

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR**

**MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES CON ESPECIALIZACIÓN EN
RELACIONES INTERNACIONALES**

**“LA COOPERACIÓN NORTEAMERICANA EN LA FRONTERA
NORTE DEL ECUADOR”**

AUTORA: CARLA MORENA ALVAREZ VELASCO

DIRECTOR DE TESIS: ALEXEI PAEZ CORDERO

QUITO, JUNIO 2005

INDICE

INTRODUCCION	i
CAPITULO I	
La Cooperación Internacional: Una Explicación desde la Teoría	
1.1 Introducción	1
1.2 El Entendimiento del Sistema Internacional desde el Postivismo	1
1.2.1 El Realismo	1
1.2.1.1 El Realismo y la Cooperación Internacional	9
1.2.2 El Liberalismo y el Neoliberalismo	12
1.2.2.1 El neoliberalismo, el neoinstitucionalismo y la Cooperación Internacional	18
1.3 El Entendimiento del Sistema Internacional desde el Post - Estructuralismo	21
1.3.1 La Teoría Crítica	21
1.3.1.1 La Teoría Crítica y la Cooperación Internacional	25
 CAPITULO II	
La Cooperación Internacional Norteamericana en América Latina	
2.1 Introducción	29
2.2 Orígenes de la Cooperación Norteamericana en América Latina	29
2.3 La Década de los 60 y La Alianza para el Progreso	34
2.4 Los años 70: El cambio de Paradigma	38
2.5 La década de los 80	44
2.6 "Trade Not Aid"	51
2.7 Más de la Política del "Carrot and Stick"	57
 CAPITULO III	
Cooperación Internacional y Narcotráfico	
3.1 Introducción	64
3.2 La década de los 80: la articulación del Ecuador en la Guerra contra las Drogas.	64
3.2.1 El discurso norteamericano: una postura realista	66
3.2.2 La posición ecuatoriana	69
3.3 Una titularidad desconocida: la década de los noventa	76
3.3.1 Republicanos y demócratas, más de lo mismo	76
3.3.2 Ecuador deja de ser un actor marginal	84
3.4 Narcotráfico y terrorismo en los años 2000	91
3.4.1 Un realismo remozado	91
3.4.2 Ecuador y la estrategia regional	94

CAPITULO IV

De cómo desarrollar la Frontera Norte	98
4.1 Introducción	98
4.2 La Cooperación Norteamericana en Ecuador	98
4.2.1 Antecedentes	101
4.2.2 La Cooperación en los 80	103
4.2.3 Cooperando en la lucha contra el narcotráfico	108
4.2.4 El Boom de la Cooperación	110
4.3 Programa de desarrollo en la frontera norte	110
4.3.1 Contextualización	113
4.3.2 La Frontera Norte: su vinculación al narcotráfico	124
4.3.3 De cómo desarrollar la Frontera Norte: la perspectiva norteamericana	130
4.4 Algunos problemas de enfoque	
 CAPITULO V	
Conclusiones	137
 BIBLIOGRAFIA	144

INTRODUCCIÓN

La Cooperación Internacional entre países ricos y pobres, en su forma actual, encuentra sus orígenes en el período inmediato posterior a la Segunda Guerra Mundial y constituyó una iniciativa norteamericana que pudo ponerse en marcha gracias a la posición hegemónica de los Estados Unidos en el orden mundial de esa época.

Aunque la retórica que acompañó el nacimiento de la cooperación pretendía su inocuidad, en tanto la definía como un elemento indispensable para generar paz y estabilidad en el mundo, su práctica siempre estuvo vinculada a los intereses nacionales de los países donantes. Así, durante el período de Guerra Fría, la cooperación norteamericana con América Latina estuvo motivada fundamentalmente por la lucha contra el comunismo.

Sin embargo, el debilitamiento del bloque socialista hizo que la percepción de amenaza comenzara a diluirse. Este vaciamiento del objetivo de seguridad nacional fue paulatinamente ocupado por el narcotráfico, problemática a la cual se le atribuyó un poder destabilizador de las sociedades y del status quo imperante. En consecuencia, los Estados Unidos emprendieron una cruzada para erradicar definitivamente este mal, por ser atentatorio a sus intereses nacionales y a su condición hegemónica.

Desde entonces la cooperación norteamericana en los países andinos, debido a su condición de grandes productores de hoja de coca principalmente, ha estado muy vinculada a la lucha contra el narcotráfico. Su función más importante ha sido la búsqueda de consensos en los países receptores de ayuda, sobre un enfoque que enfatiza en los efectos perversos de la producción, comercialización y consumo de drogas.

En el caso específico del Ecuador, su papel en el complejo productivo coca/cocaína, fue considerado por los propios estadounidenses como secundaria y tenía que ver con el hecho de que dentro de sus fronteras se lavaba dinero, se refinaba materia prima y adicionalmente porque constituía un lugar de tránsito de la mercadería. Su posición de marginalidad relativa implicó que Ecuador reciba la cantidad más modesta de recursos por concepto de ayuda, en comparación con el resto de países vecinos.

Tanto las presiones del gobierno ecuatoriano por acceder a un mayor flujo de asistencia, como la percepción norteamericana de un mayor involucramiento del Ecuador en el narcotráfico han derivado en un incremento positivo en los montos asignados. Una parte de este aumento se destinó al diseño y ejecución de un programa de Desarrollo para la Frontera Norte Ecuatoriana.

Aunque desde los años ochenta, los distintos gobiernos ecuatorianos se han mostrado muy dispuestos a cooperar con la política exterior norteamericana antinarcóticos, la cooperación ha estado orientada a consolidar los consensos entre las élites políticas y a extenderlos entre el resto de la población, para evitar el apareamiento de grupos disidentes.

De este modo, aunque la población de la FNE y en general los ecuatorianos, no miran con agrado las políticas norteamericanas en Ecuador, existe una demanda real para incrementar sus programas cooperación, desde una posición que victimiza a este país por los efectos de la lucha contra el narcotráfico en Ecuador. Esto ha tenido importantes repercusiones político-sociales, porque a más de la alineación de las élites con la política norteamericana, se ha logrado cooptar a los líderes de los grupos subalternos y así mantener el consenso.

El desarrollo de esta investigación se estructura en cinco partes que corresponden al siguiente esquema: la primera parte constituye el soporte teórico, cuya función es hacer un recorrido por los contenidos de las distintas Teorías de Relaciones Internacionales, describiendo sus principales fundamentos y mostrando las diferentes explicaciones que cada una de ellas ofrece para entender las acciones de cooperación internacional entre países ricos y pobres.

Como resultado, el curso de esta investigación se posiciona desde la perspectiva de la Teoría Crítica, por ser ésta la que brinda los criterios más amplios para comprender la dinámica propia de la cooperación internacional como instrumento hegemónico, que recurre de forma discursiva, por una parte, al desarrollo del Ecuador y por otra, a la lucha contra el narcotráfico.

En la segunda parte se presenta la evolución de la cooperación internacional norteamericana hacia América Latina, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días. En este trabajo, la cooperación es entendida como un conjunto de recursos, a través de los cuales, mediante un discurso que aboga por la promoción del desarrollo en los países periféricos se promociona los intereses nacionales del hegemón.

Su objetivo es analizar la posición del gobierno norteamericano como país donante de cooperación internacional hacia Latinoamérica, intentando ofrecer una visión de la lógica subyacente a estas prácticas. Adicionalmente, se aborda la evolución de la cooperación norteamericana con una visión histórica, para lo cual se ha dividido las unidades de análisis en décadas, pese a que no todos los procesos de cambio están delimitados con este criterio temporal. Esta decisión se ha tomado porque constituye la mejor alternativa para presentar una visión clara de los cambios producidos a lo largo de todo el período.

El tercer capítulo hace un recuento de la inserción del Ecuador dentro de la problemática del narcotráfico. Su finalidad es mostrar cómo paulatinamente este país acepta la retórica norteamericana y los mecanismos diseñados para tratar el problema en su territorio. Con una perspectiva histórica, el trabajo también está expuesto por décadas, comenzando en los años 80 por dos razones principales: porque es el momento en el cual Washington declara al narcotráfico atentatorio contra sus intereses de seguridad nacional, y; porque en este período se origina la guerra contra el tráfico de drogas de la forma en que actualmente la conocemos, y adopta sus características más específicas: concentración en la lucha contra la cocaína y el despliegue de fuerzas en la región andina.

La investigación de los tres primeros capítulos es de tipo bibliográfico. Su elaboración ha sido el producto de la recolección, estudio y procesamiento de libros e informes gubernamentales sobre política exterior norteamericana, relaciones exteriores entre Estados Unidos y América Latina, control de narcotráfico, entre otros.

En el tercer capítulo, adicionalmente, se recuperan datos estadísticos para mostrar la evolución de la ayuda, y para realizar comparaciones entre los flujos de recursos destinados a lo militar y lo social en la Región Andina. Es importante anotar que la mayor disponibilidad de fuentes estadísticas, sobre el tema del narcotráfico, comienza aproximadamente a partir de la década de los noventa, razón por la cual desde este período han sido procesadas.

En cuarto lugar, se realiza un acercamiento hacia el caso de la Frontera Norte. Inicia con una breve reseña de las actividades de cooperación norteamericana en el Ecuador. Parte de los primeros programas ejecutados en los años 40 hasta la actualidad, tratando de destacar los lineamientos de la asistencia, sus políticas y los paradigmas que encierran. Seguidamente, se hace una exposición de las condiciones de vida y de la inserción en la problemática del narcotráfico para cada una de las 6 provincias que forman parte de la Frontera Norte. A continuación se exponen los componentes del Programa de Desarrollo de la Frontera Norte, implementado por USAID, para finalizar haciendo un análisis de los problemas que este tipo de cooperación enfrenta desde su diseño.

La elaboración de este capítulo, además de recurrir al uso de fuentes bibliográficas primarias y secundarias, se ha apoyado sobre entrevistas realizadas a varios actores, involucrados de distintas maneras en la problemática de la Frontera Norte y cuyo testimonio es de relevancia para este análisis.

Finalmente se presentarán las conclusiones de todo el trabajo de investigación a manera de ensayo. Su objetivo es sintetizar las ideas presentadas a lo largo de la tesis y desarrollar algunas

ideas sobre la forma en que opera la cooperación, en su papel como elemento generador de consensos al interior de un proyecto hegemónico, y hacer un acercamiento al caso ecuatoriano y a la Frontera Norte.

CAPITULO I

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Una Explicación desde la Teoría

1.1 Introducción

Una explicación de las motivaciones que llevan a los países desarrollados, específicamente de los Estados Unidos, a tener prácticas de Cooperación Internacional hacia países pobres como el Ecuador, obliga en primera instancia a analizar las diferentes interpretaciones teóricas acerca de porqué se producen las acciones cooperativas entre países grandes y pequeños.

Con esta finalidad, el presente trabajo hará un recuento de los paradigmas más importantes al momento de explicar el comportamiento Estatal frente a la cooperación internacional. Además realizará un recorrido histórico por la Teoría de Relaciones Internacionales, desde su independencia como un campo autónomo de las Ciencias Políticas hasta la actualidad, lo cual nos permitirá conocer su proceso, entender sus cambios y evaluar sus capacidades explicativas.

Adoptando una perspectiva cronológica, este texto aborda la historia de la disciplina desde su división en tres grandes momentos, conocidos como los “Grandes Debates de las Relaciones Internacionales”, los cuales se han caracterizado por la supremacía de una posición dominante sobre otras visiones reconocidas como rivales, con períodos de transición entre las tesis hegemónicas¹.

La exposición de las teorías contendientes, en las tres etapas en mención se encuentran clasificadas según su tradición epistemológica en positivistas: realismo y liberalismo y post - positivista, de entre las cuales este trabajo se concentrará en la Teoría Crítica, cuyo marco interpretativo guiará el desarrollo de los capítulos subsiguientes.

1.2 El Entendimiento del Sistema Internacional desde el Positivismo

1.2.1 Realismo

Antes de que las Relaciones Internacionales adquirieran independencia de la teoría y ciencia política como disciplina autónoma, ya existían posturas ideológico filosóficas bien definidas, acerca del comportamiento de los Estados y de los orígenes de la guerra y la paz.

El realismo fue una de las doctrinas pioneras en este campo de estudio, surgida en Europa y ubicada históricamente con el nacimiento de la modernidad. En esta etapa de la historia, la política se dividía

en dos partes, la interna y la externa. La primera hacía alusión a los medios para mantener el orden al interior de cada país. La segunda, tenía como principal objetivo la protección del Estado del resto países mediante el uso de la fuerza².

En su forma clásica, el realismo construyó su pensamiento a manera de doctrina filosófica, sin la pretensión de alcanzar un status científico en sus formulaciones³. No obstante, su marco conceptual fue descrito con mucha lucidez, lo cual produjo un complejo de herramientas explicativas que hasta el momento continúan dominando tanto la práctica de la política mundial como su interpretación⁴.

La teoría realista de las Relaciones Internacionales se creó como un modo histórico de pensamiento, cuya intención fue la de promover la "toma de conciencia de los intereses específicos de los Estados en particular, absolutamente distinta de las normas generales propagadas por la institución que ejercía el predominio ideológico en la sociedad medieval, es decir, la iglesia cristiana"⁵.

Entre los antecesores del realismo, durante el período clásico de la historia, se encuentra Tucídides, quien narró el conflicto librado entre Atenas y Esparta, refiriéndose a las Guerras del Peloponeso. También están los primeros pensadores políticos la modernidad como Maquiavelo quien argumenta que la política de Estado es y debe ser independiente a cualquier consideración moral que rija normalmente las decisiones individuales de las personas.

Posteriormente encontramos a Hobbes, que vivió en el Siglo XVII, y que fue el primer inglés en elaborar una teoría política general, en su conocida obra "El Leviatán". Aunque los intentos por dotar a la política de un carácter científico se produjeron en un período muy posterior al de Hobbes, este autor ya había declarado que la conducta humana era objeto legítimo del conocimiento científico, y en consecuencia trató de construir una ciencia política⁶. Este autor asume que la esencia humana es naturalmente negativa y violenta, por lo tanto el orden social únicamente se puede lograr mediante la existencia de un poder central (al que el denomina Leviatán, el Dios mortal) capaz de ejercer la

¹ Steve Smith. 1995. "The Self - Images of a Discipline: A Genealogy of International Relations Theory", en: Ken Booth and Steve Smith eds. *International Relations Theory Today*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press. Ps. 1-37

² Michael Banks. 1984. "The Evolution of International Relations Theory", en Michael Banks, ed., *Conflict In World Society, a New Perspective on International Relations*. Londres: Harvester Press. Ps. 3-18.

³ Mohamed Ayoob. 2002. "Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism", en: *International Studies Association*. Ps. 27-48

⁴ Ibid.

⁵ Robert Cox. 1981a. "Fuerzas Sociales, Estados y Ordenes Mundiales: Más allá de la teoría de las Relaciones Internacionales". En: John A. Vásquez comp. 1994. *Relaciones Internacionales. El Pensamiento de los Clásicos*, México: Editorial Limusa, Grupo Noriega Editores. P. 153.

⁶ Thomas MacCarthy. 1987. *La Teoría Crítica de Jürgen Habermas*. Madrid: Editorial Tecnos. P. 19

coerción mediante su autoridad suprema y de garantizar el orden. La principal preocupación hobbesiana se centró en la política doméstica de los Estados⁷.

En el siglo XVIII, aparece Clausewitz. De profesión militar, y con origen prusiano, su mayor aporte intelectual está en reconocer a la guerra como un instrumento de la política, por otros medios⁸, y plantear el problema de las relaciones entre política y estrategia⁹.

Todos estos autores enfatizaban en la idea de que la sociedad internacional se encuentra en condiciones de anarquía, que los Estados debían confiar únicamente en su capacidad de auto-ayuda, en la utilidad de la fuerza militar y la importancia del balance de poder¹⁰.

El predominio del realismo clásico en el análisis de comportamiento de los Estados, gozó de primacía hasta bien entrado el Siglo XX, aproximadamente hasta inicios de la década de 1940. Durante esa época, conocida como el Primer Debate de las Relaciones Internacionales entre realistas y liberales, el realismo había gozado de una posición privilegiada.

A inicios del siglo XX, cuando la disciplina de las Relaciones Internacionales comienza a ganar autonomía de las Ciencias Políticas, aparece uno de los primeros autores que pretendió darle una base científica al realismo, desde una perspectiva de la ciencia de la historia: Eduard H. Carr, cuya obra más importante fue "The Twenty Year Crisis" escrita en 1939. Su preocupación por descubrir las causas de las crisis internacionales, hizo que concentrara su atención en elementos como el poder, la anarquía y la centralidad del interés del Estado, para así criticar las posiciones idealistas de la época. Uno de los argumentos centrales en su obra consiste en criticar el pensamiento "utópico", representado por la postura idealista, atribuyéndole la causa de la Segunda Guerra Mundial¹¹. Básicamente Carr exponía sus argumentos como "un enfrentamiento entre la "ciencia" (representada por el realismo) y la "utopía" (de los internacionalistas liberales)"¹². No obstante, hasta este momento, ni el realismo ni el liberalismo habían logrado teorizar sus planteamientos de manera que se les pudiera atribuir un cierto grado de cientificidad, de acuerdo a los criterios dominantes acerca del carácter de la ciencia.

Sin embargo, los desastres ocasionados por la Primera Guerra Mundial determinaron un cambio en las concepciones políticas clásicas de balance de poder. Esto representó un descenso de la credibilidad del

⁷ Paul Viotti y Mark Kauppi. 1987. *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism*. New York: MacMillan Publishing Company. Ps. 88-92

⁸ Ibid. P. 40

⁹ Michael Foucault. 1999. *Ética, Estética y Hermenéutica*, Barcelona: Editorial Paidós Básica. Ps. 157-198

¹⁰ David Baldwin. 1993. "Neoliberalism, Neorealism, and World Politics", en: David Baldwin ed., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York: Columbia University Press. Ps. 3-25

¹¹ Mónica Salomón, 2002. "La Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones" (online) *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. No. 56, dic.2001/enero 2002. Disponible en: www.cidob.org/Castellano/Publicaciones/Afers/56_salomon.html, (consultado el 22 de Enero del 2004). P.2

realismo principalmente en el plano discursivo, no obstante, en la práctica de la política internacional siguió siendo el paradigma dominante.

En estas circunstancias el liberalismo adquirió una cierta titularidad, de la que hasta ese momento no había gozado. Los mayores intentos por ponerlo en vigencia derivaron en la creación de la Liga de Naciones, como la primera tentativa por establecer una institucionalidad internacional que limite la libertad de acción, esencialmente bélica, de los Estados¹³.

A lo largo de las décadas de los años 20 y 30, la invasión de Manchuria, la firma del acuerdo Molotov-Ribbentrop, y la incapacidad de la Liga de Naciones de imponer una sanción a Italia por la invasión a Etiopía, marcaron la decadencia del liberalismo, tanto en el plano retórico como en el práctico, esfera en la cual nunca gozó de primacía¹⁴, como ya se mencionó.

En medio de todos estos acontecimientos históricos, las Ciencias Sociales iniciaron un proceso en el cual, influidas por un empirismo lógico- filosófico, pretendían imitar la trayectoria de las Ciencias Naturales. En este sentido la comunidad científica, empeñada en lograr una unidad en la ciencia buscaba garantizar a las Ciencias Sociales cierta objetividad en el conocimiento adquirido, mediante la aplicación de métodos que permitan la verificabilidad de los conceptos y proposiciones¹⁵. De hecho, la misma aspiración al título de "Ciencia Social" implicaba la renuncia a los elementos normativos asociados a los acercamientos explicativos e interpretativos del comportamiento social¹⁶.

Paralelamente, y al poco tiempo de finalizada la II Guerra Mundial, la disciplina de las Relaciones Internacionales ganó un espacio en el mundo científico, elevando su status de escuela de pensamiento político - filosófico al de teoría científica, independiente y con un objeto de estudio propio y distinto al de las ciencias políticas. Esta época también marcó el inicio del llamado Segundo Debate de las Relaciones Internacionales, conocido bajo el nombre de Revolución Conductista, que constituyó un intento por reemplazar la tradición clásica por un método científico del conocimiento¹⁷ positivista¹⁸ y

¹² Ibid.

¹³ Michael Banks. 1984. Op. Cit. Ps. 7-10

¹⁴ David Baldwin. 1993. Op. Cit. Ps. 12

¹⁵ Anthony Giddens. 1990. Jonathan Turner y otros, 1990. "La Teoría Social Hoy". México: Alianza Editorial. Ps. 10-21

¹⁶ Como lo afirma Thomas MacCarthy, los positivistas lógicos establecieron distinciones entre hechos y valores, o entre lo que es y lo que debe ser, sosteniendo que el método científico aplicado al estudio de los hechos sociales requería evitar, de manera rigurosa, toda consideración de tipo normativo. Así pues, los juicios de valor no podían ser considerados como verdaderos o falsos, por tanto no eran racionalmente o científicamente decidibles. Thomas MacCarthy. 1987. Op. Cit. P. 23.

¹⁷ Michael Banks. 1984. Op. Cit. 10

¹⁸ El positivismo puede ser entendido como el esfuerzo por concebir las Ciencias Sociales sobre el modelo de la Física, como ésta fue entendida durante los siglos XVIII y XIX, lo cual implica una separación entre sujeto y objeto y de estudio. Robert Cox, 1985. "Realism, Positivism, and Historicism". En: Robert Cox. 1996. *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press. Ps. 49 - 59

racional. Este período puede ser ubicado en los años tardíos de la década de 1950 y durante los 60¹⁹. En este momento de la historia, la comunidad científica comenzó a emplear los conocimientos de otras ciencias, como la matemática, la estadística, la sociología, entre otras, a fin de proveer explicaciones más amplias y sólidas acerca del acontecer internacional.

El Segundo Debate entonces tuvo lugar entre conductistas y realistas clásicos, es decir, se produjo al interior mismo del pensamiento realista, el mismo que se convirtió en el gran vencedor del Primer Debate y la teoría dominante en el campo de las Relaciones Internacionales después de la Segunda Guerra Mundial.

Esta línea de pensamiento influyó notablemente sobre la escuela del realismo, dando paso al apareamiento del neorrealismo, el mismo que se formuló sobre la misma base del pensamiento realista clásico tratando de elevar esta doctrina a la categoría de teoría científica, con aplicabilidad universal para explicar el comportamiento de los Estados, y que responda al cuestionamiento central en la Teoría de las Relaciones Internacionales, acerca del origen de la guerra y la paz de manera objetiva.

Uno de los primeros pensadores que intentaron seriamente iniciarse en una empresa científica para explicar las Relaciones Internacionales fue Hans Morgenthau, quien ha sido considerado por algunos autores, entre ellos Stanley Hoffman y Jack Donnelly, como el principal exponente del realismo clásico o como el padre del realismo actual. Sus ideas fueron claras y concisas, y sin dejar de lado la perspectiva histórica dentro de sus explicaciones retomó la tradición clásica, al tiempo que intentó teorizar sobre el comportamiento de los Estados. Uno de sus principales aportes constituye la introducción del análisis de la interrelación Estatal con base en los conceptos de poder e interés nacional, como elementos explicativos de las causas de la guerra y la paz en el mundo²⁰. Basado en estas premisas, el pensamiento de Morgenthau elabora 6 postulados básicos que han constituido la base del pensamiento realista y que son los siguientes²¹:

El primero sostiene que el realismo político está gobernado por leyes objetivas cuyas raíces se encuentran en la naturaleza humana. En este punto, rescata la idea hobbesiana acerca de la negatividad de la naturaleza humana, su amoralidad esencial, y la búsqueda de un interés individual como factor determinante de su comportamiento.

En segundo lugar, afirma que el interés está definido en términos de poder. Tercero, encontramos que el poder y el interés no son variables en su contenido a través del espacio y el tiempo. En cuarto lugar,

¹⁹ Steve Smith. 1995. Op. Cit. P. 1-37

²⁰ Stanley Hoffman. 1991. *Jano y Minerva, Ensayos sobre la Guerra y la Paz*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, Ps. 17-36

²¹ Jack Donnelly. 2000. *Realism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press. Ps 15-16

el realismo afirma que los principios morales universales no pueden ser aplicados a las acciones de los Estados.

Quinto, niega la posibilidad de identificar las aspiraciones morales de una nación particular con las leyes morales que gobiernan el universo. En sexto lugar, establece una diferencia entre realismo político y otras escuelas de pensamiento, rescatando su autonomía de la esfera política. "Esta defensa realista de la autonomía de la esfera política contra toda alteración provocada por otras formas de pensamiento no implica, de ninguna manera, que se ignoren la existencia y la importancia de las mismas. De hecho, implica que a cada una se le debe asignar su esfera de acción y sus funciones, adecuadas a su estructura"²². Esta idea de diferenciación se confronta con el marxismo vulgarizado y su economicismo primario, que negaba toda autonomía a la esfera de lo político, subordinándola a los aspectos económicos, tanto al interior de los Estados como en sus relaciones mutuas²³.

A finales de la década de los 70, aparece Kenneth Waltz quien es uno de los más ilustres pensadores realistas contemporáneos. Waltz combina la teoría parsoniana de los sistemas con una visión estructuralista de la sociedad. De la primera toma la idea de que existe una unidad mundial articulada en partes, cuya existencia individual está determinada como parte de un todo, fuera del cual no existiría²⁴. Del estructuralismo toma prestada la vocación para describir las posiciones de los elementos, dentro de la sociedad o, para este caso, dentro del sistema internacional y el conjunto de relaciones que de esta disposición pudieran resultar, sin considerar sus antecedentes históricos²⁵.

Sobre esta base, Waltz elabora una teoría de corte positivista y racional acerca del comportamiento de los actores Estatales dentro del Sistema Internacional, cuyo alcance explicativo está desprovisto en su totalidad del análisis histórico, de una visión de diversidad y de consideraciones normativas. Por estas razones su teoría se constituyó en el blanco de las críticas del resto de construcciones teóricas. Sin embargo, tanto el realismo como neorrealismo han gozado de una gran aceptación en la comunidad

²² Ibid. P. 57

²³ Alexei Páez, 2003. citando a Alvin Gouldner. "La Sociedad Occidental. Renovación y Crítica". Curso de *Ciencia Política. Teoría y Métodos*. Maestría en Ciencias Políticas, FLACSO - Ecuador, 20 de Noviembre.

²⁴ Talcott Parsons es el padre de la teoría de los sistemas dentro de la sociología. Para este sociólogo norteamericano el mundo social constituye una unidad y es indispensable buscar los medios para que siga siéndolo. Desde esta concepción, el mundo está articulado en múltiples partes que conforman una unidad, en la cual "Cada parte depende de todas las otras y contribuye a cada una de ellas, y carece de significación estable fuera de lo que aporta a las demás y de lo que recibe de cada una de ellas; no tiene existencia aparte de sus relaciones, y solamente existe como «parte», vale decir, en y para otra cosa". Alvin W. Gouldner. 1970. *La Crisis de la Sociología Occidental*. Buenos Aires. Amorroutu Editores. P. 193

²⁵ Para Althusser, uno de los principales exponentes de estructuralismo, señala que la teoría de la historia, en el sentido fuerte casi no existe, o solo existe para los historiadores. Por lo tanto los conceptos de la historia son casi siempre empíricos, siempre en busca de fundamento teórico. Edward P. Thompson, 1981. *Miseria de la Teoría*. Barcelona. Editorial Crítica. P. 31

académica porque su análisis sistémico, en términos de Gouldner en referencia a la postura de Parsons, transmite la idea de la totalidad de un grupo²⁶.

Utilizando un enfoque investigación de tipo inductivo, basado en la comprobación empírica de sus hipótesis centrales, proporcionó al realismo de una cierta solidez científica. Desde esta perspectiva, la interacción Estatal se puede comprender como un Sistema que está compuesto por una estructura y unidades interactuantes, que vienen a ser los países. La estructura "define la disposición, o el ordenamiento, de las partes de un sistema. Una estructura no es un conjunto de instituciones políticas sino más bien su disposición"²⁷. Las estructuras se forman debido a la convivencia de los Estados, sin una intención deliberada, puesto que ningún Estado pretendería participar en la formación de una estructura que limite su capacidad de acción. Waltz explica la creación de las estructuras recurriendo a una analogía con los mercados, señalando que las estructuras al igual que los mercados se crearon de una forma espontánea, que no son el producto de una intencionalidad deliberada por parte de los actores que intervienen en ambas conformaciones sociales²⁸.

En la estructura la disposición de las unidades es anárquica, mientras que su ordenamiento dentro del Sistema es jerárquico. Esto ocurre debido a que la distribución de las unidades se da en función de sus capacidades relativas, lo que permite un ordenamiento jerárquico dentro de la estructura, mientras que la ausencia de una unidad capaz de imponer un orden en el sistema determina su anarquía. En términos de Weber, esta situación se produce debido a que el poder tiene bases materiales coercitivas, mientras que en la autoridad prima la legitimidad simbólica²⁹.

De hecho, un sistema anárquico "es un sistema con comparativamente baja polaridad que consiste en dos o más individuos, y la falta de una agencia con capacidad para ejecutar las promesas que los individuos involucrados pudieran hacer a otro"³⁰. En estas condiciones, los actores se desenvuelven en un estado de gran incertidumbre, puesto que no existe una autoridad reconocida y legítima, capaz de garantizar la aplicación de la ley. Por tanto los actores tienden hacia la conflictividad dada su percepción permanente de peligro.

Por otra parte, según Waltz los Estados son unidades funcionalmente semejantes, en el sentido de que todos desempeñan los mismos roles, no obstante no todos tienen el mismo poder que los otros. Ahora bien, en vista de que la estructura del sistema es anárquica y la condición fundamental de la anarquía es la violencia, entonces, la tendencia hacia la guerra es una condición natural del sistema. De este

²⁶ Alvin W. Gouldner. 1970. Op. Cit. P. 199

²⁷ Kenneth Waltz. 1986. *Teoría de la Política Internacional*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. P. 122

²⁸ Ibid.

²⁹ Robert Nisbet. 1977. *La formación del Pensamiento Sociológico 2*. Buenos Aires: Amorroutu Editores. P. 54-60

modo, Waltz vuelve al argumento de la auto-ayuda al afirmar que la única manera de sobrevivir en el sistema resulta del incremento de las capacidades relativas de cada Estado, especialmente en el aspecto militar y defensivo: "En un sistema de auto - ayuda, cada una de las unidades invierte una parte de sus esfuerzos, no en procurarse su propio bien sino en suministrar los medios de protegerse de las otras"³¹. Si un Estado no está en capacidad de hacerlo, podría sufrir grandes amenazas como la injerencia o las intervenciones.

Así, los Estados actúan para maximizar sus intereses nacionales: Entonces, éstos interactúan para potenciar la consecución de los objetivos que se han trazado, en términos de intereses nacionales, dentro de los cuales se pueden incluir temas de alta política, su propia supervivencia y otros asuntos de menor importancia como el comercio, las finanzas, las tasas de cambio, etc³². En otras palabras, los Estados, para garantizar su Seguridad Nacional "como mínimo, procuran su auto preservación, y como máximo, tienden al dominio universal"³³.

Esto a su vez, se deriva del presupuesto de que los Estados actúan racionalmente, no sólo inteligentemente, sino también motivados por un cálculo consciente de las ventajas; cálculo que aparentemente se sustenta en un sistema de valores explícito e internamente consistente³⁴. Dentro de esta lógica racionalista, la búsqueda de los objetivos Estatales no es cuestionada, sino las estrategias que pueden ser empleadas para su consecución.

En virtud de que los Estados se diferencian por sus capacidades, el relativo orden existente en el Sistema Internacional está determinado por lo que los realistas llaman "el balance de poder", entendido como "un estado de cosas tal, que ningún poder está en una posición en la que es preponderante y puede sostener la ley de otros"³⁵. Este balance puede ser bipolar: dos Estados poseen cantidades relativamente iguales de poder; o multipolar: tres o más países son los más poderosos del sistema. En cualquiera de estas circunstancias, la capacidad de utilizar la violencia por parte de un país, está limitada por la misma capacidad del resto para hacerlo. Para los realistas, la multipolaridad es más propensa a crear inestabilidad que la bipolaridad, debido a que el conflicto de intereses aumenta en función al mayor número de actores involucrados. El mejor ejemplo constituye el período de Guerra Fría, en el cual el sistema estaba ordenado de manera bipolar por la confrontación entre la URSS y los

³¹ Kenneth Waltz. 1986. Op. Cit. P. 155

³² Paul Viotti, y Mark Kauppi. 1987. Op. Cit. Ps. 32-34

³³ Kenneth Waltz. 1986. Op. Cit. P. 173

³⁴ Allison Graham. 1971. *La esencia de la decisión*. Buenos Aires: GEL. P. 35.

³⁵ Hedley Bull. 1977. *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Columbia: Columbia University Press. P. 97

Estados Unidos, lo que permitió un largo período de paz en la historia³⁶; en cambio los orígenes y causas de la I y II Guerras Mundiales estarían determinados por la multipolaridad y su agotamiento.

1.2.1.1 El realismo y la Cooperación Internacional

La concepción realista del mundo permite poco espacio para la cooperación de cualquier tipo entre países. Los argumentos que esgrime son variados y podríamos comenzar por describir las limitaciones a la cooperación desde la concepción Estatal. Para los realistas, los Estados son unidades que cumplen funciones similares. En su interior, la interacción de los distintos grupos humanos que los conforman se puede describir como interdependiente, debido a que existe una división interna del trabajo, así a mayor especialización, mayor la interdependencia entre actores.

Sin embargo, las naciones no serían interdependientes porque no existe una división internacional del trabajo, como ocurre en su interior, dado que los Estados cumplen con funciones muy similares. Por otra parte, el hecho de que el Sistema Internacional sea anárquico y que cada Estado deba luchar por su propia supervivencia, hace que los agentes estatales busquen su propia seguridad mediante la evasión de actividades cooperativas, es más "Las unidades semejantes trabajan para mantener un cierto grado de independencia e incluso pueden llegar a luchar por la autarquía"³⁷. Además, cualquier actividad cooperativa distrae a los Estados en su tarea de procurarse seguridad, de hecho, "Si todos los Estados están obligados a cuidar de sí mismos, ninguno puede cuidar del sistema"³⁸.

Dentro de la lógica realista, la interdependencia entre Estados eleva la vulnerabilidad de éstos, lo cual limita su libertad de acción. En este punto, se puede decir que los Estados limitarán sus acciones cooperativas por dos razones fundamentales: una debido a que cada Estado se preocupará más de sus ganancias relativas, en lugar de las ganancias absolutas, puesto que en los sistemas cooperativos siempre existe la posibilidad de que otro Estado se favorezca más de su propio esfuerzo. En palabras de Morgenthau los Estados actuarán más guiados por su propio beneficio ("raison d'etat") que por el bien del sistema ("raison de système")³⁹; y dos, porque éstos siempre se preocuparán de no volverse dependientes del resto.

Hasta aquí, la explicación analiza las razones por las cuales dos o más Estados en igualdad de condiciones encuentran limitaciones para emprender acciones cooperativas. Ahora bien, en el caso de la Cooperación Internacional entre estados poderosos y débiles, la situación es diferente por que el análisis presupone la participación de unidades diferentes en cuanto a sus capacidades. Entonces,

³⁶ John Lewis Gaddis. 1992. "The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System". En Sean Lynn Jones ed. *The Cold War and After. Prospects for Peace*. Boston: MIT Press. Ps. 1-44

³⁷ Kenneth Waltz. 1986. P. 154

³⁸ Ibid. P. 161.

surge la siguiente pregunta: ¿Por qué en un Sistema anárquico, en el cual todos los países deben velar por su propia supervivencia, tiene lugar la ayuda entre países? ¿Por qué los países más ricos están interesados en aquellos que son pobres?

Según el análisis de Michael Desch, el interés de una gran potencia en el Tercer Mundo se da en términos de su valor intrínseco, es decir, de su capacidad para afectar el balance de poder de manera directa o simplemente por el deseo de negar el acceso de sus adversarios a estas zonas⁴⁰.

Después de la Segunda Guerra Mundial, tuvo lugar el Plan Marshall que es una de las iniciativas de cooperación más importantes en la historia. En esta época, Europa Occidental estaba muy debilitada por la fuerte crisis económica⁴¹ y política de la posguerra, lo que la colocaba en condiciones muy desventajosas frente a los Estados Unidos. En circunstancias en que las relaciones entre norteamericanos y soviéticos se comenzaron a enfriar, la situación europea fue interpretada por los Estados Unidos como un problema que en caso de agravarse podría provocar que estos países cayeran bajo el influjo comunista. Esta lógica hizo que los Estados Unidos, en calidad de nueva potencia mundial, lance el Plan Marshall en 1947 como parte de su política de "contención al comunismo", bajo el razonamiento de que la "posible" adhesión de la debilitada Europa a la URSS podría cambiar el balance de poder bipolar que recientemente se había instaurado en el mundo. Es así que la iniciativa para cooperar con la recuperación europea constituyó "un programa de ayuda humanitaria, un apoyo para las exportaciones estadounidenses, un arma contra el comunismo internacional, un antídoto contra el radicalismo de Europa Occidental y un instrumento para la integración europea"⁴².

La situación de América Latina y de Europa Occidental, durante los años tempranos de la segunda posguerra, era equiparable y distinta al mismo tiempo. Durante el período de Guerra Fría, ambas regiones contaron con una importancia estratégica y con un valor intrínseco ante los ojos de los norteamericanos en términos de balance de poder. Por esta razón, los Estados Unidos también motivados por la lógica de la contención al comunismo, y adicionalmente, basados en la Doctrina Monroe⁴³, desarrollaron una política exterior hacia el subcontinente que tuvo un componente

³⁹ Adam Watson. 1993. *The Evolution of International Society. A comparative historical analysis*. New York: Routledge. P. 9

⁴⁰ Michael Desch, 1993. *When the Third World Matters, Latin America and United States Grand Strategy*. Baltimore: The John Hopkins University Press. P. 9-12

⁴¹ La crisis consistió entre otras cosas en la acumulación de un enorme déficit fiscal en la balanza de pagos de la Europa Occidental, resultante del intercambio desigual con el resto del mundo y principalmente con los Estados Unidos (aproximadamente 4.250 millones de dólares en 1948) y con los países proveedores de materias primas. Robert Pollard, 1998. *La Seguridad Económica y los Orígenes de la Guerra Fría, 1945 - 1950*, México: Ediciones Gernika. P.214

⁴² Ibid.

⁴³ En 1823, el Presidente Monroe declaró que el hemisferio occidental constituía una esfera separada de Europa, y como tal, las potencias europeas no debían interferir en sus asuntos. Peter M. Sánchez. 1994. "Latin America: The Security of a Region". En Murray y Viotti eds. *The Defense Policy of Nations*, Baltimore: The John Hopkins University Press. P. 98

mayoritariamente coercitivo⁴⁴. Es así que intervinieron militarmente en la región en repetidas ocasiones. Además, dentro de esta misma estrategia, gastaron millones de dólares en ayuda económica para el desarrollo y en entrenamiento militar para los gobiernos latinoamericanos aliados. Concentraron esfuerzos para crear y sostener acuerdos militares multilaterales de cooperación. Otra destacable iniciativa fue la Alianza para el Progreso, que se desarrolló en los años 60, y pese a que fue muy criticada por no alcanzar su objetivo inicial de aportar con desarrollo económico y social para la región, logró cumplir eficientemente con la contención⁴⁵.

En la actualidad el valor de América Latina, al igual que la mayor parte del Tercer Mundo y a diferencia de Europa, ha dejado de ser intrínseco para convertirse en extrínseco. Esto significa que su capacidad de cambiar el balance de poder mundial es indirecta. Para algunos realistas, como Stephen Van Evera, esto ha sido así aún durante el período de Guerra Fría. De hecho afirma que dada la poca importancia del Tercer Mundo en términos de poder económico y militar, un cambio en su alineación tendría poco impacto en el balance de poder global. Es más, este autor sostiene que la revolución nuclear ha ayudado a reducir la importancia de los países periféricos, debido a que ésta ha devaluado el valor estratégico de los territorios coloniales. En otras palabras, la conquista de grandes territorios no ha ayudado a los países imperiales a lograr una superioridad nuclear sobre otras potencias, de ahí que las regiones industriales después de la era nuclear pasaron a importar menos y las regiones del Tercer Mundo aún menos que antes⁴⁶.

Según el mismo Van Evera, los argumentos que señalan que el valor del Tercer Mundo radica en su posesión de materias primas, están errados ya que la mayor parte de productos primarios pueden ser fácilmente sustituidos por compuestos sintéticos fabricados por un país grande, que tenga la capacidad de hacerlo. Además, en los casos que no sea posible la sustitución, se puede negociar y buscar nuevas alternativas de proveedores⁴⁷.

Como se puede ver, la importancia de América Latina para Estados Unidos y otras potencias es reducida dentro de la lógica neorrealista. Los portavoces de este paradigma sostienen que el interés de los Estados Unidos hacia el Tercer Mundo debería estar dirigido a las áreas que pudieran afectar directamente el balance de poder entre las grandes potencias, debido a que los recursos determinantes

⁴⁴ El uso de estrategias diferentes para Europa y América Latina por parte de los norteamericanos, para conseguir un mismo fin, estuvo determinada en gran parte por el elemento del racismo y de las imágenes políticas de inferioridad y dependencia, que se explicarán más detenidamente en el siguiente capítulo.

⁴⁵ Peter Sánchez. 1994. P. 95 - 109

⁴⁶ Stephen Van Evera. 2004 "American Intervention in the Third World: Less Would Be Better" (online) *Boston Review*. Disponible en: www.bostonreview.net/BR16.5/vanevera.html Consultado el 9 de febrero del 2004)

⁴⁷ Ibid.

del poder nacional se encuentran cada vez más dentro de las regiones industrializadas del mundo desarrollado⁴⁸.

1.2.2 Liberalismo y Neoliberalismo

Las posiciones político filosóficas contrapuestas entre el idealismo y del realismo constituyeron el tema central del Primer Debate de las Relaciones Internacionales, y su enfrentamiento data del período de las guerras religiosas en adelante.

Como lo afirma Mónica Salomón, en este período no existió un debate en el estricto sentido de la palabra. La concepción divergente sobre la naturaleza humana entre la argumentación realista y la idealista era mutuamente excluyente y no dejaba paso al intercambio de reflexiones. Así, mientras las tesis realistas estaban determinadas por una idea negativa de la naturaleza humana, las del idealismo se inclinaban por una idea más bien positiva, que permitían posiciones más cooperativas. Ambas corrientes eran ideologías sociopolíticas de tipo dogmático, que no tienen un origen en la investigación, pero que tampoco cambiarían con sus resultados⁴⁹.

En el campo de las Relaciones Internacionales, tanto el realismo como el idealismo estaban adscritas a un tronco común de principios, el mismo que reconoce la existencia de Estados separados, poderosos y al mismo tiempo, la necesidad de explicar las formas mediante las cuales se interrelacionan. Sin embargo, el punto de choque recaía sobre la naturaleza de los Estados. Para los idealistas, la esencia de los Estados es su soberanía, vista desde un reclamo fundamental por el derecho a sus legítimos derechos. En el lado contrario, los realistas afirman que entre los Estados no existe un estado natural de cooperación mutua, sino de conflicto, en el que cada uno desea defender su soberanía⁵⁰.

Durante el Primer Debate, el idealismo gozó de mucha menos popularidad que el realismo, debido a que éste último logró, al menos en apariencia, ser más predictivo. Esto hizo que el idealismo quede relegado a un segundo plano⁵¹. A lo que se añade que, la lectura histórica hecha por el realismo, en su calidad de acercamiento vencedor, opacó las posturas idealistas atribuyéndoles un aporte casi nulo a las Relaciones Internacionales.

Por otra parte, la posición secundaria a la que fue relegado el idealismo también encontró sus motivos en una mala interpretación de sus postulados, como lo afirma Miles Kahler⁵². Según este autor, existen

⁴⁸ Michael Desch. 1993. Op. Cit. Ps. 2-4

⁴⁹ Mónica Salomón. 2002. Op. Cit. P. 3.

⁵⁰ Michael Banks. 1984. Op. Cit. Ps. 6-7

⁵¹ Miles Kahler. 1997. "Inventing International Relations: International Relations Theory after 1945". En Michael W. Doyle y John Ikenberry eds. *New Thinking in International Relations*. Boulder: Westview Press. Ps. 23-27

⁵² Ibid.

dos ejemplos muy representativos de que esta postura fue mal entendida: Norman Angell y James T. Shotwell, a quienes se les atribuyó la creencia de que la guerra era una situación imposible en condiciones de interdependencia. Sin embargo, como rescata Kahler, estos autores podrían ser considerados más bien como materialistas, por la preeminencia que le otorgaron a los asuntos económicos en el comportamiento estatal. Así pues, los dos coincidieron, principalmente, en que la industrialización y la ciencia hacían de la guerra un instrumento peligroso de utilizar e imposible de parar una vez que ha sido empleado. Además aducían que las fronteras terrestres no eran las únicas que delimitaban la acción interestatal, puesto que la interdependencia económica había creado una nueva compleja red de interrelaciones.

Otro de los grandes herederos de la tradición idealista fue el norteamericano Woodrow Wilson, quien fue presidente de los Estados Unidos desde 1913 a 1921. Su pensamiento apuntaba hacia el establecimiento de una institucionalidad internacional que regulara el comportamiento de los Estados, y que en consecuencia limitara el uso de la violencia. También introdujo la idea de que existen valores universales, proponiendo específicamente a la democracia como uno de ellos y atribuyéndole la capacidad de mantener la paz por constituir un valor de los pueblos civilizados. De hecho afirma que "Sólo la acción conjunta de las naciones democráticas puede garantizar la preservación de un inmutable concierto por la paz"⁵³.

Su argumento radicaba en que la política exterior de las potencias democráticas deben reflejar propósitos más altos que el simple interés propio y por consiguiente debían promover y difundir los regímenes democrático liberales en los nuevos Estados resultantes de la caída de los imperios.

Aunque los acontecimientos de la primera mitad del Siglo XX no le dieron un lugar más prominente al idealismo y al institucionalismo de la época, éste adquirió un nuevo vigor, tanto en su uso discursivo como en su formulación teórica recién décadas más tarde.

En la segunda post guerra, la creación de la ONU y de sus distintas instancias, y otros organismos de gran envergadura como el Grupo Banco Mundial, con sus divisiones especializadas, le dieron al idealismo y al institucionalismo un voto de confianza, como se mencionó anteriormente. Sin embargo, las prácticas Estatales siguieron siendo en gran medida guiadas por las concepciones realistas.

Es a partir de acontecimientos ocurridos en la década de los 70 como: la Guerra de Vietnam, la Crisis del Petróleo, el derrumbamiento del sistema acordado en Bretton Woods sobre la paridad cambiaria, y el parcial debilitamiento de la economía estadounidense, que se produce una severa crítica al

⁵³ Woodrow Wilson 1917. "Se debe Salvaguardar al mundo en pro de la Democracia". En: John A. Vásquez comp. 1994. Op. Cit. P. 33.

neorrealismo y al realismo estructural, lo que preparó el terreno para la reestructuración del idealismo bajo la forma de neoliberalismo y neoinstitucionalismo.

Todo esto ocurría al tiempo en que se iniciaba el Tercer Debate de las Relaciones Internacionales, cuyo comienzo podría ser ubicado cronológicamente en la última mitad de la década de los 70. Para algunos autores, este debate es el más importante en la historia de la teoría de las relaciones internacionales, por varias razones: la principal radica en que se inicia un período de evaluación crítica a los postulados positivistas - racionalistas de los paradigmas tradicionales⁵⁴, tanto desde las propias visiones positivistas, como desde nuevas comunidades epistémicas de conocimiento post positivistas. En otras palabras, se produjo un cuestionamiento de carácter *epistemológico*. Durante el Segundo Debate la problemática planteada estaba enmarcada dentro de la controversia acerca de la *metodología* empleada por los científicos de las Relaciones Internacionales para elaborar sus teorizaciones. A diferencia de éste, el Tercer Debate es esencialmente interparadigmático, en el cual la confrontación entre las distintas posturas tiene que ver con aspectos epistemológicos, ontológicos y axiológicos de la elaboración del conocimiento⁵⁵.

Durante este debate, la falta de consenso sobre la esencia del tema de estudio produjo una gran confusión y un alto grado de inseguridad intelectual, porque no había claridad sobre el sentido mismo de la disciplina, sus principales conceptos, la metodología a usarse, ni los temas a los cuales debía orientarse⁵⁶.

Por otra parte, las evaluaciones críticas dentro del mismo campo del positivismo, surgieron desde posiciones transnacionalistas, representadas por los idealistas y conductistas de los dos debates anteriores⁵⁷, y estaban dirigidas hacia los planteamientos Estado - centristas formuladas básicamente por el realismo.

El fundador del nuevo paradigma contendiente del realismo es Robert Keohane, quien junto a su colega Joseph Nye elaboraron una serie de cuestionamientos que ponían en relieve la debilidad de los argumentos científicos del neorrealismo y del realismo estructural. En el plano epistemológico,

⁵⁴ Las críticas al positivismo, que tuvieron lugar en primer término al interior del campo de las Ciencias Sociales, influenciaron, aunque tardíamente, a la disciplina de las Relaciones Internacionales y constituyeron el origen de este debate de las Relaciones Internacionales. John A. Vázquez. 1995. "The Post-Positivist Debate: Reconstructing Scientific Enquiry and International Relations Theory After Enlightenment's Fall". En: Steve Smith y Ken Booth eds. *International Relations Theory Today*. Pennsylvania State University Press, Pennsylvania. Ps. 217-241

⁵⁵ Mónica Salomón. 2002. Op. Cit. Ps. 3-9.

⁵⁶ Mark Hoffman. 1989. "Critical Theory and the Inter-paradigm Debate". En: Hugh Dyer y Leo Mangasarian eds. *The Study of International Relations*. New York: St. Martin Press. Ps. 60-61

⁵⁷ Steve Smith. 1995. Op. Cit. P. 1-37

Keohane y Nye se habían alejado del racionalismo popperiano, sobre el cual se elaboró la teoría del realismo estructural de Waltz, para dar un paso hacia una postura epistémica más flexible⁵⁸.

Keohane tomó como base el Programa de Investigación Científica (PIC) de Imre Lakatos. Los PIC, según éste último están compuestos por dos partes: un núcleo duro del conocimiento y un cinturón auxiliar. El núcleo duro se forma por un conjunto de premisas sobre las cuales la comunidad científica tiene pleno acuerdo y que por consiguiente no es modificable (heurística negativa), es la parte de la información más verificable y verificada que existe. Por su parte, el cinturón auxiliar, es la parte en la cual el conocimiento puede añadirse y modificarse (heurística positiva)⁵⁹.

Con estos fundamentos, Keohane desarrolló un paradigma diferente y criticó al realismo estructural en lo que respecta al núcleo duro de su PIC. Así pues, negó los siguientes postulados básicos del realismo: en primer lugar, el Estado como el actor más importante del sistema internacional, en segundo lugar, el Estado como actor unitario y racional, y finalmente que los Estados que busquen y calculen sus intereses estrictamente en términos de poder⁶⁰.

Los neoliberales consideran que aunque el Estado es un actor importante, también existen otros actores relevantes dentro del Sistema Internacional, cuya influencia marca el comportamiento de los Estados. De hecho, su visión del Sistema se fundamenta en una distribución del poder dividida en tres dimensiones: la primera es de carácter militar e indiscutiblemente unipolar, en donde el mayor poderío lo detenta Estados Unidos lejos de ser igualado por cualquier otro país. En el segundo nivel, se encuentra el ámbito económico cuyo orden es multipolar. El mejor ejemplo es que, actualmente Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, dan cuenta de los dos tercios de la producción mundial. Finalmente, en el último nivel al final de este esquema, se pueden hallar las relaciones transnacionales, que cruzan las fronteras fuera del control de los gobiernos, y que no está polarizado⁶¹.

Por otro lado, la postura neoliberal afirma que los intereses de los Estados están sujetos a contradicciones internas, que dependen de los intereses de los distintos grupos de poder que se encuentran en su interior. En otras palabras, los Estados a más de estar influidos por factores externos, como la actitud de otros Estados, también lo están por los valores y objetivos de sus sociedades. En este sentido, Keohane considera que las consideraciones externas de poder y posición como un factor

⁵⁸ Robert Keohane. 1986. "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond". En: Robert Keohane ed. *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press. Ps: 158-203.

⁵⁹ Imre Lakatos. 2002. *Escritos Filosóficos I. La Metodología de los Programas de Investigación Científica*. Madrid: Alianza Editorial. Ps. 64-119.

⁶⁰ Robert Keohane. 1986. Op. Cit. Ps: 158-203.

⁶¹ Joseph Nye. 2003a. *La Paradoja del Poder Americano*, Santiago de Chile: Taurus. Ps. 21-69

determinante del interés nacional han fracasado⁶². Es más, éste último depende en gran parte de cómo la gente define sus identidades, lo que a su vez está relacionado con sus valores políticos y religiosos⁶³.

En este sentido, no siempre los intereses de los países pueden ser definidos racionalmente, en términos de relación costo - beneficio, como lo demuestran muchas de las acciones tomadas por los Estados Unidos en América Latina, con motivo de la "Contención Comunista" durante el período de Guerra Fría, o inclusive después de ésta. Como ejemplo encontramos las invasiones militares a Nicaragua, República Dominicana, Cuba, Haití, Granada, Panamá y los derrocamientos a algunos presidentes como en Bolivia y Chile, entre otros. Según lo afirma Jorge Domínguez, refiriéndose específicamente a las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos, la política norteamericana ha sido ilógica debido a que los instrumentos escogidos para lograr sus objetivos han sido altamente costosos, desproporcionados e inapropiados en relación a los propósitos perseguidos⁶⁴.

Por otra parte, el interés nacional no puede ser definido únicamente en términos de poder, y éste último no puede ser medido sólo en función de la capacidad militar, según lo sostienen las doctrinas realistas. Los neoliberales describen el poder retomando las ideas gramscianas. De hecho, rescataron aunque no con toda su complejidad, la diferencia que Gramsci estableció entre a) hegemonía, como ejercicio del poder legítimo a través del establecimiento de consensos y del uso de la coerción; y b) dominación, como el empleo de la coerción que no logra legitimarse entre los subordinados.

En este sentido, los neoliberales conciben el poder como dividido en dos: duro y blando. El poder duro resulta de la posesión de recursos como una gran población, territorio, recursos naturales, capacidad económica, poderío militar y estabilidad política. Su uso tiene que ver con un sistema de incentivos y amenazas, en el cual el temor a la represalia provoca adhesiones o disuade a los detractores. El empleo de esta forma de dominación sigue vigente y su máxima expresión es el uso de los recursos militares. Pese a que la fuerza y la seguridad son factores críticos para todo Estado, es un error centrarse únicamente en las dimensiones militares del poder⁶⁵.

El poder blando puede ser entendido como una forma indirecta de ejercer poder y cuya finalidad es conseguir que "otros ambicionen lo que yo ambiciono". Este no se relaciona únicamente con la facultad de influenciar el comportamiento del otro, sino también con la capacidad de convencerlo con argumentos sólidos, para que actúe motivado por mis propias razones.

⁶² Robert Keohane. 1986. Op. Cit. P. 184

⁶³ Robert Keohane. 1998. "International Institutions: Can Interdependence Work?" En: *Foreign Policy*, (spring issue). Ps. 82- 94

⁶⁴ Jorge Domínguez. 1999. *U.S.-Latin American Relations During the Cold War and Its Aftermath* (online) CIAO Working Paper Series 99-01. Disponible en: <http://www.ciaonet.org/wps/dji01/dji01.html>, (Consultado el 10 de febrero del 2003)

⁶⁵ Joseph Nye. 2003a. Op. Cit. P. 28

Ahora bien, además de las críticas realizadas al realismo estructural y al neorrealismo, los neoliberales desarrollaron un "nuevo" paradigma basado en la premisa de la interdependencia. Su objetivo consistía en demostrar que el tratamiento de los temas globales requiere coordinación y cooperación política, por lo cual es necesario contar con un sistema institucional internacional. Su definición, expresada de manera sencilla, significa "dependencia mutua"⁶⁶. En política internacional, la interdependencia hace referencia a los efectos recíprocos (aunque no siempre simétricos) entre países u otros actores, en los procesos de intercambios. Sin embargo, cuando las interacciones entre actores no tienen efectos de costo significativos, en lugar de interdependencia, solamente existe una interconexión⁶⁷. De acuerdo con los teóricos de la interdependencia, una de las mayores ventajas de esta situación radica en su capacidad de reducir al máximo la propensión hacia la guerra entre Estados.

Las situaciones de interdependencia pueden tener dos dimensiones, por un lado la vulnerabilidad y por otro, la sensibilidad. La vulnerabilidad se vincula con la disponibilidad relativa y en el costo de las alternativas que los actores deben afrontar, es decir, cuando las acciones de un país condicionan la reacción de uno o más actores dentro del sistema. La sensibilidad se produce cuando las decisiones de un actor implican una reacción del resto de actores⁶⁸.

Estas dos dimensiones reflejan el grado de interdependencia que puede existir entre actores y los efectos que producen las decisiones y/o acciones de uno de ellos en las condiciones del resto de miembros del sistema, dentro de un marco de políticas dado. Así pues, la interdependencia puede ser compleja o asimétrica. El primer caso describe las relaciones existentes entre países en condiciones comparables y complementarias y describe los efectos recíprocos de las relaciones comerciales, militares, ecológicas, sociales, etc, los mismos que están determinados tanto por los actores estatales, quienes son los decisores en la política externa, como por aquellos grupos internos que ejercen presión sobre el Estado para proteger sus intereses.

En este sentido, los neoliberales no visualizan una división clara entre los elementos y temas que corresponden a la política doméstica y aquellos que forman parte de la esfera internacional. Su concepción se condensa en el neologismo "interméstico", presentado por Alexander George y que se puede observar en la siguiente cita: "Muchos de los más serios problemas de la interdependencia compleja resultan directamente de este desdibujamiento de la diferencia entre política interna y política externa"⁶⁹. Este tipo de interrelación, de acuerdo con esta perspectiva, reduce las posibilidades de acciones violentas como la guerra, debido a que la complejidad de las relaciones y la variedad de

⁶⁶ Joseph Nye. 2003b. *Understanding International Conflicts*, New York: Longman. Ps. 185-213.

⁶⁷ Robert Keohane y Joseph Nye. 1989. *Poder e Interdependencia*, Cambridge: Harper Collins Publishers. Ps. 221-244

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid. P. 285.

actores involucrados que pueden contribuir a ajustar las políticas mutuamente, inclusive en situaciones altamente conflictivas.

En cuanto a la interdependencia asimétrica, esta reseña el grado de vinculación entre uno o varios Estados con poderes y economías pequeñas y otros de mayor tamaño, como en el caso de la mayor parte de países de América Latina con los Estados Unidos.

Esta idea tuvo lugar en el ya mencionado contexto histórico de los años 70 y tuvo un impacto político de gran importancia, especialmente en la Crisis del Petróleo, período durante el cual las grandes potencias vieron afectados sus intereses. De este modo, en un intento por preservar el status quo imperante, los países ricos utilizaron el argumento de la interdependencia de una manera retórica, cuya finalidad era limitar las demandas de la periferia, a nombre de una interdependencia en los "bienes mundiales", entre ellos los recursos naturales, energéticos, humanos, económicos, etc.

Según los teóricos de la Interdependencia, durante la Guerra Fría el predominio del realismo en las relaciones internacionales permitió que la mayor preocupación de las potencias, en especial de Estados Unidos y de la Unión Soviética, se oriente hacia la Seguridad Nacional, como lo demuestra la siguiente cita: "el simbolismo de la Seguridad Nacional fue, en gran medida, producto de la Guerra Fría y del intenso sentimiento de amenaza que los norteamericanos experimentaban por entonces"⁷⁰. Sin embargo, la globalización y el enfriamiento de la Guerra Fría crearon la sensación de que existe un mundo más interdependiente en el plano real. Esto hizo que la retórica de la Seguridad Nacional pierda su fuerza y, al mismo tiempo, que la seguridad comience a compartir su posición como prioridad con otros aspectos como el económico.

1.2.2.1 Liberalismo y Cooperación Internacional

Para el neoliberalismo, la cooperación interestatal podría lograrse mediante la creación y fortalecimiento de la institucionalidad y de los regímenes⁷¹ internacionales. Esta posibilidad surge de la idea de que hay un mundo con problemáticas y potencialidades interdependientes, y que esta situación motiva la cooperación entre Estados a través de instancias internacionales, tanto estatales como no estatales. La premisa básica de este paradigma descansa sobre la idea de que "la cooperación es posible y que las instituciones modifican la percepción que los Estados tienen de sus propios intereses, posibilitando así la cooperación"⁷².

⁷⁰ Ibid. P. 19.

⁷¹ Los regímenes son estructuras de reglas y normas que pueden ser más o menos informales en el sistema internacional. Robert Keohane, 1998. Op. Cit. Ps. 82-94

⁷² Mónica Salomón. 2002. Op. Cit. P. 5

Entre los más importantes beneficios de la institucionalidad internacional, según esta visión, se encuentra la facultad de potenciar las capacidades estatales, debido a que cada país no tendría que buscar el avance en sus posiciones relativas dentro del Sistema Internacional, como lo afirma el realismo.

Esto tiene relación directa con las tesis de suma cero y suma positiva, cuyos argumentos se orientan a demostrar el beneficio de la cooperación entre países, en condiciones de mutua dependencia, conflicto de asociación y dependencia. En otras palabras, la suma cero representa una situación en la cual dos Estados en posibilidades de cooperar no lo hacen. Como consecuencia de esta decisión, sólo uno de los dos actores obtiene ventaja y las ganancias son relativas. La suma positiva representa el caso opuesto, en la cual ambos países deciden cooperar y el resultado obtenido es el mutuo beneficio (aunque no se en la misma medida), es decir hay una ganancia absoluta⁷³.

Definitivamente, las explicaciones tanto neorrealistas como neoliberales acerca de la Cooperación Internacional han sido muy escuetas, debido a que su principal preocupación se ha orientado hacia las relaciones cooperativas entre Estados fuertes, lo cual evidencia una desatención a la mayor parte del universo político, la misma que debería formar la base de observación para dar respuesta acertada a la pregunta del origen de la guerra y la paz⁷⁴.

En lo que respecta a la Cooperación Internacional entre países grandes y pequeños, desde el plano teórico, ésta se justifica debido a la idea gramsciana de hegemonía, en el sentido de que encuentra una utilidad en cuanto crea adhesiones. Esta posición está fundamentada en dos premisas: la primera, que comparte con los realistas, afirma que el Tercer Mundo puede afectar directamente el balance de poder al contribuir a la fortaleza externa de potencias adversas; y la segunda, sostiene que la cooperación debe ser utilizada a fin de preservar la credibilidad de los países ricos en la periferia, como un medio de garantizar sus intereses vitales en estas zonas⁷⁵.

Desde esta postura, la Seguridad Nacional en términos militares, como la motivación tradicional del interés nacional, ha cambiado con el fin de la Guerra Fría y con la acelerada interdependencia, puesto que los efectos tanto negativos como positivos de la globalización dominan las relaciones entre países desarrollados y subdesarrollados⁷⁶. Esta tesis toma fuerza, tanto retórica como práctica desde la percepción de que las amenazas transnacionales como el narcotráfico, terrorismo, deterioro ambiental, proliferación de armas, etc., tienen su origen principalmente en el Tercer Mundo. Detrás de este

⁷³ Esta situación se describe ampliamente en las teorías del juego, como "el Dilema del Prisionero", utilizado por Robert Keohane. 1988. *Después de la Hegemonía. Cooperación y Discordia en la Política Económica Mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. P. 65.

⁷⁴ Mohamed Ayoob. 2002. Op. Cit. Ps. 27-48

⁷⁵ Michael Desch. 1993. Op. Cit. Ps. 6-9

argumento también se encuentra la idea de que el tratamiento de estas amenazas exige la intervención de otros Estados, dadas las potencialidades de daño que alcanzan⁷⁷. En estas circunstancias, algunos autores conceden mucha importancia a la cooperación de los Estados poderosos, específicamente los Estados Unidos, con el desarrollo internacional en vista que muchos países pequeños tienen graves problemas y están en un círculo vicioso de enfermedad, pobreza e inestabilidad política⁷⁸.

En el caso de los Estados Unidos, a lo anteriormente expuesto se suma su creencia en el imperativo moral de difundir sus propios valores como universales, especialmente en el caso de la democracia y la libertad. Esta idea se incluyó en la retórica norteamericana desde el presidente Woodrow Wilson a principios del siglo XX y es un componente importante de su política hacia el Tercer Mundo⁷⁹.

Por otra parte, la Cooperación se justifica en la tesis de las ganancias absolutas, que supone que es mejor tener alguna ganancia de las actividades cooperativas con los Estados grandes, que rechazarlas y caer en una situación de suma cero. No obstante, este argumento otorga un tinte determinista a la Cooperación Norte - Sur, puesto que desconoce sus implicaciones nocivas en condiciones asimétricas, cuyos elevados costos plantean dudas acerca de las ganancias absolutas. Esto se pone de manifiesto en casos como el de la liberalización comercial, que a menudo lleva a una desindustrialización y a reformas estructurales en los países receptores de ayuda, efectos que a su vez son causales de la exacerbación de los conflictos internos y externos⁸⁰.

En este sentido, la elaboración de la teoría neoliberal y neoinstitucional, al igual que el realismo, y las explicaciones de por qué debe tener lugar la Cooperación Internacional son etnocéntricas. Hasta aquí la teoría de Relaciones Internacionales, ha estado dominada por la escuela norteamericana, tanto en la producción y construcción de premisas conceptuales como en las conclusiones teóricas. Así, los dos paradigmas descritos comparten el privilegio que otorgan a las experiencias, intereses y dilemas contemporáneos de un pequeño conjunto de Estados, en detrimento de las experiencias, intereses, y dilemas contemporáneos de la mayor parte de países que forman el universo de estudio, lo cual vuelve a su poder explicativo restringido porque fallan en reflejar la totalidad del fenómeno que pretenden explicar y aspiran predecir⁸¹.

⁷⁶ Catherine Gwin, 1999. *The New Development Cooperation Paradigm*, (online) CIAO. Disponible en: www.ciaonet.org/srchfrm.html Consultado el 7 de Marzo del 2003. Ps. 1-3

⁷⁷ Mariano, Bartolomé. 1999. *La Seguridad Internacional (después de la Guerra Fría)*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales. Ps. 205-273.

⁷⁸ Joseph Nye. 2003a. P. 21-70

⁷⁹ Michael Desch. 1993. Op. Cit. Ps. 1-18

⁸⁰ Mohamed Ayoob. 2002. Op. Cit. Ps. 27-48

⁸¹ Ibid

1.3 El Entendimiento del Sistema Internacional desde el Post - Positivismo

En el Tercer Debate las consideraciones críticas a la teoría de las Relaciones Internacionales provinieron desde las comunidades epistémicas de conocimiento post positivista, como ya se mencionó.

En este período, la demanda positivista de alcanzar un conocimiento confiable y acumulativo acerca del mundo fue atacada junto con la premisa, positivista también, de que la naturaleza y la sociedad operan por las mismas lógicas comprensibles desde el discurso científico. Los críticos pusieron, a esta rama del pensamiento dentro del "Proyecto Iluminista" o de la "modernidad", con lo cual desacreditaron la óptica positivista, al interpretar los intentos de producción científica como intentos de racionalización⁸². En otras palabras, para esta nueva corriente detrás de la idea de modernidad había la firme creencia de que existía un camino óptimo, y probablemente un solo camino que podría llevar a la humanidad hacia el progreso, el mismo que sería develado sin cuestionamientos, por una razón unidireccional, por la ciencia y por la tecnología⁸³, contra las cuales se revelaban.

Los enfoques que adoptan las posturas críticas sobre la ciencia tradicional pueden ser clasificados en cuatro grandes grupos: teoría crítica, constructivismo, postmodernismo y feminismo. Otras clasificaciones, consideran únicamente dos fuentes: los postmodernos, que son aquellos que concentran su atención en la relatividad de la ciencia, y los post-empiricistas, que fundamentan sus tesis en la creencia de que no existe una producción científica neutra, libre de valores o intereses, y que por tanto es imposible que alcance objetividad⁸⁴. Este trabajo concentrará su atención principalmente en las Teorías Críticas, enmarcadas dentro del post-empiricismo.

1.3.1 La Teoría Crítica

El origen de la Teoría Crítica, posteriormente llevado al estudio de las Relaciones Internacionales, está relacionado con la Escuela de Frankfurt perteneciente al Instituto de Investigaciones Sociales de Frankfurt, establecido a mediados de la década del veinte del siglo pasado en Alemania.

El primero en articular esta teoría fue Max Horkheimer, quien en 1937 escribió un ensayo titulado "Teoría Tradicional y Crítica". En esta obra cuestionó las concepciones tradicionales acerca del "proceso científico", principalmente contenidas en los siguientes puntos generales⁸⁵: el primero planteado desde un enfoque epistemológico, rechaza la dicotomía entre sujeto y objeto de estudio,

⁸² Nicholas Onuf. 2001. "The Strange Career of Constructivism in International Relations". Center for International Studies University of Southern California. Workshop: *(Re)Constructing Constructivist International Relations Research*. P. 9

⁸³ John A. Vásquez, 1995. Op. Cit. P. 217-241

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Max Horkheimer, 1968. *Teoría Crítica*. Buenos Aires: Amorrortu Editores. Ps. 223-271

propuesta por la teoría tradicional, y afirma que la Teoría Crítica es un espacio que acepta la dialéctica propia de todo proceso cognitivo; el segundo, niega la posibilidad de estudiar el universo social desde una serie de disciplinas fragmentadas y poco integradas y sostiene que existe la necesidad de combinar varios subcampos de la teoría tradicional para encaminar el saber hacia el entendimiento de un todo; el tercer punto reconoce la inevitable naturaleza política de toda teoría social, e inserta a la Teoría Crítica dentro de un compromiso con estas dinámicas, a fin de jugar un rol en el proceso de cambio y mejoramiento de la sociedad; finalmente, el cuarto punto plantea la emancipación como un proceso racional de utilización de las fuerzas productivas que permitan el control de la naturaleza bajo el control humano racional.

La Teoría Crítica se caracteriza por sostener la existencia de una conexión entre conocimiento e intereses⁸⁶. Horkheimer es uno de los primeros en explicar esta relación, intentado demostrar que el método de conocimiento de las Ciencias Sociales desarrolló un modo de entendimiento similar al utilizado en las Ciencias Naturales. Además, buscaba demostrar que aún entre los más vehementes contendientes, como es el caso de los científicos de la tradición empírica anglosajona y los del grupo de la Escuela Germana más abstracta, compartían la misma matriz de entendimiento de la teoría⁸⁷.

Para este autor, la relación entre conocimiento e interés se produjo debido a que la teoría tradicional únicamente busca describir la realidad, en un intento "cientificista" que en definitiva está cargado de juicios de valor. Así, el tradicionalismo considera que la sociedad está conformada por una serie de hechos preestablecidos que pueden ser descubiertos mediante la correcta aplicación del método científico, el cual a su vez recomienda hacer una separación bien marcada entre el sujeto y objeto de estudio, y al hacerlo acepta la posibilidad de dividir la producción del conocimiento científico de los intereses de la comunidad científica. En este sentido Horkheimer afirma que la concepción de teoría ha sido absolutizada, como si estuviera enraizada en la naturaleza interior del conocimiento y justificada en algún modo ahistórico, es así como el saber comienza a adquirir una categoría ideológica⁸⁸.

Por otro lado, la falta de auto reflexión sobre sí misma hace que sus resultados permitan la reproducción de condiciones sociales injustas. El hecho mismo que se niegue cualquier imputación acerca de que la ciencia no es completamente objetiva, lo confirma. Para Horkheimer, la teoría tradicional desconoce que tanto las decisiones acerca de qué estudiar, y los modos de interpretar los resultados obtenidos de las investigaciones constituyen mucho más procesos sociales que procesos puramente científicos⁸⁹.

⁸⁶ Mark Hoffman. 1989. Op. Cit. 60 - 85

⁸⁷ Richard Wyn Jones. 1999. *Security, Strategy and Critical Theory*, Boulder: Lynne Rienner Publishers. Ps. 9-

28

⁸⁸ Ibid

⁸⁹ Ibid

En contraposición, la Teoría Crítica no sólo pretende describir la sociedad sino también entenderla y promover un cambio en ella. Por esta razón, busca ser tanto descriptiva como constructiva en su intento teórico, por lo cual es un ejercicio intelectual y un acto social al mismo tiempo.

Se deduce, entonces, de lo anteriormente expuesto, esta escuela tiene un origen marxista en su construcción teórica, en tanto retoma su tradición y su espíritu, sin embargo, no se asienta sobre el mismo método de análisis descriptivo. Del marxismo rescata el concepto de crítica, de reificación y su visión de que la emancipación del sistema de creencias que sostienen el capitalismo, es la pre-condición necesaria para el cambio radical⁹⁰. Por su parte, de Weber toma la crítica a los fenómenos modernos tendientes a la burocratización y racionalización extremas⁹¹.

Como resultado del Tercer Gran Debate, el diálogo interparadigmático heredó a las Relaciones Internacionales dos aspectos importantes: el primero es que ya no es posible sostener que la producción científica es objetiva; y el segundo, que se abrió un espacio a la metateoría en el campo científico, marcando así una diferencia con los períodos anteriores, en los cuales la ésta fue tratada peyorativamente⁹².

La implementación de los argumentos de la Teoría Crítica en el campo de las Relaciones Internacionales estuvo motivada por una reacción a los postulados estructuralistas del realismo elaborados por Kenneth Waltz. Su formulación cobra importancia con la obra de Robert Cox "Fuerzas Sociales, Estados y Ordenes Mundiales: Más allá de la teoría de las Relaciones Internacionales" publicada en 1981⁹³, y también con otros autores como Richard Ashley y su texto "The Poverty of Neorealism" de 1986⁹⁴.

Ashley intenta hacer una refutación en términos similares a las críticas de Eduard P. Thompson, en su libro publicado en 1978 "Miseria de la Teoría", a los argumentos de Louis Althusser a lo largo de toda su obra. En este trabajo critica los postulados marxistas estructurales del Althusser, argumentando que éste los utiliza de una manera en la cual vuelve irrelevante el aspecto político e histórico de las relaciones sociales⁹⁵. En este mismo sentido, Ashley critica el realismo estructural de Waltz, al afirmar que a pesar de sus intentos por hacer una propuesta científicamente objetiva, ésta constituye una

⁹⁰ Mark Hoffman. 1989. Op. Cit. 60 - 85

⁹¹ Alexei Páez. 2003. Charla citada.

⁹² Jim George y David Campbell, 1990. "Patherns of Dissents and the Celebration of Difference: Critical Social Theory and International Relations". En *International Studies Quarterly*. Volume 34. Number 3. September. Ps. 269-293

⁹³ Robert Cox, 1981. "Social Forces, States, and World Orders: beyond International Relations Theory. En: Robert Cox. 1996. Op. Cit. Ps. 85 - 123.

⁹⁴ Richard Ashley. 1986. "The Poverty of Neorealism". En: Robert Keohane. *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press. Ps. 255-300

⁹⁵ Edward P. Thompson. 1981. Op. Cit. 23-29

perspectiva ideológica basada en un interés cognitivo técnico o de la metodología del control⁹⁶. Además sostiene que al igual que la propuesta de Althusser, traiciona el compromiso de autonomía política de los realistas, durante el período del Primer Gran Debate entre realismo e idealismo, porque reduce la práctica política a una lógica económica y porque neutraliza las facultades críticas de los realistas del Segundo Gran Debate al proponer reglas metodológicas que vuelven a la ciencia una empresa puramente técnica⁹⁷.

Por su parte, Robert Cox elabora una tesis en la que rechaza la división entre sociedad civil y Estado, puesto que considera que ambos elementos son parte de una mismo todo, y niega que la política exterior constituya solo la expresión del interés nacional. Adicionalmente, toma de la Teoría Crítica la vinculación entre conocimiento e interés, al afirmar que la teoría siempre es para alguien y para algo, por tanto todas las teorías tienen una perspectiva, es decir una posición en el tiempo y en el espacio⁹⁸. Alrededor de esta idea, Cox afirma que la Teoría puede obrar en función de dos propósitos distintos: uno es servir como teoría de resolución de problemas (problem solving theory), dentro del marco de la perspectiva específica que utilizó como punto de partida, y; el segundo es tomar conciencia de la perspectiva en la que tuvo origen y abrir la posibilidad de establecer de una perspectiva de perspectivas.

Cox ubica al realismo estructural dentro de la teoría de resolución de problemas, debido a que constituye una propuesta ahistórica, cuyo marco de acción está fijado por una institucionalidad y unas relaciones de poder con un carácter permanente y estable. Estas a su vez tienen esta característica de estabilidad porque se las considera partes constitutivas de una estructura sistémica. Edward P. Thomson, en su crítica al estructuralismo de Althusser, ilustra bien este punto al decir que, en la estructura las variables cualquiera que sean éstas, mantienen una fijeza originaria como categorías, en este sentido, las categorías están fijas, aunque sean puestas en movimiento como partes móviles. Por otro lado, el movimiento de estas variables, solamente puede tener lugar dentro de un “campo cerrado”, representado por el sistema o la estructura; en otras palabras, “por complejos y mutuamente interactuantes que sean los desplazamientos de las partes, este movimiento queda encerrado en el interior de los límites y determinaciones globales de la estructura previamente dada”⁹⁹.

Esta visión de estabilidad y perpetuidad demuestran el sesgo ideológico del realismo estructural, puesto que al aceptar las condiciones imperantes como su marco de acción, también ayuda a reproducir sociedades injustas. “Así, mientras la teoría crítica puede servir de guía para la acción

⁹⁶ Richard Ashley. 1986. Op. Cit. Ps. 255-300

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Robert Cox. 1981. Op. Cit. Ps. 150-159

⁹⁹ Edward P. Thompson, 1981. Op. Cit. P. 138.

estratégica en la producción de un orden alternativo, en tanto que la teoría de resolución de problemas funge como guía de acciones tácticas que, de manera intencional o no, preservan el orden existente"¹⁰⁰.

1.3.1.1 La Teoría Crítica y la Cooperación Internacional

Dado que la Teoría Crítica además de describir la sociedad trata de entenderla y de promover un cambio en ella, el tratamiento otorgado a la problemática de la Cooperación Internacional en primer término se orientaría hacia la sospecha, motivada por la intención de develar los intereses en juego. La negación de la premisa de que existe un orden establecido, converge con la preocupación acerca de los orígenes de este orden y de la posibilidad de encontrar un proceso de cambio de las estructuras históricas; cambio que se puede producir gracias a la operación de las fuerzas sociales.

En un intento por proseguir con este análisis, y volviendo a la génesis de la Cooperación Internacional a mediados del Siglo XX, se pensó como un acto desinteresado, es interesante descubrir cómo ésta fue pensada como un acto desinteresado, mediante el cual los países ricos intentarían ayudar a los más pobres a conseguir niveles de bienestar similares a los que ellos mismos tenían¹⁰¹.

El problema de este planteamiento radica en la noción de "desinterés", puesto que ésta en sí misma constituye un interés invisibilizado en las sociedades. En otras palabras, "Para lo que sea, tiene que existir una forma de interés que por necesidades de la comunicación, y aún corriendo el riesgo de caer en la visión reductora, se pueda describir como interés en el desinterés o, mejor aún, como una disposición desinteresada o generosa"¹⁰².

El hecho de que la Cooperación Internacional se postule como acto desinteresado, o al menos, como alejado de la lógica utilitaria, no implica que carezca de una lógica de acción. Ésta se encuentra ubicada en el campo simbólico, específicamente el espacio correspondiente al capital simbólico,

¹⁰⁰ Robert Cox. 1981. Op. Cit. P. 153

¹⁰¹ Aunque hay autores que afirman que las primeras políticas de ayuda internacional no tuvieron un objetivo desinteresado, sino todo lo contrario. En el caso de los Estados Unidos, por ejemplo, su liderazgo en esta materia correspondía a su interés de mantener estable el flujo de dólares en los mercados mundiales, a fin de fomentar la expansión del comercio y el acceso a los recursos naturales de los países pobres. César Montúfar, 2000. "La Ruptura Geopolítica y Epistemológica del Paradigma del Desarrollo" (online) En: *Ecuador Debate* No. 51. Disponible en: www.dlh.com.ec/paginas/debate/paginas/debate5.htm, (consultado el 15 de agosto del 2004). Sin ánimo de negar esta afirmación, es importante tener en cuenta que durante esta época la pobreza estaba entendida como condiciones de vida alejadas de los estándares de bienestar de los países más desarrollados. Así, incluso la intención de promover la existencia de un libre mercado en el mundo o la democracia, encerraba la idea de que la aplicación de estos factores constituye un medio eficaz para conseguir el progreso y el desarrollo, dado que su implementación en los países más ricos les había permitido asegurar a sus poblaciones mejores condiciones de vida. Arturo Escobar. 1999. "The Invention of Development". En: *Current History*. Vol 98. No. 631. Ps 382 - 387.

¹⁰² Pierre Bourdieu. 2002. *Razones Prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona: Anagrama Editorial. P. 151.

compuesto principalmente por una base cognitiva, asentada sobre el conocimiento y el reconocimiento¹⁰³.

La introducción de la noción de capital simbólico lleva a la radicalización de la sospecha sobre los actos desinteresados, en la medida en que "Si el desinterés es posible sociológicamente, solo puede deberse a la coincidencia entre unos *habitus* predispuestos al desinterés y unos universos en los que el desinterés está compensado"¹⁰⁴.

En este sentido, se produce una economía de bienes simbólicos, en donde el acto desinteresado busca y obtiene una compensación simbólica. Este tipo de economía, tiene lugar en espacios sociales en los cuales el interés es desaconsejado y rechazado, en términos de la búsqueda de un beneficio económico, como en el caso de las relaciones familiares y domésticas¹⁰⁵, lo que también puede aplicarse para el análisis de la Cooperación o Ayuda Internacional.

La búsqueda del desinterés tiene un componente normativo muy fuerte, en tanto se asocia a la generosidad, que es en sí mismo una virtud reconocida por la sociedad, y que de alguna manera eleva a quien la practica. No obstante, tras la apariencia de virtud, hay intereses sutiles, camuflados, que son producto de unos mecanismos que exigen el desinterés¹⁰⁶.

Esta línea de razonamiento es especialmente útil para realizar un análisis de la Cooperación Internacional como un instrumento de política exterior y su función simbólica dentro de un proyecto hegemónico.

La noción de "hegemonía" desarrollada por Antonio Gramsci a inicios del siglo XX, y aplicada más tarde por Robert Cox al campo de las relaciones internacionales, ha sido utilizada para describir relaciones de dominación entre países y también como un eufemismo para el imperialismo¹⁰⁷. Sin embargo, la idea original de Gramsci tuvo una concepción alejada de la mera aplicación de la coerción, y por el contrario, próxima a la descripción de un principio político y una forma de liderazgo estratégico.

En este sentido, la hegemonía consiste principalmente en una producción discursiva para ganar el consenso activo de las masas mediante su propia organización, comenzando por la sociedad civil y en todos los aparatos hegemónicos como la escuela, la fábrica, etc.¹⁰⁸ Su aplicación requiere entonces, del

¹⁰³ Ibid

¹⁰⁴ Ibid. P. 155

¹⁰⁵ Ibid. P. 153

¹⁰⁶ Ibid

¹⁰⁷ Robert Cox. 1983. "Gramsci, Hegemony, and International Relations. An essay in method". En: Robert Cox. 1996. Op. Cit. Ps. 124-143

¹⁰⁸ Christine Buci - Glucksmann. 1982. "Hegemony and Consent: a Political Strategy". En Anne Showstack Sassoon ed. *Approaches to Gramsci*, London: Writers and Readers Publishing Cooperative Society Ltd. P. 119

uso de elementos coercitivos y consensuales, combinados en una suerte de equilibrio donde el consenso está respaldado por la posibilidad del uso de la fuerza como un medio para evitar la contestación abierta de los sectores subordinados.

Gramsci distingue la existencia de dos superestructuras, cuyas formas de funcionamiento son complementarias en la producción de hegemonía: La primera superestructura es el Estado, encargado de ejercer la dominación de manera directa por ser el que tiene en sus manos, en términos de Weber, "el uso legítimo de la fuerza", a través del cual impone de manera *legal* la disciplina en aquellos grupos que en determinados momentos no se suman al consenso y al orden imperante. La segunda es la sociedad civil que constituye el conjunto de organismos comúnmente llamados privados y que también le dan forma a la vida política del Estado. En su interior, uno de los grupos sociales integrantes el total de la sociedad civil, logra imponer su liderazgo moral e intelectual, con lo cual también genera un consenso generalizado en la sociedad civil. El consenso aparentemente espontáneo que las masas populares otorgan al grupo líder se genera históricamente por el prestigio (y consecuente confianza) que el grupo dominante tiene por su propia posición y su función en el mundo de la producción¹⁰⁹.

Así, para Gramsci el consenso generado por el grupo o clase hegemónica en el resto de la sociedad civil, es el resultado de la acción de sus intelectuales orgánicos¹¹⁰. Estos constituyen el elemento pensante y organizador de toda clase social. Son ellos lo que le dan homogeneidad, una cierta conciencia de clase al grupo social al que pertenecen y de la función que cumplen, no solo en lo económico sino también, en los campos político y social.

En el campo de la política exterior, la hegemonía es en principio la expansión de la hegemonía interna establecida por una clase social¹¹¹. En consecuencia, la hegemonía internacional se deriva de los modos de pensamiento y de acción de la clase dominante del país dominante, en la medida en que éstos han ganado aceptación en las clases dominantes de los países dominados¹¹².

¹⁰⁹ Antonio Gramsci. 1992. *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*. New York: International Publishers. P. 12.

¹¹⁰ Gramsci considera que existen dos tipos de intelectuales, los *tradicionales* y los *orgánicos*. Los tradicionales son aquellos (intelectuales, literatos, científicos, etc.) cuya posición en la sociedad deriva de las relaciones de clase presentes y pasadas, y que ocultan sus vínculos con varias formaciones históricas de clase. Por su parte, los intelectuales orgánicos tienen como función dirigir las ideas y aspiraciones de la clase a la que orgánicamente pertenecen. Ibid. P. 3-5.

¹¹¹ La economía, instituciones sociales, la cultura, y tecnología asociadas con esta hegemonía nacional se vuelven patrones a ser emulados en el exterior. No obstante, en los países de la periferia la incorporación de los modelos externos es complicada porque no logran destruir las viejas estructuras de poder. En este sentido, aunque consigan incorporar algunos elementos son menos propensos a adoptar los mismos modelos políticos que rigen al interior del hegemon. Robert Cox. 1983. Op. Cit. P. 136.

¹¹² Robert Cox. 1992. "Towards a posthegemonic conceptualization of world order". En Robert Cox. 1996. Op. Cit. Ps. 144 - 173.

Este reconocimiento de la periferia hacia la clase dominante del país hegemónico, se deriva de su posición y función dentro del sistema productivo, como ya se mencionó. Además, su aquiescencia tiene relación con lo que Gramsci denominó el *transformismo*¹¹³, que consiste en la cooptación de las élites nacionales para evitar el apareamiento de ideas contrahegemónicas y las alinea con aquellas producidas por la doctrina del hegemón¹¹⁴.

Por otra parte, en el plano internacional busca la consolidación de una estructura de valores acerca de la naturaleza del orden, la misma que cruza todo el sistema de Estados, inclusive las entidades que lo conforman¹¹⁵, es decir que busca la universalización de los intereses del país dominante.

La Cooperación Internacional como instrumento útil a la producción hegemónica, tiene entre sus principales funciones universalizar los valores del hegemón, desde el supuesto ejercicio del *desinterés*. Sin embargo, "Aunque sea cierto que cualquier sociedad ofrece la posibilidad de un beneficio universal, los comportamientos de pretensión universal, estarán universalmente expuestos a sospecha..... La crítica de la sospecha recuerda que todos los valores universales son de hecho valores particulares universalizados por lo tanto sujetos a sospecha..."¹¹⁶.

En este sentido, la Cooperación al ser un instrumento generador de consenso sobre *valores particulares universalizados*, se ha convertido en un instrumento de dominación desde la producción hegemónica.

¹¹³ El transformismo puede darse en sociedades no hegemónicas, en donde el intento de una clase social por ganar la hegemonía busca la cooptación de los líderes de las clases sociales subalternas y de aquellos considerados peligrosos para la consolidación del nuevo régimen. Antonio Gramsci. 1992. Op. Cit. 219-222.

¹¹⁴ Robert Cox. 1992. Op. Cit. Ps. 144 - 173

¹¹⁵ Ibid

¹¹⁶ Pierre Bourdieu. 2002. Op. Cit. P. 157

CAPITULO II

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL NORTEAMERICANA EN AMERICA LATINA

2.1 Introducción

El presente capítulo hace un recorrido histórico por las iniciativas de Cooperación norteamericana con América Latina, desde el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, hasta nuestros días.

El recuento, en primer lugar expone los orígenes de la Cooperación Norteamericana con los países latinoamericanos en la inmediata posguerra, hasta la década de los cincuenta. El trabajo prosigue con una reseña de las orientaciones y tendencias más importantes de la cooperación por décadas, a partir de los 60 con la Alianza para el Progreso, hasta nuestros días con el Millenium Challenge Account.

El objetivo de este trabajo consiste en poner en evidencia las vinculaciones existentes entre Cooperación Internacional y interés nacional de los donantes, y así como su uso al servicio de un proyecto hegemónico. En este sentido, en este capítulo se parte de la idea de que si bien, en términos generales y de una forma un tanto retórica, la Cooperación se definió desde sus inicios como "el conjunto de recursos y posibilidades que los países industriales ponen a disposición de los países en desarrollo con el objetivo de facilitar su progreso económico y social"¹, no obstante, ésta ha estado más motivada por el interés estratégico que por el deseo mismo de eliminar las condiciones de inequidad y desigualdad en el mundo. Adicionalmente, su aplicación ha sido un elemento importante de generación de consenso en la periferia, y ha logrado cooptar el liderazgo de los sectores más críticos de su acción, en los países receptores de ayuda.

2.2 Orígenes de la Cooperación Norteamericana en América Latina

La Cooperación Internacional surge en el orden de la posguerra, como resultado de la vivencia de medio siglo de experiencias caóticas, como la Primera Guerra Mundial entre 1914 y 1919; la Segunda Guerra Mundial entre 1939; y 1945 y la Gran Depresión de los Estados Unidos en el período intermedio. En este contexto, las naciones industrializadas buscaban el establecimiento de un orden mundial más estable y con mayores garantías para lograr consolidar una paz de largo plazo.

¹ José Antonio Alonso. 1997. "El Sistema de Cooperación Internacional al Desarrollo: consideraciones críticas". En: *Revista Sistema*. No. 138. mayo. P. 73

Durante la segunda posguerra, la consecución de este objetivo de paz y estabilidad mundial fue planteada casi en los mismos términos que al finalizar la Primera Guerra Mundial, es decir, con la propuesta de instaurar un orden institucional mundial que vigile las relaciones interestatales. En consecuencia, los países triunfadores de la Guerra decidieron establecer la ONU (Organización de las Naciones Unidas) en 1944 en la ciudad de Yalta, la cual generó un sinnúmero de organizaciones internacionales cuyo propósito era velar por el desarrollo económico y social de los pueblos menos desarrollados desde sus distintos ámbitos de especialización, por ejemplo la FAO (Food and Agricultural Organization), PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), UNICEF (United Nations International Children Found), entre muchas otras.

En el mismo año, se estableció el sistema Bretton Woods, cuyo principal objetivo fue la instauración del patrón oro, cuyo fin era prevenir procesos inflacionarios, mediante la sujeción del precio del dólar al oro². Dentro de éste sistema se crearon el FMI (Fondo Monetario Internacional) y el BM (Banco Mundial), las mismas que constituyeron el primer intento importante por reestructurar la economía del mundo, dentro de un sistema que se suponía ingenuamente neutral³.

Paralelamente comenzó el proceso de "descolonización", en el que muchos de los territorios que hasta ese entonces se encontraban bajo el dominio de las potencias imperiales iniciaron su emancipación como nuevos Estados independientes. En la mayoría de los casos, el hecho de despertar a la independencia estuvo acompañado de condiciones económicas precarias y de formas de organización políticas y administrativas poco maduras, desde la perspectiva occidental. Pero no solo los nuevos Estados independientes se hallaban en estas circunstancias, había un conjunto grande de países que también habían tenido una historia colonial, y que igualmente estaba asolado por la pobreza.

En este contexto, por paradójico que parezca, emerge la pobreza como una nueva problemática mundial que no solo tenía que ver con el ámbito interno de cada país, sino que comienza a dominar la dinámica política entre países, especialmente entre aquellos industrializados del Norte y los del Sur⁴. Así, "La cooperación empieza a cobrar el perfil que hoy la caracteriza al

² Krugman y Obstfeld, 1994. *Economía Internacional, Teoría y Política*, Madrid: McGraw - Hill. P. 607-626

³ Robert A. Pollard, 1988. *La Seguridad Económica y los Orígenes de la Guerra Fría, 1945 - 1950*, México: Ediciones Gernika. Ps. 27-60

⁴ En este sentido, "La visión de un universo geosocial sometido tanto tiempo a una aguda y despiadada devastación colonial y neocolonial, sacudió violentamente a la opinión pública mundial, y de este modo, el sórdido statu-quo de los dos tercios del conjunto humano se convierte en el problema más agudo y complejo de nuestra época". René Báez. 1991. *Teorías sobre el Subdesarrollo*. Quito: Editorial El Duende. P. 25

irrumper en el plano internacional los nuevos Estados, procedentes del proceso de descolonización"⁵.

En este período aparecen las definiciones de desarrollo, subdesarrollo y Tercer Mundo, las mismas que intentaron explicar las causas de la pobreza que asolaba a gran parte del mundo. Entre las teorías más difundidas, estaba aquella que proclamaba la necesidad de mejorar los flujos de capitales a los países pobres para promover su modernización económica y social en términos de mejorar del nivel adquisitivo y de industrialización.

"El razonamiento es más o menos como sigue: El bajo nivel de ingreso global y per cápita, consecuencia de la baja productividad de los países atrasados, determina una exigua capacidad de ahorro que, a su vez, origina una débil inversión y un lento proceso de acumulación de capital real que impiden -así se cierra el círculo- crecimiento satisfactorio del ingreso, el empleo y el bienestar"⁶

Desde la perspectiva económica, la estrategia concebida para suplir esta falta de capital buscaba un programa internacional de inversiones que provea de la maquinaria y la tecnología necesarias para la industrialización de los países pobres⁷.

Desde el punto de vista social, el foco principal de atención era la modernización, en consecuencia "El desarrollo era cuestión de introducir gradualmente las orientaciones "correctas" - valores y normas - en las culturas del mundo no occidental, para así permitir a sus pueblos aprovechar las modernas instituciones económicas y políticas occidentales creadoras de riqueza"⁸.

Esta teoría, entre otros argumentos, afirmaba que la modernización social influiría sobre la reducción paulatina de la tasa de fertilidad. Aunque esta doctrina de pensamiento fue dominante en el período de posguerra, su capacidad predictiva de la realidad se fue agotando con el tiempo, por lo cual décadas más tarde comenzaron a aplicarse métodos de control de la natalidad.

Siguiendo los mismos lineamientos del paradigma de industrialización y modernización, en América Latina se implantó el modelo de "crecimiento hacia adentro", basado en la premisa de que los países debían sustituir sus importaciones como un medio para salir del subdesarrollo.

⁵ Angel Martínez. 1996. "La Cooperación Económica en el Contexto Mundial". En: Angel Martínez coord. *Visión Global para la Cooperación para el Desarrollo*, Barcelona: Icaria Editorial. Ps. 25-100

⁶ Ibid. P. 49

⁷ César Montúfar. 2002. *Hacia una teoría de la asistencia internacional para el desarrollo. un análisis desde su retórica*. Quito: Corporación Editora Nacional y Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar. P. 42

⁸ Alejandro Portes. 2001. "El Neoliberalismo y la Sociología del Desarrollo: Tendencias emergentes y efectos inesperados". En: Rolando Franco coord. *Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia, Estudios en homenaje a Aldo E. Solari*. México: CEPAL y Siglo XXI Editores. P. 62.

Esta fase comenzó aproximadamente a mediados de los años 30, como respuesta a la crisis del 29 conocida como la Gran Depresión⁹.

Dentro de este paradigma, el desarrollo económico y social no se encontraban divorciados sino que fueron vistos como complementarios y dependientes de la función Estatal. De este modo el Estado asumió los roles de regulador, interventor, planificador, empresario y responsable de lo social "a efectos de contribuir al funcionamiento del nuevo modelo (...) cuyo motor era el mercado interno"¹⁰.

Entre los mecanismos que utilizó este modelo estatal, también conocido como desarrollista, estuvo la imposición de aranceles para proteger la industria nacional de la competencia internacional. Paralelamente, se implementaron actividades que permitieran la creación de las condiciones necesarias para llevar a cabo productivas (construcción de infraestructura, provisión de energía eléctrica, etc.). En este período, la política social se orientó a la protección y estimulación de la clase media, debido a que en ésta residía la capacidad para dinamizar el mercado interno.

En la escena internacional, había una atmósfera de creciente preocupación por la temática del desarrollo y de la estabilidad económica mundial, en medio de la cual los Estados Unidos, bajo la presidencia de Harry Truman, lanzaron el denominado Punto Cuarto en 1949.

El deseo de otras regiones del mundo de acceder a un programa de ayuda similar al Plan Marshall para Europa, entre ellas América Latina creó una gran presión sobre el hegemón. Los Estados Unidos, no obstante, no estaban dispuestos a hacer una inversión similar en su patio trasero, pero tampoco podrían mantenerse al margen de las peticiones explícitas de los países latinoamericanos. Por otra parte, ya para esta época la oposición entre Estados Unidos y la Unión Soviética se había hecho por demás evidente, dando paso al período conocido como la Guerra Fría y con ella a una etapa de competencia por mantener zonas de influencia política e ideológica.

En este contexto, se crea el Punto Cuarto diseñado para proveer asistencia técnica y financiera para los países subdesarrollados. "Según Robert Wood, el programa Punto Cuarto nació como una manera de evitar la extensión de programas como el Plan Marshall para Europa a otras regiones del mundo, especialmente América Latina".¹¹ Su importancia radica en la declaración

⁹ Rolando Franco, 1997. "Paradigmas de la Política Social en América Latina". En: Rafael Menjivar Larín, Dirk Kruijt, Lietke van Vucht Tijssen Eds. *Pobreza, Exclusión y Política Social*. (online), San José, FLACSO - Sede Costa Rica, Universidad de UTRECHT, UNESCO - Programa MOST. Disponible en: <http://www.unesco.org/most/povpobre.htm>. (consultado el 15 de diciembre del 2003)

¹⁰ Rolando Franco, 1997. Ibid.

¹¹ Cesar Montúfar. 2002. Op. Cit. P. 58.

abierta de la oposición al Comunismo y de su pretensión de alinear a los países del Tercer Mundo en pro del Capitalismo. La retórica de este programa se orientó hacia el reforzamiento de toda idea contraria a los principios del comunismo, entre las que encontramos la democracia, la libertad individual, el libre comercio, la negación del imperialismo, entre otras.

Adicionalmente, la concepción misma del modelo de cooperación que los Estados Unidos promovían al interior del Programa Punto Cuarto, se asentaba sobre el paradigma del desarrollo que mencionamos anteriormente. En este sentido, Harry Truman en el discurso para el lanzamiento oficial del programa dijo que los norteamericanos podrían poner a disposición de la gente que ama la paz los beneficios de su conocimiento técnico, para ayudarlos a concretar sus aspiraciones de una mejor vida. Y en cooperación con otras naciones, fomentar la inversión de capital en áreas que necesitan desarrollo¹².

En la década de los años 50 se gestó el marco legal bajo el cual operaría más tarde la Cooperación Internacional norteamericana. En 1948 se creó el ECA (Economic Cooperation Agency) encargada de las labores de reconstrucción de Europa, dentro del marco del Plan Marshall. Para 1952 se diseñó la Mutual Security Act la misma que sirvió para proveer de ayuda a los nuevos países independientes del Sudeste Asiático, y también del Medio Oriente, como Jordania, Filipinas, Vietnam, entre otros. Este programa de ayuda fue administrado por el MSA (Mutual Security Agency) que vino a reemplazar al ECA¹³.

A mediados de los años 50, en 1954 el Gobierno norteamericano dictó el PL 480 (Public Law 480), que constituyó el marco legal para la implementación de programas de ayuda alimentaria destinado a los países más pobres del planeta.

Durante el período de posguerra, hasta finales de los años 50 los Estados Unidos no prestaron mayor atención a las tareas cooperativas con América Latina, excepto por el Programa Punto Cuarto, que tampoco fue diseñado para ayudar a la región de manera exclusiva, ni aportó recursos significativos para su desarrollo.

De hecho, entre 1945 y 1952, que fue el período en el que se aplicó el Plan Marshall para Europa, América Latina recibió como región menos ayuda económica de los Estados Unidos que de otros países como Bélgica y Luxemburgo. Entre 1948 y 1958, Latinoamérica se

¹² Harry Truman, January 20, 1949. "Truman's Inaugural Address". (online) *Truman Museum and Library* Disponible en: www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inaugural20jan1949.htm. (consultado el 26 de Diciembre del 2003).

¹³ DAC, 2003. *DAC History*. (online) DAC. Disponible en: www.oecd/dac.org (Consultado el 24 de Diciembre del 2003)

benefició solamente del 2.4% del total de ayuda económica que los norteamericanos pusieron a disposición del resto de países receptores de cooperación¹⁴.

2.3 La Década de los 60 y La Alianza para el Progreso

La cooperación norteamericana hacia América Latina durante los 60 mantuvo la misma idea de desarrollo y los mismos móviles políticos y económicos que durante las dos décadas pasadas. En este sentido, en el plano político fue la contención al comunismo el objetivo principal, mientras que en el campo económico, la idea de estabilidad y la garantía del acceso a nuevos mercados y a fuentes de materias primas fueron prioritarias.

Es en este período que la política norteamericana adquiere una visión menos aislacionista de su propio interés nacional, en la que su bienestar no está separado de las condiciones en las que vive el resto del mundo. Así, en los 60, los Estados Unidos institucionalizaron su sistema de cooperación con la creación de la USAID (United States Agency for International Development) y más tarde con la Alianza para el Progreso, bajo la presidencia de John F. Kennedy.

Los rubros recibidos por América Latina en concepto de Cooperación o Ayuda para el Desarrollo, hasta este momento habían sido mínimos. Sin embargo, la presidencia de Kennedy, y su aparentemente mayor compromiso con el desarrollo del Tercer Mundo, y en especial con América Latina, proveían un nuevo entusiasmo a la región.

El creciente miedo a la influencia Soviética y Cubana sobre el resto de países latinoamericanos permitió que se implementara la Alianza para el Progreso, que según el gobierno norteamericano, era equivalente a un Plan Marshall para América Latina. Desde Washington se comprometió la entrega de \$20 mil millones de dólares en asistencia, a manera de préstamos y donaciones. Además se convocó a los gobiernos del subcontinente a invertir \$80 mil millones de dólares como contraparte¹⁵. La novedad que introdujo este programa fue la idea de que el crecimiento económico, la democracia y la estabilidad política mantendrían alejados del comunismo a los países pobres.

En lo económico, la Alianza para el Progreso tomó las premisas rostowianas sobre las etapas del crecimiento económico de los países, como lo confirma la siguiente cita: “La teoría del desarrollo económico de W.W. Rostow, quien propone “etapas de crecimiento”, especialmente aquella correspondiente al impulso inicial, provee la premisa fundamental para la mayor parte

¹⁴ Peter Smith. 2000 *Talons of the Eagle*. New York: Oxford University Press. Ps. 190-216

¹⁵ US Department of State, 2003. *Alianza para el Progreso*. (online) US Department of Estate. Disponible en: <http://future.state.gov>, (consultado el 26 de Diciembre del 2003)

del planeamiento sobre desarrollo en la recientemente creada Agencia Norteamericana para el Desarrollo"¹⁶

De acuerdo con la teoría de Rostow, los países se encontraban en etapas diferentes de crecimiento, las mismas que podrían resumirse en 5 categorías: la sociedad tradicional, las condiciones previas para el impulso inicial, el impulso inicial, la marcha hacia la madurez y la era del gran consumo en masa¹⁷. El crecimiento económico se logra cuando se alcanza el nivel del impulso inicial, que es "el intervalo en el que, por fin, se superan todos los viejos obstáculos y resistencias contrarios a un crecimiento permanente"¹⁸.

Conforme a la lectura rostowiana del crecimiento económico, los países pobres en general se encontraban en la fase de la sociedad tradicional y por tanto los programas dedicados a impulsar el desarrollo debían orientarse a promover la transición entre la sociedad tradicional y el impulso inicial.

La influencia que tuvo la ideología que entrañaba la Alianza para el Progreso en la conformación institucional de los países en desarrollo, venía dada por un elemento clave: la condicionalidad. Las líneas generales de este programa se orientaban hacia la consecución de un mayor involucramiento de los receptores de ayuda en los proyectos de cooperación¹⁹. Específicamente, se requería como condición previa para el desembolso de recursos, una planificación central que establezca prioridades, metas y objetivos²⁰.

La idea del uso de este tipo de condicionalidad, desde la perspectiva de este trabajo, era buena debido a que permitía considerar tanto la postura del donante como la del país receptor en la búsqueda del tan ansiado "desarrollo", lo cual optimizaría el uso y los resultados de los recursos invertidos en la cooperación. Sin embargo, paulatinamente la condicionalidad fue cambiando de matiz hasta llegar a convertirse en un instrumento coercitivo, porque siempre estuvo subordinada a la política de seguridad y porque lejos de considerar la postura del receptor sirvió para garantizar los intereses del donante.

Ahora bien, dejando de lado la concepción del desarrollo que entrañaba la Alianza para el Progreso, es importante decir que las consecuencias políticas tomaron un camino diferente. En

¹⁶ USAID, 2002. *USAID History*. (online) USAID. Disponible en: http://www.usaid.gov/about_usaid/usaidthist.html, (consultado el 23 de diciembre del 2003)

¹⁷ Rostow, 1961. *Las etapas del crecimiento económico. Un Manifiesto No Comunista*. México: Fondo de Cultura Económica. P. 16

¹⁸ René Baez, 1991. Op. Cit. P. 60.

¹⁹ USAID, 2003. Op. Cit.

²⁰ César Montúfar, 2002. Op. Cit. Ps. 77-88.

la convulsionada América Latina de aquella época surgieron muchas críticas a este programa de ayuda, especialmente de aquellos partidarios de la teoría de la dependencia.

Según esta perspectiva, "el subdesarrollo no es pecado de omisión de los países al margen de la industrialización moderna, sino un proceso activamente manejado, en el cual los términos de intercambio se manipulan en detrimento de los productores de bienes primarios y los Estados más débiles"²¹.

La teoría de la dependencia aducía que los precios de las materias primas, producidos principalmente por los países subdesarrollados se ven paulatinamente reducidos, en comparación con los bienes industriales que tienen necesidad de importar, generando así una transferencia de valor a favor de los países más ricos y, por ende, en perjuicio de los más pobres²².

Otros autores como Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto complementaron esta perspectiva con un análisis de las relaciones internas de clase de los países en condiciones de dependencia. Su tesis argumentaba que al interior de cada estado existen redes de intereses e interacciones que vinculan a ciertos grupos sociales con los intereses del capital extranjero. Así, en situaciones de dependencia, las decisiones que afectan a la producción o al consumo de una cierta economía se toman en función de los intereses de las economías desarrolladas y no de los intereses nacionales como cabría pensar²³.

La propuesta de los teóricos de la dependencia enfatizó en la idea de que el modelo de crecimiento hacia adentro, implantado desde hacía más de una década atrás, lograría industrializar a los países latinoamericanos y a la vez consolidar un mercado interno capaz de consumir esta producción industrial. Los partidarios de esta alternativa consideraban que era el medio más idóneo para alejar a los países de las crisis internacionales y de eliminar una dependencia económica y política, que en esta época comenzaba a sentirse y a molestar²⁴. Este planteamiento apuntaba hacia una mayor intervención del poder político en la vida de las naciones con el propósito de proteger la industria, sustituir importaciones, generar exportaciones nuevas y planificar el desarrollo desde el aparato estatal²⁵.

²¹ Alejandro Portes, 2001. Op. Cit. P. 62.

²² José Luis Sampedro, 1974. *Conciencia del Subdesarrollo*, Navarra: Salvat Editores y Alianza Editorial. P. 61-88

²³ Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, 1976. *Dependencia y Desarrollo en América Latina: Ensayo de Interpretación Sociológica*. México: Siglo XXI Editores. Ps. 11-37

²⁴ Guillermo O'Donnell, 1972. *Modernización y Autoritarismo*, Buenos Aires: Paidós. Ps. 63-125

²⁵ Demetrio Boersner, 1996. *Relaciones Internacionales de América Latina*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad. Ps. 227-254

Desde esta postura, se hizo una lectura menos benévola de los propósitos de la Alianza para el Progreso y en general de toda propuesta de ayuda o cooperación proveniente de los norteamericanos. Se argumentó que su utilidad real estaría en dar continuidad al status quo imperante, tanto en el ámbito internacional como al interior de cada país. Es decir, se consideraba que este proyecto ni cambiaría la situación de dependencia de los latinoamericanos, ni aportaría las condiciones para un cambio en la estructura social interna, que permita una mejoría en cuanto a los problemas de exclusión y desigualdad existentes en esas sociedades. De hecho, una de las principales convicciones de esta línea de pensamiento consistía en que la política norteamericana, al igual que sus programas de ayuda, eran una mera manifestación del imperialismo norteamericano, para proteger sus intereses económicos en América Latina y para mantener el sistema capitalista mundial²⁶.

Por otra parte, las reformas enunciadas por la Alianza para el Progreso parecían tener la intención de entrometerse en los asuntos internos de cada Estado. Es así que, muchos de los gobiernos latinoamericanos, que en otras circunstancias hubieran cooperado fácilmente, temían que a cambio de la ayuda norteamericana tuvieran que ceder soberanía y autonomía²⁷.

La intromisión norteamericana en los asuntos internos latinoamericanos no fue una simple impresión alejada de toda realidad. Los mecanismos para promover las reformas institucionales internas, que la Alianza para el Progreso impulsó, se confundieron con la política intervencionista norteamericana porque uno de sus objetivos más importantes era impedir la instauración de regímenes comunistas en la región, lo cual tuvo como consecuencia el apuntalamiento de las elites tradicionales opuestas a las modernizaciones sociales y políticas en cada país.

Adicionalmente, como ya se mencionó, el uso de la condicionalidad fue gradualmente convirtiéndose en un instrumento de la política de contención del comunismo, al servicio de la lucha ideológica de la Guerra Fría. Esta situación, además de su finalidad utilitaria, tiene una vinculación directa con las percepciones norteamericanas sobre los países latinoamericanos y su manera de conducirse. En este sentido, un análisis político las relaciones entre Estados Unidos y América Latina han estado marcadas por una figura conocida como la "imagen dependiente", que consiste en percibir al otro como un niño, incapaz de tomar y afrontar sus propias decisiones sin la ayuda de otro Estado más fuerte.

²⁶ Martha Cottam, 1994. *Images and Intervention, U.S. Policies in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. Ps. 178-183

²⁷ Frank Niess, 1999. *A Hemisphere to itself: a History of US - Latin American Relations*, London and New Jersey: Zed Books Ltd. P. 174.

Bajo este enfoque, los norteamericanos nunca trataron a los latinoamericanos como iguales, porque no los veían así, más bien estaban convencidos de que lejos de su influencia, su propia incapacidad e inferioridad, los haría caer bajo la influencia de otro Estado fuerte, específicamente la Unión Soviética²⁸.

Lejos de este sutil análisis, la teoría de la dependencia enfatizaba en la dominación que ejercían los norteamericanos sobre América Latina fomentando la oposición a la política exterior norteamericana. La idea de que América Latina estaba sometida a la voluntad imperialista de los Estados Unidos ganó popularidad, aún cuando las ideas marxistas gozaban de aceptación solamente en pequeños segmentos de población, especialmente los sectores medios, salvo en el caso chileno.

La oposición se agudizó a medida en que se hacía más evidente la relación existente entre los intereses económicos norteamericanos y su voluntad cooperativa. Así, en pleno auge de la teoría del deterioro de los términos de intercambio, se planteó seriamente la idea de que la cooperación norteamericana no compensaba las pérdidas ocasionadas a las economías subdesarrolladas, por su ubicación marginal en el comercio mundial y en la división internacional del trabajo, de la cual la potencia se beneficiaba²⁹.

Por otra parte, la Alianza para el Progreso nunca llegó a desembolsar todo el dinero que había comprometido, lo que se debió a la recesión económica norteamericana que enfrentó durante la siguiente década.

Finalmente, en lo que concierne al plano operativo, la Cooperación Internacional Norteamericana tuvo lugar principalmente en términos bilaterales, es decir, los actores estatales fueron los protagonistas de esta dinámica. Aún cuando la política norteamericana apoyó y promovió la instauración de todo un aparataje institucional a nivel internacional capaz de supervisar las relaciones entre países, la dinámica de la cooperación fue impulsada desde el gobierno central en directa relación con los gobiernos de los países receptores de ayuda.

2.4 Los Años 70: El Cambio de Paradigma

En la década de los 70 comenzó a gestarse un cambio en la manera de ver y explicar el desarrollo y por consiguiente de enfocar, programar y aplicar la Cooperación Internacional. En esta etapa el paradigma cambió debido a que entró en vigencia el modelo neoliberal. Su visión rompió con las concepciones anteriores al dejar de lado la perspectiva histórica de las causas del desarrollo y del subdesarrollo y al dar prioridad a los aspectos económicos sobre los políticos y

²⁸ Martha Cottam, 1994. Op. Cit. Ps. 14-35

sociales, como estrategia para alcanzar más elevados niveles de crecimiento económico y bienestar social.

Durante esta época, los Estados Unidos entraron en una profunda recesión económica, como consecuencia de los altos costos en los que habían incurrido durante la Guerra de Vietnam³⁰ y debido al incremento de los precios del petróleo. En estas circunstancias, los norteamericanos vieron crecer el desempleo al interior de su nación de forma paralela al aumento de los precios de sus productos en el mercado internacional³¹.

Además del debilitamiento de la posición económica norteamericana, su la influencia política también menguó, debido al fortalecimiento de nuevos actores como Japón y la Unión Europea. Este período marcó el fin de la hegemonía norteamericana sobre el mundo, la misma que se mantuvo intacta durante toda la postguerra hasta finales de los 60, aproximadamente³².

La necesidad de revitalizarse económicamente hizo que el Presidente Richard Nixon, abandone la paridad cambiaria del patrón oro en 1971, como el mecanismo más eficaz para poder devaluar libremente su moneda y así, expandir su economía. Consecuentemente los Estados Unidos se retiraron del sistema Bretton Woods, que ellos mismo impulsaron a mediados de los cuarenta.

La eliminación de la convertibilidad del dólar trajo una impresionante liquidez de divisas norteamericanas en el mercado mundial, lo que permitió que el sistema financiero internacional coloque sus excedentes monetarios en la periferia con una reducción en los controles financieros. Esto también estuvo acompañado de una evaluación positiva de las posibilidades de pago de los países del Sur³³. Como resultado se generó un sobreendeudamiento del Tercer Mundo, cuyas implicaciones aparecerían una década más tarde generando una grave crisis económica que se conocería con el nombre de "crisis de la deuda".

Debido a la necesidad de crecimiento económico, los Estados Unidos también ejercieron una gran presión a nivel mundial. De hecho, además de las medidas financieras y monetarias adoptadas, promovieron fuertemente el comercio internacional en términos favorables para ellos. Es así que, dentro del marco del GATT, impulsaron la eliminación de barreras arancelarias. No obstante, la presión de los países subdesarrollados por obtener una mejor

²⁹ Frank Niess, 1999. Op. Cit. P. 176

³⁰ Con respecto a los efectos de la Guerra de Vietnam, Paul Little afirma lo siguiente: "Los grandes déficit presupuestarios que generó en la economía norteamericana provocaron, junto con el alza del precio del petróleo, una década de recesión incesante, alto desempleo e inflación". Paul Little, 1991. *Estados Unidos Posmoderno*. Quito. Editorial El Conejo. P. 108

³¹ Krugman y Obstfeld, 1994. Op. Cit. Ps. 607-626

³² Robert Cox. 1983. "Gramsci, Hegemony, and International Relations. An essay in method". Robert Cox. 1996. *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press. Ps. 124-143

ubicación dentro de la división internacional del trabajo y del comercio mundial, logró que se establezcan algunos acuerdos beneficiosos a su favor, entre ellos el Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias, vigente desde 1976 hasta la actualidad con algunas modificaciones³⁴.

Los países subdesarrollados habían organizado toda una propuesta para poder cambiar la situación en la que se hallaban, la misma que estaba orientada hacia la instauración de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). Articulados dentro del Grupo de los 77³⁵, establecieron 5 puntos como los principales objetivos de su propuesta: mejorar los precios relativos de las materias primas; tener un mayor acceso al capital internacional, removiendo las constricciones legales a la expropiación; establecer una meta del 0.7% de Producto Interno Bruto por concepto de Cooperación Internacional a favor de los países más pobres; lograr la transferencia de tecnología; y mejorar el acceso al crédito internacional³⁶.

En resumen, los países subdesarrollados con el NOEI buscaban lograr una mejor distribución del ingreso en el sistema internacional, promover sus intereses económicos colectivos y estar más vinculados a los beneficios del comercio mundial.

Esta demanda, alcanzó su punto más alto de presión durante el período conocido como la "Crisis del Petróleo" que tuvo lugar entre 1973-1974. Su origen está ligado a la oposición de los países productores de petróleo al apoyo que tanto los Estados Unidos como Holanda brindaron a Israel en la guerra de Yom Kippur. Como medida de presión, los precios del petróleo subieron exorbitantemente: Así, "En marzo de 1974, el precio del petróleo se había cuadruplicado respecto de su precio anterior a la guerra, pasando de 3 dólares por barril a 12 dólares por barril"³⁷.

En ese momento en el mundo había una enorme liquidez de fondos provenientes tanto del incremento del precio del petróleo como de la eliminación del patrón oro. Según Robert Gilpin, este excedente de dólares en el mercado, fue reciclado, desde el consumidor de petróleo hacia el

³³ Alberto Acosta, 1991. "La lógica del Capital Financiero en el Ecuador". En: ILDIS, *Ecuador el Reto de la Economía Mundial*, Quito: ILDIS, El Duende, Abya-Yala, Ps. 95-144

³⁴ Mediante este sistema de excepción arancelaria, se pretendía beneficiar a todos los países del mundo que tuvieran un bajo nivel de desarrollo, grupo dentro del cual estaban incluidos los países de la región andina. Este programa estableció preferencias arancelarias en términos de franquicia aduanera para unos 4.100 productos de toda clase: agrícolas, manufacturas y productos semi manufacturados. El SGP se renueva anualmente y sigue vigente hasta el momento. Proyecto SICA / MAG. *Preferencias Unilaterales Otorgadas por los Estados Unidos*. (online) SICA. Disponible en: <http://www.sica.gov.ec>. (consultado el 8 de Agosto de 2003)

³⁵ El Grupo de los 77 (G-77) se fundó el 15 de junio de 1964, por 77 países en desarrollo, al final de la primera sesión celebrada por la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) en Ginebra. Aunque más tarde los miembros del G-77 sumaron 135, el nombre se mantuvo debido a su simbolismo histórico. G-77, 2003. *What is the Group of 77?* (online) G-77. Disponible en: www.g77.org. (consultado el 30 de Diciembre de 2003)

³⁶ Peter Smith, 2000. Op. Cit. P. 209

productor en forma de préstamos internacionales, "A través de una compleja cadena de intermediación financiera, los bancos comerciales reciclaron el superávit de los productores hacia los consumidores más necesitados. Así a continuación del trauma del sacudón petrolero, se cree que el mercado trabajó de manera eficiente para restaurar el equilibrio del sistema"³⁸. Los préstamos se otorgaron principalmente a países de desarrollo intermedio, productores de petróleo, como Argentina, Brasil, México, Venezuela, entre otros, a través de la acción de las agencias internacionales multilaterales³⁹.

La trascendencia de este período histórico radica en que desató un debate, entre los países del Norte y los del Sur, enfocado en establecer una nueva concepción del desarrollo. No obstante, la propuesta de implantar un orden económico internacional alternativo no fue bien acogida por los países industrializados, puesto que desató el temor de enfrentar un choque de intereses, como ya había ocurrido⁴⁰. Es más, "La oposición más fuerte e influyente vino de E.E.U.U. que lo consideró como una amenaza a la estabilidad económica y a la seguridad nacional de los países miembros de OECD" (Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo).

La idea de tener acceso restringido a los recursos necesarios para la producción y de realizar transferencias de poder a los países de la periferia atemorizaba a los grandes centros industriales. La inseguridad que causaba en Occidente el hecho de que el Tercer Mundo cuente con una cuota importante de poder, venía de la perenne idea de la incapacidad del Tercer Mundo para manejar adecuadamente temas de importancia mundial en lo económico y político.

Además, la problemática entre los países del Norte y los del Sur comenzó a ser vista como un asunto de dimensiones globales. Se concluyó que el manejo, generalmente malo, de los problemas del Sur tenían directa incidencia sobre los intereses de los países industrializados: "La idea era que ésta (la pobreza), lejos de producirse solo por iniquidades en el comercio internacional, tenía que ver con problemas como la corrupción, ineficiencia y mala administración de los gobiernos de los países subdesarrollados"⁴¹.

Este análisis encontró sustento en la teoría de la interdependencia, mencionada en el capítulo anterior, cuyo argumento principal afirma que en el mundo existe una dependencia mutua de los actores⁴². Este paradigma tuvo un gran impacto en el orden mundial puesto las ideas de que todos estamos en un mundo con recursos compartidos y de que las decisiones de unos

³⁷ Krugman y Obstfeld, 1994. Op. Cit. P. 649.

³⁸ Robert Gilpin, 1990. *La Economía Política de las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. P. 332 - 333.

³⁹ Ibid. P. 333.

⁴⁰ Cesar Montúfar, 2002. Op. Cit. P. 104.

⁴¹ Ibid. P. 106.

⁴² Joseph Nye. 2003b. *Understanding International Conflicts*, New York: Longman. Ps. 185-213.

inevitablemente afectan al resto de países, comenzaron a justificar las interrelaciones estatales, e incluso nuevas formas de intervencionismo.

Como respuesta, el discurso hegemónico tuvo el objetivo de limitar las demandas reivindicativas del mundo subdesarrollado y además vigilar más estrechamente las decisiones internas de los países, a fin de mantener bajo control los conflictos potenciales.

Es así que la teoría de la interdependencia tuvo una aplicación retórica en el plano real, yuso estuvo muy vinculado a la "imagen dependiente" en el tratamiento que se dio al mundo subdesarrollado y a América Latina. En este sentido, en el análisis las problemáticas del Sur estuvo siempre presente, aunque de manera solapada, la convicción de que los países pobres tenían gobiernos ineficientes para manejar sus propios problemas, y que por esta razón sus propios conflictos, pese a estar circunscritos a los límites nacionales, podrían tener efectos de alcance global.

En este sentido se pronunció el Secretario de Estado norteamericano Henry Kissinger, en un discurso ante la sexta sesión especial de la Asamblea General de Naciones Unidas, el 15 de abril de 1974, en el que afirmaba que (en referencia a la crisis del petróleo): "Todos estamos comprometidos en una empresa común. Ninguna nación ni grupo de naciones puede beneficiarse trasponiendo los límites que sustentan el crecimiento económico mundial. Nadie logra beneficios basando el progreso en pruebas de fuerza"⁴³

Se inició entonces una campaña de desprestigio contra las formas de organización del Tercer Mundo, y la teoría de la dependencia se convirtió en el centro de todas las críticas. La principal razón era su fracaso al predecir las fallas del modelo de sustitución de importaciones para: contrarrestar la penetración del capital externo en los países subdesarrollados⁴⁴; lograr mejores niveles de desarrollo; y para explicar el fenómeno de los países del sudeste asiático, conocidos como los "tigres asiáticos", que lograron altas tasas de crecimiento económico, industrialización y una mejor inserción internacional que América Latina en general.

⁴³ Robert Keohane, 1993. *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*, Buenos Aires: GEL. P. 21

⁴⁴ El proceso de consolidación del mercado interno, en realidad, produjo su "internacionalización" al permitir la penetración de las multinacionales, y por ende, de capital extranjero a gran escala. Este proceso no tuvo iguales consecuencias para todos los países dependientes, más bien marcó una división dentro el Tercer Mundo en periferia y semiperiferia, en términos de Wallerstein. Así, únicamente aquellos países latinoamericanos que habían logrado alcanzar un cierto nivel de industrialización, entraron en una etapa que, Peter Evans la denomina como de "desarrollo dependiente", en otras palabras, pasaron a formar parte de la semi-periferia, situación en la cual su posición frente a los centros industriales es relativamente mejor que aquella de la periferia, pero aún desventajosa; mientras que en la periferia, constituida por el conjunto de Estados que hasta es momento no había logrado algún nivel de industrialización, la transición hacia una mejor posición dentro del sistema internacional se volvió imposible. Peter Evans, 1979. *Dependent Development. The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*. Princenton and New Jersey: Princeton University Press. Ps. 14-54.

Las críticas argumentaban que este modelo omitía los principios básicos de las ventajas comparativas, además que la protección era desfavorable para la agricultura, lo cual limitaba las exportaciones y finalmente, aducían que la intervención del Estado conducía a grandes ineficiencias⁴⁵.

El modelo de sustitución de importaciones también comenzó a ser cuestionado. Se adujo que su mayor problema no estaba tanto en su supuesto agotamiento, sino más bien en los deficientes mecanismos utilizados para promoverlo. Es decir, su principal falencia se debía a que las estrategias empleadas habían completado ya su ciclo y estaban transformándose en instrumentos caros e ineficaces⁴⁶. Por otra parte, y de manera paradójica, la sustitución de importaciones desembocó en un proceso de importación masiva de materias primas, bienes intermedios y productos finales para sostener el proceso de industrialización. La incipiente producción industrial latinoamericana se enfrentó a erráticos precios internacionales y a una escasa productividad de los sectores exportadores. Todos estos factores produjeron una severa crisis en la balanza internacional de pagos.

En consecuencia se produjo un cambio de modelo político y económico. En algunos países latinoamericanos como Argentina y Chile, el modelo de crecimiento hacia adentro efectivamente dejó su vigencia efectiva en esta misma década y cedió paso a la aplicación de una política económica neoliberal, que más adelante se generalizaría para toda la región, y cuya ejecución estuvo a cargo de gobiernos militares autoritarios, auspiciados y protegidos por la política norteamericana de contención al comunismo. Estos constituyeron los inicios del período de transición desde el paradigma del Estado Desarrollista y del modelo de crecimiento hacia dentro, hacia el modelo de libre mercado y de crecimiento hacia fuera en toda América Latina.

Con respecto a la Cooperación Internacional, pese al predominio de la retórica de la interdependencia, en esta década los montos de ayuda norteamericana descendieron fuertemente. En 1971 el Senado norteamericano, por primera vez desde el período de posguerra, rechazó el presupuesto de ayuda para los años 1972 - 1973. Algunas causas se encontraron para esta actitud, entre ellas tenemos: 1) la oposición a la Guerra de Vietnam; 2) la idea de que la ayuda estaba muy concentrada en programas militares de corto alcance; y 3) la percepción de que la ayuda para el desarrollo tenía programas que producían pocos resultados para la política exterior de los Estados Unidos⁴⁷.

⁴⁵ Valpy FitzGerald, 1998. "La CEPAL y la teoría de la industrialización", (online) *Revista de la CEPAL*. No. Extraordinario. Disponible en: <http://www.eclac.cl> (consultado el 16 de marzo del 2004). Ps. 47-61

⁴⁶ Alejandro Foxley, 1995. *Para una Democracia Estable: Economía y Política*. Santiago de Chile: Editorial Aconcagua. Ps. 67-132

⁴⁷ USAID, 2003. Op. Cit.

Como resultado de esta crisis de financiamiento de la Cooperación Internacional, se diseñó una estrategia de focalización, mediante la cual concentró su atención en los sectores más pobres de los países subdesarrollados. Esta era una medida para hacer más eficiente la asignación de recursos, y evitar la inversión en gastos innecesarios. Adicionalmente, la preocupación en la satisfacción de "las necesidades humanas básicas" se convirtió en el objetivo central de este cambio.

Paralelamente, el objetivo de la ayuda bilateral se concentró en compartir la experiencia norteamericana en temas técnicos y en productos para resolver los problemas de desarrollo. Es decir, la asistencia técnica reemplazó las transferencias de grandes cantidades de dinero, de bienes de capital, o la construcción de infraestructura. Estas modificaciones se implementaron mediante el decreto del Acta de Ayuda Externa, y siguen vigentes en su mayoría hasta la actualidad⁴⁸.

Sobra decir que, tanto la retórica de la Cooperación Internacional como el paradigma del desarrollo que surgieron en los años 70, aunque han tenido algunas modificaciones, se encuentran vigentes hasta el momento con mucha mayor fuerza. Además continúan dominando y articulando las acciones que entraña la Cooperación sin oponerse a los intereses de los países donantes, sino a su servicio.

2.5 La Década de los Ochenta

Tanto las fallas del modelo de crecimiento hacia dentro, para resolver la crisis del Tercer Mundo, como el grave endeudamiento externo de estos países dieron paso a una ruptura radical con el modelo del Estado Desarrollista, para retomar el paradigma del liberalismo clásico reformulado en lo que hoy conocemos como neoliberalismo. La vigencia de este nuevo esquema estuvo impulsado desde los centros industriales del mundo, encabezados por Estados Unidos con Ronald Reagan en la presidencia y por el liderazgo de Margaret Thatcher en Inglaterra.

En estas circunstancias, la Cooperación Internacional tuvo una marcada influencia sobre la configuración Estatal de los países latinoamericanos, en la manera de conducir sus asuntos económicos, políticos y sociales.

⁴⁸ Ibid.

El fracaso de las propuestas del Tercer Mundo, acerca de la instauración de un orden económico alternativo, que les proveyera de una mayor independencia tanto política como económica, hizo que dejaran de lado estas pretensiones. Derrotados pasaron a alinearse con la lógica de la globalización e interdependencia que les permitía un menor margen de acción en cuanto a sus políticas internas, y que les proponía como vía hacia el desarrollo la inserción internacional en términos neoliberales.

Definitivamente, este cambio fue posible debido a las condiciones políticas internacionales. Durante, los años de posguerra y Guerra Fría, el balance de poder del sistema internacional se centraba en la competencia ideológica, económica, política y tecnológica entre las dos potencias dominantes: Estados Unidos y la Unión Soviética. En América Latina, "la presencia del bloque soviético proporcionó un contrapeso político y una alternativa ideológica a Occidente, ya que esos países privilegiaron al Estado como promotor del desarrollo"⁴⁹.

En la década de los ochenta, el progresivo debilitamiento de la URSS reflejó la decadencia de un modelo socialista real, cuyo autoritarismo extremo y su fuerte visión Estado centrista, no correspondió al socialismo en ninguna de sus concepciones teóricas. El fracaso de este modelo, también simbolizó el fracaso de toda alternativa que se amparase dentro de perspectivas con un cierto sesgo socialista.

Por su parte, el triunfo del capitalismo sobre el socialismo pareció proporcionarle una evidencia histórica de gran peso al cambio en el paradigma del desarrollo. Adicionalmente, el despegue económico de los tigres asiáticos y el crecimiento de los flujos comerciales internacionales habían creado la sensación de un mundo más interdependiente y competitivo. De este modo, en cada región del mundo, sea ésta en desarrollo o industrializada, las reformas neoliberales estaban avaladas por la amenaza de la competencia mundial.

"El punto central fue que las condiciones creadas por la nueva competencia global en bienes industriales y más tarde en servicios financieros se tornó incompatible con las teorías económicas previas, el keynesianismo en los centros y la sustitución de importaciones en la periferia, y ayudaron a revivir el enfoque neoclásico, que convergían con las nuevas realidades económicas y con las acciones de sus defensores para promover la convergencia"⁵⁰.

En el caso específico de América Latina, los años 80 constituyeron un período negativo para su desarrollo. En esta etapa se produjo una gran crisis económica y financiera relacionada con la deuda externa contraída por los latinoamericanos después de la Crisis del Petróleo de 1973. El problema se desató cuando en 1979 se produjo una segunda crisis, esta vez ocasionada por la política económica restrictiva de los Estados Unidos, y de otros países ricos. Las medidas

⁴⁹ Alejandro Portes, 2001. Op. Cit. P. 65

⁵⁰ Ibid. P. 67

adoptadas produjeron un descenso en los precios del petróleo, con lo cual se desequilibraron completamente las perspectivas de financiamiento de los países del Tercer Mundo que se habían endeudado, volviéndose incapaces de seguir pagando los préstamos hace poco contraídos⁵¹.

Para los latinoamericanos, el problema se destapó con la declaración mexicana de imposibilidad de pago en 1982. Como resultado se produjo una grave constricción de los indicadores económicos, con una consecuente repercusión sobre el bienestar de la población, que puede ser representada en el descenso del ingreso per cápita a los niveles alcanzados en los años 60⁵² y en los altos niveles de pobreza e indigencia, entre otros indicadores. Debido a este estancamiento la década también fue bautizada como "la década perdida".

A comienzos de los 80, los Estados Unidos ya habían acumulado un serio déficit en su balanza externa y en el presupuesto federal, además contaban con una elevada tasa de inflación (13.5% en 1981), y una importante devaluación del dólar (43% entre 1972 y 1979)⁵³. Las medidas implementadas por los norteamericanos para salir de esta crisis repercutieron sobre los países del Tercer Mundo, y especialmente sobre los latinoamericanos.

Con la subida a la presidencia de Ronald Reagan en 1981, la política norteamericana adoptó una línea bastante ortodoxa, puesto que retomó el liberalismo clásico para el manejo de sus asuntos económicos. Por otra parte, su relación con otros países tuvo una orientación fue marcadamente realista, lo cual dio paso a un recrudecimiento de la Guerra Fria, la misma que se había distensionado durante la administración de su predecesor, el demócrata Jimmy Carter.

En el plano económico, Reagan buscó una salida a la crisis subiendo fuertemente la tasa de interés sobre los capitales prestados al resto del mundo. Esta medida estuvo acompañada de la aplicación de medidas proteccionistas y sanciones a sus socios comerciales⁵⁴.

El endurecimiento de las condiciones de financiamiento, sumado a la crisis económica interna por la que atravesaba América Latina hacían evidente la imposibilidad de pago de las deudas contraídas bajo condiciones más favorables. En estas circunstancias, los acreedores internacionales: Estados Unidos, algunos países europeos, la banca privada internacional y las agencias financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, tuvieron que diseñar una estrategia que permita la recuperación de los capitales

⁵¹ Robert Gilpin, 1990. Op. Cit. P. 336

⁵² Howard J. Wiarda, 1992. *American Foreign Policy Toward Latin America in the 80s and 90s, Issues and Controversies from Reagan to Bush*. New York: New York University Press. Ps. 97-113

⁵³ Alain Saumon, 2000. *La Dette des Tiers Mondes*, (online) Disponible en: <http://www.france.atac.org/a671> (consultado el 11 de Enero del 2004).

⁵⁴ Demetrio Boersner, 1996. Op. Cit. Ps. 201-282.

prestados. Esta se dirigió hacia la radicalización del modelo económico y político neoliberal que se había comenzado a gestar la década anterior.

Según el neoliberalismo, la crisis de la deuda tuvo el efecto de dejar al descubierto e intensificar problemas profundos subyacentes en las economías latinoamericanas, existentes desde tiempo atrás. Para esta perspectiva, el desafío económico latinoamericano consistía en encontrar una forma eficaz de reanudar el crecimiento desde una correcta inserción internacional, para garantizar el empleo productivo a la creciente población y restablecer la confianza de los mercados financieros externos mediante el pago continuado y oportuno de la deuda externa. Paralelamente, las políticas debían estar orientadas a tener un impacto positivo e inmediato para recuperar los niveles de vida de la población, retornar a la democracia y favorecer la iniciativa privada⁵⁵.

La visión del bienestar social, dentro de este modelo fluía desde el correcto funcionamiento del mercado y no de la acción Estatal como se entendía antes. Bajo el presupuesto de que la mano de obra fluiría naturalmente desde el sector tradicional y estancado hacia uno dinámico y moderno. El dinamismo se alcanzaría desde la eliminación de las restricciones artificiales como las tarifas salariales y las protecciones laborales, sobre las que anteriormente tenía potestad el Estado, lo cual permitiría que la fuerza laboral se ocupe plenamente, en ese momento los salarios comenzarían a incrementarse⁵⁶.

Dentro de este nuevo enfoque, toda la parafernalia de las herramientas políticas keynesianas encaminadas a brindar apoyo a la demanda y a lograr la redistribución de los ingresos fueron vistas con mucho recelo. El mercado determinaba cuánta protección realmente necesitaba y quería el público⁵⁷.

En resumidas cuentas, los principales criterios económicos propuestos por este modelo de crecimiento fueron los siguientes⁵⁸: lograr equilibrios macroeconómicos (en las cuentas fiscales y nacionales, en la balanza de pagos y en la balanza comercial); reducir la tasa de inflación; reducir la participación del Estado en áreas donde la empresa privada demuestre más eficacia; incrementar las exportaciones (desde esta óptica el motor del crecimiento se encuentra en el mercado internacional); elevar la competitividad de las empresas nacionales, debido a la eliminación unilateral de barreras arancelarias; modernizar el aparato público para garantizar una mayor eficiencia en el empleo de sus recursos y para que pueda alcanzar sus objetivos.

⁵⁵ Osvaldo Sunkel y Gustavo Zuleta, 1992. "Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los 90". *Revista Foro*. No. 19. P. 23

⁵⁶ Alejandro Portes, 2001. Op. Cit. Ps. 61-86

⁵⁷ Robert Cox, 1991. "The Global political economy and the social choice". En: Robert Cox. 1996. *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press. Ps. 191-208

Con estas reformas, las funciones del Estado se moldearon para que juegue un rol hegemónico haciendo que la acumulación de capital a escala mundial parezca compatible con los intereses de un amplio espectro de grupos subordinados. Su legitimidad estuvo fundada en una política consensual. Grosso modo, esta nueva función Estatal tendría como objetivo el desarrollo de los sectores nacionales, líderes en la producción, para que puedan insertarse en los mercados mundiales. Por otra parte, tendría que proteger a los principales grupos sociales para que éstos perciban su bienestar como parte del esfuerzo productivo nacional. La protección a los grupos menos favorecidos estaba ligada a la búsqueda de competitividad y debía ser transitoria⁵⁹.

En cuanto al ámbito internacional, debido a la crisis del petróleo de mediados de los años 70, la institucionalidad internacional se vio debilitada por el sentimiento generalizado de las potencias de que la ONU y que sus organismos especializados no respaldaban y protegían sus intereses. En esta época, las potencias no estaban dispuestas a financiar ayudas para el Tercer Mundo, al tiempo que estaban convencidas de que el sistema del libre mercado, la desregularización, las privatizaciones, entre otras cosas, serían la salida viable a la crisis de endeudamiento⁶⁰.

A mediados de los años 80, esta situación cambió y la institucionalidad internacional aparentemente recobró cierta fuerza. De hecho, el balance de poder del sistema internacional colocó en mejor posición a los norteamericanos a causa de la debilidad de la Unión Soviética. Adicionalmente, el Tercer Mundo había perdido unidad al plantear sus demandas, como ya se mencionó, lo cual le dio un nuevo potencial al Consejo de Seguridad de la ONU, bajo el auspicio de los Estados Unidos⁶¹.

Aún con este multilateralismo renovado, la política exterior norteamericana hacia América Latina recurrió mucho a la fuerza para asegurar y controlar su esfera de influencia, para lo cual ni la ONU ni otras instancias fueron tomadas en cuenta, al momento de actuar. La finalización de la Guerra Fría convenció a la comunidad internacional que América Latina perdería importancia en términos políticos para los Estados Unidos, lo cual repercutiría positivamente sobre el habitual intervencionismo en la región. Sin embargo, esto último no sucedió y el período de Pos Guerra Fría siguió siendo un tiempo de invasiones militares. Aunque dejaron de lado el pretexto del comunismo para hacerlo, buscaron nuevos justificativos como la protección de la democracia, la lucha contra el narcotráfico o la salvaguardia de los intereses nacionales

⁵⁸ Rolando Franco, 1997. Op. Cit

⁵⁹ Robert Cox, 1991. Op. Cit. Ps. 191 -208

⁶⁰ Robert Cox, 1992. "Multilateralism and World Order". En: Robert Cox, 1996. Op. Cit. P. 498

⁶¹ Robert Cox, 1991. Op. Cit. Ps. 191 -208

norteamericanos⁶². Aún en el siglo XXI, el tradicional recurso de la fuerza, como principal mecanismo de poder se sigue ejerciendo, ahora con un alcance geográfico más amplio como lo demuestra la guerra contra Afganistán e Irak.

No obstante, durante la misma década, las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) tales como el BM y el FMI principalmente, comenzaron a ganar un inusual protagonismo en la escena internacional. Cuando éstas fueron creadas, su objetivo era la reconstrucción de la devastada Europa de la II Guerra Mundial, sin embargo, la puesta en marcha del Plan Marshall, hizo que el ámbito geográfico, económico y político de su acción se redefiniera. Es así que, para finales de la década de los 40, los IFIs comenzaron a enfocar sus actividades en los nuevos países independientes. Paulatinamente, su esfera de influencia creció entre en el mundo subdesarrollado y su principal objetivo ha sido lograr su inserción en la economía mundial. Durante los 80s incluso comenzaron a otorgar créditos para respaldar las reformas estructurales que los países pobres debían emprender para seguir el nuevo paradigma del desarrollo⁶³.

Por otra parte, los IFIs han visto crecer la influencia norteamericana en su interior. La estabilización económica y las políticas de ajuste estructural por éstos promovidas, reflejan una gran influencia norteamericana, puesto que Washington condiciona sus aportes a la consecución de estos objetivos.

El gran problema de este tipo de injerencia sobre las organizaciones multilaterales, sean éstas financieras o no, está en que si la institucionalidad mundial no podrá nunca funcionar al servicio

⁶² En 1989, George H. Bush ordenó la invasión de Panamá con el propósito de deponer al General Noriega de la presidencia, quien estaba acusado de tener responsabilidades en actividades ilícitas de tráfico de droga y a fin de restaurar el sistema democrático en Panamá.

Durante la administración Clinton, las fuerzas armadas norteamericanas intervinieron Haití. En septiembre de 1994 se ordenó la invasión con el propósito de deponer al gobierno haitiano, la misma que nunca se produjo, puesto que: "...cuando el ejército haitiano entendió que el Airbone Division No. 82 estaba en camino que nosotros logramos pacíficamente lo que estábamos dispuestos a conseguir bajo fuego". The White House. 1996. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. (online) The White House. Disponible en: www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/nss9602.htm. (consultado el 20 de mayo del 2003)

El objetivo principal de esta acción consistía en detener el gran flujo de inmigrantes hacia Estados Unidos, así: "habiendo establecido un gobierno constitucional en Haití, los Estados Unidos podrían rechazar a los refugiados o asilados de este país". Jorge Domínguez. 1999. *U.S.-Latin American Relations During the Cold War and Its Aftermath*. (online) CIAO Working Paper Series 99-01. Disponible en: <http://www.ciaonet.org/wps/dji01/dji01.html>. (consultado el 10 de febrero del 2003)

Tan solo tres meses después de la invasión, el flujo de refugiados se redujo casi a cero. Desde la perspectiva norteamericana "la restauración de la democracia en Haití es un brillante ejemplo de las tendencias positivas en nuestro hemisferio". Es más, dentro del mismo documento se declara la que intervención en Haití, al igual que en Bosnia, constituyen ejemplos de acción en dónde importantes intereses nacionales estaban en peligro. The White House. 1997. *A National Security Strategy for a New Century*. (online) The White House. Disponible en: <http://clinton3.nara.gov/WH/EOP/NSC/Strategy/>. (consultado el 20 de mayo del 2003)

⁶³ Erik Leaver, 1996. "International Financial Institutions". (online) *IRC*. Volume 1, Number 8, November. Disponible en: <http://www.foreignpolicy-infocus.org/cgi-bin/htsearch> (consultado el 14 de Enero de 2004)

de todos los países del planeta, mientras se perciba como un instrumento del miembro más poderoso⁶⁴.

En el caso de los temas agrícolas, que es un tema crítico para los países menos desarrollados, el poder de veto de los Estados Unidos al interior de los IFIs ha estado orientado a proteger sus intereses. De hecho, existen instrucciones para vetar los préstamos que ayuden a la producción de ciertos productos agrícolas, que podrían afectar financieramente los negocios norteamericanos de este sector⁶⁵.

En estas circunstancias, la cooperación, cuya dirección está en manos de los países más poderosos, difícilmente responderá a las necesidades de la mayoría de las naciones. Es más, esta situación podría resultar en un reforzamiento de la dominación de unos pocos sobre muchos⁶⁶.

Además del tema de los ajustes y reformas estructurales, la coerción norteamericana también actuó sobre temas como el narcotráfico, pero en este caso fuera de la institucionalidad internacional, para lo cual recurrió al uso de la condicionalidad cruzada, especialmente en la región andina, en la cual la cooperación en la lucha contra la droga constituye la garantía para el acceso de los países andinos a los beneficios comerciales norteamericanos⁶⁷.

El narcotráfico se declaró como una actividad atentatoria a los intereses de Seguridad Nacional norteamericanos a inicios de la década bajo la Presidencia de Ronald Reagan. Desde ese entonces, como parte de la política de Seguridad Nacional Norteamericana se han diseñado estrategias para erradicar el cultivo y tráfico de drogas, y cuya intensidad se ha incrementado con el paso de los años.

Apenas iniciado su mandato, George Bush, delineó su política antinarcóticos⁶⁸, la misma que dio paso a la puesta en marcha del primer programa internacional de ayuda para los países productores de coca en la Región Andina: Colombia, Bolivia y Perú. El programa fue bautizado con el nombre de "Iniciativa Andina", y tenía como objetivo eliminar la producción de hoja de coca, de sus derivados y de otras plantas y drogas. De este modo, esta temática comenzó a

⁶⁴ Robert Cox, 1991. Op. Cit. Ps. 191 -208

⁶⁵ Erik Leaver, 1996. Op. Cit.

⁶⁶ Robert Cox, 1992. Op. Cit. P. 497

⁶⁷ Erik Leaver, 1996. Op. Cit.

⁶⁸ George Bush, en 1989 emitió la Directiva de Seguridad Nacional No. 18, la que llamaba a un mayor involucramiento del Pentágono y de las Agencias norteamericanas de inteligencia en las actividades de lucha contra el narcotráfico. Específicamente se requería una mayor implementación de satélites para localizar los cultivos de coca, interceptación de cargamentos de droga que ingresan al país, y otras iniciativas para ayudar a monitorear las comunicaciones de los líderes de los mayores cárteles de droga. The National Security Archive. 2003. *Presidential Directives on National Security from Truman to Clinton*. (online) The National Security Archive. Disponible en: <http://nsarchives.chadwyck.com/pdessayx.htm> (consultado el 9 de mayo del 2003).

vincularse dentro del problema del narcotráfico de una manera marginal, como lo demuestran las cifras, al tiempo que siguió siendo instrumento de condicionalidad.

2.6 La Era del "Trade Not Aid"

La implementación del nuevo modelo de desarrollo, tuvo un alto costo social en América Latina, y en general en el resto de regiones pobres del mundo. En general, los indicadores sociales reflejaron una disminución en la calidad de vida de las personas de los países pobres⁶⁹ mientras la deuda externa crecía a pasos agigantados⁷⁰. En estas circunstancias, la fórmula del mercado como ente regulador de la economía y mecanismo satisfactor de las necesidades de la población, comenzaba a estar en entredicho. No obstante, los cuestionamientos no produjeron un cambio sobre las visiones del desarrollo sino más bien, consiguieron una reformulación del planteamiento inicial.

Una muestra clara de esta situación se refleja en los reportes del Banco Mundial, institución que en su renovado papel de asesor para el desarrollo, a inicios de los años 90, específicamente en el reporte llamado "El Reto del Desarrollo", publicado en 1991, presentó el procedimiento de "apertura hacia los mercados" como su innovación conceptual. En este informe se reconoció el papel del Gobierno para intervenir en las fallas producidas por el mercado, especialmente sobre la distribución y la equidad en las sociedades, de una manera más explícita que en la visión de

⁶⁹ Por ejemplo, la pobreza disminuyó de 41% a 36% en el total de hogares, entre 1990 y 1997. Este avance, según la CEPAL es insuficiente para contrarrestar el incremento de la pobreza que se vivió en los años ochenta: entre 35% y 41%. Además, el deterioro experimentado por algunos países entre 1998-1999 detuvo la tendencia positiva a la reducción de la pobreza que se venía observando en la década de 1990, y en otros casos incluso se elevó este indicador. Con respecto al empleo, en la década de 1990, la mayor parte de éste se generó en el sector informal. Según estimaciones de la CEPAL, de cada 100 nuevos empleos creados entre 1990 y 1997, 69 correspondían a este sector, al que pertenece el 47% de los ocupados urbanos en América Latina. Esto por su parte explica que, en varios países los niveles salariales sean inferiores a los de 1980. Además explica la creciente diferenciación de ingresos dentro de la estructura ocupacional en la gran mayoría de ellos. Aunque las remuneraciones reales medias presentan marcadas diferencias entre un país y otro, crecieron de modo casi generalizado en los años noventa, pese a que su nivel sigue siendo inferior al de 1980. José Antonio Ocampo. Rolando Franco, coord., 2000. *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*. (online) CEPAL. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/6/lcg2096/brechall.pdf>. (consultado el 17 de mayo del 2004)

⁷⁰ En promedio, América Latina y el Caribe en 1980 tenía una deuda externa de 742 mil millones de dólares, mientras en el año 2002, este monto ascendió a \$1.342 mil millones de dólares. Como promedio de América Latina y El Caribe, el total de la deuda en el año 2002 fue del 40,2% de su producto interno bruto, es decir, del valor de la producción de bienes y servicios de todo el año. En 1980 este porcentaje era inferior 33,2 %, sin embargo en 1990 alcanzó su punto más alto, 47,7 %. En año 1996 descendió hasta llegar al 40%, de entonces se ha mantenido relativamente estable. José Ramón Azpiroz, Felipe Fossati, Yanila Mendoza. 2004. *Análisis estadístico de la deuda externa. Años 1980 a 2002*. (online) Universidad de los Trabajadores de América Latina "Emilio Máspero". Disponible en: <http://utal.org/analisisdeuda2.htm> (consultado el 17 de marzo del 2004)

las décadas anteriores. Este constituía en un procedimiento de mercado amigable, distinto al modelo del laissez-faire, en los aspectos en los que el Estado debía intervenir y en los que no⁷¹.

En este informe se recomendaba explícitamente que los Estados elaboren una política activa en los sectores en los cuales el mercado no demuestra sus beneficios, tales como la educación la salud, la planificación familiar, la nutrición, las inversiones para la reducción de la pobreza, el desarrollo de una economía social, la infraestructura administrativa y legal, la protección del medio ambiente, y la vigilancia para que la economía pueda lograr niveles de estabilidad⁷². Esta tendencia debía estar acompañada por un esfuerzo de racionalización del gasto público, para lo cual era necesario eliminar subsidios, focalizar los gastos públicos, reducir el gasto militar y privatizar empresas estatales⁷³.

Del lado económico, el Estado debería mantenerse al margen de las actividades del sector privado, como el área productiva, comercial, tasas de cambio y de interés, precios internos, etc., en las cuales el mercado funcionaba de una manera óptima, tal y como se había recomendado en décadas pasadas.

Estas recomendaciones, encerraban una nueva lectura del modelo de desarrollo, en la cual el neoliberalismo necesitaba más tiempo para que se sintieran sus beneficios y en la que su éxito dependía necesariamente de su correcta aplicación. Sin embargo, este discurso ejerció una nueva presión sobre las funciones Estatales, en tanto éste tenía que garantizar una correcta aplicación del recetario sugerido, al tiempo que tenía que menguar sus resultados negativos sobre la población, con una administración eficiente "en términos económicos" de los recursos públicos, y en última instancia, el éxito o fracaso depende exclusivamente de su gestión. Esta defensa del modelo, resultó en un argumento circular, en el cual el éxito se alcanza sólo donde es aplicado adecuadamente, y se falla donde no se hace lo correcto⁷⁴.

Por otra parte, este paradigma anuló y desconoció, en sus formulaciones, las configuraciones sociales internas de los países, por considerarlas poco importantes. Esto se debió a la primacía que otorgó a lo económico sobre lo político, disminuyendo la importancia de este último al considerar que los conflictos políticos se resolverán en la medida que el progreso económico se alcance.

⁷¹ Izumi Ohno, 1998. "¿Hacia un Paradigma del Nuevo Desarrollo?: Un vistazo a los debates del Banco Mundial y el Japón sobre Estrategias de Desarrollo". En: *El Desarrollo Humano Sostenible frente a la Globalización*. San José: MIDEPLAN y PNUD. Ps. 89-106

⁷² Ibid.

⁷³ César Montúfar, 2002. Op. Cit. Ps. 135 - 181

⁷⁴ Alejandro Portes, 2001. Op. Cit. Ps. 61-86

En lo que respecta a la orientación social, la reemergencia de las políticas sociales vino dada por la necesidad de apuntalar el modelo, fuertemente criticado por los desordenes internos que causó. Es decir, su finalidad no era la de prevenir la pobreza, sino más bien de servir como paliativo para las convulsionadas sociedades.

En cuanto a su funcionamiento, se puede decir que la recomendación para que el Estado intervenga en determinados aspectos sociales tuvo una visión orientada a adaptar las prácticas de las empresas privadas en los asuntos públicos, en cuanto pretendió optimizar la gestión de los recursos y garantizar una administración de tipo gerencial en las instancias encargadas de estas problemáticas.

"Este rediseño contribuye con ingredientes positivos, como la señalada preocupación por una asignación y administración eficientes de los recursos. No obstante, al carecer de una preocupación sistemática por la especificidad de la política social y por el tamiz que ella implica para los criterios genéricos de eficiencia, gerencia, y similares, plantea una tensión entre los criterios de eficacia social específicos de la política social, y los criterios de rentabilidad contable de una empresa de negocios"⁷⁵.

Bajo el criterio de focalización, que pretendía concentrar la atención del Estado en una franja de población vulnerable, se crearon en toda América Latina instituciones bajo el nombre genérico de Fondos de Inversión Social (FIS - cuyo nombre cambia de país a país). Su finalidad fue atender a los sectores más pobres, y ha servido para ganar la legitimidad del gobierno y mantener las reformas en curso. "Puesto que las tendencias a la exclusión social son más fuertes que la eficacia de las políticas de compensación, el objetivo central de esta política social en clave financiera seguirá siendo el esfuerzo por mantener integrados y más o menos tranquilos a la mayor cantidad posible de 'nuevos pobres', o de reintegrar a parte de los que ya fueron excluidos, previniendo situaciones de conflictividad"⁷⁶.

En definitiva, el objetivo Estatal de alcanzar el desarrollo social estuvo ausente dentro de la lógica del modelo neoliberal. La política social se miró como una compensación a las fallas del mercado, pero de ningún modo como instrumento de promoción del desarrollo. La política social ha dejado de buscar este objetivo, puesto que este no constituye un elemento de importante para la acumulación capitalista. El gasto social, entonces, dejó de tener legitimidad en la lógica del capital, y su razón de ser se encuentra en la prevención de los problemas de gobernabilidad⁷⁷.

⁷⁵ Carlos Vilas, 1995. "¿Hacia Dónde Va la Política Social?" En: Carlos Vilas coord. *Estado y Políticas Sociales después del Ajuste. Debates y Alternativas*. Caracas: Revista Nueva Sociedad y Universidad Autónoma de México. Ps. 195

⁷⁶ Ibid. P. 196

⁷⁷ Ibid

Ahora bien, en el aspecto económico se reforzó la idea de que una correcta inserción en internacional, dentro de los parámetros de la globalización, aportaría grandes beneficios para las economías de los países más pobres.

El ambiente internacional también invitaba a que los países se integraran en el ámbito comercial. De hecho el fin de la Guerra Fría, permitió que los Estados Unidos redefinieran sus antiguas nociones de Seguridad Nacional, lo que trajo consigo un renovado optimismo en cuanto al incontestado triunfo del capitalismo, sobre el socialismo, y en consecuencia acerca de las ventajas del libre comercio sobre las economías mundiales. En este contexto, la política norteamericana dejó la línea dura de sus predecesores, para acercarse más al liberalismo, como lo constata la siguiente cita de Bill Clinton "Dado el nuevo ambiente sin aparentes amenazas militares a la seguridad física de la nación, la administración ha definido la Seguridad Nacional como 'proteger nuestra gente, nuestro territorio y nuestro estilo de vida'"⁷⁸.

Los mecanismos para lograr estos objetivos se plasmaron en la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS por sus siglas en inglés) emitida en 1994, cuyo título fue "Engagement and Enlargement". En este documento se presentaron tres líneas de acción que llevarían al cumplimiento de los nuevos objetivos nacionales norteamericanos: 1) reforzar la seguridad norteamericana con fuerzas militares listas para el combate, con una representación efectiva a nivel internacional; 2) promover la reactivación económica de Estados Unidos; y 3) promover la democracia en el mundo⁷⁹.

Con estos propósitos, Clinton le dio un mayor impulso al libre comercio a nivel mundial, para lo cual incluso introdujo algunas modificaciones institucionales a fin de crear un marco de acción propicio en esta dirección. En América Latina, esta administración impulsó la "Iniciativa de las Américas", propuesta por su predecesor George Bush, esta vez bajo el nombre de Área de Libre Comercio para las Américas. De este modo, la relación entre Estados Unidos y América Latina tuvo como pilar fundamental la idea de liberalizar el comercio en todo el continente. El primer paso para lograr este objetivo fue la puesta en vigencia del NAFTA (North America Free Trade Agreement), entre Estados Unidos, Canadá y México, no sin causar polémica en las distintas instancias políticas norteamericanas, razón por la cual el presidente tuvo que recurrir al uso del Fast Track⁸⁰, para conseguir la aprobación de este acuerdo.

⁷⁸ Don M Snider, 1995. *The National Security Strategy: Documenting Strategic Vision*, (online) Global Security. Disponible en: www.globalsecurity.com (consultado el 9 de mayo del 2003).

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Implica la negociación de pactos comerciales con el Congreso norteamericano sin que éste tenga la posibilidad de realizar enmiendas. Coletta Youngers, 2000. "US Policy in Latin America and the Caribbean: Problems, Opportunities, and Recommendations". En: Martha Honey and Tom Barry eds. *Global Focus, U.S. Foreign Policy at the turn of the Millenium*. St. Martin's Press. Ps. 149-163

Los objetivos políticos que Washington perseguía con la creación del NAFTA fueron cuatro principalmente⁸¹: en primer, lugar asegurar la paz política en México, esto tiene que ver con la promoción del crecimiento económico, la distensión de conflictos sociales, y el apoyo y sostenimiento del régimen. En segundo lugar, ésta área de libre comercio proveía de una importante herramienta de negociación a los Estados Unidos frente a sus más importantes competidores económicos como la Unión Europea y Japón, puesto que le permite tener un mayor margen de independencia comercial y por otro lado, también recurrir a políticas proteccionistas. Tercero, las negociaciones para el establecimiento del área de libre comercio permitieron que los norteamericanos se aseguren la provisión de petróleo mexicano y la participación en el sector petroquímico de este país, pero no así de la extracción de este recurso dado que la constitución mexicana no lo permite⁸². Finalmente, este acuerdo comercial garantizaría el apego de la diplomacia mexicana a las acciones norteamericanas y evitaría discrepancias en asuntos importantes de política internacional.

Por su parte, el ALCA no ha tenido el mismo impulso político que el NAFTA, debido a la fuerte oposición interna en los Estados Unidos, como lo demuestra la negativa del Congreso Norteamericano para autorizar al Presidente a utilizar el recurso del Fast Track en su aprobación, durante los años 1997 y 1998⁸³. Pareciera ser que la principal oposición a la liberación hemisférica proviene de Estados Unidos en lugar de América Latina. Pese a esto, tanto el libre comercio como la integración económica del continente siguen siendo promovidos, puesto que en el año 2005 el acuerdo debe entrar en vigencia.

Para los Estados Unidos, con excepción del caso mexicano, América Latina ha perdido su importancia estratégica, a partir del fin de la Guerra Fría. Pese a que Clinton, en su NSS de 1997, afirmó que la región se había convertido en la segunda con mayor crecimiento en el mundo y que para el año 2010 las exportaciones norteamericanas Latinoamérica y Canadá superarán aquellas realizadas a Europa y Japón, esto no se ha traducido en una política consistente hacia el subcontinente⁸⁴.

Las Cumbres Presidenciales promovidas por Estados Unidos, desde la primera en Miami (1994) hasta la actualidad, han buscado alinear a la región con los intereses nacionales norteamericanos, en tres principales líneas de acción: democracia, liberalización e integración.

⁸¹ Peter Smith, 2000. Op. Cit. P. 257-269

⁸² En 1917 una reforma a la Constitución Mexicana declaró que tierras y aguas y todos los minerales subterráneos pertenecen a la nación mexicana. Robert Schuldzinger, 1998, *U.S. Diplomacy since 1900*, New York and Oxford: Oxford University Press. Ps. 82- 104

⁸³ Coletta Youngers, 2000. Op. Cit. P. 159-163.

⁸⁴ Don M Snider, 1995. Op. Cit.

Desde esta perspectiva, la ayuda para el desarrollo económico y social de la región también ha perdido importancia. Con la idea de que el comercio internacional era la única herramienta para alcanzar el desarrollo, la cooperación internacional se minimizó como instrumento de política exterior. Debido a la percepción de que "los programas de ayuda extranjera son frecuentemente malgastados, incoherentes e inconsistentes con los objetivos de Estados Unidos"⁸⁵, se propuso plantear la ayuda en términos de los objetivos nacionales norteamericanos, en lugar de centrarse en cada nación receptora. La idea entonces fue promover el comercio como alternativa al desarrollo: "trade not aid"⁸⁶.

Con esta nueva concepción, los flujos de Ayuda Oficial para el Desarrollo norteamericanos hacia el mundo se vieron disminuidos. Así, en 1992, el último año de la administración Bush, los recursos ascendieron a \$10.123 millones de dólares, y en 1993, cuando Clinton tomó la presidencia este rubro disminuyó a \$ 9.145 millones de dólares. Al final de su segundo período presidencial, en el 2001 sus aportes (\$11.429 millones de dólares) apenas superaron lo entregado nueve años antes⁸⁷.

América Latina también sufrió las consecuencias de este recorte, por lo cual en la década de los noventa, los recursos que recibía por concepto de Cooperación Internacional fueron disminuidos al menos en dos tercios⁸⁸. Además la administración Clinton, orientó su ayuda a los asuntos humanitarios, o, mejor dicho a las intervenciones humanitarias en nombre de la protección de los derechos humanos, cuidando de mantenerse dentro del marco de la institucionalidad internacional⁸⁹.

Por otra parte, para esta época, el problema del narcotráfico había cobrado grandes dimensiones. Desde la óptica norteamericana, su erradicación estaba vinculada con: el fortalecimiento de las instituciones democráticas; la eliminación de la corrupción; la destrucción de organizaciones de narcotraficantes; la prevención del lavado de dinero; y la eliminación los cultivos en el hemisferio⁹⁰.

En este sentido, si por una parte, en nombre del libre comercio se habían reducido los recursos norteamericanos para la cooperación en América Latina, por otra, el narcotráfico había ganado

⁸⁵ The National Security Archive, 2003. Op. Cit.

⁸⁶ Esta idea ya había sido planteada por Ronald Reagan durante su presidencia, sin embargo, tomó fuerza durante el gobierno de Bill Clinton.

⁸⁷ OECD, 2004a. *Table: Net ODA from DAC countries from 1950 to 2002*. (online) DAC: Reference DAC Tables. Disponible en: http://www.oecd.org/statisticsdata/0,2643,en_2649_33721_1_119656_1_1_1,00.html. (consultado el 23 de marzo del 2004)

⁸⁸ Coletta Youngers, 2000. Op. Cit. Ps. 159-163

⁸⁹ Juan Gabriel Tokatlán. 2003. "El Orden Sudamericano después de Irak". En: *Revista Nueva Sociedad* No. 185. Mayo - Junio. Ps. 102-114.

la atención de los Estados Unidos para incrementar sus asignaciones. Así, para el año fiscal 1999, el Congreso Norteamericano asignó \$321 millones de dólares por concepto de ayuda para el desarrollo en América Latina y el Caribe, mientras que la asignación para la lucha contra el narcotráfico en todo mundo fue \$469 millones, de los cuales el 97% estuvo destinado a Latinoamérica.

De este modo, el narcotráfico vino a sustituir discursivamente la lógica de la Guerra Fría. Las agencias norteamericanas de inteligencia utilizaron este pretexto para seguir manteniendo operaciones en los distintos países latinoamericanos⁹¹, sin embargo bajo otro esquema, como se explicará en el capítulo siguiente.

2.7 Más de la Política del Carrot and Stick

Con el cambio de milenio, George W. Bush accedió a la presidencia de los Estados Unidos. Este mandatario retomó el radicalismo de su padre, redoblando su intensidad especialmente después del atentado del 11 de septiembre del 2001 (11-S).

La visión norteamericana acerca de sus relaciones con América Latina no cambió mucho, con respecto a lo que hicieron sus predecesores a lo largo de todo el siglo XX, lo nuevo fue el endurecimiento de su posición en cuanto a la lucha contra el terrorismo. Como se puede ver en la NSS 2002 de esta administración, para los Estados Unidos la Seguridad Nacional se convirtió en el máximo objetivo: "La Defensa de nuestra nación en contra de nuestros enemigos es el primero y fundamental compromiso del Gobierno Federal..... Y como un asunto de sentido común y defensa propia, América actuará en contra de las amenazas emergentes antes que estas se formen plenamente"⁹².

Adicionalmente, en este mismo documento señala una serie de estrategias de Seguridad Nacional, que a nivel discursivo, combinan el poder coercitivo o "duro", con el poder "blando" que busca legitimidad, en una mezcla de diplomacia, defensa y cooperación. Entre ellos tenemos: abogar por los anhelos de dignidad humana; fortalecer alianzas para derrotar el terrorismo mundial y para prevenir ataques contra los norteamericanos y sus amigos; colaborar con otros para resolver conflictos regionales; impedir la amenaza con armas de destrucción masiva; promoverá las iniciativas de libre comercio y mercado; promover el desarrollo a través del apoyo a la democracia; desarrollar programas para una acción cooperativa con otros centros principales de poder mundial; y transformar la instituciones de seguridad nacional.

⁹⁰ The White House, 1997. Op. Cit.

⁹¹ Coletta Youngers, 2000. Op. Cit. Ps. 159-163

⁹² The White House, 2002a. *The National Security Strategy of the United States of America*. (online) The White House, september. Disponible en: www.ciaonet.org (consultado el 2 de mayo del 2003)

En lo que respecta al uso del poder duro, cuatro son los temas en los cuales Bush ha creado controversia: en primer lugar, el llamamiento a la lucha preventiva contra los estados renegados; segundo, el propósito de mantener la supremacía militar incontestada en el mundo; tercero, la disposición de actuar solo, en el escenario internacional si la defensa de los intereses nacionales se ve comprometida; y finalmente, la promoción de principios liberales y democráticos dentro del mundo musulmán. Todo esto bajo la lógica de "Nuestra mejor defensa es un buen ataque".

Desde esta perspectiva se han justificado acciones como el desconocimiento de la autoridad de la ONU para invadir Irak en el 2003, con el argumento de que posee armas de destrucción masiva, que hasta el día de hoy no aparecen. También está la guerra librada contra todo el pueblo de Afganistán, como represalia al ataque terrorista del 11-S, organizado por un extremista saudita, radicado en este país, a quien todavía no se ha podido apresar.

Todas estas acciones, al igual que la enunciación misma de una estrategia agresiva han generado rechazo a nivel mundial. En estas circunstancias, surge la necesidad de ganar legitimidad internacional y por consiguiente, adhesiones que respalden y justifiquen el agresivo el comportamiento de los Estados Unidos en nombre de la lucha contra el terrorismo. El objetivo, entonces, consiste en demostrar al mundo el interés norteamericano en lograr un mundo más seguro, mediante el alivio a las precarias condiciones en que vive una gran parte de la población, desde la comprensión de que éstas pueden ser fuente de inestabilidad. Así, los norteamericanos le han dado una inesperada importancia retórica a la Cooperación Internacional con los países más pobres, que se ha visto reflejada en un incremento de sus aportes.

Adicionalmente, es importante señalar que esta voluntad de cooperación también ha estado ligada a un deseo de protagonismo y de reivindicación de su posición frente al mundo y a otros países ricos que han invertido mayores esfuerzos en cooperación que los Estados Unidos.

De hecho, los Estados Unidos, al menos desde el fin de la Guerra Fría, habían tenido un débil compromiso con la Cooperación hacia el mundo en desarrollo. En la década de los años 90, los fondos invertidos por este concepto se habían mantenido estancados, y únicamente representaban porcentajes mínimos de su Producto Interno Bruto. Así, en el 2001 la Cooperación norteamericana apenas alcanzó 0.11% de su PIB⁹³. Al amparo del "trade not aid", las contribuciones norteamericanas comenzaron a quedarse a la zaga del resto de países donantes y también del objetivo del 0.7%.

⁹³ OECD, 2004b. *Aid at a Glance: United States, 2001 - 2002*. (online) DAC. Disponible en: www.oecd.org/dac, (consultado el 23 de marzo del 2004)

Por otra parte, para marzo del 2002 estaba prevista la Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo de Monterrey. Esta tenía como objetivo la renovación del compromiso adquirido en la década de los 70, de que los países ricos entreguen el 0.7% de su PIB por concepto de Ayuda Oficial para el Desarrollo a los países pobres y, a conceder entre el 0.15% y el 0.20% de su PIB a los países menos desarrollados⁹⁴.

En este contexto, George W. Bush lanzó la mayor iniciativa de su gobierno, por impulsar el desarrollo en el Tercer Mundo, la misma que fue bautizada con el nombre de "Millennium Challenge Account" (MCA)⁹⁵, y presentada en el mismo mes de marzo del 2002, poco antes de la mencionada conferencia internacional. Su propuesta se orientaba a elevar los recursos norteamericanos en un 50%. Esto representaba un incremento de \$5 mil millones de dólares, durante el período comprendido entre el 2004 y el 2006⁹⁶.

La convergencia de todos estos acontecimientos, hicieron que el lanzamiento de la MCA parezca con un evento que respondía al objetivo de aplacar las críticas internacionales contra la tradicional frugalidad norteamericana para cooperar con el Tercer Mundo.

En lo que respecta a la función de la MCA frente a los países pobres, lograr la adhesión voluntaria de los países más pobres a un programa de desarrollo en términos neoliberales, parece ser el objetivo perseguido. Es así, que este programa de ayuda se diseñó con un fuerte componente de condicionalidad, que funciona con una mecánica de recompensas a los países que se comporten apropiadamente, lo que significa la aplicación de reformas políticas, legales y económicas. Al respecto encontramos la siguiente cita: "Estos nuevos fondos irán a la nueva Millennium Challenge Account, destinados a proyectos en las naciones que gobiernen justamente, inviertan en su gente y promuevan el libre mercado"⁹⁷.

La MCA ha recibido algunas críticas que atacan su concepción misma del desarrollo y la metodología que emplea. En el primer caso, esta iniciativa persiste en la idea que la aplicación

⁹⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, 2002. "Consenso de Monterrey". (online) *Revista Interforum*. Disponible: <http://www.revistainterforum.com/pdf/031802ProyectoMonterrey.pdf>. Consultado el 21 de Enero del 2004

⁹⁵ También se comprometieron \$10 mil millones durante los siguientes cinco años, para combatir el SIDA en África y el Caribe. Además, para el año 2004, el presupuesto de Bush incluyó dos iniciativas más pequeñas: una de \$200 millones destinados al fondo para combatir la hambruna y \$100 millones más para lo que se denominó "emergencias complejas". Steven Radelet, 2003. "Bush and Foreign Aid" (online) *Foreign Affairs*. No. 5. Vol. 82. septiembre - octubre. Disponible en: www.foreignaffairs.com. (consultado el 17 de marzo del 2004).

⁹⁶ The White House, *The Millenium Challenge Account*. (online) The White House. Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/infocus/developingnations/print/millennium.html>, (consultado el 10 de marzo del 2003).

⁹⁷ The White House, 2002. *The Millenium Challenge Account*, (online) The White House. Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/infocus/developingnations/print/millennium.html>, (consultado el 10 de marzo del 2003).

del modelo neoliberal, tanto en lo económico como en lo político, será el camino que lleve al desarrollo. Esta visión implica una concepción etnocentrista del desarrollo, en el cual su única forma aceptable y deseable es aquella alcanzada por los Estados Unidos y el resto de países industrializados, y que por otra parte, desconoce la diversidad de los problemas del Tercer Mundo y la heterogeneidad de sus sociedades, lo cual se evidencia en la propuesta de un recetario que recomienda, de manera simplista y reduccionista, gobernar de manera justa, invertir en la gente y promover el libre comercio.

El problema se agrava cuando después de utilizar esta fórmula por más de una década, el Tercer Mundo y en especial América Latina, no ha logrado mejorar sus niveles de desarrollo, o ha hecho avances muy modestos. Hasta aquí el argumento que explica este fallo en la aplicación del modelo, sostiene que las medidas sugeridas no han sido correctamente implementadas. En este sentido, la MCA busca que los países pobres no solamente se adhieran a un modelo, en el cual están casi todos insertos en mayor o menor medida, sino que además lo hagan bien, es decir, que implementen una reforma profunda en lo político, legal y económico que les permita alcanzar los beneficios prometidos.

En lo que respecta a la metodología, la MCA será un premio para los países que gobiernen bien, que inviertan en su gente y que promuevan la liberalización económica. Sin embargo, los países más afectados por la pobreza quedarán excluidos de la ayuda al no cumplir con los requisitos exigidos. Esta afirmación encuentra su lógica cuando nos preguntamos "¿cuáles son esos países pobres que tienen un buen gobierno, invierten en sus ciudadanos y abren sus economías? Y si cumplen todos estos requisitos ¿por qué son aún pobres?"⁹⁸.

Por otra parte, los objetivos de la MCA han sido respaldados por la NSS 2002, en la cual Bush plantea la Cooperación como un pilar de su estrategia. Este documento señala varias estrategias complementarias como: mejorar la efectividad del Banco Mundial y otros bancos para el desarrollo, en lo que respecta al incremento de los niveles de vida. Para conseguir este objetivo, el gobierno norteamericano incrementará en un 18% sus aportaciones, para que esta organización pueda realizar más operaciones de crédito y concentre sus actividades en las reformas institucionales en los países pobres.

Al parecer aunque esta línea de acción tiene un fuerte compromiso político, encuentra problemas para garantizar los recursos económicos que le darán viabilidad, debido al astronómico déficit fiscal que actualmente tienen los Estados Unidos. Es así que, el presupuesto

⁹⁸ Inmaculada Montero Luque, 2003. "Sombras y luces del Millenium Challenge Account" (online) Madrid: *Fundación Real Instituto Elcano*. Disponible en: www.realinstitutoelcano.com, (consultado el 20 de febrero del 2004).

para el año fiscal 2004 aunque estimó un déficit de \$307 miles de millones de dólares, éste realmente ascendió a \$521 miles de millones de dólares. Esta es la cifra más alta que se ha alcanzado desde 1994, diez años atrás, tomando en cuenta que entre 1998 y el 2001 ha habido un superávit en las cuentas norteamericanas. Sin embargo, los gastos incurridos como parte de esta política ofensiva, desde el 2002 comenzaron a dejar un déficit creciente⁹⁹.

La administración atribuyó este enorme incremento del déficit a los gastos en Irak, Afganistán y la guerra contra el terrorismo. Sin embargo, aunque Washington afirma estar comprometida con la reducción del déficit fiscal, su estrategia está dirigida hacia la reducción de los gastos discrecionales. Paralelamente sostiene que seguirá brindando ayuda a los países que sufrieron las consecuencias de la guerra contra el terrorismo (\$5.7 miles de millones de dólares), la reconstrucción de Afganistán (\$1.2 miles de millones de dólares), el combate al SIDA en África y el Caribe (\$2.8 miles de millones de dólares), y para la MCA¹⁰⁰.

En tercero y cuarto lugar, encontramos el compromiso de medir el impacto de la Cooperación y el incremento en los fondos destinados a esta actividad. Adicionalmente, está la promoción del libre comercio en el mundo, debido a que esta es una fuente importante de desarrollo y porque constituye uno de los elementos principales de su estrategia de Seguridad Nacional.

En sexto lugar, se encuentra la salud pública con énfasis en la prevención, tratamiento y cura del SIDA. La educación, ocupa el séptimo lugar, orientada principalmente a los niveles básicos. Finalmente, la ayuda al desarrollo de la agricultura es un tema dentro del cual se apoya la transferencia de tecnología, inclusive la biotecnología, como factores claves para incrementar la productividad de este sector.

Todas las actividades encaminadas a proteger la Seguridad Nacional norteamericana, están en perfecta coherencia con las actividades de la Agenda de USAID, como lo demuestra el documento "Strategic Plan 2004-2009, Security, Democracy and Prosperity"¹⁰¹. Este trabajo constituye un esfuerzo por coordinar los principales objetivos tanto del Departamento de Estado norteamericano como de su Agencia para el Desarrollo Internacional, y declara como sus valores fundamentales: la diplomacia, el desarrollo y la defensa.

⁹⁹ Déficit y Superávit en la economía norteamericana durante los últimos 10 años se ha duplicado, pasando de -203.2 mil millones de dólares en 1994 a -520.7 mil millones en el 2004 (estimado). US Department of State, 2004. *The Bush Fiscal Year 2005 Budget in Perspective. Fact sheet on fiscal 2005 budget proposals*. (online) US Department of State. (online) Disponible en: <http://usinfo.state.gov/ei/Archive/2004/Feb/02-410978.html>, (consultado el 23 de marzo del 2004).

¹⁰⁰ United States Department of State, 2004. Op. Cit.

¹⁰¹ US Department of State, USAID, 2004. *Strategic Plan. Fiscal Year 2004 – 2009. Democracy, Security and Prosperity*, (online) US Department and USAID. Disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/24299.pdf>, (consultado el 15 de abril del 2004).

Ambos documentos coinciden en la visión defensiva del actuar norteamericano en el mundo. Por su parte, el Plan Estratégico define los objetivos de la labor de ambos departamentos, e incluye las metas y las estrategias necesarias para alcanzarlas. Entre los objetivos, están en primer lugar la Paz y la Seguridad, las metas definidas en este ámbito constituyen la estabilidad regional, la lucha contra el terrorismo, la seguridad interna, el control y reducción de armas de destrucción masiva, la reducción del impacto del crimen internacional y brindar seguridad de los ciudadanos estadounidenses.

Como segundo objetivo tenemos el Desarrollo Sustentable y los Intereses Globales. Las estrategias para alcanzarlo se resumen en los siguientes puntos: impulsar la democracia y los derechos humanos (dentro de lo cual se enmarca la lucha contra la corrupción, el buen gobierno, la protección de los derechos de los ciudadanos, entre otros); la promoción de la prosperidad económica y la seguridad (libre mercado); mejorar las condiciones de vida de la sociedad y mejorar las condiciones ambientales, finalmente, minimizar los impactos de los desastres humanitarios.

El tercer objetivo, tiene relación con la promoción del entendimiento internacional, cuya meta se orienta a crear un ambiente internacional favorable para los intereses norteamericanos. El último objetivo es el fortalecimiento de las capacidades diplomáticas de este país, para lo cual buscan la alcanzar las mejores condiciones para optimizar al máximo sus capacidades.

Dentro de este enfoque, América Latina está vinculada con los dos primeros objetivos: la paz y la estabilidad regional y con la lucha contra el crimen internacional y las drogas. Ambos puntos, están directamente relacionados tanto con la promoción del comercio internacional como con la erradicación de cultivos de droga. El narcotráfico, además, se encuentra vinculado con el terrorismo, razón por la cual lo denominan "narcoterrorismo".

La percepción de la inestabilidad de la región y del narcotráfico como amenazas para la Seguridad norteamericana, demandan de los latinoamericanos una profunda reforma interna, que garantice la vigencia de la democracia (al menos en el plano procedimental), en condiciones de gobernabilidad y buen gobierno y que restrinja todo tipo de actividades que pudieran ser cooperativas con el narcotráfico, en el plano legal y judicial, migratorio, bancario, etc.

Con el retorno al realismo en su forma de "hiperrealismo", la política exterior norteamericana ha marginalizado a América Latina en su agenda. Esta actitud tendría su fundamento teórico en la premisa de que para el neorrealismo los países del Tercer Mundo tienen poca importancia para las grandes potencias mundiales, excepto cuando estos afectan directamente el balance de poder

entre los países más fuertes¹⁰². Sin embargo, la problemática del narcotráfico ha hecho sentir a los latinoamericanos, salvo contadas excepciones como Brasil, Chile y México, que la atención que Washington le presta a la región está vinculada casi de manera exclusiva con el problema colombiano.

Adicionalmente, el acercamiento que Estados Unidos hace para combatir el narcotráfico, desde hace una década, tiene que ver con una asignación creciente de recursos para su erradicación, especialmente destinados a Colombia, y con el mayor involucramiento de fuerzas armadas en el conflicto. Desde la perspectiva de la actual administración norteamericana, es fácil predecir que la estrategia se endurecerá y la condicionalidad empleada para que los países colaboren con estos propósitos también ejercerá una mayor presión sobre los gobiernos locales. Para América Latina esto implica que "la guerra contra el terrorismo - como está siendo ahora conducida por los Estados Unidos en Colombia y el resto de América Latina - promoverá aún mayor terrorismo"¹⁰³

¹⁰² Michael Desch, 1993. *When the Third World Matters, Latin America and United States Grand Strategy*. Baltimore: The John Hopkins University Press. Ps. 9-20

¹⁰³ Max G. Manwaring, 2003. *Strategic Effects of the Conflict with Iraq: Latin America*, (online). Strategic Studies Institute of the U.S. Army War College. Disponible en: <http://www.carlisle.army.mil/ssi/pubs/people.cfm?authorID=18>, (consultado el 9 de mayo del 2003).

CAPITULO III

COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y NARCOTRAFICO:

El caso de la Frontera Norte Ecuatoriana

3.1 Introducción

La guerra contra el tráfico de drogas, en su forma actual, encuentra su génesis en la segunda mitad del siglo XIX, con las primeras prohibiciones para importar y consumir opio en territorio norteamericano¹. En el plano internacional, aproximadamente desde esta época, Estados Unidos inició la construcción de las instituciones y regímenes internacionales que ahora norman y sancionan el narcotráfico², las mismas que pueden ser entendidas como una expresión de su hegemonía, pero además constituyen los mecanismos a través de los cuales la ideología del hegemon es desarrollada³, es decir, son los instrumentos difusores y generadores de consenso en torno a sus principios de visión y división.

Desde los inicios de esta cruzada hasta fines de la década de los 70, el Ecuador tuvo una posición que podría ser descrita como secundaria y expectante. De hecho, se insertó como parte de todo el marco regulatorio internacional a un ritmo bastante más lento que el paso marcado por las iniciativas norteamericanas, lo que se evidencia con las tardías ratificaciones a los múltiples convenios y tratados suscritos por el resto de países del mundo. Por otra parte, su participación en la agenda internacional estuvo inmersa dentro del multilateralismo hasta 1979⁴, esto se debió a que su papel dentro del sistema productivo de drogas era completamente marginal, pese a que el mercado de los narcóticos crecía impresionantemente a sus alrededores.

3.2 La década de los 80: la articulación del Ecuador en la Guerra contra las Drogas.

Para el Ecuador, el cultivo de coca y marihuana nunca representaron un problema, al menos en la proporción que para sus vecinos Colombia, Perú y Bolivia, que llegaron a convertirse en grandes productores y exportadores. En su territorio el consumo y producción de hoja de coca fue erradicado desde el siglo XVII como consecuencia de una división internacional del trabajo, mediante la cual este

¹ En 1875, el Gobierno Federal de San Francisco dictó una ley que prohibía el consumo público de opiáceos. Para 1890 algunos estados habían legalizado el consumo de morfina y cocaína únicamente bajo prescripción médica, lo cual también limitó el uso legal de drogas. *Historia De La Legalización Contra La Droga En Los Estados Unidos*. (on line) Polémica. Disponible en: <http://www.berrom.com/legalizacion-antidroga-usa.htm>. (Consultado el 27 de diciembre de 2004)

Para el año 1887, prohibió a los ciudadanos chinos la importación de opio para fumar. *Tratados Internacionales* (online) Chile: CONACE. Disponible en: http://www.conacedrogas.cl/inicio/inter_tratados.php. (consultado el 27 de Diciembre de 2004)

² Por ejemplo, en 1909 promovió la Conferencia de Shangai, más tarde la Convención contra el Opio (1912), la Convención Única de Estupefacientes (1961) en la cual se creó la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, entre muchas otras instituciones.

³ Robert Cox. 1983. "Gramsci, Hegemony, and International Relations: an essay in method". En : Robert Cox. 1996. *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press. Ps. 124-143

⁴ En 1979, Ecuador tomó la primera iniciativa bilateral, que fue la suscripción de un convenio administrativo con Colombia para prevenir, controlar y reprimir el tráfico y uso ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas.

país se especializó en la producción agrícola y textil, actividades que terminaron por desplazar los cultivos cocaleros⁵.

La historia para Perú y Bolivia fue distinta debido a que su función dentro del aparato productivo colonial consistía principalmente en producir bienes mineros, lo que requería el uso y explotación de la mano de obra indígena, la misma que aseguraba su reproducción mediante el consumo de hoja de coca. Consecuentemente, la utilización de este alcaloide nunca fue erradicada y en determinado momento del período de la colonia incluso fue promovido por los patrones, quienes la ofrecían a sus trabajadores indígenas, a cambio de su correspondiente salario o como compensación a los irrisorios pagos que les hacían⁶.

En Colombia, al igual que en Ecuador, el uso de la coca no fue importante, ni durante la época de la colonia ni en la República, no obstante, la producción alternativa de marihuana, así como las redes de tráfico que los contrabandistas de esmeraldas crearon, permitieron el desarrollo de la industria de la cocaína y también su especialización como país exportador⁷.

En el complejo productivo coca - cocaína, articulado en la década de los 70, Perú y Bolivia contaban con la mayor producción destinada a la exportación del alcaloide en mención. Colombia, con una menor cantidad de tierra dedicada a este cultivo, refinaba la materia prima producida en la región y la exportaba hacia los Estados Unidos. A mediados de los 70, incluso logró controlar el 80% del total de la oferta de cocaína en el mercado norteamericano. Adicionalmente, fue la principal fuente de aprovisionamiento de marihuana para los norteamericanos⁸, puesto que le arrebató a México hasta la mitad del decenio siguiente.

Hasta finales de los años 80, el Ecuador mantuvo un papel marginal en la economía política del narcotráfico, cuya función en primera instancia fue la de un pequeño productor de coca, debido a que no contaba con una base social que permitiera el cultivo extensivo de la planta⁹. Sin embargo, con el

Mediante este documento, ambos gobiernos se proponían armonizar sus políticas en asuntos relativos a la represión del narcotráfico.

⁵ Adrián Bonilla. 1991. "Ecuador: Actor internacional en la guerra de las drogas", en Bagley, Bonilla y Páez eds. *La Economía Política del Narcotráfico. El caso ecuatoriano*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador, North South Center - University of Miami. Ps. 9-45.

⁶ Enrique Mayer, s/f. "Coca Use in the Andes". En: Vinson H. Sutlive, et al. *Studies in Third World Societies*. Williamsburg: Department of Anthropology College of William and Mary. Ps. 1-24

⁷ Gonzalo Ortiz Crespo, 1990. "Ecuador". En: Diego García - Sayán ed. *Narcotráfico: Realidades y Alternativas, Conferencia Internacional*. Conferencia Internacional, Lima, 5 al 7 de febrero de 1990. Lima: Comisión Andina de Juristas. Ps. 33-41

⁸ Ethan Nadelmann. 1989. "Víctimas involuntarias: consecuencias de las políticas". En *Debate Agrario. Análisis y Alternativas*. No. 7. Julio - Diciembre. Lima: CEPES. P. 136.

⁹ Esto como consecuencia tanto de la temprana erradicación del consumo tradicional como del hecho que la región amazónica fronteriza con Colombia y Perú (lugar en el cual se realizan las plantaciones) tenía una mayor presencia estatal que sus vecinos, debido al auge petrolero de los años 70. Alexei Páez, 1991a. "Narcotráfico y Amazonía: El desarrollo y la Violencia". En: Lucy Ruiz comp. *Amazonía Nuestra: una visión alternativa*, Quito: Cedime, Abya - Yala, Ildis. Ps. 329-349

transcurso de la década, tanto los Estados Unidos como los sucesivos gobiernos ecuatorianos, buscaron una mayor inserción del Ecuador en el problema, como se demuestra a continuación.

3.2.1 El discurso norteamericano: una postura realista

Hasta este momento, la lógica de la Guerra Fría había dominado la agenda entre el hegemon y su patio trasero. Estados Unidos estaba más preocupado por proteger a su área de influencia del comunismo que en eliminar el narcotráfico. De hecho, "... el tema de la seguridad antisoviética subordinaba al de las drogas, incluso cuando éste envolvía gobiernos o funcionarios que cooperaban con los Estados Unidos"¹⁰, como es el caso del General Noriega en Panamá, ya mencionado.

Sin embargo, en los años ochenta la lucha contra las drogas comenzó a tener una agenda propia, como consecuencia de la percepción de que el consumo y abuso de drogas se había incrementado de manera alarmante en los Estados Unidos. Esta situación provocó que en 1982, el Presidente Ronald Reagan, vinculara el narcotráfico con la Seguridad Nacional Norteamericana¹¹, lo cual marcó un cambio importante en las relaciones de Washington con el resto de América Latina y en especial con la Región Andina.

La Estrategia Nacional para la Prevención del Abuso y el Tráfico de Drogas de 1984, sustentó la idea del incremento del consumo de drogas. También legitimó lo que ahora se conoce como la guerra contra las drogas, y sus especificidades: enfoque en la lucha contra la cocaína y despliegue de fuerzas en la Región Andina¹², debido a que se asumía que la mejor manera de reducir la demanda constituía eliminar la oferta¹³.

La inclusión del narcotráfico dentro de la Estrategia de Seguridad Nacional Norteamericana, hizo que adoptaran las premisas del realismo para combatirlo, es decir, la lucha partía de los siguientes supuestos: a) los Estados conviven en un sistema de auto - ayuda b) los Estados - Nación son actores unitarios; c) la mayor prioridad para los Estados consiste la Seguridad Nacional, y su defensa justifica el empleo de todos los recursos, inclusive la fuerza.

¹⁰ Adrián Bonilla, 1993a. "Dimensiones Internacionales del Narcotráfico y el Caso del Ecuador". En: Roberto Laserna comp. *Economía Política de las Drogas. Lecturas Latinoamericanas*. Cochabamba: CERES - CLACSO. Ps. 157-166

¹¹ Reagan fue el primer presidente en emitir Directivas de Seguridad Nacional relacionadas con el tráfico de drogas y el terrorismo. The National Security Archive. 2003. *Presidential Directives on National Security from Truman to Clinton*. (online) The National Security Archive Disponible en: <http://nsarchives.chadwyck.com/pdessayx.htm> (consultado el 9 de mayo del 2003).

¹² Rosa del Olmo, 1994. Op. Cit. Ps. 169-193

¹³ "...un mensaje de la Casa Blanca del año 1982 afirmó que 'la eliminación de las drogas en la fuente exterior es la manera más efectiva de reducir la oferta doméstica de aquellas sustancias'". Mariano, Bartolomé. 1999. *La Seguridad Internacional (después de la Guerra Fría)*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales. P. 237

Ahora bien, la idea de que los Estados conviven en un sistema de auto - ayuda implica que la mayor preocupación de cada Estado debe ser garantizar su propia seguridad frente a amenazas externas. En este punto resulta importante recordar una frase de Waltz: "En un sistema de auto - ayuda, cada una de las unidades invierte una parte de sus esfuerzos, no en procurarse su propio bien sino en suministrar los medios de protegerse de las otras"¹⁴. En caso contrario su seguridad podría estar en peligro y con ello su subsistencia. Esto justifica tanto las acciones unilaterales emprendidas por los Estados Unidos para terminar con la "amenaza" que representa el narcotráfico, especialmente en la Región Andina, como la estrategia de eliminar el problema en los países productores de coca y su tratamiento como foco de conflicto.

En segundo lugar, la concepción del Estado como actor unitario llevó a pensar que el aparato estatal contaba con capacidad suficiente para controlar a los múltiples actores que existen dentro sus territorios nacionales. Este enfoque ignoró la fuerza del mercado para articular a los distintos sectores involucrados en el negocio del narcotráfico, como grupos de campesinos marginados, grandes redes transnacionales de traficantes, y finalmente los consumidores, cada uno de ellos vinculados al negocio con lógicas distintas. Adicionalmente, se pasó por alto la incapacidad de los Estados latinoamericanos para controlar la totalidad del espacio territorial que les pertenece y a los actores que operan dentro de él, al margen de la legalidad.

Tercero y último, tradicionalmente la seguridad nacional ha estado asociada a la protección física del territorio, de los intereses económicos y comerciales, y al mantenimiento de un orden mundial estable¹⁵. Esto es de gran importancia, principalmente para estados hegemónicos para quienes el sostenimiento del orden internacional imperante representa una alternativa para perpetuar su poder. De manera específica, el narcotráfico representaría una amenaza a la Seguridad Nacional en la medida en que atenta contra el orden establecido, por su *supuesta*¹⁶ capacidad para generar corrupción, violencia y desorden.

En este sentido, Estados Unidos como la potencia hegemónica del Hemisferio Occidental¹⁷ tenía el deber y la obligación de utilizar su posición de liderazgo para presionar a los gobiernos subalternos a cooperar en los temas de tráfico de drogas¹⁸, y así proteger sus intereses nacionales y por tanto su seguridad. Esta perspectiva permite comprender la lógica subyacente a algunas de las acciones

¹⁴ Kenneth Waltz. 1986. *Teoría de la Política Internacional*, Buenos Aires: GEL. P. 155

¹⁵ Adrián Bonilla, 1993a. Op. Cit. Ps. 157-166

¹⁶ Hay autores con Nadelmann, que sostienen que el verdadero poder negativo del narcotráfico proviene de su condición de ilegalidad y no así de su existencia misma. Ethan Nadelmann, 1989. Op. Cit. Ps. 127-164

¹⁷ Los Estados Unidos ganaron una hegemonía mundial después en el período de postguerra. Esta posición duró aproximadamente desde 1945 hasta 1965, luego de lo cual su capacidad para generar consensos mundiales decreció, no obstante, se mantuvo a nivel regional, es decir, sobre América Latina. Robert Cox, 1983. Op. Cit. P. 124-183.

¹⁸ Bruce Bagley, 1991. "La Política Exterior Estadounidense y la Guerra de las Drogas: Análisis de un fracaso político". En: Bagley, Bonilla y Páez eds, Op. Cit. Ps. 170-204

emprendidas por el gobierno norteamericano durante esta década y en lo subsiguiente, y también explicar sus fracasos.

Ronald Reagan triplicó los gastos federales destinados al control narcóticos durante sus dos períodos presidenciales¹⁹. Estos recursos sirvieron para financiar varias actividades a nivel interno y externo. En casa, la primera dama Nancy Reagan, lanzó una campaña titulada "Dile No a las Drogas", con lo cual logró ganar adhesión de algunos sectores sociales y su participación activa en esta cruzada²⁰. Se podría decir, que el gobierno estaba buscando la generación de un consenso social que avale el endurecimiento de su estrategia.

No obstante, es interesante destacar que la premisa del *Estado Unitario* presentó algunos fallos, incluso para los Estados Unidos, que gozaban de una estructura más sólida que el resto de América Latina. Efectivamente, aunque entre las elites políticas se llegó a un acuerdo acerca de la nocividad del tráfico de drogas, éstas ejercieron continua presión por conseguir un mayor endurecimiento de las políticas norteamericanas, principalmente en el exterior²¹. Otro punto de quiebre lo presenta el consenso en la base social, en otras palabras, el conjunto de la sociedad nunca se mostró de acuerdo con la prohibición del consumo de drogas, lo que se evidencia frente al hecho de que éste no ha podido ser erradicado.

Las presiones del Congreso norteamericano sobre el Ejecutivo facilitaron el empleo de ingentes recursos económicos en esta causa y además permitieron la intensificación de la lucha desde su lado más violento. Es así que en 1986 el Congreso aprobó una legislación antidrogas más dura, que permitió una mayor participación del ejército en actividades contra el narcotráfico, incrementó las actividades de interdicción en las fronteras y amplió el programa erradicación de cultivos en los países productores.

Adicionalmente, en ese mismo año y también por iniciativa del Congreso se creó la "Certificación" (1986) como mecanismo para calificar a los países fuente según su grado de cooperación con la política estadounidense. De este modo, si éstos eran completamente cooperativos recibían una certificación, en caso contrario eran desertificados, es decir, se les suspendía todo tipo de ayuda exterior, exceptuando aquella relacionada con asuntos humanitarios y con la lucha contra el narcotráfico²². Dentro del marco de este nuevo tipo de política coercitiva, el mismo año de la expedición de la ley se desertificó a Bolivia.

¹⁹ Ethan Nadelmann, 1989, Op. Cit. Ps. 127-164.

²⁰ Bruce Bagley, 1991. Op Cit. 170-204

²¹ Ibid.

²² *Passing Judgement: The U.S. Drug Certification process*. 1998. (online) Washington: Drug Strategies. Disponible en: <http://www.drugstrategies.org/acrobat/PassingJudgement98.pdf>. (consultado el 10 de Enero del 2005)

En la región andina, Washington tenía como objetivo principal eliminar la producción de coca, para lo cual se planteó las siguientes metas²³: a) Fortalecer las capacidades institucionales y de las actividades cooperativas de los países fuente (Colombia, Perú y Bolivia); b) Incrementar la eficiencia de las actividades de control y represión, desde el plano jurídico, policial y militar; c) Desmantelar las organizaciones de narcotraficantes, que obedecían a una organización de tipo empresarial.

La Cooperación norteamericana en torno a esta problemática, estaba enfocada en la asistencia en temas de seguridad, entrenamiento militar, ayuda económica, a fin de respaldar la estrategia coercitiva. La perspectiva analítica de este problema, que privilegiaba los intereses y dilemas del hegemon como un supuesto Estado unitario, ignoró la lógica particular del resto de actores involucrados en el tema, como ya se mencionó.

3.2.2 La Postura Ecuatoriana

Hasta esta década el Ecuador era un actor marginal en el problema del narcotráfico. Sin embargo, la radicalización de las políticas internacionales antidrogas norteamericanas y sobre todo el proceso de Certificación, influyeron para que este país paulatinamente adquiriera un mayor protagonismo, aunque nunca comparable con el de sus países vecinos.

Desde mediados del decenio, los gobiernos ecuatorianos buscaron una mayor alineación con los intereses estadounidenses, por dos razones: la conveniencia de ser un aliado del hegemon regional; y la otra, debido a que los Estados Unidos, durante el largo período histórico descrito, lograron universalizar sus intereses particulares y con ello su visión del mundo. En este sentido, las actitudes del gobierno ecuatoriano durante toda la década obedecen tanto a una lógica instrumental, como a un real convencimiento de que la articulación del país dentro de la industria del narcotráfico podría tener efectos muy negativos sobre este país y que prevenir esta situación requería el uso de la fuerza.

Así, en 1984 León Febres Cordero (LFC)²⁴ asumió la presidencia del Ecuador buscando deliberadamente alinearse con la política antinarcóticos de Washington. Efectivamente, al siguiente día de la posesión, 11 de agosto de 1984, LFC firmó una declaración con los presidentes de Colombia, Bolivia, Venezuela y los vicepresidentes de Nicaragua, Panamá y Perú²⁵, mediante la cual se señaló al

²³ Adrián Bonilla, 1993a. Op. Cit. Ps. 157-166

²⁴ Febres Cordero gobernó en el período de 1984 – 1988. Su tendencia era conservadora y fue un representante de la elite financiera y comercial de la región costera ecuatoriana, tenía como consigna implementar una radical reforma tanto económica como social de corte neoliberal. "Febres Cordero played a heavily roll on religious and regional themes: he projected himself as a bold, unquestionably macho businessman who would apply the principles of efficient business management to government". Catherine M. Conaghan, 1986. "Party Politics and Democratization in Ecuador". En: James M. Malloy and Mitchell A. Seligson, eds. *Autoritarians and Democrats. Regime Transition in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. P. 151.

²⁵ Adrián Bonilla, 1991. Op. Cit. P. 9-45.

tráfico ilegal de drogas como un enemigo de la humanidad y se lo identificó con agrupaciones subversivas bajo el nombre de *narcoguerrilla*.²⁶

Este nuevo término fue de gran utilidad para el gobierno ecuatoriano. Para esta época, el Ecuador miraba con preocupación el surgimiento del grupo subversivo Alfaro Vive Carajo (AVC), y se temía la instauración de un régimen de violencia como el que se vivía en Colombia y en Perú. Ante esta amenaza, el gobierno con un estilo de mando altamente autoritario, se propuso eliminar a los insurgentes, para lo cual los persiguió implacablemente cometiendo innumerables abusos contra los derechos humanos. El consenso tanto dentro como fuera de casa, en torno al autoritarismo ejercido, se ganó mediante una amplia publicidad acerca de una inexistente e indemostrable vinculación entre los AVC y las mafias narcotraficantes²⁷.

Este justificativo tuvo un uso principalmente retórico, puesto que las condiciones económicas y sociales del Ecuador no permitían la reproducción del conflicto colombiano en territorio ecuatoriano. De hecho, las minúsculas redes de cultivo de coca en el país no recurrían, a la intermediación de grupos subversivos como en el caso de Colombia y Perú (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC o Sendero Luminoso de Perú); debido a que en Ecuador no existen grupos armados con bases sociales y políticas campesinas²⁸. Pese a lo dicho, este discurso, causó un gran impacto en la opinión pública nacional e internacional generando apoyo.

Por otra parte, el aparato gubernamental leía el problema desde una perspectiva realista muy similar a la norteamericana, asumiendo las premisas del discurso hegemónico, manipulando la retórica según las necesidades políticas del momento, y peor aún, sin realizar un análisis de los verdaderos vínculos del Ecuador con la industria del narcotráfico y sus posibles efectos. En otras palabras, el gobierno ecuatoriano no visualizaba la verdadera articulación del Ecuador dentro del complejo productivo coca - cocaína en la región andina, como país de tránsito de precursores y de lavado de dinero proveniente del negocio del narcotráfico²⁹, cuyos indicadores eran mucho más difíciles de medir.

Ahora bien, el cultivo neto de coca en Ecuador se incrementó durante los años de 1985 y 1986, debido a que el endurecimiento de la ley colombiana para combatir el narcotráfico afectó fuertemente a algunos cárteles de la droga. Como resultado se produjo un intento por desplazar la producción hacia

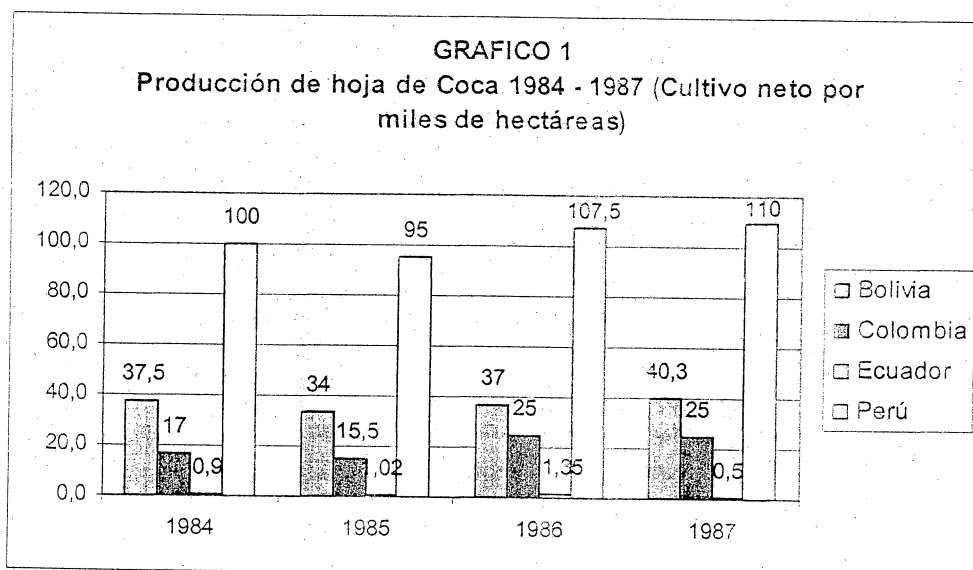
²⁶ El término *narcoguerrilla* fue utilizado por primera vez, de forma pública, por el embajador norteamericano en Colombia Lewis Tambs, en 1984, cuando hizo una denuncia sin precedentes mediante la cual vinculaba a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) con los carteles colombianos de drogas. Pese a que esto fue visto como un intento para desacreditar a las guerrillas durante las conversaciones de paz con el gobierno, las administraciones de Reagan y Bush continuaron aumentando los lazos entre los carteles (especialmente el de Medellín) y los grupos insurgentes de izquierda. *Clear and Present Dangers*. 1991. *The U.S. Military and the War on Drugs in the Andes*. Washington: WOLA. P. 49

²⁷ Alexei Páez Cordero, 1991b. "La inserción ecuatoriana en la dinámica Andina del narcotráfico". En: Bagley, Bonilla y Páez eds. Op. Cit. Ps. 142-169

²⁸ Alexei Páez Cordero, 1991b. Op. Cit. Ps. 142-169

²⁹ Ibid.

la región amazónica ecuatoriana. Sin embargo, en el contexto regional, los cultivos ecuatorianos, aún en el período expansivo, fueron muy inferiores a los producidos en el resto de la región andina, como se demuestra en el siguiente gráfico:



Fuente: Willoughby (1988). En Alexei Páez 1991b.

Como se puede ver, la producción peruana superaba con más del doble a la boliviana y colombiana, y no tenía comparación con la irrisoria cantidad cultivada en Ecuador. Además en los cuatro países andinos, durante todo el período hubo una tendencia al incremento de la producción. No obstante, a diferencia de sus vecinos, en Ecuador se produjo una importante reducción del área cultivada para el año 87, como resultado de la agresiva política antinarcóicos del gobierno.

La alineación ecuatoriana con la política de Washington le permitió al gobierno hacerse acreedor del primer esfuerzo norteamericano de cooperación bilateral en materia de narcotráfico. Éste se produjo en 1985 con un primer acuerdo bilateral firmado con Estados Unidos, cuyo objetivo era "la represión del tráfico ilícito de estupefacientes". Mediante este documento se otorgó al Ecuador una suma de \$400.000 dólares para la compra de 2 helicópteros, equipo, y para permitir la presencia de la DEA en Ecuador a fin de capacitar a la policía nacional e investigar el fenómeno³⁰. Este acercamiento cooperativo tuvo más importancia en el plano simbólico que material, pero además sentó las bases para facilitar la presencia de personal militar norteamericano en territorio andino.

Adicionalmente, en octubre de 1986 se firmó otro convenio con Perú, muy similar al establecido con Colombia en 1979, mediante el cual se daba paso al intercambio de información sobre sospechosos de narcotráfico, y se orienta a la creación de una comisión conjunta cuya finalidad era la de tratar problemas derivados del tráfico ilícito de drogas.

³⁰ Este documento se promulgó bajo la forma de "Acuerdo Ministerial", con lo cual se evitó que el Congreso discuta su contenido y tenga la posibilidad de vetarlo. Adrián Bonilla, 1991. Op. Cit. P.25

Adicionalmente, el consumo de drogas en la sociedad ecuatoriana también fue utilizado como argumento justificativo de las acciones del gobierno, pese a la inexistencia de datos estadísticos que justifiquen esta percepción. Así, León Febres Cordero afirmaba que el consumo de drogas ilícitas entre los ecuatorianos se había incrementado, y que el país contaba con un número de adictos aproximado de 200 mil. Además sostenía que 1'300.000 personas eran usuarios ocasionales que se habían iniciado en el hábito entre los 12 y 15 años, convirtiendo así a la niñez en un grupo vulnerable³¹. Sin embargo, "las estadísticas exhibidas por el Presidente estaban basadas en una encuesta, realizada por la Procuraduría General del Estado, que no tenía confiabilidad estadística ni por el método de muestreo ni por la forma de ejecución del trabajo de campo"³².

De hecho, pese a la *satanización* oficial del consumo de drogas en la sociedad, en Ecuador hasta 1988 no existían estudios serios acerca de esta problemática, por tanto, se podría decir que estaba más avalada por el imaginario social y la manipulación política que por información veraz. En este sentido, los estudios realizados a partir de ese año demostraron que el consumo de psicofármacos lícitos afectaba al 14% del total de la población investigada, con lo cual se evidenciaba que su uso era un problema mayor que el consumo de psicoactivos ilícitos. Por su parte, de entre éstos últimos, la marihuana registró una prevalencia vital del 5%, siendo la más popular, frente a la pasta base de coca (PBC) con 1.2% y la cocaína con 1.1%³³.

Pese a todas estas cifras, el Plan de Desarrollo Nacional incluyó entre sus puntos el tratamiento del narcotráfico a través de la aplicación de un conjunto de políticas sociales que buscaban reforzar las actividades de control, protección y seguridad policial, prevención en el consumo de drogas, rehabilitación de los adictos y control del tráfico ilícito de narcóticos³⁴. En este sentido, se diseñó una política social más acorde con la problemática interna norteamericana que con la realidad ecuatoriana.

Además, el gobierno ecuatoriano, también en concordancia con las prioridades de los Estados Unidos, enfatizó en el uso de la represión como una solución, lo que impidió establecer lecturas alternativas más acordes con la realidad ecuatoriana. Esta situación provocó un encarcelamiento masivo de personas relacionadas con el consumo, tenencia y tráfico de drogas. Así, entre 1985 y 1990, el número de detenidos pasó de 2.120 a 3.367. Un análisis detenido de estas cifras permite ver que, en contraposición con la legislación ecuatoriana que no penaliza el consumo, la acción policial afectó mayoritariamente a los usuarios, que entre 1985 y 1989 representaron entre 63% y el 57% del total de

³¹ Pablo Andrade, 1991. "Consumo, Prevención y Tratamiento: El Caso Ecuatoriano". En: Bagley, Bonilla y Páez ed. Op. Cit. Ps. 43-62

³² Ibid. P. 59.

³³ Ibid.

³⁴ Alexei Páez Cordero, 1991b. Op. Cit. 142-169

detenidos, mientras que los traficantes solo llegaron representar un porcentaje de entre el 31% y el 23.5% de apresados, en el mismo período³⁵.

Según lo expuesto, el Ecuador durante los ochenta funcionalizó sus políticas sociales en torno a los requerimientos internacionales, principalmente de los Estados Unidos, lo cual no ha tenido resultados positivos para el país. No obstante, este alineamiento siguió su irreflexivo curso en lo subsiguiente.

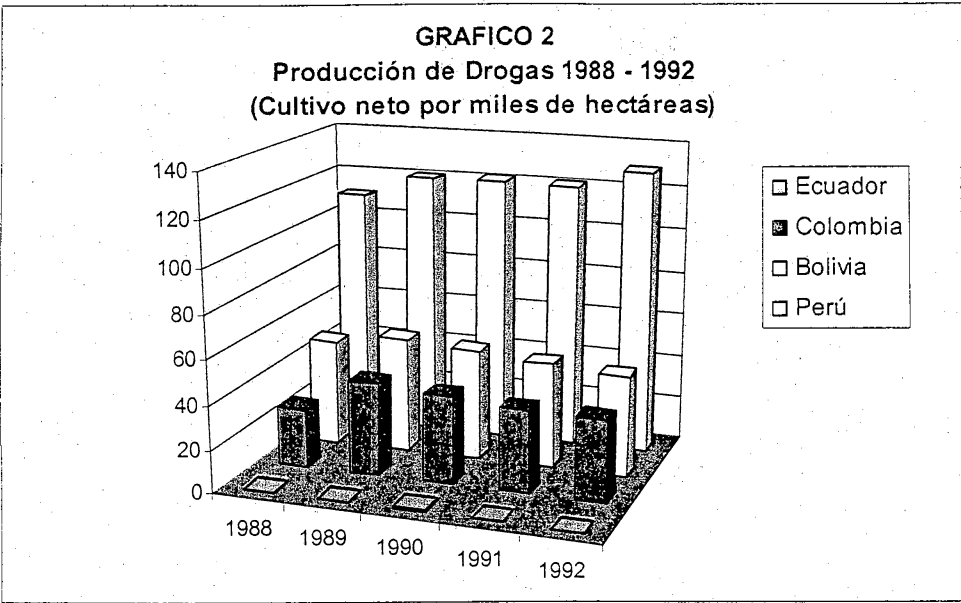
En 1988 se suscribió la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, en Viena, la cual tenía como objetivo regular todas las actividades relacionadas con el narcotráfico, tales como la incautación y embargo preventivo de sustancias estupefacientes, sicotrópicas y los bienes derivados de su tráfico ilícito. Este convenio apuntaba principalmente al desmantelamiento de las redes transnacionales de narcotraficantes mediante la implementación de mecanismos altamente represivos, imponía a los Estados signatarios obligaciones no contempladas por el derecho interno y se contraponía a otros instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos³⁶. Adicionalmente, promovió la cooperación internacional en material legal y penal, lo que incluía las figuras de extradición, decomiso y asistencia jurídica recíproca. Este acuerdo también fue suscrito y ratificado por el Ecuador.

En este mismo año, la subida al poder del presidente Rodrigo Borja (1988 - 1992), en un primer momento representó un cambio en la política interna ecuatoriana frente al tema del narcotráfico, puesto que pasó de la fase de la retórica de la narcoguerrilla hacia el abordaje del problema como un asunto sin importancia de características vitales. De hecho, el gobierno logró establecer un acuerdo con el grupo insurgente Alfaro Vive Carajo, mediante el cual sus integrantes dejaron las armas y se integraron a la vida política interna del país. En este proceso, se desechó la idea de que el grupo estuviera vinculado al narcotráfico, con lo cual se produjo una diferenciación entre ambas problemáticas.

Durante el gobierno de Borja, la producción cocalera ecuatoriana seguía la tendencia del período anterior a la baja, mientras que en el resto de países andinos registraba un incremento, como se puede observar en el siguiente gráfico.

³⁵ Xavier Andrade, 1993. "Narcotráfico y Efectos Sociales: Consumo y Violencia en Ecuador, a Inicios de los Noventa", en Roberto Laserna Comp. Op. Cit. Ps. 167-189

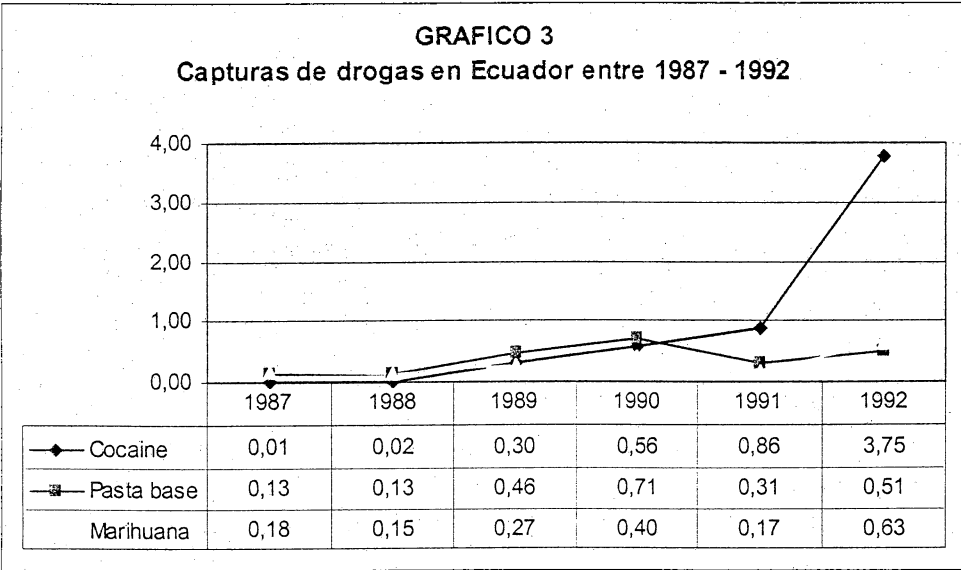
³⁶ Rosa del Olmo, 1990. "La Convención de Viena (Comentarios)". En: Diego García - Sayán ed. Op. Cit. P. 117



Fuente: US Department. 1995. *International Narcotics Control Strategy Report*. Los datos correspondientes a Ecuador durante el año 1992 no están disponibles en este informe

En estas circunstancias, durante los dos primeros años de su gobierno Borja redujo su plan de acción a la interdicción de las actividades relacionadas con este negocio. Sin embargo, a finales de la década la articulación del país dentro del complejo productivo coca - cocaína fue ganando importancia como territorio de tránsito drogas, de productos químicos necesarios para el procesamiento de la coca y como lugar propicio para el lavado de dinero.

Así, las capturas de productos como la cocaína, pasta base de coca y marihuana se incrementaron durante este período, principalmente desde 1989. Inclusive, en 1992 por primera vez se registró una captura pequeña de heroína.



Fuente: US Department. 1995. *International Narcotics Control Strategy Report*

La producción de hoja de coca en Ecuador estaba localizada en el nororiente ecuatoriano, en la rivera sur del Putumayo correspondiente al límite con Colombia. Aunque también se detectaron mínimos cultivos en otras provincias de la frontera Norte como Esmeraldas, la franja amazónica fronteriza representaba el mayor foco de conflicto desde esta época. Esto último no sólo por la existencia de cultivos, sino también por el descubrimiento de laboratorios de fabricación de precursores químicos³⁷. En este sentido, la región del Putumayo ecuatoriano determinó la articulación del Ecuador en la narcoindustria andina. Su vinculación específica estaba definida por su pertenencia al triángulo amazónico o ECUPECO (Ecuador - Perú - Colombia) en el cual Ecuador cumplía las funciones de soporte a la producción³⁸.

Por otra parte, a finales de los ochenta parecía haber un consenso generalizado, tanto a nivel nacional como internacional, acerca de una mayor vinculación del Ecuador en la problemática del narcotráfico. Esta percepción encontró mayores justificativos a partir del asesinato del candidato presidencial colombiano Luis Carlos Galán. Como consecuencia, el gobierno de este país desató una guerra sin cuartel contra los narcotraficantes a quienes se les atribuía el crimen. Esta medida que fue percibida como una posible amenaza para el Ecuador, en tanto se pensó que podría impulsar a los traficantes a buscar refugio en territorio ecuatoriano³⁹.

Ante esta situación, los órganos del gobierno comenzaron a preocuparse por implementar mayores cambios legales en lo penal (represión y penalización de consumidores y traficantes) y financiero (control del lavado de dinero) a fin de limitar la expansión de esta actividad dentro del país.

En este contexto, el presidente Borja decidió cambiar su postura inicialmente flexible, hacia una línea dura. Es así que, el gobierno comenzó a tratar el problema desde el mismo punto de vista que su predecesor, es decir, enfatizando en la represión interna.

En el plano internacional, también este gobierno buscó la alineación del país con las políticas norteamericanas. En 1990 envió al Congreso un proyecto de ley para armonizar la legislación ecuatoriana con los requerimientos de la Convención de Viena, e incluso llegó a proponer una reforma a la Constitución para implementar el proceso de extradición de ecuatorianos que hayan cometido delitos relacionados con el narcotráfico⁴⁰. Afortunadamente esta última iniciativa fue vetada.

³⁷ En 1987 se descubrió en esta zona, el primer laboratorio de fabricación de precursores químicos. Gonzalo Ortiz Crespo, 1990. Op. Cit. 33-41

³⁸ Salomón Cuesta y Patricio Trujillo, 1999. *Putumayo La frontera de fronteras. Violencia Narcotráfico y Guerrilla*. Quito: Fundación de Investigaciones Andino Amazónicas (FIAAM), Abya Yala. P. 20.

³⁹ Alexei Páez Cordero, 1991b. Op. Cit. Ps. 142-169

3.3 Una titularidad desconocida: la década de los noventa

La aplicación de mecanismos coercitivos de lucha contra el tráfico de drogas, especialmente en los países fuentes no dio los resultados esperados. Por el contrario, la condición de ilegalidad de la producción le proporcionó cierto dinamismo al negocio y mayor rentabilidad.

No obstante, la política norteamericana se endureció más en los 90, e introdujo nuevos actores en esta lucha. Así el Ecuador, dejó de ser un actor marginal durante el decenio pasado y se convirtió en un actor de relevancia, aunque no principal. Esto ocurría por presiones tanto de Washington como de Quito. Mientras para el primero era de gran importancia montar una estrategia regional, para el segundo era vital hacerse acreedor al flujo de recursos destinados en la lucha contra el narcotráfico y al resto de beneficios concedidos a los países andinos, por colaborar contra el narcotráfico.

3.3.1 Republicanos y Demócratas, más de lo mismo

La década de los noventa comenzó con un balance negativo sobre la política norteamericana antinarcóticos. A finales de los ochenta, la producción de coca en Colombia era de 15.000 hectáreas frente a una producción casi nula en los setenta. El caso para Bolivia y Perú era muy similar, en el primero porque la zona de cultivo de coca era de 70.000 ha, lo representó un incremento del 100% durante estos 10 años. Por su parte, en Perú, el número de hectáreas pasaron de 80.000 ha, a 200.000 ha, convirtiéndolo en el principal productor de coca del mundo⁴¹.

Del lado interno, tampoco se lograron mayores éxitos. Para 1988 se estimaba la existencia de 8 millones de norteamericanos consumidores ocasionales de cocaína, de los cuales, casi 1 millón la utilizaba al menos una vez por semana. Frente a esta situación, el gobierno estadounidense incurrió en un gasto anual de más de 100 mil millones de dólares⁴², en programas de prevención y rehabilitación.

Pese a este contundente fracaso, fuerzas políticas y sociales internas hacían presión para endurecer la lucha contra las drogas, en un contexto internacional en el cual el comunismo, como amenaza a la seguridad norteamericana, había desaparecido del todo. Así, mientras por una parte republicanos y demócratas en el Congreso presionaban al ejecutivo por una mayor militarización del problema, por otra, las encuestas de opinión demostraban que la sociedad norteamericana ubicaba al narcotráfico como prioridad en la agenda internacional, y además consideraba que el tratamiento más apropiado

⁴⁰ Gonzalo Ortiz Crespo, 1990. Op. Cit. Ps. 33-41

⁴¹ Diego García - Sayán, 1989. "Narcotráfico y Región Andina: Una visión general". En: Diego García - Sayán ed. *Coca, Cocaína y Narcotráfico. Laberinto en los Andes*. Lima: Comisión Andina de Juristas. Ps. 17-48

⁴² Ibid.

para eliminarlo debía tener similares características a la guerra contra el comunismo, es decir, mano dura⁴³.

En este sentido, las presiones internas permitieron que el presidente George H.W. Bush tome una posición menos flexible que la de su ya rígido predecesor Reagan. Así, su programa de lucha contra el narcotráfico fue el más expansivo de la historia norteamericana y con ello el incremento de recursos asignados a esta causa fue sorprendente. El total de gastos en iniciativas antinarcóticos en América Latina se incrementó en un 82% en este gobierno, pasando de \$6.4 miles de millones de dólares en 1988 a \$11.7 en 1992. No obstante, los recursos destinados a reducir la demanda interna (programas de tratamiento, educación y prevención) crecieron de manera muy inferior a los destinados a eliminar la oferta, en un porcentaje de 70/30⁴⁴.

Como parte de la estrategia para acabar con la oferta de coca, en 1989 se lanzó la "Iniciativa Andina", programa cuyo objetivo era ayudar a Colombia, Perú y Bolivia a controlar y eliminar el tráfico ilícito de drogas hacia los Estados Unidos. En términos cuantificables, el objetivo consistía en reducir la oferta en un 15% para 1991 y el 60% para 1999. A corto plazo, se buscaba lograr los mismos propósitos planteados durante la década anterior: fortalecimiento de la capacidad institucional, mejorar la aplicación de la ley en contra del tráfico ilícito, dismantelar las organizaciones de narcotraficantes, y se añadió el propósito de ayudar a diversificar las economías narco dependientes⁴⁵.

Este programa, preveía la entrega de un paquete de ayuda económica para los tres países andinos, durante un período de 5 años, dividido de la siguiente manera \$90.2 millones de dólares en ayuda para Colombia, \$97.5 para Bolivia y \$73.4 para Perú. Pese a los propósitos planteados, se enfatizó en el componente militar y policial casi de manera exclusiva, marginando a las actividades destinadas al desarrollo económico. Así, la mayor parte de estos recursos, es decir, \$141 millones se destinó a la compra de equipo militar, como helicópteros, y \$13.5 millones para el servicio de inteligencia⁴⁶. De este modo, la tendencia del período fue hacia el incremento de la cooperación en materia de lucha contra el narcotráfico y a lo largo de todo el decenio estos esfuerzos inclusive se triplicaron.

La ejecución de este programa requirió una reforma legal interna y la puesta en marcha de nuevas iniciativas que faciliten su aplicación. De este modo, durante el mandato Bush se emitieron 18 Directivas de Seguridad Nacional vinculadas con iniciativas antinarcóticos, mediante las cuales se

⁴³ Las encuestas de finales de los ochenta, mostraban como principales preocupaciones sociales en torno a la política exterior norteamericana a las siguientes: 22% consideraba que América Central era el principal problema; el 21% el comunismo, el 13% el control de armas, el 9% el terrorismo; y finalmente el 63% de la población opinaba que lo más importante para el gobierno debía ser detener el tráfico ilícito de drogas. David Scott Palmer, 1990. "Política Exterior Norteamericana y el Plan Bush". En. Diego García Sayán comp. Op. Cit. Ps. 171-172

⁴⁴ *Clear and Present Dangers. The U.S. Military and the War on Drugs in the Andes*, 1991. Op. Cit. P. 8

⁴⁵ Ibid

autorizó funciones más amplias para la milicia y la policía norteamericana en América Latina, incluyendo nuevas reglas que facilitaban la participación de Fuerzas Especiales Norteamericanas en operaciones locales⁴⁷. Además, permitían mayores actividades de inteligencia, específicamente en lo que tiene que ver con el uso extensivo de satélites para la localización de laboratorios de procesamiento de coca, interceptación de comunicaciones y de rutas de contrabando⁴⁸.

En materia de política internacional, el 15 de Febrero de 1990, Washington convocó a los países de Colombia, Perú y Bolivia a reunirse en la llamada Cumbre de Cartagena, con el fin de motivar una mayor cooperación por parte de estos países fuente, en la cruzada contra las drogas.

En esta misma época, la administración Bush era duramente criticada por los gobiernos latinoamericanos, a causa de la creciente militarización de la guerra antinarcóticos y a las constantes presiones unilaterales para lograr una mayor cooperación en esta problemática.

Ante estas circunstancias, Estados Unidos durante la Cumbre de Cartagena, al menos en el plano retórico, tuvo que ceder posiciones y aceptar de manera explícita el principio de responsabilidades compartidas. Se reconoció entonces que, el tráfico de narcóticos no podría reducirse solamente aplicando medidas al lado de la oferta, sino que había que orientarse también a la reducción de la demanda⁴⁹. En este contexto, los países andinos solicitaron a Washington que conceda mejores oportunidades comerciales a sus economías, como un medio para fortalecer las exportaciones e incrementar las actividades productivas legales, a fin de evitar que sus respectivas poblaciones incurran en cualquier actividad vinculada con la industria de la cocaína.

Como resultado, se estableció un sistema de facilidades aduaneras para los países de la región Andina, bajo el nombre de Andean Trade Preference Act (ATPA), que sustituyó al tradicional Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). El ATPA fue aprobado por el Congreso norteamericano en el año de 1991, y se hizo plenamente efectivo para los países andinos, incluyendo a Ecuador en 1993, por un período de 10 años después de su promulgación.

⁴⁶ Martha Cottam, 1994. *Images and Intervention, U.S. Policies in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. Ps. 148-177

⁴⁷ Esta iniciativa desechó la ley de 1974, mediante la cual se prohibía el entrenamiento de fuerzas policiales en el exterior, debido a la gran cantidad de casos en que las fuerzas de seguridad locales, asistidas por norteamericanos estuvieron involucradas en violaciones sistemáticas a los derechos humanos. Coletta Youngers y John Walsh, 1989. "La Guerra contra las Drogas en los Andes: una política mal encaminada". En Diego García Sayán ed. Op. Cit. Ps. 341-359.

⁴⁸ The National Security Archive, 2003. Op. Cit.

⁴⁹ "La cooperación económica y las iniciativas internacionales no pueden resultar eficaces a menos que vayan acompañadas de programas enérgicos en contra de la producción, el tráfico y la demanda de drogas ilícitas. Es evidente que para que sean plenamente eficaces, los esfuerzos tendientes a reducir la oferta tienen que ir acompañados de una reducción apreciable de la demanda". *Declaración de Cartagena*, 1990 (online) Chile: CONACE. Suscrita el 15 de febrero. Disponible en: www.conace.cl/html/institucional/DECCARTAGENA. (consultado el 17 de enero del 2005)

Por otra parte, la aplicación de los compromisos establecidos en la Cumbre de Cartagena fue poco exitosa, por múltiples motivos, entre ellos debido a que la política exterior norteamericana seguía priorizando la lucha contra el narcotráfico desde el lado de la oferta, porque tenía un acercamiento de tipo bilateral fundamentado en la coerción, y porque se planteaba la posibilidad de erradicar los cultivos de coca en un período de tiempo muy corto⁵⁰.

En febrero de 1992 Estados Unidos propuso una nueva Cumbre Presidencial en San Antonio, Texas, para coordinar la cooperación regional en materia de narcotráfico. En esta ocasión, fueron invitados Ecuador, Venezuela y México, además de Colombia. Perú y Bolivia que estuvieron presentes en la primera reunión. Pese a los resultados poco satisfactorios de la Cumbre de Cartagena, en San Antonio, el gobierno norteamericano no cambió sus principales premisas en el control de tráfico de drogas, por lo cual las tensiones con los países latinoamericanos siguieron presentes⁵¹, al tiempo que los resultados en la reducción de cultivos demostraban un rotundo fracaso.

Con el advenimiento del demócrata William J. Clinton (1993-2001), la política exterior norteamericana hacia América Latina y la Región Andina siguió operando bajo la lógica del realismo, no obstante, frente a la desaparición del comunismo como amenaza, se otorgó una mayor preminencia al comercio internacional y se recortó los programas de ayuda extranjera, como se mencionó en el capítulo anterior.

Por otra parte, si bien América Latina no constituía un socio estratégico para Estados Unidos, el tema del narcotráfico obligaba a Washington a mantenerse alerta. En este sentido, aunque como política de Estado se optó por recortar la ayuda internacional en general, en lo que respecta a la lucha contra el tráfico de drogas el dinero siguió fluyendo copiosamente hacia el subcontinente y la Región Andina.

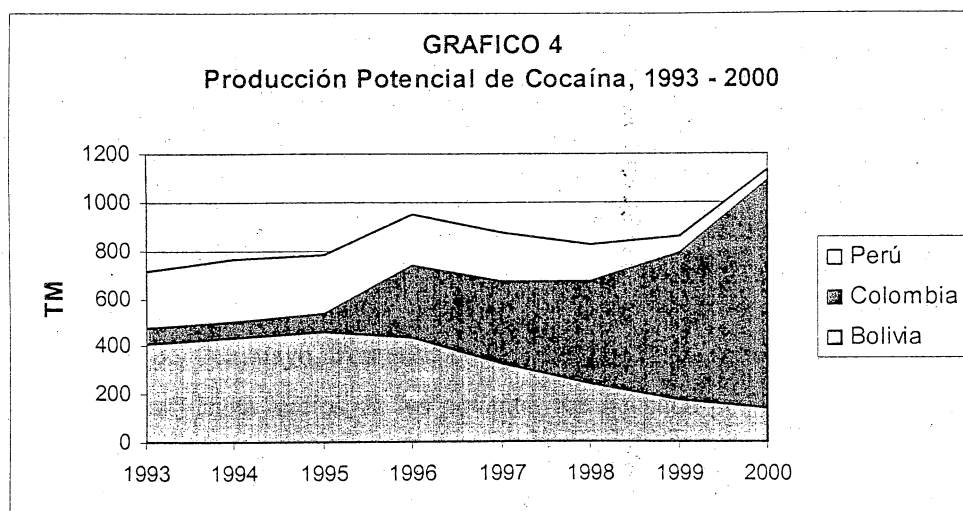
Aunque, en un primer momento se pensó que la estrategia antinarcóticos de Washington podría flexibilizarse un poco, dadas las tendencias liberales de Clinton, esto no ocurrió, la guerra contra las drogas siguió concentrándose en la reducción de la oferta mediante mecanismos coercitivos. Así, durante este período se utilizó la interdicción de rutas de tránsito (principalmente aéreas) como método prioritario, lo cual trajo consigo una relocalización de las zonas de cultivo en el área andina, en términos de cultivo y exportación, influyendo directamente sobre la inserción del Ecuador dentro de la problemática del narcotráfico.

La interceptación de los embarques de drogas logró reducir de manera importante la producción de hoja de coca y cocaína en Bolivia y Perú, pero también propició el desplazamiento de cultivos hacia

⁵⁰ Bruce Bagley, 1992. "After San Antonio". En: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Volume 34. No. 3. Fall. Ps. 1-12

⁵¹ Ibid

Colombia, que incrementó la producción de coca entre 1989 y 1998 en un 140%⁵²: "Esta tremenda expansión ocurrió pese a la existencia de un programa de erradicación permanente de la Policía Nacional de Colombia que fumigó un récord de 65.000 hectáreas de coca sólo en 1998..."⁵³.



Fuente: Transnational Institute, 2002. "Desarrollo Alternativo y Erradicación. Un enfoque desequilibrado"

La gráfica demuestra que en la década de los 90, Perú y Bolivia son desplazados como productores por Colombia, a consecuencia del rompimiento de la ruta aérea de tránsito de drogas. De este modo, en Perú la producción potencial de cocaína bajó de 410 toneladas métricas en 1993 a 145 en el 2000, y que Bolivia, durante el mismo período, pase de 240 tm. a 43 tm.

Por otra parte, la disponibilidad de coca durante esta década en los mercados norteamericanos no se redujo y los esfuerzos desplegados para controlar el flujo de drogas tampoco representó un incremento de los precios de la calle. Adicionalmente, la demanda norteamericana, pese a las trabas impuestas, seguía consumiendo sustancias psicoactivas, y en esta época, cerca de 13 millones de consumidores estadounidenses gastaron aproximadamente \$67 billones de dólares en drogas, situación que hizo que los Estados Unidos sean el mercado más lucrativo del mundo para los traficantes colombianos⁵⁴.

Ante estas circunstancias, y siendo Colombia el mayor proveedor de coca de los Estados Unidos, fue el país andino que sufrió más fuertemente las constantes presiones de Washington para combatir el narcotráfico, bajo las amenazas de descertificación y con ello de la suspensión de la ayuda que le otorgaba.

⁵² Bruce Bagley, 2001. "Narcotráfico, Violencia Política y Política Exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los Noventa". En: *Colombia Internacional* Nos. 49- 50, febrero. Ps. 5-38.

⁵³ Ibid

⁵⁴ Ibid

La guerra contra las drogas en Colombia permitió que en la primera mitad de la década se lograra desmantelar a los cárteles de Cali y Medellín, los dos más importantes de este país. Esta situación impulsó una baja de precios de la hoja de coca y la cocaína peruana⁵⁵.

En el plano interno, dio paso a una relocalización de los grupos subversivos colombianos al interior del país. El debilitamiento de las organizaciones colombianas de narcotraficantes, creó las condiciones propicias para que los grupos armados como las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y las mismas AUC (Autodefensas Unidas de Colombia) sacaran provecho de la industria de la droga⁵⁶. Para los grupos subversivos, la toma de posesión de los cultivos cocaleros abandonados por los cárteles de la droga, requirió su desplazamiento hacia territorio sur colombiano.

Es así como la región del Putumayo, fronteriza con Ecuador, originalmente dominada el ELN (Ejército de Liberación Nacional) hasta inicios de los noventa, fue ocupada por las FARC en su intento por controlar las plantaciones cocaleras de la zona. Esta movilización también correspondió a una lógica de repliegue táctico hacia un territorio que ofrecía mayor seguridad, en la medida en que la presencia del Estado era muy restringida, tanto para la protección de sus miembros como para mantener a salvo los cultivos ilícitos y las actividades de refinamiento⁵⁷.

Es importante destacar que, la relación existente entre guerrilla y narcotráfico se produce principalmente con la población campesina. Con las organizaciones de traficantes, las diferencias políticas e ideológicas hacen que las alianzas entre guerrilleros y traficantes sean más bien inestables. Por el contrario, entre los subversivos y la población dedicada al cultivo existe un lazo más fuerte, puesto que la guerrilla provee de protección a los campesinos, de la explotación de los narcos⁵⁸.

La presencia de las FARC en la frontera sur colombiana, hizo que la guerra contra la droga le siga los pasos. En otras palabras, la proximidad de la guerrilla en territorio ecuatoriano, hizo que las estrategias militares para combatirlas ejerzan una presión sobre el sur de Colombia y por consiguiente sobre la región norte del Ecuador.

Todas estas circunstancias hicieron que los Estados Unidos concentren el máximo de atención en Colombia, especialmente en lo que respecta a ayuda policial y militar. De hecho, entre 1997 y 1999, este rubro creció de 147.9 a 422.27 millones de dólares, siendo Colombia el principal país destinatario de los recursos, seguido de lejos por Perú, Bolivia y muy a la zaga Ecuador.

⁵⁵ Transnational Institute, 2002. "Desarrollo Alternativo y Erradicación. Un enfoque desequilibrado", (online) *Drogas y Conflicto. Documentos de Debate*. No. 4. Marzo. Disponible en: <http://www.tni.org/reports/drugs/debate4s.pdf> Consultado el 15 de febrero del 2005

⁵⁶ Bruce Bagley, 2001. Op. Cit. Ps. 5-38

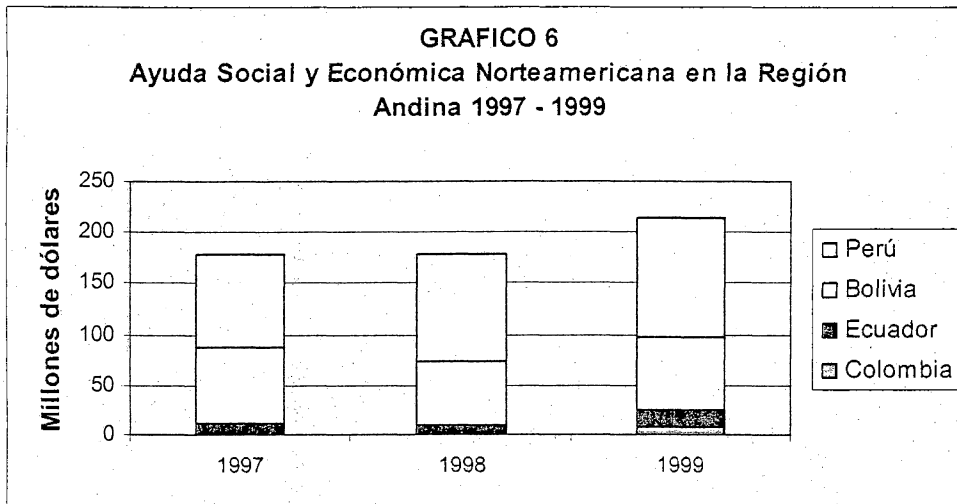
⁵⁷ Adriana Rossi, 1996. *Narcotráfico y Amazonía Ecuatoriana*. Cayambe: Abya Yala, Kohen & Asociados Internacional. P. 96

⁵⁸ Ibid



Fuente: CIPONLINE, 2001. *La Ayuda Propuesta para el 2002*.

Lo paradójico resulta, que durante el mismo período, la ayuda económica y social norteamericana para toda la región creció en un rango muy inferior, puesto que pasó de 179.46 millones de dólares en 1997 a 213.86 en 1999. Adicionalmente, las prioridades de estos recursos estuvieron concentradas en Perú, quien fue el principal receptor en los andes, seguido de Bolivia, Ecuador y por último Colombia.



Fuente: CIPONLINE, 2001. *La Ayuda Propuesta para el 2002*

No obstante, los aproximadamente 300 millones de dólares que Colombia recibió en el año de 1999 del Gobierno norteamericano, por concepto de ayuda antinarcótics hizo que este país se convirtiera en el tercer receptor de ayuda estadounidense del mundo, después de Israel y Egipto.

En este mismo año, el presidente Andrés Pastrana formuló un plan para pacificar Colombia, en el cual se invertirían aproximadamente 7.500 millones de dólares. Los objetivos del plan eran cuatro: a) recuperación económica y social; b) fortalecimiento institucional y desarrollo social; c) proceso

de negociación; y d) lucha contra el narcotráfico⁵⁹. La distribución de los recursos se planteaba de la siguiente manera:

CUADRO 1
Distribución de los Recursos del Plan Colombia

RUBROS	FINANCIAMIENTO				Porcentajes
	COLOMBIA	COMUNIDAD INT.		TOTAL	
		USA	OTROS		
Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social	1.004,30		64,70	1.069,00	14%
Recuperación Económica y Social	886,00	233,00	933,00	2.057,00	27%
Proceso de Negociación	6,00		48,00	54,00	1%
Lucha contra las drogas	3.030,10	1.335,00		4.365,10	58%
Total:	4.926,40	1.573,00	1.045,70	7.545,10	100%

Fuente: José Gallardo, 2005. *El Plan Colombia y sus efectos sobre el Ecuador*

El Plan Colombia fue aprobado por el Congreso norteamericano en el año 2000⁶⁰. Se previó que los aproximadamente 1.500 millones de ayuda sean desembolsados en el período 2000 - 2001. Del total de recursos, cerca de \$860.3 millones serían destinados a Colombia, divididos de la siguiente manera: \$519.2 para asistencia militar y \$123.1 para la Policía Nacional⁶¹. Esta ayuda estaría destinada presionar sobre el Sur de Colombia, en donde en primer lugar, se intentaría establecer las condiciones de seguridad necesarias, para después montar iniciativas antinarcóticos en los departamentos del Putumayo y Caquetá, una región donde se concentraban amplios cultivos de hoja de coca dominada por los paramilitares y los guerrilleros⁶².

El resto del paquete se compuso por rubros como desarrollo alternativo (\$68.5 millones), ayuda a desplazados (\$37.5 millones), derechos humanos (\$51 millones); reforma judicial (\$13 millones); aplicación de la ley (\$45 millones) y finalmente paz (\$3 millones). Dentro de las actividades previstas para la lucha contra el narcotráfico, también se contemplaron fumigaciones en la región del Putumayo, colindante con Ecuador⁶³.

De los casi 500 millones de dólares restantes del paquete, se invertirían 180 millones en los países vecinos; 276.8 millones fueron destinados para uso del Departamento de Defensa de los Estados

⁵⁹ José Gallardo, 2005. *El Plan Colombia y sus efectos sobre el Ecuador*. Quito: Eskeletra. Ps. 121-125

⁶⁰ Hasta el año de 1999, el Presidente Clinton había apoyado las iniciativas de paz de Pastrana, no obstante, por presiones de los republicanos, que al momento tenían una mayoría en el Congreso, el soporte a un proceso pacífico de negociación finalizó para dar cabida a una estrategia militarmente más agresiva. Le Monde Diplomatique, 2000. *Pasaporte para la guerra*. (online) Le Monde Diplomatique. Disponible en: www.monde-diplomatique.fr/cuaderno/plancolombia/plancolombieus. (consultado el 30 de marzo del 2005)

⁶¹ Juan Gabriel Tokatlán, 2001. "Colombia, el Plan Colombia y la Región Andina. ¿Implosión o Concertación?". En: *Revista Nueva Sociedad*, No. 173. mayo - junio. Ps. 126-143

⁶² Con este objetivo se montó una base militar en Tres Esquinas, una región en donde convergen las fronteras de Colombia, Perú y Ecuador, en la Amazonía. Esta base acuartelaría a tres batallones militares, cada uno equipado con 900 soldados que recibirían entrenamiento militar y equipos militares de los Estados Unidos. Adam Isaacson, 2001. "La Asistencia Estadounidense a la Seguridad en los países de la Región Andina, 2001 - 2003". *Colombia Internacional*. Números 49 - 50. Op. Cit. Ps. 62-81

Unidos, es decir, en el mejoramiento e implementación de las bases militares de Ecuador, Aruba, Curazao, y otras actividades militares⁶⁴.

La distribución de recursos en el Plan Colombia, así como los ingentes recursos que se invertirían en la región tuvieron una repercusión directa sobre la nueva inserción del Ecuador en esta problemática a partir de la década del 2000, especialmente porque el conflicto colombiano dejó ser netamente interno, puesto que Bogotá puso en claro su imposibilidad para enfrentar solo el problema y debido a que Washington le otorgó su aval para tratarlo de forma regional.

3.3.2 Ecuador deja de ser un actor marginal

El Ecuador, comenzó los noventa con la percepción de que paulatinamente se había involucrado más en la lucha contra el tráfico ilícito, y que ésta situación no había sido dimensionada por la comunidad internacional, y más concretamente por los Estados Unidos, quienes lo habían relegado de algunas iniciativas vinculadas al tráfico de drogas.

De este modo, la exclusión del Ecuador de la Cumbre de Cartagena y también de la Iniciativa Andina, debido a que no contaba con cultivos importantes de coca, derivó en una preocupación para Quito, en tanto, representaba estar al margen de los recursos invertidos en la región, y principalmente de los beneficios arancelarios que se otorgarían a los países andinos fuente. De hecho, el Ministerio de Relaciones Exteriores se quejó públicamente por estar fuera de una estrategia que pretendía ser integral.

En este sentido, el gobierno ecuatoriano buscaba representar al Ecuador como una víctima de las actividades ilegales que tenían lugar en los países vecinos y así justificar la necesidad de recibir asistencia externa para subsanar las repercusiones de esta actividad en su propio territorio.

La posición oficial estaba legitimada por la sociedad ecuatoriana por dos razones principales, la primera es que la población consideraba, y aún en la actualidad lo hace, que las drogas son un elemento dañino para la sociedad. La segunda, el alto nivel de desconfianza en la labor de las instituciones ecuatorianas.

Según datos del CONSEP (Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas) correspondientes al año de 1995, los ecuatorianos perciben a las drogas como un

⁶³ Las primeras fumigaciones en Colombia datan del año 1978. Previamente se habían practicado en México (1975) y en Turquía y el Sudeste Asiático (1973). Martín Jelsma, 2001. Op. Cit. Ps. 19-41

⁶⁴ Juan Gabriel Tokatlán, 2001. Op. Cit. 126-143

"elemento negativo e indeseable", a la vez que consideran que las acciones de las instituciones públicas y privadas han sido "poco" o "nada" exitosas para combatir el problema⁶⁵.

Ante la desconfianza existente para con las instituciones ecuatorianas, el 77% de los ecuatorianos se mostraban altamente dispuestos a aceptar la intervención extranjera para ayudar al gobierno a combatir el tráfico ilícito de drogas⁶⁶. Más sorprendente aún resulta constatar que la población era más favorable al uso de políticas represivas y de control que al empleo de otro tipo de soluciones como el desarrollo alternativo, al punto de ser los ecuatorianos, de entre el resto de la población andina, los más inclinados a aceptar métodos agresivos⁶⁷.

Adicionalmente, las elites gubernamentales compartían, junto con los demás sectores sociales, la percepción tanto de la nocividad del problema de las drogas para el país, de la necesidad de un tratamiento de corte violento, como de la idoneidad de la intervención extranjera, lo cual justifica en parte la alineación existente con la política exterior norteamericana.

A parte de las demandas del gobierno ecuatoriano de una mayor atención norteamericana, en el tema específico del narcotráfico, las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos fueron muy buenas. De hecho, a decir de la Embajada norteamericana, durante la presidencia de Sixto Durán Ballén (1992 - 1996) las relaciones bilaterales estuvieron en su mejor momento, no solo por que existió una predisposición amistosa del gobierno ecuatoriano, sino también porque éste estuvo dispuesto a emprender una reforma neoliberal en la economía⁶⁸.

El otro justificativo de gran importancia era la debilidad económica del Ecuador. En otras palabras, el hecho de Estados Unidos represente el principal socio comercial del Ecuador, le impedía oponerse a la política internacional norteamericana antinarcóticos⁶⁹. Además, el acceso al mercado norteamericano estaba directamente determinado por el nivel competitividad del sistema productivo ecuatoriano, frente al del resto de la región andina. En este sentido, el Ecuador no podía permitirse el lujo de dejar que sus vecinos se beneficien de recursos económicos o de ventajas comerciales a las que éste no tenía acceso.

⁶⁵ Jaques Laufer, 1995. *Abstract. Segunda Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas en el Ecuador* (online) Quito: CONSEP - SEVIP. Disponible en: <http://www.consep.gov.ec/pdf/2enNac95.pdf> (consultado el 10 de Febrero del 2005)

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Adrián Bonilla, 1993b. *Las Sorprendentes Virtudes de lo Perverso, Ecuador y Narcotráfico en los 90*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador. Ps. 55-67

⁶⁸ Adrián Bonilla, 1998. "Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos: Entre el Sobresalto y la Rutina". En: Andrés Franco ed. *Estados Unidos y los países andinos, 1993 - 1997: poder y desintegración*. Bogotá: Pontificia Universidad Católica Javeriana. Ps. 81-111

⁶⁹ Por ejemplo, para 1993 Estados Unidos representaba el comprador del 43% del total de productos de exportación del Ecuador al mundo. Cámara de Industriales de Pichincha, 2005. *Banco de Datos de Comercio Exterior (1993-2005)*: (online) Quito: Cámara de Industriales de Pichincha. Disponible en: <http://www.camindustriales.org.ec/paginas/tecnico/bancomext/bancomext.xls> (consultado el 4 de abril del 2004)

Tanto las demandas ecuatorianas de un mayor protagonismo en la guerra antinarcóticos, como la necesidad de implementar una estrategia regional integral, hicieron que el Ecuador comience a tener un papel más activo en los planes y programas de Washington, que durante la década pasada. Así, a raíz de su participación en la Cumbre de San Antonio, en el año 92, se convirtió en un actor siempre presente en las iniciativas antinarcóticos, en condiciones de evidente asimetría. Si bien, para los Estados Unidos la articulación del Ecuador en la estrategia regional es marginal tanto en lo político como en lo económico, para éste último ha tenido importantes repercusiones internas el hecho de estar más involucrado.

En el plano comercial, el gobierno de Sixto Durán Ballén concretó la aspiración ecuatoriana de formar parte del sistema de preferencias arancelarias que estableció Estados Unidos para los países de la región andina, en 1992.

El ATPA contempló una vigencia de 10 años (hasta el 4 de diciembre del 2001), luego de lo cual se renovó bajo el nombre de ATPADEA, como se verá más adelante. Fue aprobado para actuar de manera paralela con el SGP, lo que representó la supresión de barreras arancelarias para 2000 productos adicionales a los contemplados por el SGP, con lo cual se sumaba un total de 6.100 los bienes que podían ingresar libremente Estados Unidos. No obstante, los productos exentos del trato diferenciado fueron textiles, ropa, calzado, atún enlatado, petróleo y sus derivados, ron, relojes y piezas de relojes pulseras, de gran importancia para la economía ecuatoriana.

Con excepción de Bolivia, el resto de la Región Andina se benefició positivamente del ATPA. Adicionalmente, este sistema ayudó a la diversificación de la producción exportable, como lo demuestra el crecimiento de partidas arancelarias vendidas al mercado norteamericano, que en 1990 sumaban 1939, de las aproximadamente 6000 incluidas en el ATPA, mientras que en el 2000 se aumentaron a 3.066.

En el caso específico del Ecuador, este sistema promovió un crecimiento del 67% de las exportaciones ecuatorianas a los Estados Unidos, durante el período 1995 – 2000, lo que representó un crecimiento a una tasa anual promedio del 11%.

CUADRO 2

País	1995	1996	1997	1998	1999	2000	95-2000	Crecimiento Anual
Bolivia	84,1	105,8	68,9	69,6	61,5	61,5	-27%	-6%
Colombia	499,2	560,5	605,5	709,9	797,3	826,5	66%	11%
Ecuador	147,8	218,4	217,4	233	260,3	247,6	67%	11%
Perú	207,6	385,3	461	632,7	631,2	846	308%	32%
Total	938,7	1270	1352,8	1645,2	1750,3	1981,6	111%	16%

Fuente: Marco Baquero y Gabriela Fernández, 2002, "Exclusión del Ecuador de las Preferencias Arancelarias Andinas Extendidas".

Por otro lado, desde mediados de los años 90, el Ecuador comenzó a vivir una crisis multidimensional⁷⁰ de graves consecuencias para su desarrollo y que determinó una política exterior complaciente frente a los Estados Unidos en lo sucesivo.

Entre 1996 y el 2000, la presidencia del Ecuador fue ocupada por cuatro mandatarios: Abdalá Bucaram durante seis meses (1996 - 1997), Rosalía Arteaga, 2 días (1997), Fabián Alarcón 18 meses (1997 - 1998) y Jamil Mahuad durante 17 meses (1998 - 2000). Tomando en cuenta que los períodos presidenciales en Ecuador son de 4 años, el intermitente relevo de jefes de Estado demuestra una gran inestabilidad política.

Dentro de todo este proceso de inestabilidad, y pese a que el Ecuador no había logrado concertar una agenda de política exterior con objetivos concretos, sus acciones en materia de relaciones internacionales estuvieron principalmente marcadas por el deseo de impugnar la demarcación limítrofe con el Perú existente desde 1941 a partir de la firma del Protocolo de Río de Janeiro, documento mediante el cual el Ecuador forzosamente perdió aproximadamente el 50% de su territorio. Otros temas de la agenda constituían su permanencia en la CAN (Comunidad Andina de Naciones), y aunque de menor relevancia, las tesis de las 200 millas marinas y la declaratoria de soberanía sobre la órbita geoestacionaria ecuatoriana⁷¹.

En el plano bilateral, la agenda común entre Washington y Quito, que siempre estuvo determinada por el dinamismo del primero, enfatizaba en el mantenimiento de régimen democrático, la resolución del conflicto limítrofe, la lucha contra el narcotráfico y el comercio exterior. En general, los distintos gobiernos ecuatorianos de este período estuvieron alineados con la política norteamericana, no obstante, se produjeron tensiones en la relación de ambos países debido a las dificultades sociales y políticas de los ecuatorianos para garantizar la estabilidad del régimen democrático⁷².

En noviembre del año 1998, durante la presidencia de Mahuad el antiguo conflicto ecuatoriano - peruano llegó a su fin. Esto representó una reestructuración la agenda de política exterior ecuatoriana que durante más de 50 años estuvo basada en el problema limítrofe. Además, significó el agotamiento del único objetivo nacional que, al mismo tiempo, constituía uno de los más poderosos símbolos de unidad y cohesión social en un país extremadamente diverso y fragmentado.

⁷⁰ Para mayor información sobre las dimensiones de la crisis ecuatoriana ver César Montúfar, 2001. "Crisis, iniquidad y el espectro del Estado predatorio ecuatoriano. Interpretación política de la coyuntura 1998 - 2000". *Revista Iconos*. No. 10. Abril. FLACSO - Sede Ecuador, Ps. 8-17

⁷¹ Adrián Bonilla, 1998. Op. Cit. 81-111

⁷² En 1997, después de 6 meses, el ex presidente Abdalá Bucaram fue depuesto de su cargo acusado de incapacidad mental. La sucesión presidencial obligaba constitucionalmente a que el Vicepresidente de la República asuma el cargo vacante, razón por la cual Rosalía Arteaga subió al poder. No obstante, gracias a una maniobra política, ésta fue depuesta a los dos días. En su lugar, Fabián Alarcón ocupó la presidencia "interina" del Ecuador, durante un período de 18 meses, hasta la celebración de elecciones populares, cuyo ganador fue Jamil Mahuad, quien más tarde también sería derrocado.

Este vaciamiento del objetivo nacional obligó al Ecuador a cambiar su agenda de política exterior, con lo cual el gobierno concentró su atención en el problema colombiano. Por una parte, las presiones internacionales derivadas de su inclusión en el Plan Colombia motivaron este giro. Por otra, la sensación de que la frontera norte del Ecuador era muy permeable frente a los problemas internos de Colombia, comenzó a generar preocupación no solo para Ecuador, sino también para el resto de países vecinos.

No obstante, el Ecuador adquiere real relevancia en la lucha antinarcóticos cuando, en 1999 durante la presidencia de Mahuad, se permitió la construcción de una Base Militar (Forward Operating Location - FOL en inglés), en la ciudad de Manta, cuya finalidad fue la de servir como instalación aeroportuaria para los aviones norteamericanos que realicen actividades de detección y monitoreo para la lucha antinarcóticos⁷³. Fue diseñada para albergar a 4 aviones grandes y 7 mediados, y estará ocupada por personal militar norteamericano, en cantidades fluctuantes, y se espera que no superen unos pocos cientos durante las temporadas pico.

Para habilitar esta Base, se requirió la inversión de alrededor de \$61.3 millones de dólares, incluidos en el paquete de ayuda a Colombia, con el objetivo de adecuar perfectamente las instalaciones (pavimentación, hangares, instalaciones de mantenimiento)⁷⁴. Esto implicó para el Ecuador un considerable incremento en sus ingresos durante 1999, año en el cual el país recibió 3 veces más dinero en razón de la FOL, que por el concepto de ayuda económica y social durante el período 2000 - 2001. Adicionalmente, si se suma el total de asistencia militar más lo invertido en la Base de Manta, podemos encontrar que los recursos de tipo militar sobrepasaron en un 80% a aquellos entregados a los sectores sociales.

La Base de Manta, como se le conoce en Ecuador, se creó dentro de un acuerdo de 10 años de duración, que no estipuló ningún tipo renta por su uso. Su establecimiento generó la oposición de varios movimientos sociales y políticos ecuatorianos que reclamaban la inconstitucionalidad del acuerdo⁷⁵, y la pérdida de soberanía que una concesión de esta índole habría ocasionado.

⁷³ Los Estados Unidos se interesaron en la instalación de una Base Aérea en el puerto de Manta debido a que el 1ro de mayo de 1999 caducó el convenio que les permitía mantener una presencia en la Base Howard de Panamá. En estas circunstancias, además de la Base en Ecuador, instalaron otras en las Antillas Holandesas (Aruba y Curazao) y una más en el Salvador.

⁷⁴ Adam Isaacson, 2001. Op. Cit. Ps. 62-81

⁷⁵ Las demandas de inconstitucionalidad sostenían que el Presidente del Ecuador ratificó el Acuerdo de la Base de Manta sin previa aprobación del Congreso Nacional como lo prevé la ley ecuatoriana. Sin embargo, el Informe de la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso desechó la demanda al emitir un informe en el que se afirma que para el mencionado acuerdo no se requería aprobación del Legislativo debido a que estaba enmarcado en materia de narcotráfico, y porque no constituía alianza política o militar con los Estados Unidos, ni tampoco modificaba la ley interna del Ecuador. Mónica Sánchez, 2003. *La Toma de Decisiones en Seguridad Nacional: Caso Convenio Base de Manta bajo los Modelos Teóricos*. Tesina para la obtención de Certificado en Relaciones Internacionales de FLACSO - Sede Ecuador. Diciembre.

Por el contrario, para el gobierno esta concesión constituyó una posible salida a la crisis económica que atravesaba el país, en tanto permitía un retraso en los pagos de la deuda externa y también nuevas oportunidades de inversión⁷⁶. Además, dado que se acercaba la fecha de vencimiento del ATPA, el gobierno consideró que una negativa para establecer el acuerdo podría entenderse como una falta de cooperación en la lucha contra el narcotráfico, y así el Ecuador podría ser eliminado de la posible extensión de este programa de preferencias arancelarias.

Con relación a lo político, debido a la grave crisis que vivía el país, representaba la posibilidad de alargar la permanencia en el poder del Presidente Mahuad, mediante el aval que Washington podría brindar a su gestión en retribución a lo actuado por éste⁷⁷. No obstante, en los dos meses posteriores a la aprobación del acuerdo, el gobierno fue derrocado y éste fue uno de los argumentos utilizados en su contra.

Ecuador termina la década de los noventa con una posición más comprometida con la guerra antinarcóticos, lo cual fue el resultado tanto del agravamiento del conflicto interno colombiano, como de las presiones ejercidas por Washington para regionalizar el conflicto colombiano.

Así, Ecuador recibiría por concepto del Plan Colombia un aporte cercano a los \$20 millones de dólares, que se dividirían de la siguiente manera: \$12 millones para labores de interdicción de drogas, que serían invertidos en la creación y mejoramiento de puestos ubicados a lo largo de la frontera con Colombia, para el mejoramiento de las comunicaciones, recolección de información de inteligencia entre las fuerzas armadas y la policía, y también para el mejoramiento de puertos de seguridad y servicios de inspección costaneros. Los \$8 millones de dólares restantes se invertirían en programas de desarrollo alternativo⁷⁸.

Adicionalmente, este país recibió otros beneficios del gobierno norteamericano principalmente relacionados con programas militares. Por ejemplo, en 1999, 681 militares ecuatorianos fueron capacitados por los Estados Unidos, y en el 2000, este número aumentó a 708⁷⁹.

Finalmente, es importante anotar que la ayuda norteamericana ha ido perdiendo transparencia para realizar una fiscalización de los fondos que entrega, especialmente en el componente de ayuda militar, dada su vinculación con temas de seguridad. En este sentido "Los programas militares para el extranjero pasan a través de muchos canales dentro del gobierno estadounidense, son determinados por

⁷⁶ Katalina Barreiro, 2002. "La agenda de política exterior Ecuador - Estados Unidos". En: Adrián Bonilla ed. *Orfeo en el Infierno. Una agenda de Política Exterior Ecuatoriana*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador.

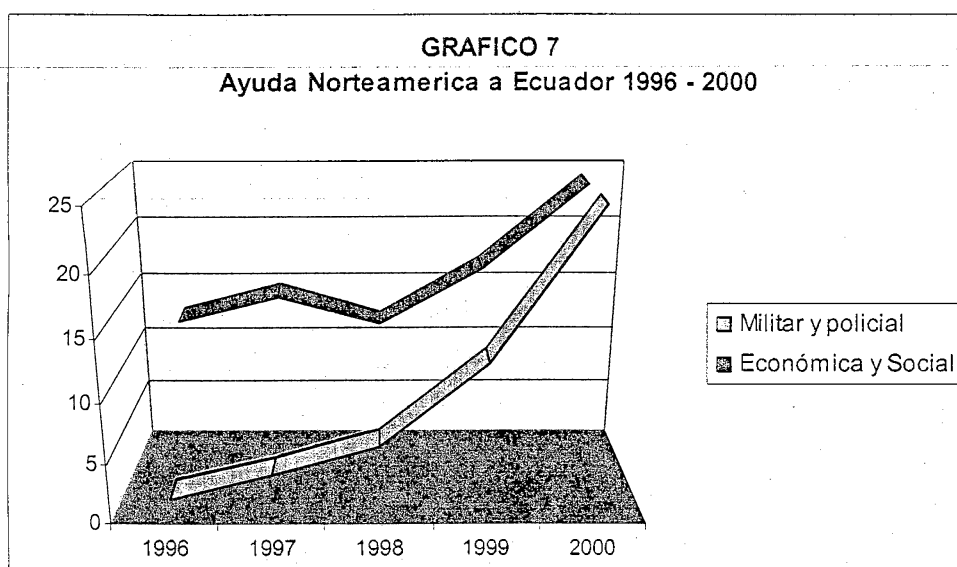
⁷⁷ Entrevista realizada a Alexei Páez Cordero, Catedrático de FLACSO. 4 de Abril del 2005.

⁷⁸ Adam Isaacson. 2001. Op. Cit. Ps. 62-81

⁷⁹ Adam Isaacson, Joy Olson y Lisa Haugaard, 2004. *Diluyendo las divisiones. Tendencias de los Programas Militares de Estados Unidos para América Latina*. (online) LAWGEF, CIP y WOLA. Septiembre. Disponible en: www.ciponline.org/facts (consultado el 30 de Octubre del 2004)

diferentes leyes, llevados a cabo por diferentes burocracias, supervisados por diferentes oficinas dentro del Congreso y publicados con diferentes grados de franqueza".⁸⁰

En este sentido, hacer un recuento de los montos de la cooperación norteamericana resulta bastante complicado. No obstante, de la información obtenida para el período 1996 - 2000, se puede ver que la ayuda de Washington al Ecuador tuvo un crecimiento exponencial entre el 1999 y el 2000, sobre todo en lo que respecta a asistencia militar y policial, debido a los fondos recibidos por ser parte del Plan Colombia. Si bien la cooperación económica y social en el año de 1996 contaba con aportes aproximados a los 12 millones de dólares, la asistencia militar no llegaba a completar 1 millón. Esta situación cambió dramáticamente para el año 2000, en el cual la ayuda económica y social se duplicó, mientras que la cooperación militar alcanzó los 24 millones de dólares, con lo cual se equipararon ambos rubros. Es importante señalar también, que los fondos destinados a la adecuación de la Base de Manta no están contabilizados como fondos de ayuda militar externa, razón por la cual no aparecen en el gráfico 7.



Fuente: Adam Isaacson, Joy Olson y Lisa Haugaard, 2004. *Diluyendo las divisiones. Tendencias de los Programas Militares de Estados Unidos para América Latina.*

Aunque en comparación con el resto de la Región Andina, Ecuador ha recibido mucho menos dinero que sus vecinos, sintió cómo los recursos se multiplicaron para su gobierno. No obstante, su articulación al problema del narcotráfico no ha cambiado en nada. Por el contrario el incremento de la ayuda norteamericana a este país se ha convertido en un indicador de un involucramiento más profundo.

⁸⁰ Adam Isaacson y Joy Olson, 1999. *Solo los Hechos: Un recorrido rápido de la Ayuda de los E.E.U.U. en Materia de Defensa y Seguridad para América Latina y el Caribe.* (online) Washington: CIPONLINE. Febrero. Disponible en: www.ciponline.org (consultado el 30 de Octubre de 2004)

3.4 Narcotráfico y Terrorismo en los años 2000

3.4.1 Un realismo remozado

Como se ha mencionado en el capítulo anterior, el renovado realismo que adoptó Bush para el manejo de su política exterior tuvo repercusiones importantes en la relación entre Estados Unidos y América Latina, y de manera especial con la Región Andina. De hecho, Latinoamérica nunca fue un socio comercial de gran importancia para los Estados Unidos, con excepción de México, tal es así que las principales inversiones extranjeras estadounidenses han preferido ingresar a los mercados europeos y asiáticos que a los latinoamericanos.

Por otra parte, América Latina tampoco tenía gran incidencia sobre el balance político de poder en su interior. Entonces, su importancia para Estados Unidos radicaba en la percepción de amenaza proveniente de la Región Andina y en relación directa y casi exclusiva con la guerrilla colombiana y con el narcotráfico⁸¹.

Como consecuencia de esta situación, América Latina fue marginada de las prioridades norteamericanas durante este periodo presidencial. No obstante, la región latinoamericana en muy pocas etapas de la historia ha representado una prioridad para Washington, y cuando ha ocurrido, su importancia ha estado vinculada con temas de seguridad (el comunismo y el narcotráfico) y acceso a recursos naturales o puntos geográficos estratégicos (el control del canal de Panamá)⁸².

En este sentido, se podría decir que la agenda de temas entre Estados Unidos y América Latina se ha securitizado. En otras palabras, la gran prioridad otorgada por Washington a la seguridad nacional y a los temas relativos al terrorismo, ha hecho que éste sea el tema central en las relaciones entre latinoamericanos y estadounidenses.

Para el gobierno norteamericano, el tema de la seguridad en América Latina se encuentra vinculado directamente con el narcotráfico y la guerrilla interna colombiana. Por esto motivo, ha decidido reclasificar ambos problemas dentro de la categoría de *terrorismo* y ha condicionado su apoyo a la aplicación de mecanismos coercitivos y violentos, es decir, a la ejecución de una estrategia militar más agresiva. Por su parte, en lo comercial y político se ha condicionado la ayuda financiera norteamericana, a los países del Tercer Mundo, al cumplimiento de programas de reestructuración económica neoliberal y de política orientada hacia la consolidación de regímenes democráticos, tal

⁸¹ Max G. Manwaring, 2003. *Strategic Effects of the Conflict with Iraq: Latin America*, (online). Strategic Studies Institute of the U.S. Army War College. Disponible en: <http://www.carlisle.army.mil/ssi/pubs/people.cfm?authorID=18>, (consultado el 9 de mayo del 2003).

⁸² Claudio Fuentes y Francisco Rojas, 2003. "El Patio Trasero: Estados Unidos y América Latina pos - Irak", en *Revista Nueva Sociedad*. No. 185. Mayo - Junio. Ps. 64-82

como lo demuestra el Millenium Challenge Account (descrito en el capítulo anterior), por citar un ejemplo⁸³.

La extremada securitización de las relaciones entre el hegemon y su patio trasero trajo como consecuencia la ampliación de las brechas ya existentes. A nivel nacional, se consolida la distancia entre los Estados Unidos con una sociedad que atemorizada por los ataques terroristas se ha convertido cada vez más en conservadora, xenófoba y autocentrada, mientras las sociedades sudamericanas se han volcado hacia el nacionalismo, para lo cual se movilizan y son más demandantes. Otra brecha existente y en expansión, es la que establecida entre los gobiernos latinoamericanos claramente orientados a alinearse con las políticas norteamericanas y las sociedades a las que se deben, que se han vuelto progresivamente más críticas respecto a las acciones emprendidas por los Estados Unidos en sus territorios⁸⁴.

La posición demandante de los países andinos, y en general de los latinoamericanos, derivó en un cambio en la política intervencionista norteamericana. Si bien, en durante el período de Guerra Fría predominó la modalidad de *intervención por imposición*, consistían en acciones unilaterales en asuntos internos de una, durante la Post-Guerra Fría la forma dominante fue la de *intervención por consentimiento* sustentada en razones humanitarias o con legitimidad internacional (un ejemplo importante es el caso de Haití en 1994). En la actualidad, y a partir del 11-S, las intervenciones norteamericanas se hacen por *invitación*, es decir, se realizan bajo el pedido expreso de un gobierno para solucionar los problemas internos que desbordan su capacidad para manejarlos⁸⁵.

Este es el típico caso del Plan Colombia, ya descrito, y de los programas de ayuda norteamericana a la Región Andina. Así, ante la finalización del multimillonario proyecto de ayuda a los colombianos prevista para el 2001, Bush solicitó una nueva asignación presupuestaria para ser invertida en la Región Andina durante el período 2002 - 2003, en un nuevo proyecto que tomó el nombre de "Iniciativa Regional Andina".

Para este proyecto se solicitaron \$882 millones de dólares, no obstante, solo fueron destinados \$731 millones, de los cuales aproximadamente la mitad estarían destinados a Colombia y el resto a sus vecinos Perú, Bolivia, Brasil, Panamá, Venezuela y Ecuador. Dentro de este programa se establecieron componentes muy similares a los del Plan Colombia: actividades antinarcoóticos y otras orientadas al desarrollo y a la democracia⁸⁶.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Juan Gabriel Tokatlián, 2003. "El Orden Sudamericano después de Irak". En: *Revista Nueva Sociedad* No. 185. Mayo - Junio. Ps. 102-114.

⁸⁵ Ibid

⁸⁶ Rand Beers, 2001. *Importancia de la Iniciativa Regional Andina*. (online) USDepartment. Disponible en: <http://bogota.usembassy.gov/wwwsrbl1.shtml>. (consultado el 4 de Abril del 2005). Rand Beers es Subsecretario

La asignación presupuestaria preveía una reducción en los fondos destinados a Colombia del 24%, pasando de \$475 millones entre el 2000 - 2001 a \$ 367.20 millones en el 2002, pero contemplaba un incremento de los recursos para todos los países vecinos. Para el Ecuador, esto representó un aumento del 63% puesto que recibió \$31.76 millones en el 2002, en comparación de los \$20 millones que le asignaron en el período 2000 - 2001⁸⁷.

En el año 2002, también se negoció la extensión del ATPA ante la demanda de los países andinos para extenderla y frente a la consideración de que el comercio de Estados Unidos con los 4 países andinos había tenido un impacto positivo, aunque pequeño e indirecto, sobre la erradicación y sustitución de cultivos de coca⁸⁸. La ampliación del sistema arancelario de preferencias - ATPDEA, con vigencia hasta el año 2006, incluyó nuevos productos para otorgar beneficios, como petróleo y derivados, relojes y sus componentes, carteras, maletas, artículos planos, guantes de trabajo y confecciones de cuero, no comprendidos en el ATPA. Sin embargo, continuaron excluidos los textiles y confecciones, azúcares, mieles, productos que contienen azúcar, ron, tafia, y el atún prepara o preservado y empacado al vacío en latas u otros empaques, excepto el cosechado por barcos con bandera estadounidense⁸⁹.

Desde mediados del año 2003, la estrategia de acorralar a las FARC en la parte sur de Colombia, que comenzó con el Plan Colombia, tuvo grandes éxitos con la puesta en marcha de la operación Libertad1 (junio del 2003) y después con la operación Año Nuevo (que comenzó el 31 de diciembre del 2001). Ambas acciones tenían como objetivo estratégico romper las estructuras de las FARC en la región de Cundinamarca, que era utilizada por la guerrilla para su abastecimiento, y además por su geografía y vegetación, entrenarse para una posterior incursión de las Fuerzas Armadas a la selva. Adicionalmente, se capturó unos cinco jefes de frentes guerrilleros, con lo cual los subversivos sufrieron fuertes golpes.⁹⁰

Toda esta estrategia del gobierno colombiano, contó con el cercano apoyo del Comando Sur de los Estados Unidos, con quienes se planificó continuar este tipo de ofensiva durante el año 2004 dentro de lo que ahora se conoce como el Plan Patriota. Éste tenía como objetivo combatir a las FARC en la

de Estado para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Administración de Justicia. Discurso pronunciado ante la Subcomisión de Operaciones Extranjeras de la Comisión de Asignaciones del Senado de EE.UU.

⁸⁷ El incremento del presupuesto para los países vecinos de Colombia fue de la siguiente manera: Panamá +220%, Venezuela +144%, Bolivia + 20%, Perú + 82% y Brasil +345%. Adam Isaacson and Joy Olson. 1999. Op. Cit.

⁸⁸ USTR, 2003. *First Report to the Congress on the Operation of the Andean Trade Preference Act as Amended* (online) USTR. Disponible en:

http://ustr.gov/assets/Trade_Development/Preference_Programs/ATPA/asset_upload_file120_3782.pdf (consultado el 7 de Agosto del 2003).

⁸⁹ Marco Baquero y Gabriela Fernández, 2002, "Exclusión del Ecuador de las Preferencias Arancelarias Andinas Extendidas". (online) BCE. *Apuntes de Economía N. 23*, octubre. Disponible en: <http://www.bce.fin.ec> (consultado el lunes 4 de Octubre del 2004).

selva con un contingente de entre 14.000 y 15.000 hombres, es decir, llevar la guerra a lugares donde nunca ha existido la presencia estatal ni militar, y en donde la guerrilla mantiene intacto su equipo militar⁹¹.

La escalada de violencia al interior de Colombia, es decir, el enfrentamiento entre guerrilla, paramilitares, y Fuerzas Armadas ha vuelto más complejo el conflicto y también ha tenido repercusiones directas sobre los procesos políticos domésticos en los países que rodean a Colombia, y especialmente en las zonas de frontera. No obstante, a diferencia de las prioridades de los colombianos y norteamericanos, para el resto de la región el narcotráfico no es su principal preocupación, sino más bien las repercusiones que de él se derivan en sus propios territorios⁹².

3.4.2 Ecuador y la Estrategia Regional

Ecuador comienza el nuevo milenio, una vez más envuelto en una turbulencia política. A los dos años de su mandato, en enero del 2000, el Presidente Jamil Mahuad fue depuesto de sus funciones y en su lugar asumió el mando el que fuera su binomio presidencial Gustavo Noboa Bejarano (enero 2000 - enero 2003).

A finales del primer año de Noboa, en Octubre del año 2000, el gobierno norteamericano a través de su agencia de Ayuda para el Desarrollo - USAID aprobó el diseño y ejecución de un proyecto de desarrollo destinado a la Frontera Norte, como un mecanismo para paliar los efectos negativos del conflicto colombiano y de la lucha contra el narcotráfico en la región fronteriza ecuatoriana con Colombia.

Este proyecto constituye el más grande implementado en Ecuador por USAID, en cuanto a cantidad de recursos económicos comprometidos, de hecho, representa el 36% del total de dinero presupuestado por USAID para el Ecuador. En el siguiente capítulo se detallará detenidamente este proyecto.

El mismo año 2000, en el mes de agosto, Noboa decretó la creación de la Unidad Ejecutora de Desarrollo Norte (UDENOR) con el objetivo de paliar los efectos del conflicto colombiano en la Frontera Norte del Ecuador (Esmeraldas, Carchi, Ibarra, Orellana, Napo y Sucumbíos). Este organismo, como se verá en detalle en el siguiente capítulo, tenía como función conseguir y canalizar los recursos de la cooperación externa para invertirlos en proyectos de desarrollo a lo largo del cordón

⁹⁰ Luz María Sierra, Sergio Gómez Maseri y Jineth Bedoya Lima, 2004. "El Plan Patriota. La gran apuesta del presidente", *Diario El Tiempo*. 25 de abril de 2004. Disponible en: <http://eltiempo.terra.com.co/>.

⁹¹ El general James T. Hill, jefe del Comando Sur, ha estado reunido por lo menos diez veces con militares colombianos en Miami o en Colombia discutiendo este tema y es uno de los más entusiasmados con el plan. Ibid.

⁹² Adrián Bonilla, 2000. *The Andean Security Agenda at The Beginning of the Century*. (online) Ponencia presentada para el Congreso de LASA 2000. Disponible en: www.plasa.sun.ac/kas/pdf/bonilla2000.doc (consultado el 30 de enero del 2003).

fronterizo. Esta entidad actúa como contraparte de USAID en Ecuador, concretamente para la región del Frontera Norte.

Con la inversión norteamericana, las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos durante el 2000 se mantuvieron en buenos términos. Sin embargo, en el 2001, éstas se tensaron debido a las acciones emprendidas por el personal militar norteamericano, asentado en la Base de Manta. Más concretamente, a raíz de la detención de un barco pesquero de propiedad del Capitán Ecuatoriano Carlos Llorente, por militares estadounidenses, a causa de la sospecha de que éste transportaba narcóticos. La supuesta inspección ocasionó daños por aproximadamente 2 millones de dólares al propietario de la embarcación⁹³. El problema de este acontecimiento radicó, principalmente, en que el Convenio de la Base de Manta prohíbe expresamente al personal norteamericano emprender acciones de interdicción de narcóticos en territorio ecuatoriano.

Desde este acontecimiento, los momentos de tensión entre Washington y Quito serían constantes, debido a la condición demandante del gobierno ecuatoriano hacia los Estados Unidos, y también por la oposición de los distintos sectores sociales a una política exterior completamente alineada con los intereses del hegemon.

De este modo, las presiones sociales internas hicieron que el gobierno del Ecuador difiera del eje Washington - Bogotá en algunos puntos importantes. En primer lugar, con respecto a la protección de las fronteras de la infiltración guerrillera y paramilitar, ahora denominados terroristas, el gobierno ecuatoriano comenzó a adoptar medidas para evitar el contagio de la violencia y para proteger sus áreas estratégicas como la infraestructura petrolera, centrales energéticas, infraestructura de servicios básicos, etc., de posibles ataques de estos grupos⁹⁴. En otras palabras, para el Ecuador el objetivo de cuidar su frontera con Colombia es neutralizar las agresiones del terrorismo colombiano, más que eliminar el tráfico de drogas.

En segundo lugar, el Ecuador buscaba mantenerse al margen del conflicto colombiano por la propia incapacidad del gobierno para invertir recursos económicos y políticos en un problema que le es ajeno, y por una intencionalidad deliberada de no injerencia en los asuntos internos de otro Estado. "Esta política, en su aplicación práctica había logrado detener eficientemente la potencial expansión del conflicto tras nuestras fronteras y generar un amplio consenso nacional del conjunto de actores

⁹³ Sandra G. Edwards, 2003. *U.S. - Ecuadorian Relations as a New President Takes Office*. (online) Washington: WOLA. Disponible en: www.wola.org (consultado el 30 de Agosto del 2003)

⁹⁴ Ministerio de Defensa del Ecuador, 2002. *Política de la Defensa Nacional del Ecuador*. Quito. Diciembre 2002. Ps. 63-100

sociales, políticos e institucionales relevantes del país, como fue demostrado en las discusiones previas y en el diseño de la Política de Seguridad presentada en el Libro Blanco de la Defensa Nacional⁹⁵.

En tercer lugar, para Ecuador tanto las percepciones de amenaza como los intereses de seguridad provienen de los contextos nacionales y no regionales, en este sentido, la orientación es a adoptar políticas de corto plazo⁹⁶. Así, en lo que se refiere al conflicto colombiano, la amenaza estaba determinada por la incapacidad del Gobierno colombiano para controlar su territorio y los actores que dentro de él operan. En este sentido, la zona más vulnerable se ubica en la Frontera Norte, y el objetivo es solucionar en el menor tiempo posible los problemas que la aquejan como los refugiados y desplazados, violencia urbana y rural, delitos relacionados con el narcotráfico, etc.⁹⁷.

Por otra parte, en el 2003 sube al poder el Coronel Lucio Gutiérrez apoyado por el brazo político del Movimiento Indígena Ecuatoriano, quienes sostenían una posición opuesta a radicalmente a negociar con el FMI y a acceder a las reformas estructurales demandas por este organismo. Adicionalmente, ofrecían que durante su gobierno renegociarían las condiciones del Convenio de la Base de Manta, y que pedirían al Gobierno colombiano parar las fumigaciones en territorios cercanos a la Frontera Norte, para terminar con los daños causados a los indígenas asentados en esta región ecuatoriana.

No obstante, Lucio Gutiérrez al llegar al poder cambió su discurso inicial hacia una postura alineada con los Estados Unidos. De hecho, su postura de campaña de corte izquierdista despertó suspicacias internacionales y provocó comparaciones con el presidente venezolano Hugo Chávez, contundente opositor de la política norteamericana. Sin embargo, este viraje hacia una posición más de derecha, probablemente le permitió ganar las elecciones⁹⁸.

El período presidencial de Gutiérrez ha estado marcado por una fuerte inestabilidad política y por la oposición de amplios sectores sociales ecuatorianos. Su permanencia en el poder ha estado varias veces en riesgo, sin embargo, su alineación con Washington le permitió más de una vez salvar su cargo y seguir al frente como presidente. No obstante, la presión social terminó sacándolo del poder el 20 de abril del 2005.

En lo que respecta al tema del narcotráfico, Gutiérrez tuvo que lidiar con las demandas de Washington y con la oposición social. En lo que respecta al frente interno, las amplias protestas de varios movimientos ecuatorianos hicieron que la presidencia solicite al gobierno colombiano la suspensión de

⁹⁵ Alexei Páez Cordero, 2004. *El Plan Colombia - Plan Patriota y su Incidencia en el Ecuador*. Ponencia presentada en la Sesión Solemne por el 32 aniversario del Instituto de Altos Estudios Naciones. Mayo.

⁹⁶ Adrián Bonilla, 2000. Op. Cit.

⁹⁷ Ministerio de Defensa del Ecuador, 2002. Op. Cit. Ps. 63-100

⁹⁸ Sandra G. Edwards, 2003. Op. Cit.

las operaciones de fumigación en los 10 kms. de la frontera colombiana que colinda con Ecuador, a fin de proteger a la población fronteriza de los efectos nocivos de esta actividad⁹⁹.

Por otra parte, se ha visto impedido de acceder al pedido de los Estados Unidos de que el Ecuador, y otros países del mundo, garanticen inmunidad a los soldados norteamericanos operando en su territorio. Como medida de presión, Washington decidió suspender la ayuda militar a los 35 países que no han ratificado esta demanda. Para el Ecuador, esta suspensión de ayuda habría representado un aproximado de 15 millones de dólares para las Fuerzas Armadas Ecuatorianas¹⁰⁰. No obstante, la presión interna ejercida sobre este tema no ha permitido que hasta el momento el Ecuador acceda a esta petición.

Sin embargo, dadas las condiciones de debilidad del gobierno de Gutiérrez, y a una estrategia ambigua y confusa para discutir su política exterior frente a la inserción del Ecuador en una estrategia regional de combate al terrorismo y al narcotráfico, además de la desinstitucionalización del proceso de toma de decisiones, ha sido posible que el Presidente hasta el fin de su período ignore la voluntad popular. Es así que el lanzamiento del Plan Patriota en Colombia, ha sido consensuada tácitamente con el Ecuador en reuniones mantenidas con el gobierno y las Fuerzas Armadas Colombianas y con el Comando Sur de los Estados Unidos. "Sea por injuria política, por torpeza diplomática o por cálculo estrecho, y en contra de la opinión mayoritaria del país, esto se ha producido y está llegando a un punto de no retorno"¹⁰¹.

⁹⁹ Sandra G. Edwards, 2004. *Ecuador Gets Colombia's Drift - Aerial Eradication of Coca Crops on the Border*. (online) Washington: WOLA. Disponible en: www.wola.org (consultado el 27 de Septiembre del 2004)

¹⁰⁰ Estos datos constan en un Informe confidencial realizado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el 5 de Mayo del 2003.

¹⁰¹ Alexei Páez Cordero, 2004. Op. Cit.

CAPITULO IV

LA COOPERACION DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA FRONTERA NORTE DEL ECUADOR

4.1 Introducción

En este capítulo se analizará cómo la problemática del narcotráfico comenzó a tomarse la agenda de cooperación norteamericana en Ecuador, haciendo un acercamiento al caso más importante, la Frontera Norte Ecuatoriana (FNE)

Con este objetivo, en primer lugar se hace un recuento que va desde el origen de las actividades de cooperación en Ecuador, en los años 40, hasta nuestros días, describiendo los principales lineamientos de USAID.

En segundo lugar, esta investigación concentra su atención exclusivamente en la FNE, para lo cual comienzo por contextualizar la situación de ésta zona, mostrando sus principales problemas y la forma cómo cada una de las seis provincias que la conforman se articulan en la problemática del narcotráfico. Más adelante se hace un recuento de la cooperación norteamericana en esta región, exponiendo las razones y los objetivos que mueven su práctica, así como las principales falencias que evidencia.

4.2 La Cooperación Norteamericana en Ecuador

4.2.1 Antecedentes

La ayuda norteamericana hacia el Ecuador comienza a inicios de los años 40 con la creación de un programa bilateral de Cooperación Técnica y Económica, y continuó en la década siguiente enmarcada dentro del ya mencionado Punto Cuarto. Durante estos dos decenios el objetivo fue mejorar las condiciones de salud pública, educación y producción agrícola y su fundamento epistemológico se asentó sobre el paradigma de la capitalización física¹.

Así en lo que respecta al sector agrícola, en los 40, las actividades estuvieron dirigidas hacia la promoción del cultivo de caucho, balsa, abacá y la extracción de quinina, mientras que en el decenio siguiente se apoyó al sector exportador ecuatoriano, en lo que se refiere a investigación y control de las plagas que afectaban a los principales productos de venta internacional del momento: como café, cacao y banano. En lo referente a educación, la ayuda se enfocó en la

construcción de escuelas, en la capacitación de profesores y en la modernización de la educación tanto en el sector urbano como en el rural. Por su parte, en el tema de la Salud Pública, se buscó la consolidación de una institucionalidad nacional que permita hacer frente a los problemas sanitarios del país, de este modo se crearon un conjunto de organismos que precedieron lo que ahora es el Ministerio de Salud Pública, fundado a mediados de los 60. Adicionalmente, se emprendieron iniciativas para erradicar la malaria y aunque no se logró el objetivo, el número de afectados por esta enfermedad se redujo considerablemente².

En los cincuenta, la cooperación norteamericana hizo aportes más significativos que en el decenio anterior. Invirtió en infraestructura vial, en el mejoramiento del sistema de aviación ecuatoriano y en agua potable. No obstante, muchos de estos aportes se hicieron a manera de créditos internacionales. Así, además de la salud, educación y agricultura, la ayuda estuvo destinada a la construcción de carreteras cuyo fin era unir la región constanera con el callejón andino ecuatoriano. También se modernizó la aviación ecuatoriana, y se crearon los Aeropuertos Mariscal Sucre de Quito y Simón Bolívar de Guayaquil, obras que finalizaron en el año de 1960. La construcción de sistemas de agua potable benefició principalmente a ciudades de la sierra centro sur del Ecuador y a Esmeraldas, ubicada en la costa norte, colindante con Colombia³.

A inicios de los años 60, Estados Unidos consolidó su sistema institucional de cooperación internacional, y también creó el programa Alianza para el Progreso. En esta misma década, el paradigma del desarrollo basado en la capitalización física comenzó a perder relevancia frente a una nueva teoría que predicaba la inversión en capital humano⁴, como ya se mencionó.

Este cambio tuvo lugar progresivamente, por lo cual la capitalización física siguió siendo el objetivo principal de la cooperación norteamericana en Ecuador, enmarcada dentro de la Alianza para el Progreso. De este modo, las prioridades en la agenda de USAID pasaron de la agricultura, la salud y la educación hacia el desarrollo industrial, de infraestructura básica y de vivienda, cooperativismo y administración pública.

El impulso a las nuevas prioridades requirió una inversión mayor de recursos, sin embargo, éstos fueron otorgados en su mayor parte como préstamos reembolsables, y estuvieron destinados a financiar específicamente la expansión del sector industrial, la construcción de

¹ César Montufar, 2002. "Hacia una Teoría de la Asistencia Internacional para el Desarrollo, un análisis desde su retórica", Quito: Centro Andino de Estudios Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar. Ps. 183-222

² USAID, 2003a. *60 Años de Cooperación*. Quito: USAID/Ecuador, julio. Ps. 14-18

³ Ibid. Ps. 14-18

⁴ César Montufar, 2002. Op. Cit. 91-134.

carreteras, de sistemas de riego, de proyectos de electrificación, de vivienda y a la creación del Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV)⁵

Por otra parte, en Ecuador el componente de condicionalidad implementado durante los 60s, y la búsqueda de una mayor vinculación del Estado central en los planes de desarrollo nacionales, permitió la creación de instituciones como la JUNAPLA (Junta Nacional de Planificación), organismo que se encargó de establecer las líneas directrices que guiarían la asistencia norteamericana en temas agropecuarios⁶.

El objetivo de fortalecimiento institucional permitió la creación del Banco Ecuatoriano de la Vivienda y la puesta en marcha de la reforma agraria, a través de la entrega de aportes a entidades como el CREA (Centro de Reconversión Económica del Azuay) y el IERAC, (Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización). Adicionalmente, se creó el INIAP (Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias) y se otorgó un crédito al gobierno ecuatoriano para incrementar la recaudación de impuestos, e implementar otras actividades orientadas al mejoramiento de la administración pública⁷.

Durante este período, la inversión en capital humano constituyó un eje transversal en sus políticas de asistencia educativa y de salud dentro del marco de la Alianza para el Progreso⁸. Así, en el año de 1967 se organizó una División de Recursos Humanos cuya misión era dar soporte a la educación desde los niveles primarios hasta los universitarios. También se hicieron préstamos en este rubro para la edición de textos escolares⁹.

Por otra parte, en los sesenta, como parte de la discusión sobre la inversión en capital humano se estableció una conexión negativa entre equilibrio poblacional, acceso a los recursos y deterioro del medio ambiente. Se concluyó que sin una adecuada política de control de la natalidad se corría el riesgo de sufrir hambrunas y de afectar seriamente a los recursos naturales del plantea, poniendo en riesgo la vida en países ricos y pobres por igual¹⁰. En el caso de Ecuador, se implementaron las primeras medidas para reducir la tasa de natalidad, en las cuales intervinieron

⁵ Ibid. Ps. 18-22

⁶ USAID, 2003a. Op. Cit. Ps. 18-22

⁷ Ibid.

⁸ César Montúfar, 2000. "La Ruptura Geopolítica y Epistemológica del Paradigma del Desarrollo" (online) En: *Ecuador Debate* No. 51. Disponible en: www.dlh.com.ec/paginas/debate/paginas/debate5.htm, (consultado el 15 de agosto del 2004).

⁹ USAID, 2003a. Op. Cit. Ps. 18-22

¹⁰ El reemplazo del paradigma de la capitalización física por el de la inversión en capital social vino con algunas críticas al primero. En lo relativo a la demografía, si durante los años 40 se creía que la industrialización era un requisito previo al decrecimiento de la natalidad, en los 50 se negó esta posibilidad, y por el contrario se planteó la necesidad de reducir drásticamente el crecimiento poblacional como un mecanismo para mejorar el nivel de vida de los países subdesarrollados. César Montufar, 2000. Op. Cit.

instituciones nacionales como la JUNAPLA y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), entre otros¹¹.

En la década de los años 70, el gobierno norteamericano contrajo sus aportes en temas de cooperación con el Tercer Mundo, como se mencionó anteriormente. A esto se sumaron las duras críticas que sufrió la Alianza para el Progreso. Frente a esta situación USAID tuvo que reformular sus lineamientos. Como consecuencia, en Ecuador se disminuyó la inversión en capital físico, mientras que se mantuvo el apoyo al desarrollo del capital social. De hecho, se suspendió la construcción de carreteras y otras obras de infraestructura, mientras que se siguió apoyando a la educación y a la planificación familiar.

Así, mientras la cooperación norteamericana durante los años 60 registró un total de \$108 millones de USD entre préstamos, fondos no reembolsables y garantías de inversión para vivienda, en los 70 esta cifra se redujo a \$53 millones que incluían préstamos y donaciones, debido a la inexistencia de actividades durante los tres últimos años del decenio¹².

En resumen, de acuerdo con USAID durante el período comprendido entre 1942 y 1978 los Estados Unidos invirtieron en Ecuador un total de \$244.6 millones de dólares en cooperación, de los cuales el 45.7% fueron préstamos, 31.9% ayuda no reembolsable y el 22.4% financiamiento para el proyecto Alimentos para la Paz. Como se puede ver, los fondos durante estos 36 años estuvieron tan contraídos que apenas alcanzaron un promedio anual de \$6.79 millones de dólares¹³.

4.2.2 La Cooperación en los 80

En el año de 1979 Ecuador volvió a la democracia después de varios años de dictadura militar. Según USAID, en respaldo a esta importante decisión, por esta razón incrementó los montos de cooperación para el país en comparación con el decenio anterior.

Sin duda, es posible evidenciar un incremento de la cooperación norteamericana hacia el Ecuador en los 80. No obstante, no se puede afirmar que esto sea el resultado de un apoyo al proceso democrático ecuatoriano. De hecho, el gobierno de Reagan demostró estar más comprometido con regímenes autoritarios y dictatoriales que con la democracia.

¹¹ USAID, 2003a. Op. Cit. Ps. 22-23

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

Por otra parte, durante el gobierno de Reagan, las directrices de la cooperación norteamericana retomaron como prioridad el paradigma de la capitalización física¹⁴. Además, este período presidencial coincidió con la adopción del sistema neoliberal en Estados Unidos y con su promoción en América Latina a lo largo de los ochenta, con lo cual la asistencia norteamericana comenzó a enfatizar en la liberalización del mercado, la promoción de exportaciones, la reducción de tarifas arancelarias, la adopción de políticas que atraigan a la inversión extranjera como reformas estructurales, la privatización de empresas del sector público y la consabida reducción del tamaño del Estado.

La tendencia neoliberal a reducir la participación del Estado en temas tanto económicos como sociales permitió una transferencia de las iniciativas de desarrollo al sector privado, representado por las denominadas Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), y con ello de alguna manera, se dio paso a la privatización de las políticas sociales. En este sentido, la asistencia norteamericana colaboró con la Fundación para el Desarrollo Agropecuario (FUNDAGRO), el Instituto de Estrategias Agropecuarias (IDEA), la Asociación pro Bienestar de la Familia Ecuatoriana (APROFE), el Centro de Estudios de la Población y Paternidad Responsable (CEPAR), el Centro Médico de Orientación y Planificación Familiar (CEMOPLAF), Fundación Natura, entre muchas otras¹⁵.

Esta situación correspondería a la tesis de que la cooperación internacional durante este período, apoyada en la acción de las ONG, constituye la contra parte neoliberal en lo que se refiere a políticas públicas en algunos países de América Latina, entre ellos Ecuador. Además, la renuncia a determinadas responsabilidades por parte del Estado habría permitido que se produzca una verdadera eclosión de las ONG en el Ecuador, en tanto tenían como objetivo llenar los espacios vacíos en materia de política social¹⁶.

Por otra parte, en congruencia con la doctrina neoliberal y con el impulso a las reformas estructurales en Ecuador, en 1985 USAID orientó su ayuda hacia las políticas macroeconómicas y sectoriales, como un mecanismo para fomentar el desarrollo. Así fue que se inició un esquema de estabilización y recuperación económica para apoyar la reforma económica ecuatoriana.

También se siguieron apoyando otras áreas de intervención más específicas como la agricultura, transferencia de tecnología, salud pública, vivienda y educación. Además, se implementaron

¹⁴ "Se propuso regresar al concepto de que ningún país puede desarrollarse sin altas tasas de crecimiento económico". Ibid. P. 11.

¹⁵ Ibid. P. 24-28

¹⁶ Entre 1987 y 1990 se crearon 233 ONG en Ecuador, en contraste con 62 fundadas entre 1971 y 1980. Víctor Bretón Solo de Zaldívar, 2001. *Cooperación al Desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador, Universitat de Lleida, Giedem. P. 240.

proyectos de formación para el sector público, para profesores y se estableció el primer programa de prevención contra el uso de drogas.

De igual forma, en esta década, se siguieron impulsando los programas planificación familiar, llegando incluso a reducir la tasa de crecimiento poblacional a niveles iguales a los de otros países de la región. Finalmente, entre 1980 y 1992 se implementó el primer proyecto de educación ambiental en el Ecuador (EDUNAT)¹⁷.

4.2.3 Cooperando en la lucha contra el narcotráfico

La década de los noventa trajo consigo un replanteamiento de los objetivos de USAID en el Ecuador, razón por la cual, dentro de sus prioridades se incorporaron nuevos elementos como la promoción de la democracia y la protección del medio ambiente, al tiempo que se heredaron de períodos anteriores la preocupación por el crecimiento económico y la salud.

Durante este período, correspondiente a la segunda fase de aplicación del modelo neoliberal, a diferencia de la década anterior, se buscaba fortalecer al Estado de los países en desarrollo para que intervenga en determinadas áreas específicas. Es decir, se promovía la acción del Estado en aquellos sectores que no se habían beneficiado del modelo de libre mercado. Con este objetivo se sugería una intervención estatal focalizada y con especial énfasis en problemas susceptibles de trascender el ámbito local (medio ambiente, narcotráfico), o de generar inestabilidad interna (problemas de ingobernabilidad). Además se recomendaba una correcta inserción en la economía mundial, a través del apoyo y promoción de las exportaciones de productos primarios.

Bajo el paraguas de este modelo, USAID se propuso como objetivo principal en Ecuador aumentar el crecimiento económico sustentable para una amplia base de la población. Este planteamiento buscaba aumentar la eficiencia y la competitividad de la economía; y expandir las oportunidades y participación de los grupos de bajos ingresos en una economía de mercado abierto.

Para hacerlo, se emplearon dos tipos de estrategias orientadas a: 1) mejorar el capital social ecuatoriano, a través del aumento de la calidad de la educación, la expansión de la cobertura de servicios sociales a los grupos más vulnerables, la implementación de reformas ambientales para que los productores tengan un mayor acceso a nuevos mercados; 2) incrementar los niveles de acceso de las poblaciones más pobres a los créditos financieros productivos¹⁸.

¹⁷ USAID, 2003a. Op. Cit. P. 28

¹⁸ USAID, 1996. *Budget Justification. Congressional Presentation* (online) USAID. Disponible en: www.usaid.gov/pubs/cp97/countries/ec.htm. (consultado el 15 de abril del 2004).

Más allá de la planificación estratégica en el campo de la ayuda para el crecimiento económico, los recursos destinados para la consecución de este objetivo decrecieron durante la última mitad de la década. De este modo, los fondos pasaron de 2.56 millones de dólares en 1995 a 4.9 millones en 1996, para comenzar a contraerse hasta llegar a 1.36 en 1999¹⁹.

Pese a esta situación, el sector comercial ecuatoriano se vio reforzado por otras actividades del gobierno norteamericano, especialmente la integración del Ecuador al ATPA. En este sentido, se puede afirmar que la cooperación norteamericana en el ámbito económico y comercial se rigió por la máxima del régimen de Clinton: "trade not aid".

Por su parte, las actividades orientadas a la promoción de la salud se llevaron el grueso de los recursos de USAID, puesto que se incrementaron de 2.68 millones de dólares en 1995 a 7.45 millones en 1999, registrando una contracción en el año de 1998, al igual que el resto de componentes de la cooperación norteamericana²⁰.

El objetivo de la salud, estuvo a su vez dividido en dos metas específicas: una relativa a la salud materno infantil y otra a la reducción de la fertilidad. La estrategia en esta área se dividió en tres puntos importantes: a) el apoyo al Ministerio de Salud para impulsar una reforma; b) la promoción de políticas, análisis y difusión de actividades; y finalmente c) el fortalecimiento del sector privado (ONG) para que continúen con estas actividades²¹, debido a que su finalización se preveía para el año 2000.

Otro de los objetivos de USAID durante los noventa constituyó la conservación del medio ambiente. Para ello se apoyaron iniciativas que provean alternativas a la colonización, a la deforestación y al uso indiscriminado de recursos naturales. También se apoyó la gestión de conservación en algunas áreas protegidas del país, la protección de especies en peligro de extinción y la puesta en marcha de programas de educación ambiental. Adicionalmente, se dio soporte al gobierno nacional en materia de legislación ambiental y en la elaboración de un Plan Nacional Ambiental.

Los recursos en este tema crecieron de una manera sostenida, pasando de 2.43 millones de dólares en 1995 a 4.47 en 1999. Este es el único rubro que no refleja ninguna contracción presupuestaria durante el quinquenio analizado²².

¹⁹ USAID, s/f. Ayuda Ecuador. USAID/Ecuador.

²⁰ Ibid.

²¹ USAID, 1997. *Budget Justification. Congressional Presentation* (online) USAID. Disponible en: www.usaid.gov/pubs/cp97/countries/ec.htm. (consultado el 15 de abril del 2004).

²² USAID, s/f. Op. Cit.

Por su parte, se buscó fortalecer la democracia y en general el sistema democrático, así como los procesos de administración de justicia en Ecuador. Para lograrlo brindó apoyo a distintas instancias gubernamentales como la Corte Suprema de Justicia, la Procuraduría General del Estado, la Fiscalía General de la Nación, entre otras, con la finalidad de agilizar y hacer más transparente el proceso judicial.

Dentro de este punto, USAID concentró su atención en enfrentar los problemas de corrupción del gobierno. Tal es así que, en 1999 el fondo de ayuda para América Latina y el Caribe (LAC) de esta agencia entregó la suma de \$1.2 millones de dólares adicionales al presupuesto con la finalidad de incrementar la conciencia y el conocimiento sobre modernas medidas y técnicas anti - corrupción²³.

En total (inclusive los aportes LAC), los fondos en pro de la democracia tuvieron una evolución positiva, puesto que se triplicaron entre 1995 (720 mil dólares) y 1999 (2.20 millones de dólares). El crecimiento más importante se registró en 1998 con 2.50 millones de dólares, año en el cual se duplicó el dinero recibido en 1997²⁴.

Para finalizar, un análisis en perspectiva de la cooperación norteamericana durante los noventa, nos permite ver es en este decenio cuando la agencia norteamericana de ayuda comienza a implementar la planificación estratégica para alcanzar sus metas y objetivos, y también a enfatizar en la consecución de resultados concretos como corolario de sus acciones, dentro del corto plazo.

Por otro lado, las líneas directrices que guiaron toda su labor fueron tres: en primer lugar, la concentración de actividades en los grupos más vulnerables, es decir la focalización de la ayuda; segundo, la búsqueda de sustentabilidad²⁵ para garantizar la perpetuidad y reproducción de sus actividades a futuro; y en tercer lugar, el fortalecimiento institucional del sector privado, principalmente conformado por ONG's, como un medio para dar la continuidad a las líneas de acción iniciadas bajo su tutela.

En lo que respecta a montos, la desagregación por objetivo específico muestra la preeminencia que USAID otorgó a las políticas públicas, en este caso el mejoramiento de la salud, frente a

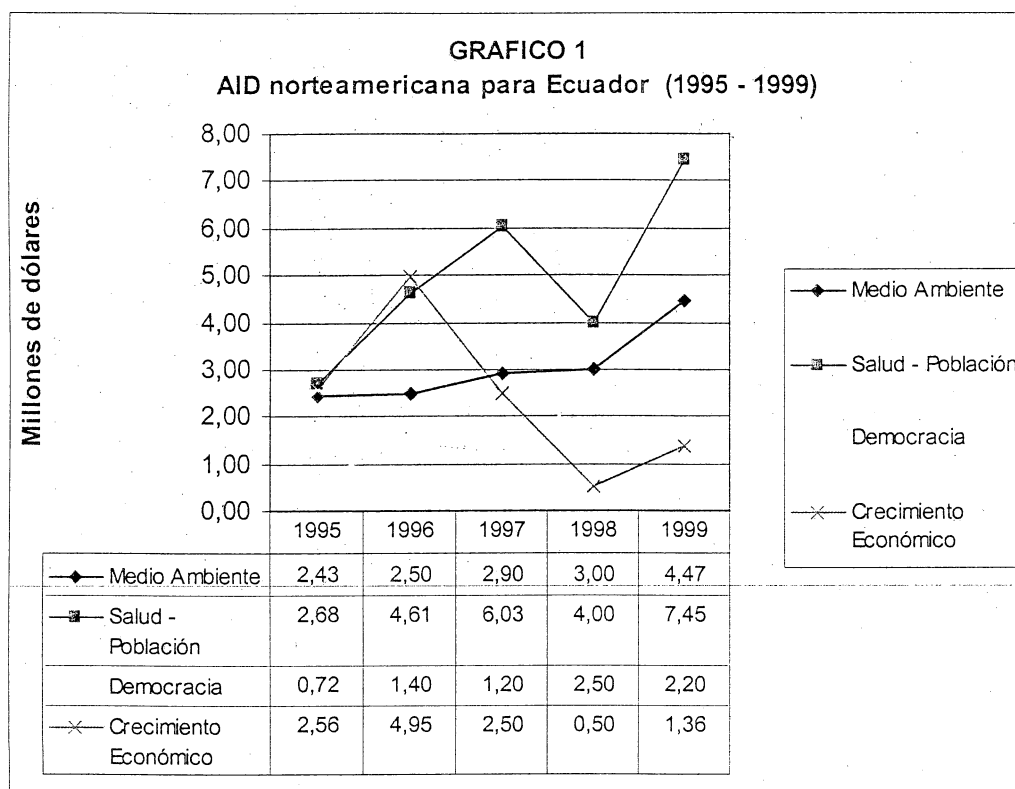
²³ USAID, 1999. *Budget Justification. Congressional Presentation*, (online) USAID. Disponible en: <http://www.usaid.gov/pubs/cp99/lac/ec.htm> (consultado el 4 de mayo del 2005)

²⁴ USAID, s/f. Op. Cit.

²⁵ La noción de sustentabilidad apareció por primera vez a inicios de los años 70, con el informe del Club de Roma titulado "Los límites del crecimiento", en el cual se argumentaba que el crecimiento económico debía evitar generar desequilibrios entre los recursos utilizados y las necesidades futuras. César Montufar, 2000.Op. Cit. Ps.

otros temas que en la agenda bilateral, inclusive regional, aparecían como más importantes, tal es el caso del comercio y la democracia.

GRAFICO 1



Fuente: USAID. s/f. *Evolución Ayuda a Ecuador: 1995-2005*.

La evolución total de recursos, en cuanto a ayuda económica y social ha sido positiva. Estos fondos crecieron de 8 millones de dólares aproximadamente en 1995 a 15 en 1999²⁶. La asistencia de USAID en Ecuador es mayormente de carácter no reembolsable, con excepción de un crédito de \$5 millones de dólares, otorgado en 1999 al Gobierno Ecuatoriano, para recuperación de áreas afectadas por el fenómeno de El Niño²⁷.

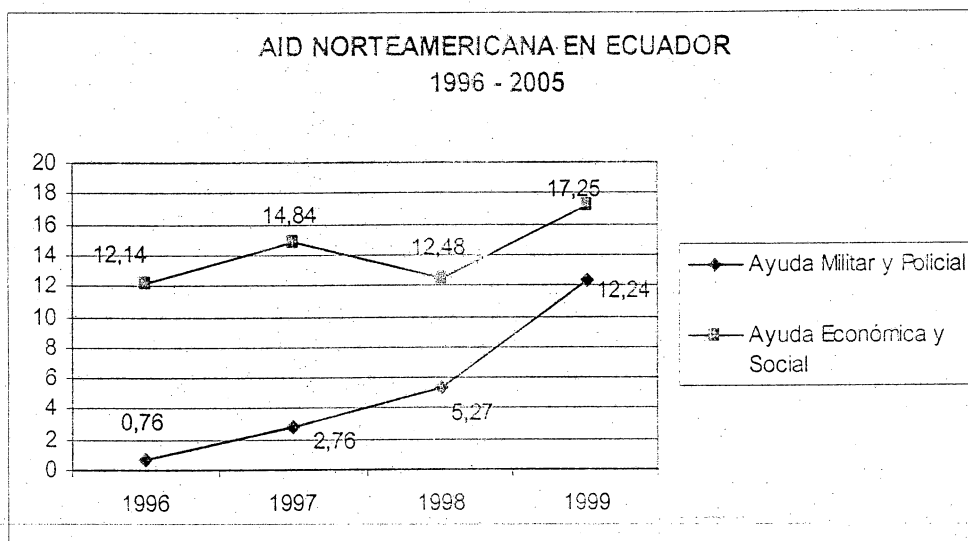
No obstante, los norteamericanos hicieron crecer la ayuda policial y militar mucho más rápido que la asistencia para el desarrollo, de tal forma que las asignaciones fueron duplicándose y

²⁶ Los datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en el Ecuador y del INECI no coinciden con las cifras que presenta USAID y el Centro para la Política Internacional. Para los primeros, la cooperación no reembolsable norteamericana fue: en 1997 - \$8.650 millones de dólares, en 1998 \$12.067 millones de dólares y en 1999 de \$ 15.364. Cfr: Pablo Samaniego, 2003a. "Informe del Estado de Situación de la Ayuda Oficial para el Desarrollo". En: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en el Ecuador, *Memoria Anual 2003*, Quito: Comité Ecuménico de Proyectos. marzo.

²⁷ Ibid. Ps. 9-38

triplicándose anualmente hasta que entre 1996 y 1999 los recursos se incrementaron en más de 15 veces. Así, mientras ambos tipos de cooperación tenían un gran desbalance en recursos en el año 1996, para 1999 la distancia se acortó de manera muy significativa.

GRÁFICO 2



Fuente: ISAACSON, Adam, OLSON Joy y HAUGAARD, Lisa 2004. *Diluyendo las divisiones. Tendencias de los Programas Militares de Estados Unidos para América Latina.*

Esta situación se debió principalmente al creciente involucramiento del Ecuador en el problema del narcotráfico y al uso de estrategias de represión militar y policial para combatirlo. En este sentido, la agenda de política exterior de Estados Unidos con América Latina durante los noventa incluyó al tratamiento del narcotráfico dentro del tema de la democracia. Pese a esto, en el caso ecuatoriano, USAID en sus informes anuales no se refirió al tema del narcotráfico durante toda la década, a excepción del año 1999, y tampoco emprendió acciones concretas para erradicarlo.

Por otra parte, desde la retórica norteamericana el narcotráfico, en el plano social, constituía un problema que estaba estrechamente relacionado con la debilidad de la institucionalidad democrática ecuatoriana²⁸ y con la falta de alternativas económicas y comerciales para la población. Sin embargo, tanto la democracia como el sector comercial fueron los rubros más desatendidos por la agencia norteamericana de asistencia. En este sentido, los montos destinados a fortalecer la democracia en el Ecuador, entre 1995 y 1999 (\$8 millones de dólares), fueron los más reducidos de los cuatro objetivos analizados, seguidos por el crecimiento económico

(\$11USD), mientras que la salud (\$24.77USD) y el medio ambiente (\$15.30 USD) tuvieron una mayor atención.

En consecuencia, durante esta década, la ayuda militar y policial concentró el grueso de las actividades de lucha contra el narcotráfico, como control e interdicción, lo que ratifica la intención norteamericana de erradicar el problema con soluciones poco pacíficas.

4.2.4 El Boom de la Cooperación

En el Plan Estratégico de USAID para el año 2000, se afirma que la misión de esta agencia es contribuir a la consecución del interés nacional norteamericano, apoyando a la gente de los países en desarrollo en su esfuerzo por lograr el progreso económico y social y por participar más comprometidamente en resolver sus problemas y los del resto del mundo²⁹.

Tiempo más tarde, en el 2004, USAID sacó un nuevo Plan Estratégico para el período 2004 - 2009 en conjunto con el Departamento de Estado norteamericano. En este documento se declaró como una de las prioridades de la agencia norteamericana de cooperación la alineación de la diplomacia con la asistencia para el desarrollo. En otras palabras, la ayuda estaría condicionada a la evaluación del país, por parte de USAID y del Departamento de Estado, sobre los siguientes aspectos: el compromiso con la democracia, economías abiertas y la adecuada inversión en educación de la gente, salud y sus potencialidades³⁰, como ya se ha mencionado anteriormente.

El Plan Estratégico de USAID se produjo en armonía con el Millenium Challenge Account del 2002, con la misma concepción y de metodología, ignorando de alguna manera las críticas planteadas. Es decir, con la idea de que la aplicación del modelo neoliberal es la mejor alternativa para alcanzar el desarrollo y con el propósito de convertir a la ayuda en una suerte de premio para los países que tengan un buen comportamiento (ver capítulo II).

La agenda de USAID para la primera década del 2000 se diseñó en estrecha relación con las percepciones de amenaza del gobierno norteamericano, es decir, se construyó en torno a la gran preocupación de los Estados Unidos por la inestabilidad del Ecuador y de la Región Andina, en general. Además había gran preocupación por la debilidad del gobierno ecuatoriano para controlar y regular apropiadamente sus problemas internos.

²⁸ The White House. 1997. *A National Security Strategy for a New Century*. (online) The White House. Disponible en: <http://clinton3.nara.gov/WH/EOP/NSC/Strategy/>. (consultado el 20 de mayo del 2003)

²⁹ USAID, 1997b. *Strategic Plan (Revised 2000)*. (online) USAID. Disponible en: www.usaid.gov (consultado el 4 de febrero del 2004)

³⁰ US Department of State, USAID, 2004. *Strategic Plan. Fiscal Year 2004 – 2009. Democracy, Security and Prosperity*, (online) US Department and USAID. Disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/24299.pdf>, (consultado el 15 de abril del 2004).

En consecuencia, al iniciar el milenio USAID se planteó 5 áreas estratégicas de intervención en el país: 1) Conservación de la biodiversidad; 2) Reducción de la pobreza; 3) Desarrollo de la Frontera Norte; 4) Integración de la Frontera Sur; 6) Democracia y Gobernabilidad.

La preocupación por la Conservación de la Biodiversidad es un objetivo a nivel mundial. El gran interés de los Estados Unidos por este tema ha permitido que se renueven constantemente los proyectos y que las actividades y recursos estén comprometidos hasta el año 2008. Durante 10 años de cooperación, comprendidos entre 1997 y el 2008, los fondos ascendieron a \$58.475.000 dólares, con lo cual se convierte en el proyecto de más larga duración y el segundo en cantidad de dinero recibida³¹. En términos generales, sus objetivos son la conservación de áreas protegidas, zonas de amortiguamiento y territorios indígenas, mejoramiento en el manejo de recursos naturales y la sustentabilidad de los proyectos manejados por ONG's³².

En cuanto al proyecto de reducción de la pobreza, sus actividades se iniciaron en el 2001 y prevén finalizar en el 2006. El monto estimado para este componente es de \$30 millones de dólares³³, destinados a la implementación de actividades relacionadas con: a) la creación de un sistema microfinanciero fuerte y sustentable y de un marco normativo legal que permita un mejor funcionamiento y control de oferta de crédito para los microempresarios; y b) mejoramiento del escenario macroeconómico a fin de lograr un crecimiento económico más equitativo. Las principales actividades que se llevarán a cabo constituyen el fortalecimiento de la actividad tributaria fiscal, la modernización de la actividad fiscal y el fortalecimiento del sector financiero³⁴.

Con respecto al fortalecimiento de la democracia, el proyecto está planeado para ejecutarse entre el año 2001 y el 2005. El presupuesto comprometido es de \$23.6 millones³⁵ y su objetivo es incrementar la transparencia en la rendición de cuentas en instituciones democráticas como medio para luchar contra la corrupción, lograr una mayor participación de los ciudadanos en procesos democráticos a través de los gobiernos locales y el fortalecimiento del sistema judicial, dentro de lo cual se incluye un sistema de depuración de leyes para garantizar los derechos y facilitar la inversión extranjera³⁶.

³¹ USAID, 2003a. Op. Cit. P. 47

³² Cfr. USAID, "Budget Justification. Congressional Presentation", Informes anuales entre 2000 y 2005. Disponibles en: <http://www.usaid.gov>. Consultados en abril del 2005.

³³ USAID, 2003a. Op. Cit. Ps.36-47

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

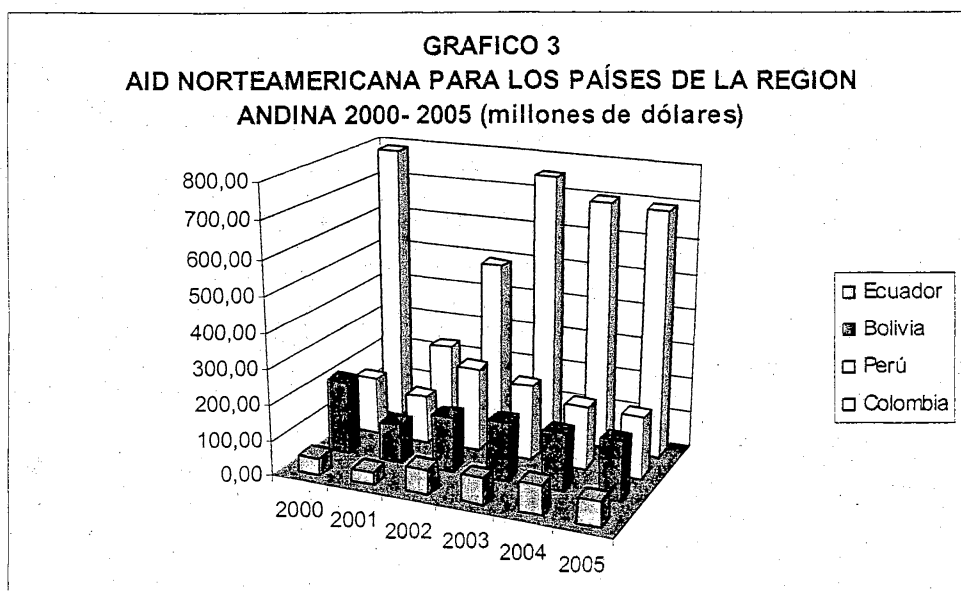
³⁶ Cfr. USAID, "Budget Justification. Congressional Presentation", Informes anuales entre 2000 y 2005. Disponibles en: <http://www.usaid.gov>. Consultados en abril del 2005.

El proyecto de Integración de la Frontera Sur nació en 1999, para apoyar los esfuerzos tanto de Ecuador como de Perú para consolidar la paz firmada en octubre de 1998, entre ambos países. Su ejecución comprende una duración estimada de 6 años (1999 - 2005), con un presupuesto aproximado de \$21.500 millones. Su atención está fijada en tres provincias ubicadas en la Frontera Sur Ecuatoriana: Loja, Morona Santiago y El Oro. A diferencia de los anteriores proyectos, además de contar con la participación de algunas ONG's, su ejecución involucra a los distintos gobiernos locales de la zona, en función del Plan Binacional establecido entre los gobiernos de Ecuador y Perú. Las principales áreas de intervención, dentro de este programa son la infraestructura básica (agua, alcantarillado recolección de basura), los recursos naturales, y el fortalecimiento de los gobiernos locales.

4.3 Programa de Desarrollo en la Frontera Norte

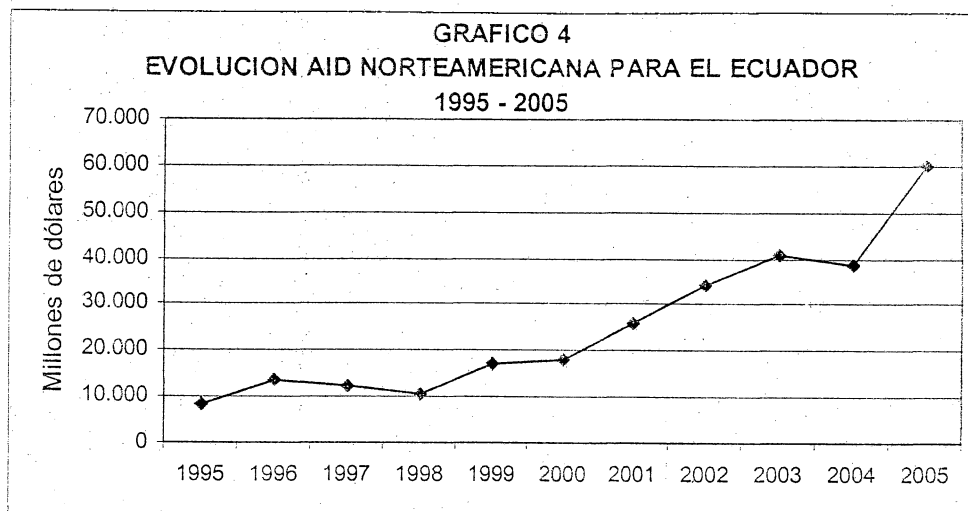
4.3.1 Contextualización

La marginal articulación del Ecuador en el problema del narcotráfico ha sido un factor determinante sobre la limitada recepción de recursos por concepto de cooperación. La implementación del Plan Colombia en el 2000 hizo que Colombia sea el principal receptor de ayuda norteamericana en la Región Andina, seguida de Perú, Bolivia, y Ecuador, como ya se había mencionado en el capítulo anterior y como se aprecia en el siguiente gráfico.



Fuente: ISAACSON, Adam, OLSON Joy y HAUGAARD, Lisa 2004. *Diluyendo las divisiones. Tendencias de los Programas Militares de Estados Unidos para América Latina.*

Pese a la escasa importancia que los Estados Unidos han otorgado a la cooperación con Ecuador, desde los inicios de la guerra contra el tráfico de drogas, es innegable que ésta ha crecido durante los últimos 10 años (1995–2005), y muy especialmente a partir del 2001, cuando entra en vigencia el Programa para el Desarrollo en la Frontera Norte.



Fuente: ISAACSON, Adam, OLSON Joy y HAUGAARD, Lisa 2004. *Dibuyendo las divisiones. Tendencias de los Programas Militares de Estados Unidos para América Latina.*

Hasta el año 2000, los fondos destinados a la lucha contra el narcotráfico estuvieron contabilizados en lo que corresponde a la ayuda policial y militar. A partir de entonces esta situación comienza a cambiar, al menos en lo que respecta a los recursos para Ecuador, debido a que se vinculó la problemática del desarrollo a la seguridad nacional norteamericana, en la Región Andina. De este modo, se equiparó la erradicación del narcotráfico con la garantía de prosperidad económica, democracia y seguridad³⁷. Bajo esta lógica, USAID en el año 2001 implementó el proyecto de Desarrollo en la Frontera Norte, con fondos del International Narcotic Control, y más tarde incluiría recursos de la partida correspondiente al Andean Counterdrug Initiative (ACI) y del Departamento de Estado (ESF).

Para este nuevo proyecto se asignaron recursos muy superiores al resto de objetivos de la agencia norteamericana de cooperación, pese a ser el proyecto más nuevo y el más corto, lo cual representó un total de \$78 millones de dólares para un período de 5 años, comprendidos entre octubre del 2001 y septiembre del 2006³⁸.

³⁷ US Department of State, USAID, 2004. Op. Cit.

³⁸ Si bien es cierto que los proyectos de Reducción de la Pobreza y Democracia y gobernabilidad también comenzaron en el año 2001, es importante notar que USAID había iniciado trabajos dentro de la misma línea años atrás. De hecho, la eliminación de la pobreza ha sido un eje siempre presente en las actividades

CUADRO 1
PROGRAMA ACTUAL DE USAID EN ECUADOR

OBJETIVO	Monto total estimado	%	Fecha de Inicio	Fecha de Terminación
Biodiversidad	58.475.000,00	28%	Abril, 1997	Septiembre, 2008
Democracia y Gobernabilidad	23.600.000,00	11%	Junio, 2001	Septiembre, 2005
Reducción de la pobreza	30.000.000,00	14%	Junio, 2001	Septiembre, 2006
Integración de la Frontera Sur	21.500.000,00	10%	Junio, 1999	Septiembre, 2005
Desarrollo en la Frontera Norte	78.000.000,00	37%	Octubre, 2001	Septiembre, 2006

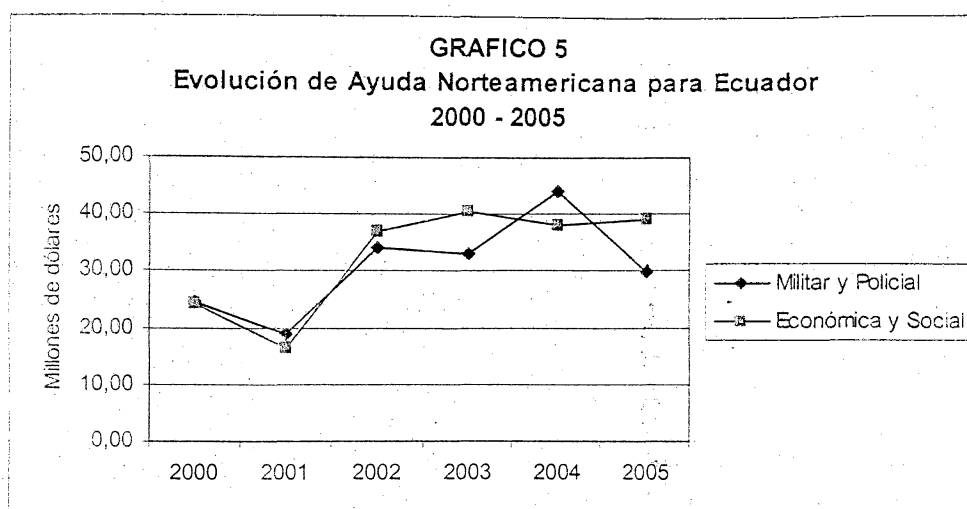
Fuente: USAID, 2003. *60 Años de Cooperación*.

Lo descrito hasta aquí en lo que respecta a montos asignados por proyecto, corresponde a las cantidades que el gobierno norteamericano se ha comprometido a entregar, a las diversas organizaciones locales que operan como contrapartes, para la ejecución específica de los proyectos mencionados, esto es lo que se conoce con el nombre de OYB que significa Obligated Year Budget.

Pero estos recursos no representan los desembolsos reales, en primer lugar porque dependen de la disponibilidad de dinero en el gobierno norteamericano, por lo tanto, las asignaciones no se distribuyen equitativamente; en segundo lugar, porque los desembolsos también tienen una relación directa con la prioridad que se le otorgue a cada uno de estos temas año a año. Es importante entonces anotar, que algunos de estos presupuestos no se llegan a cumplir.

Por otra parte, esta evolución de los recursos no puede ser interpretada como un cambio de enfoque en lo que respecta a la lucha contra el narcotráfico hacia una perspectiva que otorgue prioridad a lo social. De hecho, pese a que la ayuda para el desarrollo se ha visto incrementada, la ayuda policial y militar ha seguido una tendencia muy similar, al igual que en la década anterior.

de la agencia. En cuanto a la democracia, la asistencia en esta materia inició en los años 80, en



Fuente: ISAACSON, Adam, OLSON Joy y HAUGAARD, Lisa 2004. *Diluyendo las divisiones. Tendencias de los Programas Militares de Estados Unidos para América Latina.*

4.3.2 La Frontera Norte: su vinculación al narcotráfico

Como ya se había mencionado, el Ecuador rompió su vínculo histórico en la producción de hoja de coca, aproximadamente en el Siglo XVII. No obstante, desde la década de los ochenta su articulación en la problemática del narcotráfico se hizo cumpliendo las funciones dos funciones: una como país en donde se realizan actividades conexas al narcotráfico (lavado de dinero, país de tránsito y proveedor de materias primas); y la otra como participante activo de la guerra contra el narcotráfico. Es decir, desde que los Estados Unidos declararon que el tráfico de drogas es una amenaza a su seguridad nacional, el Ecuador se alineó con la política del primero, magnificando de alguna manera el problema al interior de su territorio y asumiendo compromisos internacionales que otros países incluso más involucrados, no han asumido³⁹.

De la mano con lo dicho, desde mediados de los ochenta, el gobierno ecuatoriano descubrió la existencia de pequeñas plantaciones de coca en la región amazónica, en la rivera sur del Putumayo, correspondiente a la provincia de Sucumbíos, y en menor medida en Esmeraldas, al noroccidente. Adicionalmente, en 1987 se encontró el primer laboratorio de precursores químicos del país, también en la Amazonía.

A partir de entonces, la función del Ecuador dentro del complejo productivo de la cocaína, fue vista a través de una lupa por el gobierno ecuatoriano. De este modo, la FNE en su totalidad se

coincidencia con el fin de la dictadura en el Ecuador.

³⁹ Para más información sobre este proceso ver Adrián Bonilla, 1991. "Ecuador: actor internacional en la guerra de las drogas". En: Bagley, Bonilla y Páez eds, *La economía política del narcotráfico. El caso ecuatoriano*, Quito: FLACSO – Ecuador, North – South Center, University of Miami. Ps. 9-45

convirtió en el foco del problema, por dos razones principales: en primer lugar porque es la región que más soporta los impactos de la actual guerra contra el "narcoterrorismo" que se libra en Colombia; y en segundo lugar, porque el soportar los impactos de este conflicto permitió que salga a la luz pública la situación de abandono estatal y pobreza en que vive la población de la zona.

Los impactos del conflicto colombiano sobre el Ecuador comenzaron a sentirse con mayor fuerza, aproximadamente a partir del año 2000, en un contexto geoestratégico, en el cual el eje Washington - Bogotá inició la ejecución de una estrategia militar, similar en funcionamiento a "*un yunque y un martillo*", en la cual el ejército y la policía colombiana, con la ayuda de los norteamericanos, harían las veces de martillo, mientras que el Ecuador, tendría que soportar el golpe, haciendo las veces de yunque.

Esta metáfora recrea muy bien el hecho de que el yunque debe tener una fuerza mayor al martillo, para soportar los golpes. No obstante, ésta no es la correlación de fuerzas existente entre Colombia y Ecuador, por múltiples razones, entre ellas que el primero cuenta con un apoyo económico y militar norteamericano muy superior al que recibe el último.

De este modo, por una parte la debilidad del Estado Ecuatoriano y por otra, la desarticulación y/o desinstitucionalización del gobierno en los procesos de toma de decisiones en el frente externo, entre otros ha hecho que el Ecuador sea incapaz de responder eficientemente ante desafíos como: a) la presencia de redes clandestinas de comercio de precursores químicos, armas, municiones y explosivos destinados a los distintos actores armados en Colombia; b) el lavado de dinero; c) las migraciones de colombianos; d) la presencia esporádica de grupos guerrilleros y paramilitares en territorio ecuatoriano; e) daños y perjuicios a la población como resultado de las fumigaciones; f) el incremento de la violencia social y política manifiesta en forma de secuestros, asesinatos, extorsión, corrupción, entre los principales.

Todos estos problemas enunciados han repercutido de manera diferenciada en cada una de las provincias de la Frontera Norte, y se han ido agravando debido a la pobreza y marginalidad.

La FNE tiene una extensión de aproximadamente 600 Km. lineales, colindantes con el Sur de Colombia. La franja fronteriza que es objeto del Programa de Desarrollo en la Frontera Norte, está compuesta por 6 provincias: Esmeraldas ubicada en la costa pacífica; Carchi e Imbabura en la Sierra, y Sucumbíos, Orellana y Napo localizadas en la Amazonía. Tanto Carchi como Esmeraldas y Sucumbíos limitan directamente con el vecino del norte, mientras que las dos últimas no forman parte del borde en sí.

La población radicada en estas 5 provincias es de 1.177.304 millones, lo que representa alrededor del 9% del total de ecuatorianos⁴⁰. En la frontera norte, la mayoría de habitantes están asentados principalmente en Esmeraldas (385.223) e Imbabura (344.044). En Carchi (152.939), Sucumbíos (128.995), Orellana (86.493) y Napo (79.610), como se puede ver la población es menor⁴¹.

A continuación se presenta un resumen de la situación de cada una de las provincias de la FNE, según su ubicación en la Costa, Sierra y Amazonía, junto con los desafíos que cada una enfrenta.

Costa: Esmeraldas

Esmeraldas está ubicada en la región noroccidental del Ecuador, colinda con el departamento colombiano de Nariño. Su población es de 385.223 habitantes, la mayor en toda la FNE, de la cual el 22.6% del total es negra, además en su territorio habitan las etnias chachis, awá y éperas⁴².

Un análisis del Índice de Desarrollo Humano⁴³ de esta provincia es de 0.684, inferior al promedio nacional que es de 0.717. Un desglose de éste índice muestra que los índices de esperanza de vida (0.794) y de consumo por persona (0.47) son también inferiores a los nacionales que representan el 0.834 y 0.508 respectivamente. Solamente en índice de escolaridad de esta provincia (0.81) es superior al nacional (0.808) con un ligero margen⁴⁴. Adicionalmente, la pobreza en la población esmeraldeña llega al 55.9% en la zona urbana y al 80.5 en el área rural⁴⁵.

Las principales actividades económicas de esta provincia son aquellas relacionadas con la agricultura: cultivo de arroz, maíz, palma africana, abacá y frutas tropicales. Además, subsisten de la crianza de ganado vacuno, porcino y de la pesca. El sector industrial está vinculado a la producción petrolera y a la extracción de la madera⁴⁶.

⁴⁰ Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), 2002. Versión 2.5.

⁴¹ UDENOR, 2002. *Un esfuerzo conjunto para crear un nuevo futuro*. P. 3

⁴² Gloria Camacho, 2005. *Mujeres al Borde. Refugiadas colombianas en el Ecuador*. Quito: UNIFEM. Ps. 21

⁴³ El Índice de Desarrollo Humano (IDH) medido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), constituye una medida resumen de los logros de los países en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: la longevidad, los conocimientos y el nivel de vida. PNUD, 2001. *Informe de Desarrollo Humano en Ecuador*. (online) PNUD. Disponible en: www.undp.org. (consultado el 18 de septiembre del 2003)

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Gloria Camacho, 2005, Op. Cit. P.22

⁴⁶ Pablo Samaniego, 2003b. "Actividades y Programas Ejecutados por UDENOR". En: *Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador*. Quito: Comité Ecuménico de Proyectos. Marzo. P. 10

El tráfico de drogas se remonta a la década de los ochenta, específicamente, al descubrimiento de pequeñas plantaciones de hoja de coca en su territorio. Actualmente, todavía existen pequeñas plantaciones pero su vinculación con la narcoindustria está determinada también por el tráfico de drogas, armas y explosivos, desde y hacia Colombia, y por constituir una zona de tránsito de la droga colombiana⁴⁷.

Adicionalmente, Esmeraldas también ha sido una zona de recepción de flujos migratorios colombianos. En la actualidad, en esta región habitan aproximadamente el 6.9% del total registrado en todo el Ecuador. Las condiciones de pobreza de esta zona, dificultan la inserción de migrantes en los poblados esmeraldeños. No obstante, dadas las similitudes étnicas y culturales con la población de Nariño, este territorio facilita la adaptación de los colombianos en la sociedad receptora. Además, debido a su escaso nivel de instrucción, los colombianos se asimilan en trabajos agrícolas principalmente, al igual que el resto de la población esmeraldeña⁴⁸.

El desplazamiento y refugio de colombianos a esta provincia, del mismo modo que para el resto de la franja fronteriza, obedece principalmente a dos motivos: uno es el incremento de la violencia debido al aumento de acciones militares de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas y Colombianas y también a la pugna entre los actores armados ilegales; y dos, por los efectos negativos de las fumigaciones a los cultivos ilícitos de droga, tanto sobre las poblaciones como sobre el medio ambiente de las personas que viven en la frontera⁴⁹.

Además, la violencia y los efectos de las fumigaciones también han sido motivo de desplazamiento interno a lo largo de toda la franja fronteriza, no obstante, este problema es muy difícil de cuantificar. Sin embargo, la migración de Esmeraldas hacia otras provincias del Ecuador tiene una relación directa con las primeras denuncias de daños por fumigaciones en el año 2000⁵⁰. En la actualidad debido a que las aspersiones continúan, los perjuicios a la población persisten y con ello su desplazamiento.

Es importante notar que, según un informe del Diario El Tiempo de Bogotá, la lucha contra la droga ha logrado reducir a la mitad los cultivos ilícitos en Colombia, durante los tres últimos

⁴⁷ Diario El Tiempo, domingo 10 de agosto del 2003. *En los Confines de Colombia*. Bogotá.

⁴⁸ Cfr. Salomón Cuesta, Claudio Gallardo, Fredy Rivera Vélez, 2003. *Refugio e inmigración colombiana en el Ecuador*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador. Febrero.

⁴⁹ Aldhu, Unión Europea. 2004. *El cerco a la Anaconda. Sucumbios, incidencia del conflicto colombiano e impactos sobre los pueblos de Sucumbios*. Bogotá: mayo.

⁵⁰ En ese año se reportó 44 personas enfermas, en la población de Mataje, después de la primera fumigación aérea en el departamento colombiano de Nariño. Acción Ecológica, Aldhu, Rapal - Ecuador, Laboratorios Labsu, Acción Creativa, 2002. *Impactos en Ecuador de las fumigaciones realizadas en el Putumayo dentro del Plan Colombia*. Quito: Octubre. P. 4

años. No obstante, según este mismo reportaje las fumigaciones han provocado una relocalización de las zonas productivas. Así, frente a la importante reducción de sembríos en localidades como el Putumayo colombiano, en Nariño los cultivos incluso se duplicaron, pese a que en esa zona, desde el año 2000, se han fumigado cerca de 70.000 hectáreas⁵¹.

Esta situación podría representar que Esmeraldas continúe sufriendo los impactos de las aspersiones con glifosato, aún cuando el gobierno ecuatoriano logre que Colombia acepte mantener una franja de 10 km de ancho⁵² a lo largo de la frontera común, libre de fumigaciones. De este modo, aunque el impacto social y ambiental en Ecuador disminuya por el alejamiento de las erradicaciones aéreas, muy probablemente siga recibiendo flujos de colombianos por motivos relacionados con éste tema.

Finalmente, en esta región existe la presencia de grupos guerrilleros y paramilitares colombianos, principalmente en la zona de Mataje, Rocafuerte, Canales y San Lorenzo. No obstante, la población de esta provincia tiene una imagen positiva de ambos tipos de grupos armados, tanto porque reportan recursos para los moradores cuando se encuentran de paso en Ecuador⁵³, como porque son vistos como elementos que protegen a la gente, a diferencia del Estado que los mantiene en total abandono.

En consecuencia, la presencia de fuerzas armadas y policiales en la zona se ha incrementado, con la misión de controlar y reprimir el tráfico de drogas, municiones y demás elementos. De hecho, de los aproximados 12.000 hombres presentes en la Frontera Norte, 3.000 se encuentran en Esmeraldas, además ahí se ubica un puesto de infantes de marina⁵⁴.

La población no siente que la presencia del ejército represente seguridad para sus familias, debido a que la violencia social continua y porque se han registrado algunos abusos de

⁵¹ Diario El Tiempo, viernes 25 de junio del 2004. *En tres años se redujo área de cultivos ilícitos a la mitad en Colombia, según reporte de la ONU*, (online) Bogotá. Disponible en: <http://eltiempo.terra.com.co/coar/NARCOTRAFICO/narcotrafico> (consultado el 3 de agosto del 2004)

⁵² Este pedido del Gobierno del Ecuador se realizó por primera vez en el año 2002, durante la presidencia de Lucio Gutiérrez. El Canciller del actual presidente Gustavo Palacios, recientemente sostuvo que continuará con este pedido. Diario Hoy, martes 17 de mayo del 2005. *Fumigación: el país retoma plan*, Quito.

⁵³ Los moradores de las poblaciones de San Marcos (Carchi), Mataje (Esmeraldas) y Puerto Mestanza (Sucumbíos) tienen una buena relación con la guerrilla en la zona de frontera, debido a la debilidad del Estado, especialmente en lo que se refiere a la aplicación de la justicia. Se conoce que la guerrilla ayuda a solucionar problemas de tierra y delincuencia, a más de dar seguridad. Los infantes de marina y miembros del ejército suelen ir una vez a la semana a estas zonas, por el lapso de una hora, sin embargo, los habitantes se sienten incómodos ante presencia militar por temor a represalias por colaborar con la guerrilla. Entrevistas realizadas por Hernán Moreano quien se encuentra elaborando un estudio sobre la zona de la frontera norte.

⁵⁴ Entrevista realizada a un funcionario del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, que pidió no ser identificado. 10 de marzo del 2005.

autoridad. Se podría decir incluso que la población tiene una imagen más positiva de los grupos ilegales armados que de la fuerza pública ecuatoriana

Del mismo modo, la población de Esmeraldas tiene una imagen negativa de la acción de las instituciones gubernamentales, como es el caso de UDENOR, al igual que de los organismos internacionales que tiene presencia en la zona. En general la percepción de la gente es que ni el gobierno ni la cooperación internacional hace nada por ayudarlos⁵⁵.

Sierra: Imbabura y Carchi

Imbabura es la segunda provincia más poblada de la Frontera Norte (344.044), seguida inmediatamente por Carchi (152.939). En ambas provincias, al igual que Esmeraldas, el IDH es inferior al promedio nacional, registrando 0.68 para Imbabura y 0.711 para Carchi. Ocurre mismo con la escolaridad (0.74 y 0.79 respectivamente) y con el consumo por persona (0.47 y 0.46). Sin embargo, la esperanza de vida en ambas está en mejores condiciones que para el resto del país (0.47 y 0.87)⁵⁶.

La agricultura y ganadería son las principales actividades económicas de estas dos provincias. Aquí se cultiva trigo, maíz, cebada, haba, frijol, legumbres, hortalizas y frutas. Carchi por su parte es el mayor productor de papa a nivel nacional. La agroindustria carchense se ha especializado en la producción de leche, café, balanceados y embutidos. Por su parte, en Imbabura la producción manufacturera se ha desarrollado en el sector textil, cuero y madera⁵⁷

En estas provincias y principalmente en Carchi, el comercio con Colombia ha sido una actividad de gran dinamismo. Antes de la dolarización los precios de los productos nacionales eran más competitivos que los colombianos por el bajo precio de la moneda ecuatoriana. En consecuencia el negocio de compra y venta de productos en el vecino mercado representaba un medio de subsistencia para numerosas familias ecuatorianas de la región. Además, el turismo receptivo también estaba dinamizado por el diferencial de precios a favor del Ecuador. Sin embargo, desde el año 2000 en que se produjo el cambio de moneda, esta situación se revirtió ocasionando una fuerte depresión económica en la región. Lo cual afectó al comercio, el turismo y a la producción.

Por otra parte, Carchi e Imbabura se insertan en el complejo productivo de la industria de la coca/cocaína principalmente por las facilidades de tránsito que ofrecen. La carretera

⁵⁵ Entrevista realizada a Clifford Craig, director del UNODC- Ecuador. 24 de enero del 2005. Quito.

⁵⁶ PNUD, 2001. Op. Cit.

⁵⁷ Pablo Samaniego, 2003b. Op. Cit. Ps. 10-11.

Panamericana cruza las dos provincias serranas y facilita la comunicación con el sur de Colombia.

Además existe un sinnúmero de pasos ilegales en Carchi, que facilitan el contrabando de mercadería entre ambos países y también el tráfico de drogas, armas y municiones. En este sentido se pronunció el prefecto de la Provincia del Carchi, quien cree que hay 21 pasos clandestinos a lo largo de la provincia. Este número puede disminuir o variar según las acciones del Ejército en las zonas de Maldonado, Chical y San Marcos. Por estos pasos ingresan miembros de la guerrilla y paras a descansar o comprar provisiones. De igual forma, entra y sale armamento y droga para ser procesada⁵⁸.

Carchi es la puerta de entrada para cargamentos de droga colombiana destinada a los puertos ecuatorianos para su posterior exportación a los mercados internacionales, y también para el consumo interno. En menor medida, la infraestructura vial de Imbabura permite que los traficantes encuentren transporten la droga⁵⁹.

Como respuesta a esta situación, el gobierno ecuatoriano ha incrementado la presencia de efectivos militares en Carchi. En la actualidad esta provincia cuenta con 3.000 soldados⁶⁰. No obstante, las condiciones de seguridad todavía son precarias, como lo demuestra el hecho de que una patrulla de aproximadamente 40 guerrilleros de las FARC haya ingresado a la Comunidad de San Marcos al noroccidente de Carchi, armados y vistiendo uniforme militar⁶¹. Este suceso ha llamado mucho la atención de la población y las autoridades, que generalmente han estado habituadas a la presencia de los subversivos vestidos de civiles, en búsqueda de productos para abastecerse, entre otras actividades.

Según el gobernador de la provincia, se trató de una incursión accidental, razón por la cual los militares ecuatorianos no actuaron para obligarlos a devolverse a su territorio⁶². Sin embargo, el Prefecto de Carchi denunció que esta situación es consecuencia directa de la estrategia colombiana que pretende acorralar a los grupos subversivos en el sur de este territorio. Esto

⁵⁸ Entrevista a René Yandún, Prefecto de la Provincia del Carchi, 25 de mayo de 2004. Tulcán. Realizada por Hernán Moreano, quien se encuentra elaborando un estudio en la zona de frontera Norte.

⁵⁹ "Para entrar al país, los narcos usan las vías de tercer y de cuarto orden. "Muy difícilmente pasan por una autopista, solo cuando quieren ingresar a Quito u otras ciudades para enviarla al exterior". El propósito de los carteles es llevar la base por Ecuador para luego regresarla a Colombia a la altura de Carchi, donde se convertirá en cocaína, la cual nuevamente entra al país para salir al exterior por diversos puntos: Manta, Quito, Guayaquil, Machala". Diario El Comercio, domingo 8 de mayo del 2005. *La coca se cosecha y transporta en mayo*. Quito.

⁶⁰ Entrevista realizada a un funcionario del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, que pidió no ser identificado. 10 de marzo del 2005.

⁶¹ Diario El Comercio, jueves 19 de mayo del 2005. *40 Guerrilleros de las FARC incursionaron en San Marcos*. Quito.

⁶² Ibid.

implicaría que las FARC se vean imposibilitadas a cumplir su compromiso de no operar en territorio ecuatoriano, y probablemente ocasione más flujos de desplazados y refugiados colombianos⁶³.

Con respecto la migración colombiana, Imbabura y Carchi cuentan acogen al 5.7% y al 13.5% respectivamente sobre el total nacional⁶⁴. No obstante, no es la migración la amenaza más grande para estas provincias, sino los procesos de violencia que han comenzado a vivir, relacionados principalmente con el secuestro y la extorsión⁶⁵.

Otro fenómeno de preocupación para las autoridades locales, es el control de lavado de dinero. Esta actividad comenzó a practicarse ya desde finales de la década de los ochenta⁶⁶. No obstante, es importante anotar que la disponibilidad de datos sobre este tema es escasa, al igual que los estudios realizados. Algunos autores señalan que este problema en Ecuador en general está sobredimensionado⁶⁷, y que tiene la finalidad de sustentar y generar consensos sociales en torno a la lucha contra el narcotráfico dentro del país⁶⁸.

Amazonía: Napo, Orellana y Sucumbíos

Orellana y Sucumbíos están ubicadas en la región Amazónica. La primera cuenta con una población 86.493 habitantes, mientras que la segunda casi la duplica y alcanza 128.995 personas. En Napo la población es bastante inferior a las dos provincias anteriores, y a toda la FNE (79.610)⁶⁹.

Con respecto al IDH, en Sucumbíos y Napo éste es de 0.666 y 0.647 respectivamente. Para cada uno de los componentes del IDH la situación es similar en ambas provincias, es decir, está muy por debajo de la media nacional, así tenemos que la esperanza de vida este 0.75 para Sucumbíos y 0.736 para Napo. El nivel de consumo es 0.478 y 0.41 respectivamente. Finalmente el índice

⁶³ Diario El Comercio, jueves 19 de mayo del 2005. *Prefecto del Carchi denuncia que las FARC están siendo empujadas hacia Ecuador*. Quito. Esto a propósito de una entrevista realizada por el canal de televisión ecuatoriano Ecuavisa a Raúl Reyes, portavoz de las FARC, quien aseguró que su grupo armado no realizará operaciones militares en territorio ecuatoriano.

⁶⁴ Fredy Rivera Velez, s/f. *Formas de una Guerra Amorfa: Lucha Antinarcóticos, Democracia y DDHH en Ecuador*, International Security - Human Rights and Democratization. Quito. P. 11

⁶⁵ Entrevista realizada a Clifford Craig, Op. Cit.

⁶⁶ "... en la región de la Sierra Norte del Ecuador, en la zona de Cayambe, se registraron compras de haciendas por parte de narcotraficantes con precios que más que triplicaban su valor comercial". Ver más sobre el tema del lavado de dinero en el Ecuador en Wilson Miño, 1991. "Lavado de Dólares y Narcoeconomía". En: Bagley, Bonilla y Páez eds. *La economía política del narcotráfico. El caso ecuatoriano*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador, North - South Center, University of Miami. Ps. 106-124.

⁶⁷ Alexei Páez, 1991a. "Narcotráfico y Amazonía: El desarrollo y la Violencia". En Lucy Ruiz comp. *Amazonía Nuestra: una visión alternativa*. Quito: Cedime, Abya - Yala, Ildis. Ps. 329-349.

⁶⁸ Adrián Bonilla, 1993. *Las Sorprendentes Virtudes de lo Perverso, Ecuador y Narcotráfico en los 90*, Quito: FLACSO - Sede Ecuador. Ps. 72-77

⁶⁹ SIISE, 2002. Versión 2.5. Op. Cit.

de educación es de 0.77 en Sucumbíos⁷⁰, mientras que la tasa de escolaridad para Napo es 5.3 años promedio⁷¹.

La falta de disponibilidad de datos para la provincia de Orellana impide hacer un análisis del IDH, no obstante, se estima que la situación es similar o inferior a la que registra Sucumbíos. Algunos indicadores nos dan luces sobre este tema, como la incidencia de la pobreza de consumo indica que mientras el porcentaje nacional es de 60.6%, para Orellana es de 80.2%. Con respecto a la escolaridad, para el Ecuador el promedio es de 6.7 años, mientras que para esta provincia es de 4.9⁷².

Por otra parte, Napo, Sucumbíos y Orellana tienen una historia que presenta muchas similitudes. Como lo demuestran los datos, esta región de la Amazonía tiene una densidad poblacional mucho menor a la del resto del país, pese a que su poblamiento comenzó en los años 70, como consecuencia del boom petrolero. Con el inicio de la explotación de petróleo el gobierno militar de aquella época consideró de importancia atraer población de distintas partes del país a esta zona. Por este motivo, promulgó la Ley de Reforma Agraria y Colonización en 1974, con la finalidad de integrar económicamente la región amazónica mediante la agricultura, ocupar las tierras baldías que se consideraban con un alto rendimiento agrícola, expandir la cultura ecuatoriana a una zona considerada salvaje hasta el momento y finalmente, formar fronteras vivas⁷³.

Tanto la colonización como la extracción petrolera fueron proyectos estatales de gran importancia durante la década de los 70, su objetivo fue impulsar el desarrollo de todo el país, y especialmente de la región amazónica norte. No obstante, las rentas petroleras fueron invertidas principalmente en los dos principales polos de desarrollo del país (Quito y Guayaquil), y con ello las provincias de esta zona quedaron al margen de los beneficios del petróleo⁷⁴. A lo que se suma el hecho de que la promoción de una economía basada en la agricultura se precarizó con el tiempo, y en la actualidad las actividades agrícolas de la zona son principalmente de subsistencia, mientras que las principales rentas de la población son producidas por el sector

⁷⁰ PNUD, 2001. Op. Cit.

⁷¹ Dado que el índice de educación no está disponible para Napo, se tomó la tasa de escolaridad de la provincia como un dato referencia de la situación en este ámbito. SIISE, 2002. Versión 2.5. Op. Cit.

⁷² No existen datos sobre la esperanza de vida en Orellana.

⁷³ Salomón Cuesta, Claudio Gallardo, Fredy Rivera, 2003b. *El Municipio de El Dorado de Cascales: frontera, institucionalidad y seguridad*. Quito: FLACSO- Sede Ecuador. Junio. Ps.10.

⁷⁴ En estas provincias, la población tiene acceso a la renta petrolera no por la intervención del Estado en infraestructura social y productiva por ejemplo, sino por medio del empleo ocasional en las empresas petroleras, o también por la vía de prestación de servicios (bares, tiendas, renta de transporte, indemnizaciones y compensaciones. Esto representa un acceso marginal a los ingentes recursos generados por el petróleo. Entrevista realizada a Teodoro Bustamante, coordinador del Programa de Estudios Sociambientales - FLACSO Sede Ecuador, el 14 de noviembre del 2003.

petrolero, el mismo que no requiere un uso intensivo de mano de obra. Esta situación, en consecuencia genera problemas de empleo y de pobreza⁷⁵.

Esta región de la Amazonía es la que ha tenido una mayor inserción en la problemática del narcotráfico en el Ecuador, especialmente la provincia de Sucumbíos que colinda directamente con el Departamento del Putumayo en Colombia, lo cual la convierte en la zona que más directamente enfrenta los problemas de la lucha contra el tráfico de drogas.

De manera general y tradicionalmente, la región ha tenido que lidiar con la presencia de cultivos de hoja de coca a pequeña escala, y con el tráfico de armas, municiones y precursores químicos para el refinamiento de la droga. Básicamente esta forma de involucramiento no ha variado desde que se inició la lucha contra el narcotráfico en la década de los 80, no obstante, se ha vuelto más compleja con el pasar del tiempo.

El dinamismo del tráfico ilícito, ha traído consigo un incremento en la presencia de elementos armados en la FNE, quienes ingresan al Ecuador a través de pasos clandestinos⁷⁶. La preocupación de las autoridades ecuatorianas por esta situación ha derivado en la instalación de 6.000 efectivos armados solamente en Sucumbíos para el control e interdicción de actividades ilícitas. No obstante, la presencia militar no ha aportado mejores condiciones de seguridad en la zona, debido a que la guerrilla además de controlar los pasos ilegales, también controla redes de abastecimiento e información, por este motivo, los datos sobre los patrullajes del ejército son filtrados hacia los subversivos, por parte de los propios soldados⁷⁷.

Además, los guerrilleros han logrado despertar simpatías en los pobladores, debido a que en ocasiones tienen la capacidad de brindarles seguridad y apoyo, supliendo de alguna manera el rol que le corresponde obligatoriamente al Estado, como lo confirma la siguiente cita "Los "muchachos", como llaman los lugareños a los insurgentes de las FARC no les han causado

⁷⁵ En esta región existe un problema productivo estructural, originado por la falta de recursos para invertir, la falta de infraestructura vial y de tecnología. Esto se ha visto agravado por el proceso de dolarización que ha disminuido la competitividad de los productos ecuatorianos frente a los colombianos, situación que ha deprimido aún más la economía de la zona. Ibid.

⁷⁶ "Las incursiones insurgentes saltan a la vista en los últimos patrullajes realizados en los caseríos Canta Gallo, El Palmar, Mazayá, Tipischa, Santa Elena, Quebrada de Piñuña y Papaya Chica. Los militares decomisaron tres kilos de pasta base de coca y ocho pistolas,; destruyeron un cultivo de coca, un laboratorio clandestino de procesamiento de la droga y detectaron campamentos temporales de atención médica en la selva". Diario El Comercio, jueves 17 de mayo del 2005, *Las Farc extienden sus nexos en Ecuador*. Quito

⁷⁷ "Las incursiones insurgentes saltan a la vista en los últimos patrullajes realizados en los caseríos Canta Gallo, El Palmar, Mazayá, Tipischa, Santa Elena, Quebrada de Piñuña y Papaya Chica. Los militares decomisaron tres kilos de pasta base de coca y ocho pistolas,; destruyeron un cultivo de coca, un laboratorio clandestino de procesamiento de la droga y detectaron campamentos temporales de atención médica en la selva". Ibid.

daño. Incluso, en algunas ocasiones les han ayudado a solucionar problemas delictivos o controversias entre la comunidad"⁷⁸.

A esto se suma que el hecho de que la precariedad de esta parte de la FNE ha permitido que la población ecuatoriana se involucre cada vez en actividades relacionadas con el narcotráfico, como una manera alternativa de subsistencia. Este es el caso de los campesinos ecuatorianos que participan en la recolección de hojas de coca en los plantíos colombianos, durante los períodos de cosecha⁷⁹. Esta situación se produce principalmente en Esmeraldas y Sucumbíos por la cercanía de estas provincias con los Departamentos de Nariño y Putumayo donde se registran la mayor cantidad de cultivos.

Con respecto a la migración colombiana, al igual que en el resto de provincias de la FNE, la precariedad de esta región dificulta mucho la inserción de extranjeros en estas sociedades y economías. El número de colombianos es muy reducido en las tres provincias, en tanto no registran ni el 10% del total de colombianos asentados en Ecuador⁸⁰.

No obstante, la poca densidad poblacional de la zona y la pobreza permiten una mayor visibilización de los extranjeros y la percepción de su presencia como problema, entre los lugareños. Esto hace prever que la disputa por la tierra y por plazas de empleo podría convertirse en una fuente de conflicto en un futuro próximo, como se puede apreciar en la siguiente cita, tomada de una entrevista con el Presidente de la Asamblea de la Sociedad Civil de Sucumbíos (ACSIS):

"...aquí funciona una oficina de ACNUR, ustedes conocen es una institución humanitaria de carácter social, que de alguna manera presta ayuda a los refugiados, que se sienten más garantizados que nuestros conciudadanos, porque ellos reciben un apoyo: techo, pan y hasta trabajo, mientras nuestros conciudadanos siguen marginados, sin querer cuestionar la ayuda humanitaria yo creo que también debe haber una atención a nuestros ciudadanos, no solo para los desplazados, entonces eso crea un malestar en la ciudadanía cuando hay una desigualdad, porque si dan ayuda para los desplazados por el conflicto de Colombia, por qué no dar ayuda a los desplazados de oportunidades de llevar el sustento como son la mayoría de nuestra gente, de nuestros jóvenes..."⁸¹

Al igual que en las otras provincias, en esta zona también se han registrado desplazamientos internos a causa de la intensificación de la violencia y de las fumigaciones. Lamentablemente, se cuenta con datos dispersos principalmente registrados por los periódicos nacionales y locales, por tanto no se ha cuantificado esta problemática en su verdadera dimensión.

⁷⁸ Diario El Comercio, jueves 17 de mayo del 2005. Op. Cit.

⁷⁹ Entrevista realizada a Teodoro Bustamante. Op. Cit.

⁸⁰ Salomón Cuesta, Claudio Gallardo, Fredy Rivera Vélez, 2003a. Op. Cit. Ps. 7-9

⁸¹ Entrevista realizada a Tarquino Narcochoa, presidente de la Asamblea de la Sociedad Civil de Sucumbíos (ASCIS), 30 de octubre del 2003. Lago Agrio.

4.3.3 De cómo desarrollar la Frontera: la perspectiva norteamericana

El año 2000, en el mes de agosto la Presidencia de Gustavo Noboa Bejarano en Ecuador, decretó la creación de la Unidad Ejecutora de Desarrollo Norte (UDENOR), con el objetivo de: “velar por la integridad territorial, la soberanía nacional, el desarrollo integral y la preservación del medio ambiente, considerando que las dificultades políticas, económicas, sociales y ambientales, tanto internas como externas, convierten al cordón fronterizo norte que se extiende a lo largo de 640 km., en una zona frágil”⁸²

En este primer decreto se identificaron a las provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, Orellana y Napo, como la zona geográfica a intervenir. Imbabura entró a formar parte de este cordón fronterizo en Diciembre del año siguiente⁸³.

El UDENOR asumió tres responsabilidades específicas: a) coordinar procesos tanto con organismos nacionales como internacionales, gubernamentales y privados; b) generar programas de desarrollo, con la finalidad de cubrir las necesidades básicas de la población de la frontera norte, con especial énfasis en la inversión en capital humano, la creación de infraestructura, fortalecimiento de la sociedad civil, protección del medio ambiente; y c) gestionar recursos nacionales e internacionales mediante la exposición ante la comunidad internacional sobre la importancia de trabajar conjuntamente para erradicar el narcotráfico y la guerrilla, utilizando vías alternativas como el desarrollo de las poblaciones más necesitadas⁸⁴.

El financiamiento de la institución estaría sujeto a los recursos del Estado Ecuatoriano, la cooperación internacional y la autogestión. Sin embargo, la administración de los fondos se delegó a una Tesorería Internacional, a fin de garantizar transparencia en su manejo⁸⁵.

En Octubre del mismo año, USAID aprobó la entrega de 8 millones de dólares a Ecuador para el Proyecto de Desarrollo en la Frontera Norte, como un mecanismo para paliar los efectos negativos del conflicto colombiano y de la lucha contra el narcotráfico en la región fronteriza ecuatoriana con Colombia. La fase de implementación de este programa iniciaría en Octubre del 2001⁸⁶, y se creó como parte de la Iniciativa Regional Andina (ARI por sus siglas en inglés)

⁸² Pablo Samaniego, 2003^a. Op. Cit. P. 3

⁸³ Ibid.

⁸⁴ UDENOR, 2002. Op. Cit. Ps. 5-9

⁸⁵ Esta Tesorería Internacional fue contratada en conjunto con la Corporación Andina de Fomento (CAF), y abre la posibilidad de manejar los fondos de los donantes que así lo deseen. Ibid. P.13

⁸⁶ USAID, 2003b. *Ecuador Northern Border Development Strategic Objective*, (online) USAID/Ecuador. Disponible en: www.usaid.gov/ec. (consultado el 15 de junio del 2003).

implementada en 7 países de América del Sur: Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Brasil, Bolivia y Panamá.

Aproximadamente, al año de gestión de UDENOR, en Octubre del 2001, en Bruselas se reunió el Grupo Consultivo de donantes⁸⁷, ante el cual, el Canciller ecuatoriano Heinz Moeller presentó el Programa de Desarrollo Preventivo Alternativo y Reactivación Social de la Frontera Norte de Ecuador, para el cual solicitaba apoyo económico.

Esta iniciativa ecuatoriana estuvo compuesta de 2 objetivos básicos: fortalecer la interdicción de drogas, químicos, o armas en la Frontera Norte del Ecuador; y promover el desarrollo alternativo de esta zona. El plan estaría valorado en \$450 millones de dólares para el período 2002- 2006. Se esperaba contar con un aporte de \$350 millones por parte de la comunidad internacional "...principalmente de Estados Unidos, del que se espera al menos la misma cantidad que aportará Ecuador", es decir \$100 millones⁸⁸.

Aprovechando la coyuntura existente, de pánico internacional por los atentados terroristas del 11 de Septiembre, el Canciller ecuatoriano utilizó un discurso afirmaba que la droga era una posible fuente de financiamiento del terrorismo internacional y consecuentemente había que tener "cuidado con que la extirpación exitosa de ese tumor (el narcotráfico) en Colombia cause metástasis en Ecuador"⁸⁹.

No obstante, como resultado de esta gestión no se obtuvo lo esperado. El compromiso de los donantes fue la entrega de \$266 millones de dólares⁹⁰, es decir, casi \$100 millones menos que lo solicitado.

Por su parte, los Estados Unidos habían centrado su atención casi por completo en la guerra contra el terrorismo, y en ese momento específico en la invasión a Afganistán. En consecuencia, su aporte fue también mucho menor que lo deseado, de hecho se comprometieron sólo \$24 millones de dólares más⁹¹.

Al año siguiente, en julio del 2002, se firmó un nuevo compromiso de USAID que ampliaba la ayuda durante un año más y concedía otros \$10 millones de dólares. Más tarde, el proyecto de Desarrollo en Frontera Norte volvió a ampliarse, esta vez para finalizar el año 2006 y para su

⁸⁷ Conformado por 15 países, entre ellos Estados Unidos, 9 Organismos Internacionales, y una empresa privada.

⁸⁸ Diario El Comercio, lunes 22 de octubre del 2001: *Ecuador tras ayuda internacional para enfrentar Plan Colombia*. Quito.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ UDENOR, s/f. *Grupo Consultivo de Bruselas*. UDENOR. Disponible en: <http://udenor.gov.ec/institucional/consultivo.htm>. (consultado el 26 de enero del 2005).

⁹¹ USAID, 2003b. Op. Cit.

financiamiento preveía la inclusión de recursos provenientes de la Iniciativa Andina Antinarcóticos⁹².

El diagnóstico del que partía USAID para implementar este proyecto en Ecuador dictaba que la FNE estaba expuesta al desbordamiento del conflicto colombiano y la economía de la droga, lo que implicaría el aumento del tráfico de narcóticos, precursores, de cultivos de coca, de violencia, número de refugiados y desplazados, agravado por un deficiente manejo de la economía dolarizada⁹³.

Por otra parte, el control de estas amenazas requieren la presencia de una institucionalidad democrática más fuerte y legítima, así como instituciones comunitarias que puedan defender efectivamente el territorio nacional, implementar la ley, proteger los derechos humanos, ofrecer servicios públicos y resolver los conflictos. Aunque hasta el momento, el gobierno ecuatoriano ha manejado con relativo acierto estas amenazas, los problemas estructurales podrían agravar sus efectos⁹⁴.

Frente a este análisis de la situación, USAID implementó un programa en la FNE de corte integral. Es decir, el proyecto de Desarrollo de la Frontera Norte no es un componente aislado de las otras actividades que se desarrollan en Ecuador, sino que está en coordinación con el resto de proyectos (ya mencionados anteriormente). Adicionalmente, la asistencia norteamericana cuenta con ejecutores específicos para cada uno de los componentes, los mismos que mantienen estrecha relación con UDENOR.

USAID diseñó 5 líneas de acción enumeradas a continuación, dentro de las cuales existen también actividades específicas: 1) incrementar la satisfacción ciudadana con el rendimiento de las instituciones locales democráticas; 2) aumentar los ingresos lícitos y oportunidades de empleo; 3) mejorar la efectividad de la implementación de leyes relacionadas con la lucha antinarcóticos y con los crímenes violentos; 4) mejorar la efectividad de las fuerzas públicas para defender la seguridad en la FNE; y 5) lograr que los ecuatorianos reconozcan que la economía de la coca / cocaína es un problema nacional⁹⁵.

⁹² Ibid.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Ibid

a) Incrementar la satisfacción ciudadana con el rendimiento de las instituciones locales democráticas

En lo que se refiere a la primera línea de acción, ésta prevé como su principal prioridad dotar de infraestructura social a la FNE, específicamente agua potable y alcantarillado sanitario, puesto que se ha identificado que éstas son algunas de las necesidades más urgentes de la población. En segundo lugar, el trabajo se orienta a asesorar a los municipios para ayudarlos a mejorar su gestión en cuanto a transparencia e introducción de procedimientos más democráticos. Finalmente, dentro de este eje, se busca fortalecer las organizaciones comunitarias, en las cuales se ha identificado que existe poco desarrollo del capital social.

De la implementación de esta directriz se encarga OIM, que trabaja en conjunto con los gobiernos locales, juntas parroquiales, juntas administradoras del agua potable, y otro tipo de organizaciones comunitarias. En lo que se refiere fortalecimiento de la gestión de los gobiernos locales, también interviene ARD.

Es importante mencionar, que la asistencia norteamericana otorga máxima prioridad a la ejecución de obras en la inmediata frontera con Colombia. Es decir, las poblaciones más alejadas de la Frontera son las que reciben la menor inversión. En este caso, Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos son las provincias más beneficiadas, y dentro de ellas, las poblaciones más próximas a la frontera colombiana son las que más recursos reciben⁹⁶. Así por ejemplo, durante el año 2004, la mayor inversión en proyectos de agua potable se concentró en Esmeraldas (\$2.656.792,85 USD), seguida por Carchi (\$419.807,39), Sucumbíos (408.482,89), Orellana (\$208.275,07) y Napo (\$158.362,98 USD), mientras que en Ibarra no se registra ninguna inversión. El caso del alcantarillado es más claro, en tanto las inversiones se registran únicamente para Carchi (\$502.365,51USD), Sucumbíos (\$828.170,10USD) y Esmeraldas (\$39.350,00 USD), mientras que para las provincias más alejadas no han recibido ayuda en este rubro⁹⁷.

Estas obras han beneficiado a numerosas familias en la FNE. Sin embargo, todavía queda mucho hacer en la zona, además el próximo vencimiento del Proyecto de Desarrollo de la Frontera Norte, en el año 2006, plantea incertidumbres sobre la sustentabilidad de algunas obras⁹⁸.

⁹⁶ Entrevista realizada a Guillermo Viera, Oficial de Programa de OIM. 20 de Mayo del 2005. Quito.

⁹⁷ UDENOR, 2005. *Informe de Labores 2004*, Quito. Ps. 7-8

⁹⁸ Entrevista realizada a Guillermo Viera, Op. Cit.

b) Incremento de ingresos lícitos y oportunidades de empleo.

USAID en Ecuador, a diferencia de la estrategia utilizada en los países vecinos, no ha planteado un proyecto de substitución extensiva de cultivos debido a la baja cantidad de hectáreas de coca cultivadas. El proyecto en este sentido se orienta al fortalecimiento de las economías rurales para aumentar los ingresos provenientes de actividades lícitas, a través de la promoción de las iniciativas privadas y de la correcta articulación de la cadena productiva, entre sus diferentes eslabones (productores, procesadores y compradores) y el mercado. Adicionalmente, dentro de este eje de acción, también se implementan obras de infraestructura productiva (construcción caminos, puentes, proyectos pequeños de electrificación, entre otros) y se busca aumentar el número de propiedades titularizadas legalmente⁹⁹.

Las actividades de desarrollo productivo se enfocan principalmente en productos como cacao (ampliamente cultivado en la región amazónica) y las papas (cultivadas en la sierra). También se presta asistencia a cadenas de agronegocios de aguacate, pulpa de frutas, artesanías, etc. Estas inversiones han dejado, de alguna manera, marginada a la provincia de Esmeraldas, la misma que está incluida solamente en dos de estas iniciativas (clúster de cacao y cadena de agronegocios de yuca y plátano) implementados en toda la FNE¹⁰⁰.

Esta desatención en la provincia de Esmeraldas, llama la atención, en tanto no concuerda con los objetivos de la agencia norteamericana de cooperación en el tema de la lucha contra el narcotráfico. Especialmente, porque en esta zona las condiciones sociales y económicas obligan a campesinos, pescadores y recolectores de conchas a colaborar con los actores del conflicto interno colombiano: guerrilla, paramilitares, delincuencia común y narcotraficantes. De hecho, se calcula que un pescador a la semana genera un ingreso de \$25 USD por la venta de los productos del mar, en contraste con la participación en negocios ilícitos, que proporciona réditos de entre \$300 y \$600 USD durante el mismo tiempo¹⁰¹.

La persistente participación de la población de la frontera, especialmente de Esmeraldas y Sucumbíos, en actividades directamente vinculadas con el narcotráfico pone en entre dicho la capacidad de esta estrategia para lograr sus objetivos.

⁹⁹ USAID, 2003b. Op. Cit.

¹⁰⁰ UDENOR, 2005. Ps. 14-15

¹⁰¹ Entrevista al presidente de la Asociación de Recolectores de Concha. 7 de abril de 2005. San Lorenzo. Realizada por Hernán Moreano, quien se encuentra elaborando un estudio en la zona de frontera norte

c) Mejorar la efectividad de la implementación de leyes relacionadas con la lucha antinarcóticos y crímenes violentos

Esta estrategia está dividida en dos partes: una correspondiente a la implementación de leyes para el seguimiento de actividades criminales; y otra, relativa al mejoramiento de capacidades de la policía, milicia y sistema judicial en la lucha contra el narcotráfico.

Entre las principales actividades se contempla el fortalecimiento del sistema judicial mediante asesorías, capacitación y construcción de infraestructura para los tres organismos del Estado. Adicionalmente, se pone un especial énfasis en transferencia de tecnología para el sector policial y militar a fin que mejorar su capacidad de control sobre las actividades ilícitas.

USAID coordina e implementa estas actividades en conjunto con el NAS (Narcotic Affair Section), con la DEA (Drugs Enforcement Administration), el MILGRP (Grupo Militar de la Embajada de los Estados Unidos en Ecuador) y el OIG (Office of Inspector General). Además cuenta con los fondos del INL (Bureau of International Narcotic and Law Enforcement Affairs).

Dado que esta estrategia no está relacionada directamente con el objetivo del desarrollo en la FNE, su ejecución no pasa por la fiscalización y/o coordinación de UDENOR.

d) Mejorar la efectividad de las fuerzas públicas para defender la seguridad en la FNE

Busca el fortalecimiento del sistema de seguridad militar ecuatoriano en la Frontera Norte. Está enfocado en capacitar al ejército, y proveer de tecnología, equipamiento e infraestructura necesaria para que pueda enfrentar la amenaza de la guerrilla y el narcotráfico, la misma que constituye una situación de enfrentamiento no convencional, debido a que los actores son difíciles de identificar y porque cuentan con estrategias de guerra diferentes a las planteadas en un enfrentamiento entre ejércitos nacionales.

La prioridad entonces se concentra en facilitar el cambio en la estrategia militar, para lo cual se desplegarán conjuntamente actividades de capacitación y se proveerá de equipamiento e infraestructura al ejército, como ya se dijo.

La implementación de estas actividades se coordinará de cerca con el gobierno ecuatoriano y con el NAS, y serán financiadas por el Comando Sur de los Estados Unidos y el MILGRP.

Las estrategias 3 y 4 incluidas dentro del Programa de Desarrollo en la Frontera Norte, han recibido un fuerte respaldo por parte del gobierno norteamericano y han contado con la

diligencia del Comando Sur de los Estados Unidos, cuyos representantes han visitado varias veces la región andina y el Ecuador.

e) Lograr que los ecuatorianos reconozcan que la economía de la coca / cocaína es un problema nacional

De acuerdo con el diagnóstico de USAID¹⁰², el nivel de ignorancia del pueblo ecuatoriano sobre los problemas de la narcoguerrilla en el país es muy alto. Muchos consideran que el problema colombiano le concierne únicamente al gobierno vecino. Además existen muchas reacciones en contra de la política norteamericana en el Ecuador (Base de Manta) y de las fumigaciones por sus efectos nocivos entre la población.

Esta percepción del gobierno norteamericano no está fundamentada en una encuesta de opinión, o al menos esta fuente no es citada en el informe, y se deriva de una encuesta realizada en Colombia, de la cual no se precisa la fecha, las condiciones de su realización, ni el volumen de la muestra¹⁰³.

Frente a este diagnóstico de la opinión pública, esta estrategia se orienta a crear una conciencia pública de la economía de la coca/cocaína como una amenaza nacional, en todas sus dimensiones, incluyendo el problema del consumo de drogas en Ecuador.

La coordinación de actividades se realizará entre USAID, PAS (Public Affairs Section), NAS y el MILGRP.

4.4 Algunos problemas de la Cooperación Norteamericana en la Frontera

Si bien, todavía es muy temprano para evaluar los éxitos alcanzados por la iniciativa norteamericana en la Frontera Norte Ecuatoriana, desde ya se puede determinar la existencia de algunos desafíos para la consecución del objetivo general planteado por la cooperación, que es el mejoramiento de la calidad de vida de la población que vive en la FNE.

Por una parte, el enfoque del que parte el Programa de Desarrollo en la Frontera Norte, y por otra, la falta de políticas estatales ecuatorianas para manejar la cooperación y para impulsar el desarrollo en la zona, son dos de los principales problemas identificados en este trabajo.

¹⁰² USAID, 2003b. Op. Cit.

¹⁰³ "Even if the high profile narco -guerrilla environment of Colombia recent poll report less than half the population had even heard of Plan Colombia; or "didn't know" if the supported it. In Ecuador the level of ignorance or antagonism is no doubt even higher..." Ibid.

En lo relativo al enfoque, la estrategia para mejorar el nivel de vida en la FNE consiste en dar soporte a las áreas de infraestructura productiva y social y al fortalecimiento de la institucionalidad local, como un medio para contrarrestar los potenciales impactos asociados con el conflicto interno colombiano y de la industria de la coca / cocaína establecida en el país vecino.

Las áreas de intervención de la cooperación se orientan al tratamiento de los problemas más críticos en la zona, como son la debilidad institucional y la productividad. No obstante, el tratamiento de los problemas se hace de una manera muy superficial, y no prevé la generación de un cambio estructural. A esto se suman factores como la imprevisibilidad de los recursos y la condicionalidad utilizada a cambio de asistencia, que ponen en riesgo la eficacia de la ayuda.

En lo que se refiere al fortalecimiento de la institucionalidad local, la manera en cómo se implementan las acciones difícilmente permitirá alcanzar este objetivo. El hecho, el que USAID utilice entidades ejecutoras como OIM para implementar este proyecto, de partida deslegitima la débil institucionalidad ecuatoriana.

OIM es un organismo especializado en asistencia relacionada con los problemas migratorios a nivel mundial¹⁰⁴. No obstante, en Ecuador se encarga de la implementación de infraestructura social (agua, alcantarillado, entre otros) y productiva (puentes, caminos, vías, etc.).

Esto se explica, según un funcionario de OIM, debido a que ésta organización cuenta con un equipo técnico de alto nivel, lo que la convierte en la organización más capacitada para trabajar en este tipo de proyectos¹⁰⁵. Sin embargo, todavía queda la duda de por qué, si esta entidad tiene una gran experiencia en el tema migratorio, en Ecuador trabaja como ejecutora de obras de infraestructura.

Por otra parte, OIM no solo se encarga de la ejecución, sino también de la selección de las empresas constructoras y además administra los fondos de USAID. La delegación de estas funciones tiene el objetivo de evitar que las instituciones locales participen de ellas por problemas de incumplimiento, politización y corrupción¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Sus principales objetivos son: ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración a nivel operativo; fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes. OIM, 2005. Disponible en: www.iom.int/en/who/main_mission espanol.shtml. (consultado el 25 de mayo del 2005).

¹⁰⁵ Entrevista realizada a Guillermo Viera, Op. Cit.

¹⁰⁶ Entrevista realizada a Juan Carlos Orozco, Ingeniero de OIM - Sucumbíos. 30 de Octubre del 2003. Lago Agrio.

Adicionalmente, por paradójico que parezca la creación misma de UDENOR, como contraparte de la cooperación internacional en la frontera, es contraria al fortalecimiento de la institucionalidad ecuatoriana, por dos razones. Primero porque en la Frontera Norte existen algunas entidades estatales que trabajan para su desarrollo como Zodenor, Cosinor y Con-nor. Lo cual demuestra que existe una duplicación de esfuerzos en la FNE, y además que en lugar de aprovechar las estructuras institucionales existentes se creó una nueva¹⁰⁷, que también entra en la competencia por el acceso a los recursos del Estado.

Segundo, el complicado sistema de gestión de recursos del gobierno ecuatoriano y la desconfianza internacional en cuanto a la transparencia en el manejo de los fondos en Ecuador, viabilizaron la creación de UDENOR¹⁰⁸. Además, porque para mostrar más transparencia esta institución cuenta con una Tesorería Internacional. En este sentido "el hecho de que los financiamientos sean ejecutados por entidades internacionales responsables de los componentes de la cooperación, tampoco redundo en crecimiento institucional y capacidad de gestión del desarrollo en las localidades afectadas"¹⁰⁹.

Vale la pena anotar que el fortalecimiento institucional en la Frontera debería contemplar actividades que los ayuden implementar mecanismos para superar los problemas de corrupción que enfrentan. Esta sería una manera de superar la debilidad institucional desde un enfoque estructural.

En lo que respecta al fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y de los gobiernos locales, las entidades ejecutoras trabajan muy de cerca con éstos, en temas como la capacitación para el buen manejo de las obras realizadas; diseño, planeación y ejecución participativa de los proyectos y finanzas, entre otros. No obstante, hasta el momento no se ha logrado mejorar el nivel de participación, solamente se ha obtenido "la presencia simbólica de los gobiernos locales, pero no una ejecución que les fortalezca para el futuro; aspecto importante si estamos hablando de la necesidad de un fortalecimiento institucional de las provincias fronterizas, para efectos de confrontar su compleja relación con el conflicto colombiano"¹¹⁰.

La escasa participación de las comunidades en los proyectos de desarrollo en la FNE, en general, se puede ver en el desconocimiento de la labor de UDENOR en la zona y también de

¹⁰⁷ Pablo Samaniego, 2003b, P. 27.

¹⁰⁸ Los informes de Transparencia Internacional ubican al Ecuador como uno de los países más corruptos del mundo.

¹⁰⁹ Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en el Ecuador, 2004. *¿Quién Coordina la Cooperación en las Fronteras?*, Boletín 6, año II. Quito: Comité Ecuménico de Proyectos. Septiembre del 2004. P. 8

¹¹⁰ Ibid.

las agencias ejecutoras. Como lo demuestran las siguientes citas de dos ciudadanos entrevistados en Sucumbíos:

"Ahora UDENOR está creada acá, a raíz del Plan Colombia, UDENOR lo que ha dedica a hacer, es pequeñas obras, que yo diría que no benefician mayormente, que no contrarrestan el grave problema que tiene Sucumbíos,"¹¹¹

"Yo podría decir que la cooperación internacional aquí no se la conoce, el gobierno anterior del Presidente Noboa creó un organismo llamado UDENOR, unidad de desarrollo del norte ecuatoriano, que prácticamente en nuestra región no ha hecho nada...."¹¹²

Este desconocimiento de la acción de las organizaciones gubernamentales acentúa, por una parte, el sentimiento de abandono del Estado hacia la región y por otra parte, la desconfianza en los procesos de redistribución de recursos en el país, a través de las agencias estatales o de la elite política.

...el estado ecuatoriano a pesar de que hay disposición constitucional contemplada en nuestra Carta Magna vigente, concretamente Art. 240, que señala como mandato la atención preferente que tiene que tener la región amazónica (.....) aún existe una ley creada para que mediante este proceso legal, el excedente de la exportación petrolera se lo destine una parte para la Troncal Amazónica. Conocemos que un acumulado que sobrepasa los 150 millones de dólares, pero del cual se ha dispuesto, se conoce extraoficialmente, se ha dispuesto para otras regiones del país y no se cumple con el objetivo para el cual fue creada esta ley (....) El Ecuador es unitario, no estamos en contra de la ayuda que reciben las demás hermanas provincias del país, el Ecuador es uno, pero creo que ser poblaciones de bajo perfil electoral, son minimizadas por los gobernantes, lamentablemente en nuestro país no se actúa a nivel de país, sino que se hace a nivel electoral o sea que prevalece el interés político"¹¹³

De este modo, la población siente que los ofrecimientos que se hacen en estas regiones corresponden a lógicas clientelares, dentro de las cuales operan tanto los organismos ejecutores, para ganar legitimidad y prolongar el financiamiento del que dependen para seguir funcionando, como de las entidades estatales y partidos políticos, para ganar votos. En este sentido, el modo clientelista de funcionamiento en el que intervienen gobiernos, agencias ejecutoras, y la sociedad civil difícilmente planteará propuestas de cambio estructural, puesto que de la manutención de la realidad imperante depende su sobrevivencia.

Ahora bien, en lo que respecta a las actividades orientadas al sector productivo se podría decir que éstas también carecen de un enfoque de cambio orientado hacia las estructuras. Hasta aquí, los proyectos implementados por la cooperación norteamericana en coordinación con UDENOR, al parecer pasan por alto el hecho de que la capacidad de generación de recursos

¹¹¹ Entrevista realizada a Víctor Gómez, comunicador social de Radio Sucumbíos. 30 de Octubre del 2003, Lago Agrio.

¹¹² Entrevista a Tarquino Narcochoa, op. Cit.

¹¹³ Ibid.

lícitos es mucho más limitada que la de los negocios ilícitos, especialmente en lo que se refiere a productos agrícolas.

Pese a esto, la asistencia de USAID está enfocada en productos de baja rentabilidad (yuca, papa, plátano) con valor agregado casi nulo, de difícil acceso a los mercados internacionales, con bajos niveles de exportación, pero que sin embargo requieren una minúscula inversión en tecnología.

Esta situación se agrava, debido a que en las provincias de la Frontera Norte existe un elevado flujo de capitales provenientes, por una parte, de la industria del petróleo, y por otra, de las actividades del narcotráfico. En consecuencia, en la FNE se ha generado una especie de corredor de dinero en medio de la pobreza y precariedad, lo que ha producido entre la población el deseo de tener un mayor acceso a los recursos, que conoce muy bien que existen, y que como resultado ha elevado el atractivo de participar en actividades altamente lucrativas, aunque se encuentren al margen de la legalidad¹¹⁴.

Por otra parte, el sector productivo no petrolero de la región fronteriza, es predominantemente agrícola, como se había mencionado anteriormente. La crisis que enfrenta este sector en la zona, al igual que en el resto del país¹¹⁵, se debe a los bajos precios en los mercados nacionales e internacionales, dificultades de acceso a mercados y la falta de tecnología apropiada.

No obstante, la cooperación norteamericana se concentra en lograr una mejor articulación de las cadenas productivas y el acceso a los mercados internacionales de los productos de la zona, dejando de lado dos de los factores fundamentales en la generación de la crisis.

La preocupación por insertar a los productos de la zona en el mercado mundial, se puede poner en entredicho debido a lo ocurrido con el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio entre Ecuador, y América Latina en general, y Estados Unidos. De hecho, recientemente, el Ecuador solicitó al gobierno norteamericano la definición de algunos mecanismos compensatorios, con la finalidad de reducir el impacto que tendrá la apertura de mercados sobre algunos productos agrícolas muy sensibles, entre ellos la papa. Pese a lo cual, Washington sigue presionando a los países de la región andina para que renuncien al establecimiento del sistema de franjas de precios, cuyo objetivo es proteger el sector agrícola¹¹⁶.

¹¹⁴ Entrevista realizada a Teodoro Bustamante, Op. Cit.

¹¹⁵ El crecimiento del sector petrolero ecuatoriano, entre el 2000 y 2004 tuvo una tasa promedio del 10% aproximadamente, mientras que el sector productivo agrícola lo ha hecho en una tasa del 1.9%, la industria al 3.7% y el comercio al 0.6%. Eduardo Cadena Dongilio, miércoles 18 de Mayo del 2005. *Economía desconectada*. Diario Hoy. Quito.

¹¹⁶ Diario Hoy, jueves 26 de mayo del 2005, *Hará falta una ronda adicional para el TLC*. Quito.

Adicionalmente, el sistema de preferencias arancelarias ATPDEA es poco eficiente, porque aunque incluye algunos productos agrícolas importantes para el Ecuador, como las flores por ejemplo, el hecho de que los Estados Unidos mantengan un sistema de subsidios para sus agricultores, le resta competitividad a los países del Tercer Mundo, principales productores de este sector, entre ellos el Ecuador.

Otra falencia del objetivo de desarrollo productivo en la FNE, muy vinculado con lo anteriormente mencionado, consiste en la poca visión de sostenibilidad con que se emprenden los proyectos, pese a lo cual tienen una increíble capacidad de reproducción. En otras palabras, el incremento de la productividad en la región requiere de fuertes inversiones en las áreas críticas, que ni el gobierno ecuatoriano, ni la cooperación norteamericana han realizado.

Además, la precariedad de la zona hace que los proyectos de desarrollo productivo sean viables si y solo si cuentan con fuentes de financiamiento, es decir, mediante mecanismos de compensación. De este modo, las inversiones en este sector pasan a convertirse en subsidios camuflados cuya finalidad es la transferencia de recursos a la población empobrecida. Esta transferencia, termina creando un sistema de proyectos incapaz de sostenerse en el tiempo de manera autónoma¹¹⁷, y dependiente de la asistencia externa.

Además, el flujo de recursos de la cooperación en este ámbito se justifica esencialmente por la existencia de proyectos. Así, el acceso a los fondos también está condicionado tanto para la población como para las entidades ejecutoras y de coordinación (OIM y UDENOR) por su capacidad de generar proyectos. Esto hace, que sin llegar a cambiar la situación de una manera de fondo, los proyectos se sigan reproduciendo en el tiempo.

De otro lado, las organizaciones comunitarias se organizan en función del objetivo de plantear proyectos, como un medio de acceder a los recursos disponibles. De alguna manera, esta situación tiene el poder de cooptar a los líderes de las organizaciones comunitarias, a quienes también se pretende fortalecer, en tanto el éxito de sus funciones estará recompensado en la medida en que logren generar ingresos para el grupo al que representan. La cooptación entonces impide que las bases sociales se movilicen para generar cambios, porque lo importante es contar con los recursos; modificar la situación desde su estructura pierde relevancia.

Adicionalmente, la cooperación norteamericana busca que las actividades ejecutadas tengan un alto impacto que sea visible para los beneficiarios, en el corto plazo. Definitivamente, este enfoque empeora la situación, puesto los cambios estructurales no siempre tienen un alto impacto de manera inmediata, más bien requieren un trabajo de largo plazo para lograr

resultados duraderos. De este modo, el inmediatismo junto con la imprevisibilidad de los recursos asignados, no permite sentar las bases para un cambio real.

Es así, que los proyectos se convierten en soluciones paliativas para cubrir necesidades urgentes que no abordan las consecuencias, sino los efectos. Probablemente, estas acciones puedan resolver el problema del empleo, de los ingresos, incluso fortalecer organizaciones comunitarias cooptadas, durante un período concreto. Estos logros temporales serán exhibidos como éxitos en la gestión de la asistencia externa. No obstante, la finalización de las iniciativas hará que la situación regrese a su punto de partida, o quizás un poco más atrás.

¹¹⁷ Entrevista realizada a Teodoro Bustamante. Op. Cit.

CAPITULO V

CONCLUSIONES

Los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, en el período comprendido entre 1945 y 1965 fundaron un orden mundial hegemónico con instituciones y doctrinas ajustadas a una economía mundial compleja y a sociedades nacionales más sensibles a las repercusiones políticas de las crisis económicas¹.

Durante este período, los Estados Unidos tuvieron como objetivo nacional garantizar la paz y la estabilidad en el orden mundial de la segunda posguerra, para lo cual, se planteó la consolidación de un sistema económico capitalista y la difusión de los valores liberales ampliamente aceptados por la sociedad norteamericana y occidental en general.

En este contexto surge la Cooperación Internacional, a inicios de la segunda posguerra, como una iniciativa norteamericana. Su creación constituyó uno de los elementos consensuales del liderazgo hegemónico mundial del momento. Detrás de su retórica de inocuidad, su función real era la de ayudar a evitar el colapso del sistema capitalista, en un mundo cuyos principales actores económicos se encontraban devastados por el reciente conflicto bélico y en el que la mayor parte de países se encontraban sumidos en la pobreza. En otras palabras, el dinero proveniente de la CI buscaba ser una inyección de recursos económicos para mantener activo el comercio mundial y además ser una garantía para el acceso a las materias primas de los países que recibían esta ayuda².

En esta etapa, en su calidad de hegemón, Estados Unidos lideró el establecimiento de una nueva institucionalidad internacional, orientada a regular los aspectos financieros y políticos del mundo. Además, contribuyó a la creación de las primeras organizaciones internacionales de cooperación internacional, como el Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC) e iniciaron los proyectos de ayuda internacional, como el Plan Marshall, el Punto Cuarto, y la Alianza para el Progreso, entre otros.

En la segunda mitad de la década de los 60, la hegemonía norteamericana en el orden mundial comenzó a declinar, en consecuencia su capacidad para generar consensos y para universalizar sus intereses disminuyó, mientras que de forma paralela incrementó el uso de la coerción para la protección de sus intereses. Como lo afirma R. Cox, para ser hegemónico, un país debe fundar y

¹ Robert Cox. 1983. "Gramsci, Hegemony, and International Relations: an essay in method". En: Robert Cox. 1996. *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press. P.136.

proteger un orden mundial que sea universal en su concepción, en el cual la mayoría de estados compartan sus intereses (o al menos aquellos que se encuentran dentro del alcance de su hegemonía) y no un orden en el cual un solo estado directamente explota a los otros³.

Sin embargo, la hegemonía puede ser ejercida en distintos niveles de intensidad, con relación a la totalidad de países existentes en el orden mundial⁴. En este sentido, aunque el liderazgo norteamericano ha ido perdiendo sus características hegemónicas en el mundo y ha adquirido un papel más cercano a la dominación, para América Latina todavía es el hegemon del continente, aunque con distintos matices en cada época histórica y en cada subregión. Para el caso específico del área andina, la hegemonía norteamericana comenzó a consolidarse desde fines del siglo XIX y principios del XX, y se mantiene hasta la presente fecha⁵.

Con el advenimiento de la Guerra Fría, después de la Segunda Guerra Mundial, el principal interés norteamericano sobre América Latina fue la contención del comunismo. En esta etapa, los programas norteamericanos de ayuda estuvieron destinados a conseguir el objetivo de la contención, dentro de una lógica que dictaba que la única manera de que estos países no cayeran bajo la influencia comunista, era lograr que alcancen mejores niveles de desarrollo. Una mirada retrospectiva permite ver que el objetivo del desarrollo nunca fue alcanzado, mientras que la contención se cumplió de manera eficaz. En este sentido, la cooperación trabajó de un modo más eficiente para conseguir los objetivos de política exterior norteamericana que para promover el desarrollo en las zonas periféricas.

La caída del bloque socialista, y su consecuente desaparición como amenaza a los intereses nacionales norteamericanos, permitió la emergencia de una nueva problemática desafiante: el narcotráfico. Aunque los Estados Unidos, desde el siglo XIX comenzaron a tener una visión negativa sobre el uso y comercio de drogas en su sociedad, es a finales del siglo siguiente que la

² César Montúfar, 2000. "La Ruptura Geopolítica y Epistemológica del Paradigma del Desarrollo" (online) En: *Ecuador Debate* No. 51. Disponible en: www.dlh.com.ec/paginas/debate/paginas/debate5.htm, (consultado el 15 de agosto del 2004).

³ Robert Cox. 1983. Op. Cit. P. 136.

⁴ Un estado puede constituirse en el hegemon en relación a los otros miembros del sistema interestatal. Todos los estados que forman parte de este sistema pueden o no estar directamente relacionados con el hegemon, y si lo están, su relación está cruzada por distintos grados de intensidad. Anthony Alexander Loh. 1999. *A Stripped-Down of Hegemony*. (online) CIAO. Working Paper Series 99 - 10. Disponible en: www.ciaonet.org. (consultado el 1ro de septiembre del 2004)

⁵ En esta época, el proceso de consolidación hegemónica en la Región Andina (Bolivia, Ecuador y Perú) tuvo que ver, por una parte, con una entrada masiva de capitales norteamericanos a la zona, y por otra con un liderazgo moral e intelectual, ejercido principalmente sobre las élites gobernantes, que pretendieron emular el sistema capitalista norteamericano por ellas admirado. Sin embargo, su entusiasmo por el modelo se concentró en las ganancias materiales, y dejó de lado los principios liberales contenidos en él, en especial aquel relativo a la igualdad social. De este modo, el principal aspecto de la cultura norteamericana que ellos quisieron imitar no contribuyó a la construcción de un estado nacional, sino más bien a su desarticulación. Frederick Pike. 1977, *The United States and the Andean Republics: Peru, Bolivia, and Ecuador*, Massachusetts: Harvard University Press.

lucha contra las drogas adopta sus dos características actuales más relevantes: el despliegue de fuerzas en la Región Andina y su fijación en contra de la cocaína.

En 1982, la declaratoria de Washington del narcotráfico como actividad atentatoria de los intereses nacionales norteamericanos se fundamentó sobre la idea de que su *supuesta* capacidad para generar corrupción, violencia y desorden constituía una amenaza a la estabilidad del orden imperante, liderado por los Estados Unidos. En este sentido, este país estaba en la obligación de utilizar su posición hegemónica, y todos los recursos materiales y simbólicos disponibles, para presionar a los gobiernos latinoamericanos, especialmente a los de la Región Andina, para cooperar con sus iniciativas para erradicar el problema. Esta sería la mejor manera para proteger sus intereses nacionales, perpetuar la estabilidad y con ello el status quo.

Desde este momento, el gobierno norteamericano comenzó a diseñar programas de cooperación internacional orientados a luchar contra el narcotráfico. La retórica de su acción dictaba que, la cooperación ayudaría a evitar que los efectos nocivos del tráfico ilícito de drogas se reproduzcan tanto al interior de la sociedad norteamericana, esencialmente consumidora, como dentro de los países andinos principales productores de coca y cocaína en el mundo (y de otros países del mundo menos afectados por este problema).

Un balance después de más de 20 años de iniciativas destinadas a eliminar el narcotráfico presenta resultados parecidos a los del período de contención: el tráfico ilícito de drogas no ha podido ser erradicado, sin embargo, Estados Unidos ha logrado perpetuar su posición hegemónica en Latinoamérica y la Región Andina.

Ahora bien, la capacidad norteamericana para materializar sus intereses nacionales, en parte, se debe a su eficiencia para generar consensos en América Latina. La cooperación como uno de los mecanismos productores de aquiescencia en el mundo subordinado requiere una revisión de cómo opera la hegemonía a nivel internacional. En términos de Cox, ésta se deriva de la influencia de los modos de pensamiento y de acción de la clase dominante del país hegemónico sobre la clase dominante del país subordinado. El ejercicio de esta influencia tiene lugar debido al reconocimiento que el hegemon, gracias a su función dentro del sistema productivo, ha ganado en las clases dominantes de los países periféricos⁶.

Adicionalmente, y recurriendo a Bourdieu, ésta se produce por el intento del actor dominante, por establecer un monopolio sobre sus principios de visión y división del mundo. Esta tarea tiene como objetivo hacer que las ideas tomen fuerza política, para lo cual es preciso articular

⁶ Robert Cox. 1983. Op. Cit. Ps. 124-143

un discurso, que además de ser coherente se muestre objetivo y como tal esté fundado sobre el conocimiento científico y la razón⁷.

Para el caso específico del narcotráfico, Estados Unidos en su posición dominante, ha generado una retórica orientada a imponer un principio de visión negativa, acerca de todas las actividades relacionadas con este problema, sobre los países productores de droga. El discurso utilizado para lograr este objetivo se ha construido sobre formas altamente tecnificadas y racionalizadas que enfatizan en los efectos perversos de la producción, comercialización y uso de drogas. De hecho, la cuantiosa cantidad de recursos invertidos en la tarea de sustentar los argumentos y de justificar su tratamiento desde el plano bélico, han sido elementos capaces de influir profundamente sobre las elites políticas de los países de la Región Andina. De tal forma que el discurso se ha inmunizado ante cualquier examen crítico, tanto por su coherencia como por los intereses materiales que ha puesto en juego.

Por otra parte, el proceso de expansión hegemónica norteamericano logró ganar consenso principalmente sobre las elites políticas. Sobre el resto de la población, la dificultad misma para consolidar una hegemonía interna no ha conseguido ganar adhesiones al mismo nivel. Fuera del plano político, esta falta de aquiescencia también encuentra sus razones en el hecho de que en los países andinos, el consumo de hoja de coca, tiene una tradición histórico cultural ancestral. En este sentido, la base de la estructura productiva de coca conformada principalmente por campesinos, es más renuente a abandonar una práctica que siendo natural en su cultura, no tiene ninguna relación con el uso y abuso de drogas procesadas, como la cocaína.

Los problemas para generar consenso social también están relacionados con las condiciones de pobreza en que viven los países andinos. El contraste existente entre la eficiencia del narcotráfico como actividad generadora de recursos y el abandono estatal en las poblaciones en donde se registran los mayores cultivos de coca, ofrece motivos suficientes a la población para vincularse a este negocio ilegalizado. Además, diluye la disyuntiva moral que pretende crear el hegemon. Como bien lo explica Nadelmann:

"Mientras los sectores legales de la economía no puedan ofrecer oportunidades y dividendos razonables, esta gente - de la que no se podría decir que tiene inclinaciones criminales en la mayoría de los casos- seguirá siendo susceptible a las tentaciones del mercado de drogas. De hecho, desde su punto de vista su obligación moral no es la de proteger al tonto consumidor extranjero de su producto, sino proporcionarle bienestar a su familia. Muchos de quienes nunca mataría o robarían por lograr un mejor ingreso, no consideran en absoluto inmoral su participación en la producción de drogas ilícitas"⁸.

⁷ Pierre Bourdieu. 2002. *Razones Prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona: Anagrama Editorial. P. 139-158

⁸ Ethan Nadelmann. 1989. "Víctimas involuntarias: consecuencias de las políticas". En *Debate Agrario. Análisis y Alternativas*. No. 7. Julio - Diciembre. Lima: CEPES. P. 136.

En lo que respecta al Ecuador, el hecho de que el cultivo de hoja de coca fuera erradicado varios siglos atrás, hace que presente algunas similitudes con el resto de la región, pero también muchas particularidades.

Así, aún cuando la inserción del Ecuador en el complejo productivo coca/cocaína ha sido tradicionalmente secundaria, las elites políticas ecuatorianas han demostrado mucha adhesión a la guerra contra las drogas desde la perspectiva de Washington. Esto en buena parte, ha sido consecuencia del sistema de premios y castigos que Estados Unidos ha establecido para fomentar la cooperación en este tema.

Sin embargo, en virtud de que Ecuador la falta de protagonismo en el problema, le ha obligado a generar un discurso que le permita hacerse acreedor a las recompensas norteamericanas. De este modo, desde la década de los ochenta, los distintos gobiernos ecuatorianos han adoptado una posición común, en la que el país se asume y se presenta ante el resto de la comunidad internacional como una víctima de las actividades ilícitas que se practican en sus países vecinos, especialmente en Colombia.

Es así que el gobierno ecuatoriano ha logrado ejercer una cierta presión para conseguir incrementos en los montos de cooperación que recibe, a manera de indemnización por daños y perjuicios. No obstante, este supuesto logro es directamente proporcional a la percepción de un mayor involucramiento del Ecuador en el problema del narcotráfico, tanto en calidad de víctima, como por la predisposición a acatar los lineamientos de Washington.

Los efectos negativos de esta situación han ocasionado que este flujo de recursos estrechamente ligado a los niveles de conflictividad interna, despierten el deseo de algunos grupos por mantener el problema e incluso por ahondarlo. Si bien, esto ha servido para que el país se haga acreedor a determinados beneficios, que de otro modo no hubiera obtenido, tales como su acceso al ATPA - ATPADEA; esto también ha legitimado la intervención norteamericana y sus formas violentas dentro de su territorio.

Adicionalmente, la posición demandante de recursos abrió la posibilidad de aplicar condicionamientos directos y de convertir la asignación de recursos en un elemento de chantaje casi despojado de eufemismos. Un caso relevante resulta el pedido de apoyo para otorgar inmunidad ante la Corte Penal Internacional de Justicia a los soldados norteamericanos que operan en Ecuador, a cambio de cooperación militar por un monto cercano a los \$20 millones de dólares.

Por otra parte, la política ecuatoriana es altamente personalista, y sufre de constantes crisis de estabilidad, lo que se demuestra con los tres golpes de estado vividos en los últimos 10 años.

Ante estas circunstancias, para los gobiernos de turno resulta casi imprescindible contar con el aval del hegemon para mantenerse en el poder. En este sentido, ha sido muy funcional para la elite política ecuatoriana alinearse con Washington, en tanto su visto bueno asegura su reproducción como grupo dominante. De este modo, para el débil y desestructurado sistema político ecuatoriano es poco funcional un alejamiento de los lineamientos norteamericanos y la formulación de una política estatal con un mayor grado de autonomía, que el que tiene actualmente.

A todo esto se suma el hecho de que el consenso ganado sobre la elite dominante ecuatoriana, no solo tiene ver con un sentido instrumental y oportunista de ésta última. También está relacionado con la eficacia del gobierno estadounidense para imponer sus propios principios de visión y división del mundo. En otras palabras, las personas encargadas de tomar las decisiones en Ecuador están realmente convencidas de los efectos nocivos del narcotráfico y de la efectividad de los medios que se emplean para combatirlos.

En lo que respecta a la estructura política interna ecuatoriana, existe una brecha entre la elite política dominante, que no ha logrado establecer un proyecto hegemónico interno, y el resto de grupos subalternos. Utilizando las categorías gramscianas de análisis, se podría decir que éstos últimos han sido cooptados a la manera de *transformismo*, por efectos de las prácticas de cooperación norteamericana, con la finalidad de obstruir toda posibilidad de que se formen grupos de oposición al poder político y social dominante.

Para clarificar esta idea resulta útil hacer un acercamiento al caso del Programa de Desarrollo en la Frontera Norte, impulsado por el gobierno norteamericano.

La población de la FNE, y en general los ecuatorianos, han desarrollado un sentimiento en contra de las políticas norteamericanas en este país. Acciones como el establecimiento de la Base de Manta, los efectos nocivos de las fumigaciones entre los campesinos de la zona, el incremento de la presencia militar, entre otros factores han sido elementos que informan esta percepción negativa.

Pese a lo dicho, los pobladores de la zona demandan una mayor intervención de la cooperación norteamericana (y de otros donantes), especialmente en áreas relacionadas con el desarrollo. Aún frente a la existencia de posiciones ambivalentes, la ejecución de programas de asistencia ha tenido repercusiones políticas y sociales importantes, como se explica a continuación.

La FNE pese a ser una región generadora de grandes riquezas para el Estado Ecuatoriano, debido a la explotación petrolera, vive en condiciones de precariedad extremas y de un histórico abandono estatal. Sin embargo, desde que fue identificada por los gobiernos ecuatoriano y

norteamericano, como un lugar vulnerable a sufrir los impactos del narcotráfico; y especialmente desde la creación del programa de asistencia de USAID y de UDENOR, los recursos fluyen en esta región, aunque sea de forma limitada.

Ante la incapacidad del Estado por crear mejores condiciones para esta zona, la cooperación de algún modo le ha tomado la posta, y se ha convertido en un mecanismo redistributivo, que tiene como finalidad hacer llegar los recursos a los lugares dónde tradicionalmente no han llegado.

A través de criterios de fortalecimiento de la institucionalidad local y de la participación ciudadana, USAID intenta promover un mayor involucramiento de los gobiernos locales y de la población en general, en la formulación, diseño y ejecución de los proyectos. De este modo, los recursos son asignados justamente en donde existe una iniciativa concreta.

El uso de esta fórmula, ha logrado organizar a la población entorno a la recepción de flujos mediante la creación de proyectos. En otras palabras, para acceder a los escasos recursos disponibles la población debe contar con proyectos de desarrollo.

De alguna manera, esta situación ha podido cooptar a los líderes de las organizaciones comunitarias, a las organizaciones de base, a los gobiernos locales, etc. La cooptación se produce en tanto la generación de recursos obtenidos de la cooperación, y su posterior inversión en programas de desarrollo, constituyen una medida del éxito alcanzado por su trabajo a favor de la comunidad a la que representa. Como consecuencia, los líderes locales pierden su capacidad reflexiva, puesto que la producción de cambios está subordinada a la consecución de fondos.

Para finalizar, los resultados conseguidos a través de la inversión modesta de recursos en el Ecuador ha permitido la consecución de resultados muy beneficiosos tanto para la elite política ecuatoriana como para el hegemon. Así, la debilidad social para presionar por un cambio en las políticas de Estado, mina de algún modo la posibilidad de que se produzca una mayor autonomía de la posición ecuatoriana y un cierto distanciamiento de los lineamientos impuestos por el hegemon, no solo en materia de cooperación y narcotráfico sino también en otros temas, con realidades similares. En este sentido, y al menos momentáneamente, las pocas posibilidades de que surjan movimientos contestatarios facilita la reproducción del orden existente.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA, Alberto, 1991. "La lógica del Capital Financiero en el Ecuador". En: ILDIS, *Ecuador el Reto de la Economía Mundial*, Quito: ILDIS, El Duende, Abya-Yala.

ALDHU, Rapal - Ecuador, Laboratorios Labsu, Acción Creativa, 2002. *Impactos en Ecuador de las fumigaciones realizadas en el Putumayo dentro del Plan Colombia*. Quito: Octubre.

ALDHU, Unión Europea. 2004. *El cerco a la Anaconda. Sucumbíos, incidencia del conflicto colombiano e impactos sobre los pueblos de Sucumbíos*. Bogotá: mayo.

ALONSO, José Antonio, 1997. "El Sistema de Cooperación Internacional al Desarrollo: consideraciones críticas". En: *Revista Sistema*. No. 138. mayo

ANDRADE, Pablo, 1991. "Consumo, Prevención y Tratamiento: El Caso Ecuatoriano". En: Bagley, Bonilla y Páez eds. *La economía política del narcotráfico. El caso ecuatoriano*. Quito: FLACSO – Sede Ecuador, North – South Center. University of Miami.

ANDRADE, Xavier, 1993. "Narcotráfico y Efectos Sociales: Consumo y Violencia en Ecuador, a Inicios de los Noventa" En: Roberto Laserna comp. *Economía Política de las Drogas. Lecturas Latinoamericanas*. Cochabamba: CERES - CLACSO.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, 2002. "Consenso de Monterrey". (online) *Revista Interforum*. Disponible: <http://www.revistainterforum.com/pdf/031802ProyectoMonterrey.pdf>, Consultado el 21 de Enero del 2004

ASHLEY, Richard. 1986. "The Poverty of Neorealism". En: Robert Keohane. *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press.

AYOOB, Mohamed. 2002. "Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism", en: *International Studies Association*.

AZPIROZ, José Ramón, FOSSATI, Felipe, MENDOZA, Yanila. 2004. *Análisis estadístico de la deuda externa. Años 1980 a 2002*. (online) Universidad de los Trabajadores de América Latina "Emilio Máspero". Disponible en: <http://utal.org/analisisdeuda2.htm> (consultado el 17 de marzo del 2004)

BÁEZ, René. 1991. *Teorías sobre el Subdesarrollo*. Quito: Editorial El Duende.

BAGLEY, Bruce, 1991. "La Política Exterior Estadounidense y la Guerra de las Drogas: Análisis de un fracaso político". En: Bagley, Bonilla y Páez eds. *La economía política del narcotráfico. El caso ecuatoriano*. Quito: FLACSO – Sede Ecuador, North – South Center. University of Miami.

BAGLEY, Bruce, 1992. "After San Antonio". En: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Volume 34. No. 3. Fall.

BAGLEY, Bruce, 2001. "Narcotráfico, Violencia Política y Política Exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los Noventa". En: *Colombia Internacional* Nos. 49- 50, febrero.

BALDWIN, David. 1993. "Neoliberalism, Neorealism, and World Politics", en: David Baldwin ed., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York: Columbia University Press.

BANKS, Michael. 1984. "The Evolution of International Relations Theory", en Michael Banks, ed., *Conflict In World Society, a New Perspective on International Relations*. Londres: Harvester Press.

BAQUERO Marco y FERNÁNDEZ Gabriela, 2002, "Exclusión del Ecuador de las Preferencias Arancelarias Andinas Extendidas". (online) BCE. *Apuntes de Economía N. 23*. octubre. Disponible en: <http://www.bce.fin.ec> (consultado el lunes 4 de Octubre del 2004).

BARREIRO, Katalina, 2002. "La agenda de política exterior Ecuador - Estados Unidos". En: Adrián Bonilla ed. *Orfeo en el Infierno. Una agenda de Política Exterior Ecuatoriana*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador.

BARTOLOMÉ, Mariano, 1999. *La Seguridad Internacional (después de la Guerra Fría)*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.

BEERS, Rand 2001. *Importancia de la Iniciativa Regional Andina*. (online) USDepartment. Disponible en: <http://bogota.usembassy.gov/wwwsrbl1.shtml>. (consultado el 4 de Abril del 2005).

BOERSNER, Demetrio, 1996. *Relaciones Internacionales de América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

BONILLA, Adrián, 1991. "Ecuador: actor internacional en la guerra de las drogas". En: Bagley, Bonilla y Páez eds. *La economía política del narcotráfico. El caso ecuatoriano*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador, North - South Center. University of Miami.

BONILLA, Adrián, 1993a. "Dimensiones Internacionales del Narcotráfico y el Caso del Ecuador". En: Roberto Laserna comp. *Economía Política de las Drogas. Lecturas Latinoamericanas*. Cochabamba: CERES - CLACSO.

BONILLA, Adrián, 1993b. *Las Sorprendentes Virtudes de lo Perverso, Ecuador y Narcotráfico en los 90*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador.

BONILLA, Adrián, 1998. "Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos: Entre el Sobresalto y la Rutina". En: Andrés Franco ed. *Estados Unidos y los países andinos, 1993 - 1997: poder y desintegración*. Bogotá: Pontificia Universidad Católica Javeriana.

BONILLA, Adrián. 2000. *The Andean Security Agenda at The Beginning of the Century*. (online) Ponencia presentada para el Congreso de LASA 2000. Disponible en: www.plasa.sun.ac/kas/pdf/bonilla2000.doc (consultado el 30 de enero del 2003).

BOURDIEU, Pierre. 2002. *Razones Prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona: Anagrama Editorial.

BUCCI - GLUCKSMANN, Christine. 1982. "Hegemony and Consent: a Political Strategy". En Anne Showstack Sassoon ed. *Approaches to Gramsci*, London: Writers and Readers Publishing Cooperative Society Ltd.

CAGLIOTTI, C. N. 1983. *The role of the South American Agreement on Narcotic Drugs and Psychotropic Substances in the fight against illicit drug trafficking*, (online) UNODC. Disponible en: http://www.unodc.org/unodc/en/bulletin/bulletin_1983-01-01_4_page012.html. (consultado el 28 de Diciembre de 2004).

CAMACHO, Gloria, 2005. *Mujeres al Borde. Refugiadas colombianas en el Ecuador*. Quito: UNIFEM.

CÁMARA DE INDUSTRIALES DE PICHINCHA, 2005. *Banco de Datos de Comercio Exterior (1993-2005)*. (online) Quito: Cámara de Industriales de Pichincha. Disponible en: <http://www.camindustriales.org.ec/paginas/tecnico/bancomext/bancomext.xls> (consultado el 4 de abril del 2004)

CARDOSO, Fernando Henrique y FALETO, Enzo 1976. *Dependencia y Desarrollo en América Latina; Ensayo de Interpretación Sociológica*. México: Siglo XXI Editores.

CINTRON, Myrna, s/f. "Coca: Its History and Contemporary Parallels". En: Vinson H. Sutlive, et al. *Studies in Third World Societies*. Williamsburg: Department of Anthropology College of William and Mary.

CIPONLINE, 2001. *La Ayuda Propuesta para el 2002* (online) CIPONLINE. Disponible en: <http://www.ciponline.org/colombia/2002requestesp.htm>. (consultado 3 de Abril del 2005)

COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS, "Cronología de Normas Internacionales y su Recepción en los Países de la Región Andina". En: *Drogas y Control Penal en los Andes. Deseos, Utopías y Efectos Perversos*. Lima: Comisión Andina de Juristas.

CONACE, 2004. *Tratados Internacionales*. (online) Chile: CONACE. Disponible en: http://www.conacedrogas.cl/inicio/inter_tratados.php (consultado el 27 de diciembre de 2004)

CONAGHAN, Catherine M., 1986. "Party Politics and Democratization in Ecuador". En: James M. Malloy and Mitchell A. Seligson, eds. *Autoritarians and Democrats. Regime Transition in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

COTTAM Martha, 1994. *Images and Intervention, U.S. Policies in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

COX, Robert. 1981. "Fuerzas Sociales, Estados y Ordenes Mundiales: Más allá de la teoría de las Relaciones Internacionales". En: John A. Vásquez comp. 1994. *Relaciones Internacionales. El Pensamiento de los Clásicos*, México: Editorial Limusa, Grupo Noriega Editores.

COX, Robert. 1981. "Social Forces, States, and World Orders: beyond International Relations Theory". En: Robert Cox. 1996. *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.

COX, Robert. 1983. "Gramsci, Hegemony, and International Relations". En: Robert Cox. 1996. *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.

COX, Robert. 1985. "Realism, Positivism, and Historicism". En: Robert Cox. 1996. *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.

COX, Robert. 1991. "The Global political economy and the social choice". En: Robert Cox. 1996. *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.

COX, Robert. 1992. "Multilateralism and World Order". En: Robert Cox. 1996. *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.

COX, Robert. 1992. "Towards a posthegemonic conceptualization of world order ". En: Robert Cox. 1996. *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.

CUESTA, Salomón y TRUJILLO, Patricio, 1999. *Putumayo La frontera de fronteras. Violencia Narcotráfico y Guerrilla*. Quito: Fundación de Investigaciones Andino Amazónicas (FIAAM), Abya Yala.

CUESTA, Salomón, GALLARDO, Claudio, RIVERA Fredy, 2003. *Refugio e inmigración colombiana en el Ecuador*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador. Febrero.

CUESTA, Salomón, GALLARDO, Claudio, RIVERA Fredy, 2003b. *El Municipio de El Dorado de Cascales: frontera, institucionalidad y seguridad*. Quito: FLACSO- Sede Ecuador. Junio. Ps.10.

DAC. 2003. *DAC History*. (online) Development Assistance Committee. Disponible en: www.oecd/dac.org (Consultado el 24 de Diciembre del 2003)

Declaración de Cartagena, 1990 (online) Chile: CONACE. Suscrita el 15 de febrero. Disponible en: [www.conace.cl/html/institucional/ DECCARTAGENA](http://www.conace.cl/html/institucional/DECCARTAGENA) (consultado el 17 de enero del 2005)

DEL OLMO, Rosa 1990. "La Convención de Viena (Comentarios)". En: Diego García - Sayán ed. *Narcotráfico: Realidades y Alternativas, Conferencia Internacional*. Conferencia Internacional, Lima, 5 al 7 de febrero de 1990. Lima: Comisión Andina de Juristas.

DEL OLMO, Rosa 1994. "Las Drogas y Sus Discursos". En: *Drogas y Control Penal en los Andes. Deseos, Utopías y Efectos Perversos*. Lima: Comisión Andina de Juristas.

DESCH, Michael, 1993. *When the Third World Matters, Latin America and United States Grand Strategy*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

DOMÍNGUEZ, Jorge. 1999. *U.S.-Latin American Relations During the Cold War and Its Aftermath*. (online) CIAO. Working Paper Series 99-01. Disponible en: <http://www.ciaonet.org/wps/dji01/dji01.html>, (Consultado el 10 de febrero del 2003)

DONNELLY, Jack. 2000. *Realism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

EDWARDS, Sandra G. 2003. *U.S. - Ecuadorian Relations as a New President Takes Office* (online) Washington: WOLA. Disponible en: www.wola.org (consultado el 30 de Agosto del 2003)

EDWARDS, Sandra G. 2004. *Ecuador Gets Colombia's Drift - Aerial Eradication of Coca Crops on the Border* (online) Washington: WOLA. Disponible en: www.wola.org (consultado el 27 de Septiembre del 2004)

Enrique Mayer, s/f. "Coca Use in the Andes". En: Vinson H. Sutlive, et al. *Studies in Third World Societies*. Williamsburg: Department of Anthropology College of William and Mary.

ESCOBAR, Arturo. 1999. "The Invention of Development". En: *Current History*. Vol. 98. No. 631.

EVANS, Peter, 1979. *Dependent Development. The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*. Princenton and New Jersey: Princeton University Press.

FITZGERALD, Valpy, 1998. "La CEPAL y la teoría de la industrialización", (online) *Revista de la CEPAL*. No. Extraordinario. Disponible en: <http://www.eclac.cl> (consultado el 16 de marzo del 2004).

FOUCAULT, Michael. 1999. *Ética, Estética y Hermenéutica*, Barcelona: Editorial Paidós Básica. Ps. 157-198

FOXLEY, Alejandro, 1995. *Para una Democracia Estable: Economía y Política*. Santiago de Chile: Editorial Aconcagua.

FRANCO, Rolando, 1997. "Paradigmas de la Política Social en América Latina". En: Rafael Menjívar Larín, Dirk Kruijt, Lieteke van Vucht Tijssen Eds. *Pobreza, Exclusión y Política Social*. (online), San José: FLACSO - SEDE COSTA RICA, Universidad de UTRECHT, UNESCO - Programa MOST. Disponible en: <http://www.unesco.org/most/povpobre.htm>. (consultado el 15 de diciembre del 2003)

FUENTES, Claudio y ROJAS, Francisco, 2003. "El Patio Trasero: Estados Unidos y América Latina pos - Irak", en *Revista Nueva Sociedad*. No. 185. Mayo - Junio. Ps. 64-82

G 77. 2003. *What is the Group of 77?* (online) G 77. Disponible en: www.g77.org. (consultado el 30 de Diciembre de 2003).

GADDIS, John Lewis, 1992. "The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System". En Sean Lynn Jones ed. *The Cold War and After. Prospects for Peace*, Boston: MIT Press.

GALLARDO, José, 2005. *El Plan Colombia y sus efectos sobre el Ecuador*. Quito: Eskeletra.

GARCÍA - SAYÁN, Diego 1989. "Narcotráfico y Región Andina: Una visión general". En: Diego García - Sayán ed. *Coca, Cocaína y Narcotráfico. Laberinto en los Andes*. Lima: Comisión Andina de Juristas.

GEORGE, Jim y CAMPBELL, David, 1990. "Patherns of Dissents and the Celebration of Difference: Critical Social Theory and International Relations". En *International Studies Quarterly*. Volume 34. Number 3. September.

GIDDENS. Anthony, TURNER, Jonathan y otros, 1990. "La Teoría Social Hoy". México: Alianza Editorial

GILPIN, Robert, 1990. *La Economía Política de las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

GOULDNER. Alvin W. 1970. *La Crisis de la Sociología Occidental*. Buenos Aires. Amorrortu Editores.

GRAHAM, Allison. 1971. *La esencia de la decisión*. Buenos Aires: GEL.

GRAMSCI, Antonio. 1992. *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*. New York: International Publishers.

GWIN, Catherine. 1999. *The New Development Cooperation Paradigm*. Sitio en la Web: www.ciaonet.org/srchfrm.html. Consultado el 7 de Marzo del 2003.

HEDLEY, Bull. 1977. *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Columbia: Columbia University Press.

Historia de la Legalización Contra la Droga en los Estados Unidos. 2002 (online) Madrid: Polémica. Disponible en: <http://www.berrom.com/legalizacion-antidroga-usa.htm>. (consultado el 27 de diciembre de 2004)

HOFFMAN, Mark. 1989. "Critical Theory and the Inter-paradigm Debate". En: Hugh Dyer y Leo Mangasarian eds. *The Study of International Relations*. New York: St. Martin Press.

HOFFMAN, Stanley. 1991. *Jano y Minerva, Ensayos sobre la Guerra y la Paz*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

HORKHEIMER, Max, 1968. *Teoría Crítica*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

ISAACSON Adam y OLSON, Joy 1999. *Solo los Hechos: Un recorrido rápido de la Ayuda de los E.E.U.U. en Materia de Defensa y Seguridad para América Latina y el Caribe*. (online) Washington: CIPONLINE. Febrero. Disponible en: www.ciponline.org (consultado el 30 de Octubre de 2004)

ISAACSON, Adam 2001. "La Asistencia Estadounidense a la Seguridad en los países de la Región Andina, 2001 - 2003". *Colombia Internacional*. Números 49 - 50. Op. Cit. Ps.

ISAACSON, Adam, OLSON Joy y HAUGAARD, Lisa 2004. *Diluyendo las divisiones. Tendencias de los Programas Militares de Estados Unidos para América Latina*. (online) LAWGEF, CIP y WOLA. Septiembre. Disponible en: www.ciponline.org/facts (consultado el 30 de Octubre del 2004)

JELSMA Martín, 2001. "Breve Historia de la Guerra Química y Biológica contra las drogas". En: Elizabeth Bravo y Lucía Gallardo eds. *El uso de armas biológicas en la Guerra contra las drogas*. Quito: Acción Ecológica.

KAHLER, Miles. 1997. "Inventing International Relations: International Relations Theory after 1945". En Michael W. Doyle y John Ikenberry eds. *New Thinking in International Relations*. Boulder: Westview Press.

KEOHANE, Robert. 1986. "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond". En: Robert Keohane ed. *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press.

KEOHANE, Robert. 1988. *Después de la Hegemonía. Cooperación y Discordia en la Política Económica Mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

KEOHANE, Robert y NYE, Joseph. 1989. *Poder e Interdependencia*. Cambridge: Harper Collins Publishers.

KEOHANE, Robert, 1993. *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*, Buenos Aires: GEL.

KEOHANE, Robert. 1998. "International Institutions: Can Interdependence Work?" En: *Foreign Policy*, (spring issue).

KRUGMAN y OBSTFELD, 1994. *Economía Internacional, Teoría y Política*, Madrid: McGraw - Hill.

LAKATOS, Imre. 2002. *Escritos Filosóficos I. La Metodología de los Programas de Investigación Científica*. Madrid: Alianza Editorial.

LAUFER Jaques, 1995. *Abstract. Segunda Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas en el Ecuador*. (online) Quito: CONSEP - SEVIP. Disponible en: <http://www.consep.gov.ec/pdf/2enNac95.pdf> (consultado el 10 de Febrero del 2005)

LE MONDE DIPLOMATIQUE, 2000. *Pasaporte para la guerra*. (online) Le Monde Diplomatique. Disponible en: www.monde-diplomatique.fr/cuaderno/plancolombia/plancolombieus. (consultado el 30 de marzo del 2005)

LEAVER, Erik, 1996. "International Financial Institutions". (online) *IRC*. Volume 1, Number 8, November. Disponible en: <http://www.foreignpolicy-infocus.org/cgi-bin/htsearch> (consultado el 14 de Enero de 2004)

LIESHOUT, Robert. 1995. *Between Anarchy and Hierarchy*. Edward Elgar Publishing Limited.

LITTLE, Paul, 1991. *Estados Unidos Posmoderno*. Quito. Editorial El Conejo.

- LOH, Anthony Alexander. 1999. *A Stripped-Down of Hegemony*. (online) CIAO. Working Paper Series 99 - 10. Disponible en: www.ciaonet.org. (consultado el 1ro de septiembre del 2004)
- MACCARTHY, Thomas. 1987. *La Teoría Crítica de Jürgen Habermas*. Madrid: Editorial Tecnos.
- MANWARING, Max G. 2003. *Strategic Effects of the Conflict with Iraq: Latin America*, (online) Strategic Studies Institute of the U.S. Army War College. Disponible en: <http://www.carlisle.army.mil/ssi/pubs/people.cfm?authorID=18>, (consultado el 9 de mayo del 2003).
- MARTÍNEZ, Angel. 1996. "La Cooperación Económica en el Contexto Mundial". En: Angel Martínez coord. *Visión Global para la Cooperación para el Desarrollo*, Barcelona: Icaria Editorial.
- MINISTERIO DE DEFENSA DEL ECUADOR, 2002. *Política de la Defensa Nacional del Ecuador*. Quito. Diciembre 2002.
- MIÑO, Wilson, 1991. "Lavado de Dólares y Narcoeconomía". En: Bagley, Bonilla y Páez eds. *La economía política del narcotráfico. El caso ecuatoriano*. Quito: FLACSO – Sede Ecuador, North – South Center, University of Miami.
- MONTERO LUQUE, Inmaculada, 2003. "Sombras y luces del Millenium Challenge Account" (online) Madrid: *Fundación Real Instituto Elcano*. Disponible en: www.realinstitutoelcano.com, (consultado el 20 de febrero del 2004)
- MONTÚFAR, César, 2000. "La Ruptura Geopolítica y Epistemológica del Paradigma del Desarrollo". En: *Ecuador Debate*. No. 51. Disponible en: www.dlh.com.ec/paginas/debate/paginas/debate5.htm, Consultado el 15 de agosto del 2004.
- MONTÚFAR, César, 2001. "Crisis, iniquidad y el espectro del Estado predatorio ecuatoriano. Interpretación política de la coyuntura 1998 - 2000". *Revista Iconos*. No. 10. Abril. FLACSO - Sede Ecuador.
- MONTÚFAR, Cesar, 2002. *Hacia una teoría de la asistencia internacional para el desarrollo, un análisis desde su retórica*. Quito: Corporación Editora Nacional y Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar.
- MORGENTHAU, Hans. 1960. "El Poder Político. Teoría Realista de la Política Internacional". En: John A. Vázquez comp. 1994. *Relaciones Internacionales. El Pensamiento de los Clásicos*, México: Editorial Limusa, Grupo Noriega Editores.
- NADELMANN, Ethan. 1989. "Víctimas involuntarias: consecuencias de las políticas". En: *Debate Agrario. Análisis y Alternativas*, No. 7, Julio – Diciembre, Lima: CEPES.
- NIESS, Frank, 1999. *A Hemisphere to itself: a History of US - Latin American Relations*, London and New Jersey: Zed Books Ltd.
- NISBET, Robert, 1977. *La formación del Pensamiento Sociológico 2*, Buenos Aires: Amorroutu Editores.
- NIXON, Richard 1971a. *Remarks About an Intensified Program for Drug Abuse Prevention and Control* (online) Nixon Foundation. Special Message to the Congress on Drug Abuse Prevention and Control. June 17. Disponible en: http://www.nixonfoundation.org/Research_Center/1971_pdf_files/1971_0202.pdf (consultado el 28 de diciembre de 2004)

- NIXON, Richard 1971b. *Proclamation 4080, Drug Abuse Prevention Week*, (online) Nixon Foundation. September 17. Disponible en: http://www.nixonfoundation.org/Research_Center/1971_pdf_files/1971_0293.pdf. (consultado el 28 de diciembre de 2004).
- NYE, Joseph. 2003a. *La Paradoja del Poder Americano*, Santiago de Chile: Taurus.
- NYE, Joseph. 2003b. *Understanding International Conflicts*. New York: Longman.
- O'DONNELL, Guillermo, 1972 *Modernización y Autoritarismo*, Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en el Ecuador, 2004. *¿Quién Coordina la Cooperación en las Fronteras?*, Boletín 6, año II. Quito: Comité Ecuménico de Proyectos. Septiembre del 2004.
- OCAMPO, José Antonio y FRANCO, Rolando, coord., 2000. *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*. (online) CEPAL. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/6/lcg2096/brechall.pdf>. (consultado el 17 de mayo del 2004)
- OECD, 2004a. *Table: Net ODA from DAC countries from 1950 to 2002*. (online) DAC: Reference DAC Tables. Disponible en: http://www.oecd.org/statisticsdata/0,2643,en_2649_33721_1_119636_1_1_1,00.html. (consultado el 23 de marzo del 2004)
- OECD, 2004b *Aid at a Glance: United States, 2001 -2002*. (online) DAC. Disponible en: www.oecd.org/dac; (consultado el 23 de marzo del 2004)
- OHNO, Izumi, 1998. "¿Hacia un Paradigma del Nuevo Desarrollo?: Un vistazo a los debates del Banco Mundial y el Japón sobre Estrategias de Desarrollo". En: *El Desarrollo Humano Sostenible frente a la Globalización*. San José: MIDEPLAN y PNUD.
- OIM, 2005 (online) Disponible en: www.omi.int/en/who/main_misionespanol.shtml. (consultado el 25 de mayo del 2005).
- ONUF, Nicholas. 2001. "The Strange Career of Constructivism in International Relations". Center for International Studies University of Southern California. Workshop: *(Re)Constructing Constructivist International Relations Research*.
- ORTIZ CRESPO, Gonzalo 1990. "Ecuador". En: Diego Garcia - Sayán ed. *Narcotráfico: Realidades y Alternativas, Conferencia Internacional*. Conferencia Internacional, Lima, 5 al 7 de febrero de 1990. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- PÁEZ, Alexei, 1991a. "Narcotráfico y Amazonía: El desarrollo y la Violencia". En: Lucy Ruiz comp. *Amazonía Nuestra: una visión alternativa*, Quito: Cedime, Abya - Yala, Ildis.
- PÁEZ, Alexei, 1991b. "La Inserción Ecuatoriana en la Dinámica Andina del Narcotráfico". En: Bagley, Bonilla y Páez eds. *La economía política del narcotráfico. El caso ecuatoriano*. Quito: FLACSO – Sede Ecuador, North – South Center. University of Miami.
- PÁEZ, Alexei. 2003. Curso de *Ciencia Política. Teoría y Métodos*. Maestría en Ciencias Políticas, FLACSO - Ecuador, Noviembre.
- PÁEZ, Alexei, 2004. *El Plan Colombia - Plan Patriota y su Incidencia en el Ecuador*. Ponencia presentada en la Sesión Solemne por el 32 aniversario del Instituto de Altos Estudios Naciones. Mayo.

Passing Judgement: The U.S. Drug Certification process. 1998. (online) Washington: Drug Strategies. Disponible en: <http://www.drugstrategies.org/acrobat/PassingJudgement98.pdf>. (consultado el 10 de Enero del 2005)

PIKE, Frederick. 1977. *The United States and the Andean Republics: Peru, Bolivia, and Ecuador*, Massachusetts: Harvard University Press.

PNUD, 2001. *Informe de Desarrollo Humano en Ecuador*. (online) PNUD. Disponible en: www.undp.org. (consultado el 18 de septiembre del 2003)

POLLARD, Robert A., 1988. *La Seguridad Económica y los Orígenes de la Guerra Fría, 1945 - 1950*, México: Ediciones Gernika.

PORTES, Alejandro, 2001. "El Neoliberalismo y la Sociología del Desarrollo: Tendencias emergentes y efectos inesperados". En: Rolando Franco coord. *Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia, Estudios en homenaje a Aldo E. Solari*. México: CEPAL y Siglo XXI Editores.

PROYECTO SICA / MAG. *Preferencias Unilaterales Otorgadas por los Estados Unidos*. (online) SICA. Disponible en: <http://www.sica.gov.ec>. (consultado el 8 de Agosto de 2003)

RADELET, Steven, 2003. "Bush and Foreign Aid" (online) *Foreign Affairs*. No. 5. Vol 82. septiembre - octubre. Disponible en: www.foreignaffairs.com. (consultado el 17 de marzo del 2004).

Registro Oficial No. 195. Marzo de 1936.

Registro Oficial No. 26. Octubre de 1934

RIVERA, Fredy, s/f. *Formas de una Guerra Amorfa: Lucha Antinarcóticos, Democracia y DDHH en Ecuador*, International Security - Human Rights and Democratization. Quito. P. 11

ROSSI, Adriana, 1996. *Narcotráfico y Amazonía Ecuatoriana*. Cayambe: Abya Yala, Kohen & Asociados Internacional.

ROSTOW. W.W. 1961. *Las etapas del crecimiento económico. Un Manifiesto No Comunista*. México: Fondo de Cultura Económica. P. 16

SALOMÓN, Mónica, "La Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones". (online) *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. No. 56, dic. 2001/enero 2002. Disponible en: www.cidob.org/Castellano/Publicaciones/Afers/56_salomon.html. (Consultado el 22 de Enero del 2004)

SAMANIEGO, Pablo, 2003a. "Informe del Estado de Situación de la Ayuda Oficial para el Desarrollo". En: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en el Ecuador, *Memoria Anual 2003*, Quito: Comité Ecuménico de Proyectos. marzo.

SAMANIEGO, Pablo, 2003b. "Actividades y Programas Ejecutados por UDENOR". En: *Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador*. Quito: Comité Ecuménico de Proyectos. Marzo.

SAMPEDRO, José Luis, 1974. *Conciencia del Subdesarrollo*, Navarra: Salvat Editores y Alianza Editorial.

SÁNCHEZ Mónica, 2003. *La Toma de Decisiones en Seguridad Nacional: Caso Convenio Base de Manta bajo los Modelos Teóricos*. Tesina para la obtención de Certificado en Relaciones Internacionales de FLACSO - Sede Ecuador. Diciembre.

- SÁNCHEZ, Peter M. 1994. "Latin America: The Security of a Region". En: Douglas J. Murray y Paul Viotti eds. *The Defense Policy of Nations*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- SAUMON, Alain, 2000. *La Dette des Tiers Mondes*, (online) Disponible en: <http://www.france.attaac.org/a671> (consultado el 11 de Enero del 2004).
- SCHULDZINGER, Robert, 1998, *U.S. Diplomacy since 1900*, New York and Oxford: Oxford University Press.
- SCOTT PALMER, David, 1990. "Política Exterior Norteamericana y el Plan Bush". En: Diego García - Sayán ed. *Narcotráfico: Realidades y Alternativas, Conferencia Internacional*. Conferencia Internacional, Lima, 5 al 7 de febrero de 1990. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- SIERRA Luz María, GÓMEZ Sergio y BEDOYA Jineth, 2004. "El Plan Patriota. La gran apuesta del presidente", *Diario El Tiempo*. 25 de abril de 2004. Disponible en: <http://eltiempo.terra.com.co/>.
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), 2002. Versión 2.5
- SMITH, Peter. 2000. *Talons of the Eagle*. New York: Oxford University Press.
- SMITH, Steve. 1995. "The Self - Images of a Discipline: A Genealogy of International Relations Theory", en: Ken Booth and Steve Smith eds., *International Relations Theory Today*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- SNIDER, Don M, 1995. *The National Security Strategy: Documenting Strategic Vision*, (online) Global Security. Disponible en: www.globalsecurity.com (consultado el 9 de mayo del 2003).
-
- SUNKEL, Osvaldo y ZULETA, Gustavo, 1992. "Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los 90". *Revista Foro*. No. 19.
- THE NATIONAL SECURITY ARCHIVE. 2003. *Presidential Directives on National Security from Truman to Clinton*. (online) The National Security Archive. Disponible en: <http://nsarchives.chadwyck.com/pdessayx.htm> (consultado el 9 de mayo del 2003).
- THE NATIONAL SECURITY ARCHIVE. 2003. *Presidential Directives on National Security from Truman to Clinton*. (online) The National Security Archive Disponible en: <http://nsarchives.chadwyck.com/pdessayx.htm> (consultado el 9 de mayo del 2003).
- THE WHITE HOUSE. 1996. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. (online) The White House. Disponible en: www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/nss9602.htm. (consultado el 20 de mayo del 2003)
- THE WHITE HOUSE. 1997. *A National Security Strategy for a New Century*. (online) The White House. Disponible en: <http://clinton3.nara.gov/WH/EOP/NSC/Strategy/>. (consultado el 20 de mayo del 2003)
- THE WHITE HOUSE, 2002a. *The National Security Strategy of the United States of America*. (online) The White House. September. Disponible en: www.ciaonet.org (consultado el 2 de mayo del 2003)
- THE WHITE HOUSE, 2002b. *The Millenium Challenge Account*, (online) The White House. Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/infocus/developingnations/print/millennium.html>, (consultado el 10 de marzo del 2003).

THE WHITE HOUSE, 2003. *The Millenium Challenge Account*. (online) The White House. Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/infocus/developingnations/print/millennium.html>, (consultado el 10 de marzo del 2003).

THOMPSON, Edward P., 1981. *Miseria de la Teoría*. Barcelona. Editorial Crítica.

TOKATLIAN Juan Gabriel, 2001. "Colombia, el Plan Colombia y la Región Andina. ¿Implosión o Concertación?" En: *Revista Nueva Sociedad*, No. 173. mayo - junio.

TOKATLIAN Juan Gabriel, 2003. "El Orden Sudamericano después de Irak". En: *Revista Nueva Sociedad* No. 185. Mayo - Junio.

TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2002. "Desarrollo Alternativo y Erradicación. Un enfoque desequilibrado", (online) *Drogas y Conflicto. Documentos de Debate*. No. 4. Marzo. Disponible en: <http://www.tni.org/reports/drugs/debate4s.pdf> Consultado el 15 de febrero del 2005

TRUMAN, Harry. January 20, 1949. "Truman's Inaugural Address". (online) *Truman Museum and Library*. Disponible en: www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm. (consultado el 26 de Diciembre del 2003)

UDENOR, 2002. *Un esfuerzo conjunto para crear un nuevo futuro*.

UDENOR, 2005. *Informe de Labores 2004*, Quito.

UDENOR, s/f. *Grupo Consultivo de Bruselas*. UDENOR. Disponible en: <http://udenor.gov.ec/institucional/consultivo.htm>. (consultado el 26 de enero del 2005).

US. DEPARTMENT OF STATE, 1995 US Department *International Narcotics Control Strategy Report* (online). US Department. Disponible en: www.state.gov (consultado el 10 de marzo del 2005)

US. DEPARTMENT OF STATE, 2003. *Alianza para el Progreso*. (online) US Department of Estate. Disponible en: <http://future.state.gov>, (consultado el 26 de Diciembre del 2003)

US. DEPARTMENT OF STATE, 2004. *The Bush Fiscal Year 2005 Budget in Perspective, Fact sheet on fiscal 2005 budget proposals*. (online) US Department of State. (online) Disponible en: <http://usinfo.state.gov/ei/Archive/2004/Feb/02-410978.html>, (consultado el 23 de marzo del 2004)

US. DEPARTMENT OF STATE, USAID, 2004. *Strategic Plan. Fiscal Year 2004 – 2009. Democracy, Security and Prosperity*, (online) US Department and USAID. Disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/24299.pdf>, (consultado el 15 de abril del 2004).

USAID, 1996. *Budget Justification. Congressional Presentation* (online) USAID. Disponible en: www.usaid.gov/pubs/cp97/countries/ec.htm. (consultado el 15 de abril del 2004).

USAID, 1997a. *Budget Justification. Congressional Presentation* (online) USAID. Disponible en: www.usaid.gov/pubs/cp97/countries/ec.htm. (consultado el 15 de abril del 2004).

USAID, 1997b. *Strategic Plan (Revised 2000)*. (online) USAID. Disponible en: www.usaid.gov (consultado el 4 de febrero del 2004)

USAID, 1999. *Budget Justification. Congressional Presentation*, (online) USAID. Disponible en: <http://www.usaid.gov/pubs/cp99/lac/ec.htm> (consultado el 4 de mayo del 2005)

USAID, 2000. *Budget Justification. Congressional Presentation*, (online) USAID. Disponible en: <http://www.usaid.gov/pubs/cp00/lac/ec.htm> (consultado el 4 de mayo del 2005)

USAID, 2001. *Budget Justification. Congressional Presentation*, (online) USAID. Disponible en: <http://www.usaid.gov/pubs/cp01/lac/ec.htm> (consultado el 4 de mayo del 2005)

USAID, 2002. *Budget Justification. Congressional Presentation*, (online) USAID. Disponible en: <http://www.usaid.gov/pubs/cp02/lac/ec.htm> (consultado el 4 de mayo del 2005)

USAID, 2002. *USAID History*. USAID. (online) Disponible en: http://www.usaid.gov/about_usaid/usaidthist.html, (Consultado el 23 de diciembre del 2003)

USAID, 2003a. *60 Años de Cooperación*. Quito: USAID/Ecuador, julio.

USAID, 2003b. *Ecuador Northern Border Development Strategic Objective*, (online) USAID/Ecuador. Disponible en: www.usaid.gov/ec. (consultado el 15 de junio del 2003).

USAID, 2003c. *Budget Justification. Congressional Presentation*, (online) USAID. Disponible en: <http://www.usaid.gov/pubs/cp03/lac/ec.htm> (consultado el 4 de mayo del 2005)

USAID, 2004. *Budget Justification. Congressional Presentation*, (online) USAID. Disponible en: <http://www.usaid.gov/pubs/cp04/lac/ec.htm> (consultado el 4 de mayo del 2005)

USAID, 2005. *Budget Justification. Congressional Presentation*, (online) USAID. Disponible en: <http://www.usaid.gov/pubs/cp05/lac/ec.htm> (consultado el 4 de mayo del 2005)

USAID, s/f. Ayuda Ecuador. USAID/Ecuador.

USTR, 2003. *First Report to the Congress on the Operation of the Andean Trade Preference Act as Amended* (online) USTR. Disponible en: http://ustr.gov/assets/Trade_Development/Preference_Programs/ATPA/asset_upload_file120_3782.pdf (consultado el 7 de Agosto del 2003).

VAN EVERA, Stephen. 2004. "American Intervention in the Third World: Less Would Be Better". (online) *Boston Review*. Disponible en: www.bostonreview.net/BR16.5/vanevera.html (Consultado el 9 de febrero del 2004).

VÁSQUEZ, John A. 1995. "The Post-Positivist Debate: Reconstructing Scientific Enquiry and International Relations Theory After Enlightenment's Fall". En: Steve Smith y Ken Booth eds. *International Relations Theory Today*. Pennsylvania State University Press, Pennsylvania.

Víctor Bretón Solo de Zaldívar, 2001. *Cooperación al Desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador, Universitat de Lleida, Giedem.

VILAS, Carlos, 1995. "¿Hacia Dónde Va la Política Social?" En: Carlos Vilas coord. *Estado y Políticas Sociales después del Ajuste. Debates y Alternativas*. Caracas: Revista Nueva Sociedad y Universidad Autónoma de México.

VIOTTI Paul y KAUPPI Mark. 1987. *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism*. New York: MacMillan Publishing Company.

WALTZ, Kenneth, 1986. *Teoría de la Política Internacional*, Buenos Aires: GEL.

WATSON, Adam. 1993. *The Evolution of International Society. A comparative historical analysis*. New York: Routledge.

WIARDA, Howard J., 1992. *American Foreign Policy Toward Latin America in the 80s and 90s, Issues and Controversies from Reagan to Bush*. New York: New York University Press.

WILSON, Woodrow 1917: "Se debe Salvaguardar al mundo en pro de la Democracia". En: John A. Vásquez comp. 1994. *Relaciones Internacionales. El Pensamiento de los Clásicos*, México: Editorial Limusa, Grupo Noriega Editores.

WYN JONES, Richard. 1999. *Security, Strategy and Critical Theory*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

YOUNGERS, Coletta y WALSH, John 1989. "La Guerra contra las Drogas en los Andes: una política mal encaminada". En Diego García Sayán ed. Op. Cit.

YOUNGERS, Coletta, 2000. "US Policy in Latin America and the Caribbean: Problems, Opportunities, and Recommendations". En: Martha Honey and Tom Barry eds. *Global Focus, U.S. Foreign Policy at the turn of the Millenium*: St. Martin's Press.

DIARIOS

Diario El Comercio, domingo 8 de mayo del 2005. *La coca se cosecha y transporta en mayo*. Quito.

Diario El Comercio, jueves 19 de mayo del 2005. *40 Guerrilleros de las FARC incursionaron en San Marcos*. Quito.

Diario El Comercio, jueves 19 de mayo del 2005. *Prefecto del Carchi denuncia que las FARC están siendo empujadas hacia Ecuador*. Quito.

Diario El Comercio, jueves 17 de mayo del 2005, *Las Farc extienden sus nexos en Ecuador*. Quito

Diario El Comercio, lunes 22 de octubre del 2001. *Ecuador tras ayuda internacional para enfrentar Plan Colombia*. Quito.

Diario El Tiempo, domingo 10 de agosto del 2003. *En los Confines de Colombia*. Bogotá.

Diario El Tiempo, viernes 25 de junio del 2004. *En tres años se redujo área de cultivos ilícitos a la mitad en Colombia, según reporte de la ONU*, (online) Bogotá. Disponible en: <http://eltiempo.terra.com.co/coar/NARCOTRAFICO/narcotráfico/> (consultado el 3 de agosto del 2004)

Diario Hoy, jueves 26 de mayo del 2005, *Hará falta una ronda adicional para el TLC*. Quito.

Diario Hoy, martes 17 de mayo del 2005. *Fumigación: el país retoma plan*, Quito.

Eduardo Cadena Dongilio, miércoles 18 de Mayo del 2005. *Economía desconectada*. Diario Hoy. Quito.

ENTREVISTAS

Entrevista a René Yandún, Prefecto de la Provincia del Carchi. 25 de mayo de 2004. Tulcán. Realizada por Hernán Moreano, quien se encuentra elaborando un estudio en la zona de frontera Norte.

Entrevista al presidente de la Asociación de Recolectores de Concha. 7 de abril de 2005. San Lorenzo. Realizada por Hernán Moreano, quien se encuentra elaborando un estudio en la zona de frontera norte

Entrevista realizada a Alexei Páez Cordero, Catedrático de FLACSO. 4 de Abril del 2005.

Entrevista realizada a Clifford Craig, director del UNODC- Ecuador. 24 de enero del 2005. Quito.

Entrevista realizada a Guillermo Viera, Oficial de Programa de OIM. 20 de Mayo del 2005. Quito.

Entrevista realizada a Juan Carlos Orozco, Ingeniero de OIM - Sucumbíos. 30 de Octubre del 2003. Lago Agrio.

Entrevista realizada a Tarquino Narcochoa, presidente de la Asamblea de la Sociedad Civil de Sucumbíos (ASCIS), 30 de octubre del 2003. Lago Agrio.

Entrevista realizada a Teodoro Bustamante, coordinador del Programa de Estudios Sociambientales - FLACSO Sede Ecuador, el 14 de noviembre del 2003.

Entrevista realizada a un funcionario del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, que pidió no ser identificado. 10 de marzo del 2005.

Entrevista realizada a Víctor Gómez, comunicador social de Radio Sucumbíos. 30 de Octubre del 2003, Lago Agrio.

Entrevistas realizadas por Hernán Moreano quien se encuentra elaborando un estudio sobre la zona de la frontera norte.