

Orfeo en el infierno

Una agenda de política
exterior ecuatoriana

Adrián Bonilla, editor

Orfeo en el infierno

una agenda de política
exterior ecuatoriana



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



CORPORACION ANDINA
DE FOMENTO



© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

ISBN:
Coordinación editorial: FLACSO
Cuidado de la edición: Lucía Herrera
Diseño de portada y diagramación: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2002
1ª. edición: septiembre, 2002

Índice

Agradecimientos	7
Presentación	9
Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana	11
<i>Adrián Bonilla</i>	
La agenda de política exterior	47
<i>Emilio Izquierdo</i>	
Proyecto de agenda de política exterior: Ecuador - Colombia	65
<i>Juan Carlos Sánchez</i>	
Relaciones bilaterales Ecuador y Perú: una propuesta de agenda de política exterior	137
<i>José Antonio Carranza</i>	
La agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos	231
<i>Katalina Barreiro</i>	
Agenda de política exterior Ecuador-Comunidad Andina de Naciones	331
<i>Alfonso Segovia</i>	

Las relaciones multilaterales del Ecuador: Organización de las Naciones Unidas Organización de Estados Americanos	447
<i>Marcelo Núñez</i>	
Las relaciones Ecuador - Unión Europea	523
<i>José Eduardo Proaño</i>	
Agenda de política exterior ecuatoriana frente a la OMC y la Cuenca del Pacífico	625
<i>Marco Ponce</i>	
Reflexiones sobre la seguridad nacional y la política exterior	669
<i>Verónica Gómez</i>	
Notas sobre autores	711

Agradecimientos

La publicación de este libro y el trabajo previo que lo posibilitó no hubiesen sido factibles sin la colaboración personal del embajador Emilio Izquierdo, quien como director de la Academia Diplomática Antonio J. Quevedo se involucró decididamente en la ejecución del proyecto y vinculó institucionalmente al Ministerio de Relaciones Exteriores y a sus autoridades en esta empresa. Por las mismas razones, es necesario reconocer el apoyo general a esta tarea de todas las autoridades de la Cancillería en los años 2000-2002, y en especial el de los embajadores Jaime Marchán y Luis Gallegos. Así mismo, este proyecto fue posible gracias al respaldo económico y político de la Corporación Andina de Fomento y de su responsable en Ecuador, Freddy Rojas, quien desde el inicio asumió este trabajo como suyo.

Queremos agradecer también a los cientos de ecuatorianos y ecuatorianas que nos ayudaron en los talleres: políticos, empresarios, líderes sociales y sindicales, funcionarios gubernamentales, diplomáticos, militares, profesionales y académicos que ayudaron a construir la información que presentamos.

Sin duda, los autores y autoras de los textos, egresados de la Academia Diplomática y de la maestría de FLACSO, merecen más que un reconocimiento, no sólo por su aporte al libro, sino por el esfuerzo de haber combinado, en la mayoría de los casos de manera exitosa, sus vocaciones laborales con las demandas académicas.

Finalmente debo agradecer a Lucía Herrera, quien hizo el seguimiento de todo el proyecto y colaboró en la edición de este libro.

El editor

Presentación

El libro que presentamos a continuación es el resultado del esfuerzo conjunto de tres instituciones: la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, la Academia Diplomática Antonio J. Quevedo, y la Corporación Andina de Fomento, las cuales, reunidas sobre la base de objetivos académicos destinados a la aplicación de políticas públicas, trabajaron durante más de un año en la recopilación de los insumos necesarios para identificar y jerarquizar los temas más importantes de la política exterior ecuatoriana.

Puesto que un ejercicio de esta naturaleza no podía ser arbitrario, se buscó reunir a distintos sectores políticos y sociales, de varias regiones del país, con intereses en la política exterior, los cuales participaron en doce talleres de discusión sobre temas bilaterales, multilaterales y transversales. Asistieron dirigentes empresariales, políticos, parlamentarios en ejercicio, líderes sindicales, representantes de organizaciones no gubernamentales, autoridades militares, diplomáticos activos y retirados, autoridades gubernamentales.

La información fue recopilada y ordenada por los cursantes de la Academia Diplomática "Antonio J. Quevedo", quienes además eran estudiantes de la maestría en Relaciones Internacionales de la FLACSO, bajo la supervisión del editor de este texto. Sus trabajos fueron posteriormente pulidos y resumidos para cumplir los objetivos del proyecto.

Este es probablemente el esfuerzo sistemático y colectivo más importante que se haya hecho sobre política exterior ecuatoriana y, sin duda, será un instrumento útil para tomar decisiones al respecto cuando nos encontremos en el inicio del siglo XXI.

Fernando Carrión
Director de
FLACSO Ecuador

Freddy Rojas
Director
CAF

Emilio Izquierdo
Director Academia Diplomática
Antonio J. Quevedo

Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana

Adrián Bonilla

Introducción

Los textos que componen este libro constituyen fundamentalmente un esfuerzo por contribuir al debate sobre la política exterior ecuatoriana; sin embargo, representan también un aporte para una producción académica orientada a tender puentes y a cubrir la brecha que existe entre el espacio de toma de decisiones en política exterior de nuestro país y los estudios analíticos de las relaciones internacionales. En este sentido, el texto propone una conceptualización general sobre la ubicación del Ecuador en el contexto internacional contemporáneo; a partir de ella, creemos que se podría procesar la urgencia de emitir estrategias ejecutables para alcanzar objetivos nacionales. El logro de este objetivo supone, a su vez, la identificación de temas centrales de política exterior, la generación de conocimientos que alimenten políticas específicas y la reflexión sobre las necesidades, demandas y expectativas de los actores políticos domésticos respecto de las agendas ecuatorianas.

Este libro es el resultado del trabajo de un año de varios estudiantes de maestría de FLACSO que cursaban la Academia Diplomática y cuyas tesis editadas componen los diferentes capítulos de este volumen. Si bien estos distintos capítulos tienen múltiples acercamientos teóricos a cada caso específico, la visión general que los permea está basada en tres supuestos fundamentales:

1. Los temas del orden internacional y del doméstico están ligados, especialmente en los ámbitos del conflicto y de su resolución.
2. Los temas del conflicto doméstico son subproductos de la tarea de construir el Estado y están subordinados a los del orden internacional.
3. Las formas como se generan los procesos políticos domésticos están vinculadas a la naturaleza de la inserción de los Estados débiles en el orden internacional.

En vista ello, los trabajos han tomado en cuenta por lo menos dos variables para el análisis y formulación de políticas exteriores:

1. La necesidad de discernir la forma de participación del Estado en el procesamiento de temas internacionales (nivel de capacidad política: eficacia, legitimidad, coerción y consenso en la ejecución de decisiones), teniendo en cuenta que mientras más primitivo, existe más conflicto.
2. La existencia o no de conflicto interno en la emisión de políticas exteriores (Ayoob 1998).

El libro está compuesto por capítulos que proponen una agenda de política exterior para el Ecuador sobre la base de doce talleres en los que participaron personas vinculadas a la empresa privada, a las organizaciones gremiales e indígenas, a los partidos políticos, a ministerios, de diplomáticos, a miembros del congreso, a alcaldes y autoridades locales y a académicos de todo el país. El volumen se estructura a partir de un estudio introductorio y luego sistematiza las relaciones bilaterales, multilaterales y varios temas transversales de política exterior.

El contexto

Los vertiginosos cambios en el orden internacional, y particularmente en el sistema interamericano -caracterizado por la re-hegemonización de los Estados Unidos (Smith 1999)- han implicado una evidente disminución de la capacidad política de los Estados latinoamericanos y también cierta tendencia hacia la desconstitución de la región como escenario político con espec-

tativas de alguna manera comunes (Drejonka 2001). La consolidación de Nafta y la paulatina conversión de México en estado norteamericano, el despegue durante diez años de MERCOSUR, el relativo éxito comercial internacional de un solitario Chile, así como la crisis política y económica de la región andina, sumada al reiterado fracaso de la CAN, muestran un panorama latinoamericano lleno de heterogeneidades en donde los intereses regionales son cada vez menos comunes, aunque la retórica siga siendo aún muy fuerte.

Tras quince años de reformas estructurales, las cifras del crecimiento económico se han detenido en la región,¹ pero las desigualdades entre los países, a pesar de un escenario estructural pesimista, continúan. Los datos de desarrollo humano no son mejores. El resultado en la emisión de políticas exteriores ha sido que América Latina como un todo concreto ya no existe, y lo que tendríamos más bien es una tendencia generalizada hacia la desintegración, la debilidad y la incertidumbre (Drejonka 2001: 54-55).

Si esto ocurre en los ámbitos comerciales y económicos, que tradicionalmente han sido los que más han preocupado a las elites regionales, en el campo de la seguridad, en cambio, la presencia de los Estados Unidos se ha incrementado a partir tanto del fortalecimiento de sus relaciones bilaterales con todos y cada uno de los países latinoamericanos, cuanto de la emisión de criterios y estándares que se expresan sobre todo en las cumbres presidenciales. Estas cumbres han dado como resultado la construcción de una nueva agenda que funciona sin que haya un régimen normativo que la acompañe.

Esta agenda encadena las visiones de seguridad de los Estados a las imágenes de gobernabilidad civil y transnacionalidad de los tópicos. El ejemplo típico del nuevo procesamiento de la seguridad nacional es la priorización del narcotráfico que se contrasta con el esfuerzo continental, desplegado sobre todo desde Washington, de moderar la importancia de los temas tradicionales de defensa y las percepciones estratégicas de los Estados. La producción de políticas exteriores en seguridad regional se ha caracterizado por un consenso regional multilateral cuya iniciativa ha radicado en Washington (Tulchin 1996).

1 Ver informes 2000 y 2001 de la CEPAL. Disponibles en www.eclac.cl [Consultada el 3 de junio de 2002]

Los tópicos del nuevo contexto de la seguridad implican sobre todo políticas comunes hacia las Fuerzas Armadas, políticas que están formuladas bajo la deliberada decisión de disminuir su protagonismo político en los procesos domésticos y de prevenir su acceso al poder y, por tanto, la instauración de regímenes dictatoriales. Estas decisiones suponen entrar a debatir acerca de los roles y misiones de la Fuerzas Armadas y resolver cuestiones sobre la naturaleza de los conflictos internacionales contemporáneos, así como sobre los medios e instrumentos requeridos para neutralizarlos. Importantísimo desde el punto de vista de los Estados latinoamericanos y de Washington, es el papel de la Comunidad Internacional Interamericana (Tulchin 1996: 20), que también constituye, de alguna manera, expresión de las asimetrías y de la mayor o menor capacidad política de los Estados que la componen.

En este sentido, la resolución de los conflictos internacionales abre varios escenarios nuevos en América Latina; estos escenarios se construyen a partir de criterios que empiezan por la cada vez más borrosa distinción entre el ámbito de lo doméstico y el ámbito de lo internacional. De hecho, desde finales de la Guerra Fría y la inauguración de un nuevo período de relaciones entre los Estados Unidos y América Latina -que se marca con las intervenciones en Panamá y Haití-, ningún conflicto político doméstico que haya supuesto la deposición de un gobierno ha sido, en estricto sentido, un asunto “interno” del país en cuestión. La inestabilidad y las dificultades de gobernabilidad son, cada vez de manera más evidente, temas internacionales y eventualmente tópicos de seguridad. El concepto de soberanía se va redefiniendo en términos de la disminución de la capacidad de los estados para aislar sus problemas domésticos del conjunto de problemas regionales e internacionales. En otras palabras, luego de la Guerra Fría, la redefinición de la idea de soberanía es la consecuencia de la efectiva reducción de la soberanía y de la vulnerabilidad creciente que los gobiernos latinoamericanos tienen respecto de una relación hemisférica marcada por la hegemonía consensual (no coerciva) de los Estados Unidos.

Finalmente, el escenario global -que se expresa en la idea de la construcción de espacios económicos planetarios de gestión para la producción de bienes, para el mercado y para el sistema financiero- se encarna en la proliferación de redes de interdependencia. Estas redes no son únicamente económicas: implican un tejido que abarca otros temas -tales como medio am-

biente, perfectamente discernible en el caso ecuatoriano- e irradian lazos políticos en los campos militares y de seguridad, así como en la ejecución de proyectos y políticas sociales (Nye 2001: 2).

Sin embargo, cabe señalar que la interdependencia es una categoría que caracteriza la naturaleza de una relación y no necesariamente un sistema de relaciones ni la forma del orden internacional. En el caso ecuatoriano, aunque el término ha sido usado con toda la flexibilidad que la retórica de la política exterior puede desplegar, sus niveles de interdependencia, dada la asimetría que les caracteriza, son mínimos en sus espacios de relaciones bilaterales. Estos niveles de interdependencia están más bien sujetos a la subordinación a realidades de poder o simplemente de carencia de recursos políticos en los espacios multilaterales.

La relación con Perú es especialmente ilustrativa a este respecto; descartado el petróleo, los niveles de intercambio entre los dos países limítrofes son inferiores al 5%, y las sensibilidades políticas, sobre todo luego del acuerdo de 1998, disminuyeron notoriamente; así, si antes del acuerdo la interdependencia ecuatoriana con el Perú se remitía al tema de la defensa, a comienzos del siglo XXI, ésta evidentemente ha disminuido de importancia.² En los escenarios multilaterales, las iniciativas ecuatorianas, en cambio son extremadamente escasas. La ejecución de la política exterior en Naciones Unidas, por ejemplo, tiene muy pocas posibilidades de autonomía y las iniciativas auténticamente propias giran alrededor de actividades como la promoción de candidaturas para puestos de gestión política en la burocracia internacional.³

La producción teórica sobre política exterior ecuatoriana

La literatura que trata sobre política exterior ecuatoriana no ha sido extremadamente abundante. La mayor parte de los textos se han originado en el Ministerio de Relaciones Exteriores, y aunque han sido muy ricos en descripciones y datos de observación, pocos se han aventurado en reflexiones teóricas y en la sistematización de evidencias empíricas. Es importante seña-

2 Ver el capítulo sobre Perú en este texto.

3 Ver el capítulo sobre Naciones Unidas y OMC en este texto.

lar que esta producción se concentra en temas relacionados con derecho internacional, principios de política exterior y reflexiones éticas sobre el papel de los estados y la diplomacia ecuatoriana.⁴ Temas adicionales han sido acercamientos locales a la descripción del sistema internacional (Yépez Lasso 2001).

La vertiente más rica de la producción en política exterior ecuatoriana ha sido, sin duda, aquella que trató el conflicto territorial con el Perú. Las aproximaciones generalmente han partido de las ciencias jurídicas, pero en los últimos años ha habido varios acercamientos críticos fundamentados básicamente en la experiencia personal.⁵ Desde fuera del Ecuador, en cambio la producción editorial ha sido muy escasa aunque las aproximaciones realizadas han tenido guías teóricas afirmadas en paradigmas sistemáticos para el análisis de relaciones internacionales. Casi todos esos intentos se han levantado sobre investigación empírica y buena parte de ellos han sido ejercicios comparativos.⁶

Los tópicos recurrentes de la producción sobre política exterior ecuatoriana en la última década son informes de participación en organismos multilaterales, comercio exterior, derecho internacional, consideraciones sobre competencias jurisdiccionales y reflexiones sobre organización interna de la Cancillería, que se enlazan sobre ejes de principios en donde son fundamentales las ideas de autonomía, de desarrollo y de no-intervención.

En términos teóricos, la tradición ecuatoriana parece haberse anclado en lo que en el argot de teoría de relaciones internacionales se conoce como *idealismo*, un paradigma que se levanta sobre los supuestos de que el orden internacional puede regularse por el Derecho, de que los estados y demás actores internacionales pueden “ciudadanizarse” en regímenes que les otorgan derechos y obligaciones y sobre la ficción de que existe la igualdad jurídica.⁷

4 Ver por ejemplo los trabajos de Francisco Carrión y la mayor parte de aquellos que aparecen en la revista AFESE.

5 Al respecto nos podemos remitir a los textos de Diego Cordovez, (2000) y de Fernando Yépez.

6 Especialmente importantes para el desarrollo de la reflexión de política exterior han sido los trabajos de Jeanne Hey que constan como textos en prácticamente todos los cursos sobre el tema que se dictan en universidades de países industrializados. Ver, por ejemplo, Hey, 1992. *Theories of Dependent Foreign Policy and the Case of Ecuador in the 1980's*.

7 Ver por ejemplo en capítulo 8 del texto de Michael Doyle, 1997, *Ways of War and Peace*, WW Norton, New York.

La perspectiva idealista no es privativa de la producción intelectual ecuatoriana; es una característica latinoamericana que puede explicarse por las condiciones de atraso e inestabilidad política y por la situación de subordinación que, en términos estructurales, estos países tienen en el orden internacional (Russel 1992: 8-13). Efectivamente, una de las lógicas de acción internacional que se les atribuye a los estados débiles, es la búsqueda de igualdad con el objeto de neutralizar el poder de las potencias más fuertes a través del énfasis en el Derecho; en este contexto, el Derecho es usado como un instrumento ideológico para el sustento de políticas exteriores (Tucker 1997).⁸

Las visiones del Ecuador que se expresan en la literatura de política exterior pueden clasificarse, con el riesgo de generalizar importantes excepciones, en dos vertientes principales: una primera que entiende al Ecuador como un actor internacional con capacidad de gestión a partir de búsquedas de justicia e igualdad y en la que predomina una vocación normativa; y una segunda, más familiarizada con paradigmas analíticos, en la que se insinúa cierta tradición realista y que se alimenta sobre todo de las corrientes en boga del estudio de las relaciones internacionales producido especialmente en los Estados Unidos.

Ambas formas de ver la política exterior ecuatoriana corresponden a dos escuelas geográficamente distintas. Mientras que la primera se origina en una matriz caracterizada por los estudios jurídicos que dominan el servicio exterior ecuatoriano hasta la actualidad, la segunda se nutre de fuentes originarias del análisis político, generalmente producido en universidades anglosajonas, que recién empiezan a divulgarse en el Ecuador durante la última década.⁹

La literatura sobre política exterior ecuatoriana no ha podido producir insumos analíticos o empíricos que permitan la construcción de ningún tipo de inferencias teóricas, las conclusiones de los diferentes textos apuntan a expresar proyectos de “deber ser, o a señalar, cuando las aproximaciones

8 Ver el capítulo primero.

9 La tradición de las relaciones internacionales vista como disciplina autónoma en las ciencias sociales, se construye en los Estados Unidos básicamente como consecuencia del proceso histórico de generación de potencia mundial que une los propósitos del Estado, la comunidad académica y el capital privado en la necesidad de buscar paradigmas analíticos confiables para la toma de decisiones. (Hoffmann 1991: 17-36)

son críticas, errores específicos en la toma de decisiones”¹⁰. Esto es particularmente dramático en aquellos textos que se refieren a la negociación entre Ecuador y Perú, en los que la forma de evaluación de las políticas se realiza sin ningún tipo de referencia académica ni aplicación de modelo alguno, sino más bien como inferencias de actitudes generalmente personalizadas, que se ejecutan en un paisaje poblado de anécdotas y de fuentes de relativa credibilidad en términos de rigor académico.

Con estos elementos, parece difícil, desde un punto de vista teórico, clasificar los textos sobre política exterior ecuatoriana, puesto que, con la excepción de los trabajos producidos por investigadores extranjeros, no existen documentos que hagan explícitos los modelos teóricos utilizados. La aproximación juricista es mas bien ecléctica en el uso de categorías y su capacidad analítica se disuelve en la enunciación de principios o procedimientos marcados por la compulsión moralizante de los autores o por su prescripción de algún tipo de *deber ser*. Los trabajos que analizan decisiones, sobre todo aquellos que se han producido en torno al proceso de negociaciones con el Perú a partir de 1995, tampoco hacen una contribución teórica especial¹⁰ y, a pesar de que pueden ser muy informativos, sus contenidos están marcados por los valores e intuiciones de los autores, antes que por referencias que ordenen, bajo algún tipo de patrón sistemático, la información que se despliega. Por ello resulta muy difícil hablar de paradigmas teóricos con un grado mínimo de coherencia, ni de la posibilidad de competencia inter-paradigmática que construya cierto escenario de desarrollo científico (Kuhn 1970).

A diferencia de otros países latinoamericanos en donde la diseminación de categorías y conceptos de las universidades anglosajonas se expresa claramente en la producción de literatura de política exterior, en el Ecuador ese proceso es incipiente. Apenas si se conocen los paradigmas básicos de las teorías internacionales. Probablemente el paradigma realista -que, por ejemplo, en la producción de los textos de este libro ha sido central para todos los autores y, sobre todo, para aquellos que analizan las relaciones bilaterales- ha empezado a ser el más consistente de todos para el análisis de política exterior.

10 Ver los textos de Diego Cordovez como caso emblemático.

La condición periférica del Ecuador y los bajos niveles de institucionalización del conjunto de entidades públicas, incluyendo aquellas que eventualmente se relacionan con la política exterior, generó un contexto propicio para que la producción intelectual recurriese obsesivamente al Derecho, no sólo para explicar las situaciones, casi siempre desde una actitud prescriptiva, sino también para hacer de la jurisprudencia un instrumento, un arma política, para protegerse de la capacidad política y el poder de otros actores del sistema internacional. La preeminencia de los enfoques juricistas dan cuenta de una difícil situación internacional caracterizada por la debilidad del Ecuador. El Derecho fue sobre todo en los siglos XIX y XX un instrumento de política propio de los países débiles (Russel 1992: 8-9) y esa debilidad se expresa también en la reticencia a admitir, al menos como posibilidad teórica, aproximaciones que enfatizan que el Derecho, en relaciones internacionales, no es sino una consecuencia del poder.

Es importante indicar que, a pesar de su recurrencia, esta vertiente de estudios de política exterior no ha buscado construir una teoría; se ha caracterizado más bien por su obsesión por extraer preceptos y enseñanzas morales. Podemos, sin embargo, establecer un número de razones que explican su producción. En primer lugar, la ausencia de una tradición formativa en estudios internacionales que provengan desde la ciencia política, como disciplina diferenciada; en segundo lugar, el hecho de que la mayor parte de los escritos provenga de diplomáticos en ejercicio o con experiencia previa, lo que se refleja en la elaboración de ensayos desde percepciones construidas en los límites y horizontes propios de la profesión y, con frecuencia, evidencia posiciones organizacionales o visiones que resultan de la competencia.

Otra explicación deviene de la débil institucionalidad del conjunto del Estado ecuatoriano, debilidad que atraviesa también a las fuentes de la política exterior y que posibilita la emisión de formas de ver el mundo sustentadas en lo inmediato; también estas visiones se refieren al orden internacional desde premisas normativas.

Finalmente, frente a una incipiente comunidad académica que, además, es estigmatizada, hay una fuerte tradición ensayística que domina el discurso social en el Ecuador; razón por la cual las posibilidades de regular la producción de sentidos alrededor de regímenes “científicos” resulta muy limitada.

Circunstancias de la política exterior ecuatoriana

El contexto político del Ecuador, caracterizado por la inestabilidad y la turbulencia, es el escenario inevitable de producción de política exterior. La política ecuatoriana desborda constantemente los límites de un aparato institucional que no representa la diversidad regional, étnica y cultural de la sociedad. Se levanta, entonces, sobre formas clientelares, patrimoniales y caudillistas de búsqueda de adhesión y legitimidad. Estos son los dispositivos mediante los cuales se construye la representación. La forma del Estado ha creado una cultura política funcional a esta realidad. La consecuencia es que los consensos son efímeros y se plantean casi siempre como un mecanismo de intercambio entre partes de dudosa lealtad. Cada acuerdo es específico y tiene que negociarse por separado y los temas de mediano y largo plazo son ocultados por la vorágine de lo inmediato que invade, además, los temas centrales de la estructura política ecuatoriana.

Ningún gobierno de los últimos años ha sido políticamente fuerte. No ha contado con el apoyo de las masas, como tampoco con el de ningún gremio empresarial o laboral, ni el de ningún partido político. Nadie ha querido asumir los costos sociales y políticos de la estabilización. Los pilares del régimen parecen ser las Fuerzas Armadas y la comunidad internacional representada por los Estados Unidos. Éste ha sido el drama de la búsqueda de equilibrio para el déficit fiscal. La política real ha pulverizado una forma de racionalidad económica. La ha vuelto fantasía.

Sin embargo, tampoco la oposición ha sido fuerte a lo largo de los últimos gobiernos. Los retos principales han provenido de la sociedad civil: empresarios, banqueros, transportistas, gremios, indígenas, que han rebasado los procedimientos y los escenarios regulatorios de la democracia, transfiriendo la política bien a la calle o a juegos de presión en corredores de palacio.

En este contexto se explica la disputa permanente entre las funciones del Estado. Desde los inicios del régimen democrático, el poder ejecutivo y legislativo, especialmente, han superpuesto sus prerrogativas y generado escenarios de bloqueo político que han significado un peligro para la institucionalidad gubernamental entera. La explicación de este problema no pasa por la mera adecuación o eventual disfuncionalidad de las leyes e instituciones, sino por una razón más estructural que tiene que ver con la legitimidad misma del Estado y la política.

La sociedad política ecuatoriana opera en un denso tejido social en donde las relaciones de corte “tradicional” son las que permiten el procesamiento del disenso y del conflicto por medios no violentos. Sin embargo, esa forma de existencia social legitima una condición permanente y estructural de inequidad. Los procedimientos de legitimación de la autoridad política son efímeros y se reducen básicamente a los procesos electorales, razonablemente limpios, pero no implican mecanismos adicionales de representación de los intereses comunitarios en los sistemas de autoridad, ni de participación en los procesos de toma de decisión. Por otra parte, los mecanismos de rendición política son prácticamente inexistentes y la impunidad es algo normal.

El poder se distribuye, al igual que los recursos, asimétricamente, por ello la noción de igualdad política es prácticamente inexistente. El proceso político, entonces, se tiene que desarrollar sobre prácticas clientelares, patrimonialistas y prebendalistas. Las instituciones no escapan a esta realidad, de ahí que el uso de las normas legales se vuelve instrumental a intereses fragmentados, ubicados en la sociedad civil, y la política puede ser fácilmente confrontacional. Esta visión, que enajena al Estado y a lo público de la sociedad, permea todos los actores, no sólo los subalternos, sino también los elitarios. Nadie supone en realidad que el Estado le pertenece, por eso en circunstancias de exacerbamiento del conflicto político, las instituciones son usadas, aunque sea en prácticas autodepredadoras como la disputa entre funciones -pugna de poderes, en el lenguaje local-, en conductas desleales hacia el sistema.

Con estos elementos podemos plantear que la política exterior ecuatoriana se enuncia dentro de un sistema de relaciones desinstitucionalizadas que se caracteriza por el peso que en diferentes momentos históricos han tenido sus relaciones bilaterales y particularmente dos temas: la soberanía y el comercio exterior.

Las características de la política exterior se subordinan a las del orden político ecuatoriano; primero, el Ecuador tiene un régimen presidencialista fundamentado en relaciones tradicionales de dominación;¹¹ segundo, el Estado se ha caracterizado por su debilidad relativa en el orden internacional; tercero, ha mantenido liderazgos personalizados en la conducción de la po-

11 Clientelismo, patrimonialismo, caudillismo.

lítica; cuarto, ha sostenido grados importantes de competencia interinstitucional y decisiones fragmentadas y, quinto, sus líneas de conducta han sido rutinarias y reactivas, acomodadas a una visión legalista de la realidad internacional. Algunas de estas características son similares a las de otros países latinoamericanos y tienen que ver con las capacidades de cada uno de estos estados en el orden internacional. Colombia, por ejemplo, estaría marcado por el bipartidismo o por la personalización de las decisiones, la fragmentación de la política exterior, la existencia de diplomacias paralelas, la cercanía a los Estados Unidos y la centralidad del derecho internacional.¹²

Estas características de las políticas exteriores latinoamericanas se deberían a razones que tienen que ver con su pasado colonial, a la debilidad de sus economías, generalmente sustentadas en exportaciones primarias; a culturas divididas, también de tradición colonial; que sustentan en sus élites visiones jerárquicas y discriminatorias de la sociedad, y a la presencia hegemónica de los Estados Unidos en el hemisferio occidental (Hey 1992 : 632-633).

En términos de toma de decisión la literatura académica, sobre todo aquella producida fuera del país, no ha estudiado un solo caso de “racionalidad” que suponga que los hechos de los asuntos de política exterior sean la consecuencia de acciones dirigidas a maximizar objetivos estratégicos y a minimizar pérdidas a través de medios óptimos.¹³ Al contrario, generalmente las decisiones son el resultado de una activa interacción entre distintas agencias del Estado, de la intervención de actores privados con capacidad de influencia o incluso de la competencia entre unidades y personas dentro del mismo ministerio de Relaciones Exteriores.¹⁴ Mientras que la mayor parte de las decisiones son rutinarias y representan reacciones a estímulos e iniciativas tomadas por otros actores internacionales.

Esto se explica por el hecho de que, en términos de la realidad social, el Ecuador no es ciertamente un actor unitario. Su política exterior, al igual que cualquier otra política estatal específica, no puede sobreponerse a la

12 Ver la ponencia “Colombia: Ambiguous Foreign Policy” presentada por Arlene Tickner, en el Congreso de LASA 2001, Washington DC.

13 Este concepto es de Graham Allison. Ver su libro *Essence of Decision: Explaining the Cuban missile crisis*, Little and Brown, Boston 1971.

14 Ver por ejemplo, Adrián Bonilla “National Security decision-making in Ecuador: The case of War of Drugs”, Disertación doctoral defendida en la Universidad de Miami, 1994.

condición estructural de un Estado fragmentado y de una sociedad civil incidida por dinámicas de exclusión y un telón de fondo de inequidad. En la última década la idea misma de nación, así como su arquitectura institucional unitaria ha sido retada, desde distintas perspectivas. Primero, por el corte regional que se ha vuelto políticamente explícito a partir de las demandas autonomistas o federalistas propuestas por la elite guayaquileña. Segundo, por la acción y la producción discursiva del movimiento indígena que cuestiona la tradición histórica de la dominación de una elite mestiza-europeizante; y, finalmente por las dinámicas sociales que se desprenden de la inequidad y de la injusta distribución de los ingresos y recursos en la sociedad ecuatoriana.

Actores y demandas de la política exterior

La política exterior ecuatoriana, naturalmente no escapa al contexto del proceso político doméstico, que se ha caracterizado por la multiplicidad de influencias y de intereses que tiene que procesar. De alguna manera, la altísima fragmentación de la sociedad ecuatoriana y la ausencia de una visión “nacional”¹⁵ que informe a sus, igualmente heterogéneas, elites habría dado como consecuencia una política exterior reactiva generalmente basada en patrones de complacencia frente a influencias internacionales de carácter hegemónico.¹⁶ Esta política normalmente decurre dentro de patrones organizacionales, es decir, un conjunto de rutinas procedimentales y de roles previamente establecidos por las distintas agencias estatales, y aún privadas, fundamentadas en la costumbre y la experiencia.

15 La tesis de la ausencia de una hegemonía producida desde los sectores dominantes en el Ecuador que ha dado como resultado la ausencia a su vez de un proyecto nacional fue muy popular en los años setenta y ochenta en las ciencias sociales ecuatorianas y latinoamericanas. Aunque su fundamentación teórica se basó casi siempre en interpretaciones marxistas, que han sido ampliamente criticadas, la tesis en sí nunca ha sido suficientemente discutida y permanece sólida. Ver sobre todo: Rafael Quintero y Erika Silva, *Ecuador una nación en ciernes*, Universidad Central (3ª.edición), Quito, 2001.

16 Ver Jeanne Hey, 1992, quien analiza la política exterior ecuatoriana en la década de los ochenta o Adrián Bonilla, 1994, que trabaja sobre el caso específico del narcotráfico en el Ecuador y la región andina.

Aunque los temas y las rutinas son básicamente los mismos, la naturaleza personalista de la conducción de los asuntos gubernamentales se expresa también en las formas de emisión de la política exterior. El aparato de ejecución de la política exterior cambia constantemente en su estructura jerárquica y los niveles de rotación y volatilidad en el manejo de los temas, salvando excepciones, son generalmente muy altos. Estas circunstancias han producido un contexto de especializaciones débiles en el manejo de asuntos temáticos, regionales, multilaterales y bilaterales, que explica la naturaleza organizacional de proceso de toma de decisiones y el carácter reactivo que adoptan las respuestas a los estímulos del ambiente internacional.

La forma que adopta la emisión de la política exterior no es el resultado de la voluntad exclusiva de quienes la generan, sino de la naturaleza estructural de un país débil, pequeño y vulnerable, cuyos temas de política internacional están condicionados no solamente por la limitada influencia en escenarios internacionales, sino también por una estructura de toma de decisiones que refleja la debilidad institucional del Estado y la fragmentación de los actores locales.¹⁷

La debilidad de las organizaciones estatales no ha sido compensada desde el sector privado. A diferencia de Colombia, en donde la ineficacia percibida en el ministerio de Relaciones Exteriores dio como consecuencia la instalación de oficinas de lobby -por ejemplo, por parte de la Federación Nacional de Cafeteros- que en varios países empezaron a sustituir la gestión gubernamental, en el Ecuador se ha producido más bien, y sobre todo en la gestión del comercio exterior, cierta proliferación de instancias gubernamentales más o menos vulnerables a la influencia de sectores privados específicos. Esto ha devenido en la fragmentación de la política exterior y en la multiplicación de agendas y prioridades. En el caso ecuatoriano, la debilidad política del Estado en la gestión de temas internacionales es compartida por la empresa privada.

17 A propósito de la debilidad internacional se puede ver John Martz, "The fate of a Small State: Ecuador in Foreign Affairs", en H. Muñoz y J. Tulchin eds., *Latin American Nations in World Politics*, Westview Press, Boulder, 1996.

La producción del texto

Como ya lo hemos señalado, los capítulos de este libro son el resultado de la edición de varias tesis de maestría de los estudiantes de FLACSO que cursaban en esta institución el componente político de la formación de la Academia Diplomática ecuatoriana; estos trabajos revelan básicamente las opiniones de sus autores. El libro fue posible gracias a un proyecto de carácter académico que buscó vincular la investigación con la docencia, y, al mismo tiempo, con las necesidades específicas profesionales de un grupo de personas en su vida laboral cotidiana.

El propósito del trabajo colectivo fue construir una agenda de la política exterior ecuatoriana, dado que, a pesar de existir varios intentos previos -fundamentalmente en la Cancillería ecuatoriana- y de haberse producido una serie de insumos al respecto, en el Ecuador no se había hecho hasta ahora un esfuerzo sistemático por identificar y, sobre todo, por jerarquizar esos temas.¹⁸

Puesto que en el nivel internacional, las relaciones de un Estado con su entorno son siempre complejas (Waltz 1986)¹⁹ y los tópicos generalmente son muchos, el trabajo de emitir una agenda consiste básicamente en la identificación de los temas que se deben proponer. Las interacciones se construyen en planos distintos que, a su vez, implican la participación de múltiples intereses y de actores cambiantes, ello a pesar que existen determinaciones estructurales marcadas por la forma en que el poder se distribuye en el orden internacional.

En el caso ecuatoriano, los temas no habían sido identificados en forma previa, aunque los escenarios de acción de la política exterior se han sistematizado tradicionalmente en los informes del Ministerio al Congreso, una obligación que se suele cumplir anualmente. La estructura de las relaciones del Ecuador generalmente tiene divisiones en políticas multilaterales y bilaterales.

Los informes ministeriales han dado cuenta de temas y de gestiones que, generados fuera del país, son a su vez casi siempre el resultado de la ges-

18 Particularmente interesante es el trabajo de Gustavo Ruales, que elaboró en 1996 un documento de Cancillería llamado: "Elementos para la definición de una política exterior ecuatoriana"

19 Ver los capítulos 5 y 6.

tión y el procesamiento de iniciativas de otros estados, en el plano multilateral, y de la representación de intereses específicos de algún actor doméstico, en los temas bilaterales. La excepción permanente a lo largo de la segunda mitad del siglo XX ha sido el tema territorial con el Perú, que concentró los esfuerzos y la autonomía tanto del ministerio de Relaciones Exteriores, como del de Defensa y de las otras instituciones públicas que producen política exterior; todas estas entidades, a pesar de haber cambiado a lo largo de los años, construyeron una imagen unitaria y eventualmente de racionalidad del Estado.²⁰

Con estos antecedentes y en lo que tiene que ver con la elaboración de este libro, el proyecto se organizó asignando a varios estudiantes de maestría un campo específico de relaciones del Ecuador. Su objetivo era hacer el seguimiento e identificar los temas de la agenda. El proyecto fue posible gracias a la colaboración técnica de la Cooperación Andina de Fomento, CAF, que brindó un financiamiento mínimo para la recolección de información mediante la organización de talleres a los que fueron invitadas personas que, para cada uno de los temas, llevaban la visión de los principales actores políticos ecuatorianos.

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, y la Academia Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores ejecutaron un convenio previo que les asocia en la cooperación académica para el desarrollo de la política exterior ecuatoriana. Este convenio consiste básicamente en un intercambio de servicios académicos, sobre todo por parte de FLACSO, para los cursantes de la Academia Diplomática y ha permitido ya la formación de dos promociones de diplomáticos jóvenes en cursos de postgrado.

El proyecto se diseñó bajo la premisa de que el Ecuador atraviesa una etapa nueva en sus relaciones exteriores, etapa que surge luego de la solución del conflicto con el Perú y a partir de los retos provenientes de un orden internacional globalizado económicamente que está caracterizado por la proliferación de actores con distintos intereses que interpelan a la política exterior ecuatoriana. Estos actores e intereses, con los que el Ecuador inte-

20 La idea de soberanía para la teoría realista de relaciones internacionales se asienta en la imagen unitaria y de racionalidad, es decir de políticas buscadas para conseguir finalidades y disminuir riesgos, que caracterizaría la acción de los estados. Ver al respecto, Chris Brown, *Understanding International Relations*, St. Martin s Press, New York, 1997. pp 67-102.

ractúa, requieren conductas y patrones de decisión que reflejen estabilidad y permanencia.

La política exterior ecuatoriana necesita de la construcción de una agenda que permita sistematizar, precisar y jerarquizar los temas de las relaciones internacionales de modo que los funcionarios del servicio exterior puedan tener una guía para la toma de decisiones. Esta agenda requiere, en su elaboración, de información de calidad que pueda ser procesada por el ministerio de Relaciones Exteriores y de la participación de distintos actores relevantes a las sociedades civil y política domésticas.

Los talleres fueron dirigidos a reunir personas de distintos ámbitos. Su objetivo fue la sistematización de insumos para el diseño de una agenda de política exterior, la enunciación jerarquizada de temas considerados prioritarios y la definición de objetivos específicos en el marco de dichos tópicos; todo ello con el propósito de que sirva de referencia para la toma de decisiones y la conducta política del servicio exterior ecuatoriano.

Para empezar el trabajo, se realizó un primer gran taller al que concurrieron más de veinte expositores; este taller convocó a personas pertenecientes a o identificadas con entidades de la sociedad civil y de la sociedad política que recogían las necesidades y expectativas -que posteriormente serían sistematizadas- de cada uno de los grupos que podían ser representados en la política exterior ecuatoriana. Un objetivo adicional y no explícito de este taller fue legitimar el proyecto no sólo ante los asistentes, sino también ante la propia diplomacia ecuatoriana que pudo relacionarse con gente -tanto del sector público, cuanto de la empresa privada y de la comunidad académica- que tenía perspectivas distintas sobre temas que los diplomáticos presumían de su manejo casi monopolístico.

El taller inaugural contó con la presencia del ministro de Relaciones Exteriores encargado y su conducción estuvo a cargo de las más altas autoridades de la Cancillería. Funcionarios del servicio exterior y de FLACSO realizaron el trabajo de secretaría, para la compilación de los documentos y la elaboración del informe final, en el cual se sistematizaron las discusiones del taller. Cada uno de los invitados a participar en ese taller expusieron un trabajo escrito en donde se establecieron:

- a) Los temas que a su juicio son los más importantes de la política exterior ecuatoriana, así como los objetivos nacionales en cada uno de ellos.

- b) Los temas de mayor interés específico, desde la perspectiva del sector social o político al que pertenece.
- c) Las estrategias e instrumentos políticos para promover u obtener esos fines.

Después de este primer taller se efectuaron doce más, en donde una audiencia informada -compuesta por académicos, diplomáticos y personas interpelladas por los tópicos a tratarse- discutió los puntos centrales de las relaciones bilaterales y multilaterales más importantes del Ecuador, así como varios temas estructurales de la política exterior.

A los talleres fueron invitados, de forma personal, ciudadanos ligados a grupos empresariales, financieros y laborales, empresarios turísticos, miembros de organizaciones y partidos políticos de centro, derecha, izquierda y populistas. Fueron convocados también comunicadores sociales, profesionales, académicos, directivos universitarios, indígenas, líderes locales de Guayas, Manabí y Azuay (que participaron en todos los talleres), ambientalistas, activistas de derechos humanos, miembros de las fuerzas armadas, funcionarios gubernamentales ligados al comercio exterior y a las finanzas, ex diplomáticos, miembros del Congreso Nacional y de la Corte Suprema.

Cada taller se organizó alrededor de un documento preparado, en la mayoría de los casos, por el estudiante a quien se le había asignado el tema en cuestión. Sólo en algunos de ellos colaboraron profesionales del ministerio de Relaciones Exteriores o académicos de FLACSO.

Estos documentos de discusión, que eran específicos y por lo tanto uno para cada taller, comprendían los siguientes puntos: una sección muy breve de antecedentes, que consistía básicamente en un análisis político del actor o actores con los que interactuaba el Ecuador; una segunda sección que establecía los temas generales en la relación, y, una tercera, que representaba un esfuerzo para precisar lo que podrían haber sido los intereses del Estado nacional ecuatoriano. Estos documentos se repartían a los asistentes y eran el insumo para el ejercicio central: la jerarquización de los temas de la agenda que luego se discutía con los participantes.

El taller se iniciaba con la presentación del documento, generalmente a cargo de un diplomático de algo rango; esto implicó el respaldo institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores a la Academia, al proyecto y a los documentos guía de discusión que, como ya lo indicamos, fueron ela-

borados por los estudiantes de maestría. Inmediatamente después, dos comentaristas, casi siempre un académico y una persona de alguna de las entidades representadas, por ejemplo empresarial, y relacionada con el tema, planteaban sus puntos de vista sobre la agenda tratada. Finalmente, se abría la discusión sobre las políticas y la relevancia o no de los temas propuestos.

La reunión concluía con una recapitulación y la enunciación de los temas de la agenda y su jerarquización. Los talleres se realizaron a lo largo del año 2001 y abarcaron los siguientes campos de la política exterior ecuatoriana:

Relaciones bilaterales:

Ecuador-Colombia
Ecuador-Perú
Ecuador-Estados Unidos
Ecuador-Unión Europea

Relaciones multilaterales:

Ecuador-Comunidad Andina
Ecuador-ONU-OEA
Ecuador-OMC

Temas transversales de política exterior

Comercio exterior
Seguridad nacional
Medio ambiente

Con los elementos de los talleres debidamente sistematizados, los estudiantes continuaron su investigación en archivos. La discusión teórica mirada en su conjunto arrojó resultados interesantes. Las visiones idealistas generalmente se cimentaron en investigaciones que reproducían el formato “informe”, que caracteriza la producción normal de documentos en el ministerio de Relaciones Exteriores. Hubo dificultades para la adopción de perspectivas teóricas de cualquier naturaleza en aquellos temas que trataron las relaciones multilate-

rales, aunque la salida fue más fácil en los temas económicos en donde la teoría clásica de la interdependencia fue asumida por todos los trabajos.²¹

Las relaciones bilaterales se anclaron en visiones predominantemente realistas, aunque en todos los trabajos se produjeron aproximaciones eclécticas que abrieron la posibilidad de distintas lecturas. En rigor, ninguno de los autores que trató el tema de relaciones bilaterales incorporó el realismo como una suerte de ideología. Su uso fue más bien el resultado de la reflexión sobre el sistema de relaciones interestatales y sobre la estructura internacional, para explicar la naturaleza política de la presencia ecuatoriana, como un país periférico y débil en términos de poder; esto es explícito sobre todo en la relación con los Estados Unidos.

Fue notoria la dificultad que presentó el uso de teorías críticas para el análisis de política exterior, sobre todo si este análisis tiene un propósito aplicativo, como fue el caso de sugerir agendas. De hecho, los intentos deconstructivos no tienen entre sus objetivos la producción de herramientas para la solución de problemas al estilo positivista, pero aún desnaturalizándolos no pudieron ser aplicados a los términos de referencia que se entregaron para la producción de los trabajos.

Es notorio, por otra parte, que la mayor parte de los capítulos de este libro hayan admitido la idea de hegemonía como concepto explicativo de las relaciones internacionales, pero esa noción ha sido procesada o en términos gramscianos²² o desde la perspectiva del realismo estructural.²³ Prácticamente ninguno de los trabajos se arraigó en teorías de la dependencia o del imperialismo. Los debates y reflexiones teóricas de los distintos autores han sido muy resumidos, y en varios casos editados totalmente en este texto cuya función básica es la de plantear temas aplicables a la toma de decisiones.

21 Los trabajos asumieron completamente la visión de Keohane y Nye (*Poder e interdependencia*, 1988), que se distancia del realismo, sobre todo en la idea de multiplicidad de actores y mutuas sensibilidades y vulnerabilidades.

22 La idea de dominación supone la de consenso y, excepcionalmente, la de coerción. Se trata de un escenario delimitado cultural y no sólo estructuralmente. Ver al respecto, Robert Keohane, *Después de la Hegemonía*, GEL, Buenos Aires, 1981; Robert Cox, 1981, "Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales", en: John Vásquez, *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*, Limusa, Barcelona, 1994.

23 La idea de predominio delimitado por un campo complejo de relaciones más allá de la naturaleza de los estados (Waltz, 1986).

Las preguntas

A todos los autores se les pidió que hicieran su trabajo de acuerdo a la siguiente guía de investigación. Sin embargo, no en todos los casos pudo cumplirse este objetivo.²⁴

1. Sobre la agenda de política exterior ecuatoriana:

¿Cuáles son los temas centrales de la agenda de política exterior en el tema de su tesis y como han sido priorizados por el Estado ecuatoriano? Sobre la base de este temario, ¿cuáles han sido los principales objetivos de la política exterior hacia los distintos ámbitos internacionales con los que se relaciona? ¿Cuáles han sido las decisiones más importantes para cumplir con estos objetivos? En cada caso, ¿cuáles han sido los mejores momentos y cuáles los más bajos y tensos?

2. Sobre la naturaleza de las relaciones:

¿Cuáles han sido las principales características de la política exterior de las distintas naciones u organismos internacionales (dependiendo de su tema) hacia Ecuador? ¿Cómo han sido sus reacciones ante la toma de decisiones en Quito? ¿Quién y qué instancias estatales se ha encargado de manejar las relaciones bilaterales? Identificar la asimetría o simetría de las relaciones.

3. Sobre el impacto de las relaciones:

¿Cómo ha influido la política exterior ecuatoriana? ¿Qué piensan y cómo han reaccionado los diversos actores no gubernamentales —empresarios, sindicatos y otros actores sociales?, ¿Cuáles son estos actores? ¿Hay brotes con-

24 Varias de las preguntas fueron inspiradas por los términos de referencia usados para la producción del siguiente libro, en el cual el editor del presente texto participó también: Andrés Franco, ed., *Relaciones entre Estados Unidos y los países andinos*, Universidad Javeriana, Bogotá, 1998.

trarios en la sociedad a la política exterior gubernamental? Analizar los últimos cuatro años.

4. Sobre las embajadas y misiones:

¿Cómo ha sido el protagonismo de las embajadas o misiones? ¿Han logrado consolidarse como actores políticos de importancia en los asuntos relacionados con la agenda de política exterior? ¿Son influyentes?

5. Sobre los mecanismos de presión:

¿Qué mecanismos de presión se han utilizado para inducir acciones en términos de política exterior?

6. Sobre la comunicación entre gobiernos:

¿En qué oportunidades y sobre cuáles temas ha sido posible un diálogo en el plano oficial, durante los últimos años, con otros jefes de Estado, Ministerios de Relaciones Exteriores y otras instancias estatales? ¿Cómo ha sido la comunicación entre gobiernos? Enuncie las visitas de jefes de Estado o de misión, los motivos y los resultados.

7. Sobre los temas comunes:

¿Cómo ha votado el Ecuador en los últimos cuatro años en organismos multilaterales que tengan agendas compartidas con países u organismos internacionales? Haga una lista de los temas más relevantes. En el caso de relaciones bilaterales haga lo mismo con el país que se estudia y compare los resultados.

8. *La agenda:*

Determine los temas de la agenda de política exterior, descríbalos y describa los intereses sociales (de actores no gubernamentales). Confronte estos intereses con las políticas gubernamentales de los últimos cuatro años. ¿Qué intereses fueron coincidentes con las políticas exteriores?, ¿cuáles no y por qué?

Los trabajos²⁵

Los trabajos de tesis realizados por los estudiantes de maestría en Relaciones Internacionales constituyen, como ya lo hemos indicado, los distintos capítulos del presente libro. El primero de estos capítulos está dedicado a las relaciones entre Ecuador-Colombia y estuvo a cargo de Juan Carlos Sánchez. El trabajo inicia con una síntesis histórica del proceso colombiano que permite entender la manera en que se han configurado las actuales relaciones entre Ecuador y Colombia. Una vez revisados los elementos más importantes de este proceso, el autor establece los temas relevantes y recurrentes durante los últimos cinco años; concluye que hasta el año 1999, el comercio binacional y la integración fronteriza ocupaban el lugar más importante de la agenda de los dos países. El tema de seguridad, en cambio, se mantenía en un posición bastante secundaria que cambia radicalmente a partir del recrudecimiento del conflicto colombiano y de la influencia que, en este sentido, ejerce Estados Unidos.

Juan Carlos Sánchez dedica una buena parte de su tesis al estudio de los indicadores comerciales entre los dos países y al tratamiento que, en los foros internacionales, se ha dado a los problemas de índole comercial. Revisa además temas de desarrollo conjunto y la actuación de Ecuador y Colombia en ámbitos multilaterales.

Otro eje de su trabajo constituye el estudio sobre la manera en que Estados Unidos, en tanto potencia hegemónica con intereses globales, influye sobre la relación Ecuador-Colombia. En la actualidad, el tema de seguridad

25 Esta sección del artículo fue elaborada por Lucía Herrera, quien además hizo el trabajo de edición de textos y organización editorial de los ensayos de este libro.

ocupa el primer lugar en la agenda estadounidense frente a la región, más aún después de los atentados de septiembre de 2001; el problema del narcotráfico, desde su perspectiva, está directamente vinculado con este tema y constituye una de las preocupaciones fundamentales de los Estados Unidos.

Finalmente y a partir de los comentarios realizados durante el taller Ecuador-Colombia, Juan Carlos Sánchez propone una agenda de política exterior del Ecuador frente a Colombia. Sus temas principales son: seguridad, comercio, foros multilaterales, asuntos culturales, derechos humanos y seguridad ciudadana, programas de desarrollo binacional y asuntos ambientales.

El segundo de los trabajos que integran este libro trata las relaciones Ecuador-Perú, tema que estuvo a cargo de José Antonio Carranza. Este capítulo inicia la reflexión presentando las características que marcaron la relación entre los dos países durante la etapa del conflicto limítrofe que, como textualmente se afirma, constituyó una de las disputas más antiguas, complicadas y onerosas de la región. José Antonio Carranza hace un análisis de las relaciones bilaterales y de las políticas exteriores de los dos países, antes y después del conflicto territorial y destaca la importancia de la intervención de la comunidad internacional y la participación de los países garantes en la solución del diferendo.

Esta participación, afirma, estuvo especialmente determinada por la buena disposición estadounidense después de la finalización de la Guerra Fría. En el nuevo orden internacional y desde la perspectiva de la política exterior norteamericana hacia la región, el conflicto entre Ecuador y Perú constituía un obstáculo para el proyecto norteamericano de libre comercio y un riesgo para la estabilidad y la seguridad continental. Considerando la condición de potencia hegemónica de los Estados Unidos, el autor hace un examen de las propuestas de la teoría de la interdependencia, del neorrealismo, del enfoque sistémico y de la teoría de regímenes, para analizar la forma en que el contexto internacional jugó un papel decisivo en la solución del conflicto territorial ecuatoriano-peruano.

Por otra parte, el autor destaca la participación de las sociedades de los dos países que demandaron la solución del diferendo limítrofe y respaldaron tanto el proceso de negociación como su desenlace. En la actualidad y una vez superado el conflicto, surgen nuevos actores y nuevas agendas que amplían los ámbitos de contacto y de relacionamiento. El aspecto comercial es tal vez el que mayor impulso ha tomado luego de la solución del diferen-

do. Sin embargo, no es el único: existen temas ambientales, culturales y educativos que evidencian un nuevo tipo de relación y un claro acercamiento entre los dos países. El futuro de las relaciones entre Ecuador y Perú, a decir del autor, se presenta prometedor.

El trabajo finaliza con una propuesta de agenda de política exterior hacia el Perú que recoge los comentarios vertidos durante el respectivo taller y plantea como aspecto fundamental la aplicación plena de los acuerdos de Brasilia y el impulso al desarrollo económico. Señala que esta agenda debería también incluir temas comunes como la estabilidad de la región andina, la necesidad de “desnarcotizar” las agendas frente a las relaciones con los Estados Unidos y la participación conjunta en foros internacionales. La integración cultural, en la medida en que el conocimiento mutuo es la base para la consolidación de la paz y el desarrollo, es otro aspecto a ser tomado en consideración. Finalmente, el autor plantea que temas como la seguridad, la participación de la sociedad civil y los aspectos ambientales deberían constituir ejes transversales de esta agenda de política exterior.

El tercer capítulo estuvo a cargo de Katalina Barreiro y estudia las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos. Este trabajo revisa la manera cómo Estados Unidos se ha relacionado con América Latina y, más específicamente, con la región andina. Señala que, en general, la agenda continental ha sido reactiva frente a los intereses norteamericanos; esto ha determinado que con la finalización de la Guerra Fría, las nuevas directrices regionales se hayan orientado hacia la democracia y el libre mercado -con la consolidación del ALCA como uno de sus ejes prioritarios- y que el tema de narcotráfico se haya incorporado como uno de los elementos más importantes de la relación entre la región andina y los Estados Unidos. No obstante, el tema de seguridad vuelve a adquirir preeminencia a partir del 11 de septiembre bajo la tipificación del terrorismo como una de las amenazas más serias para la democracia y para el mantenimiento de la estabilidad social y política de la región.

En cuanto a las relaciones Ecuador-Estados Unidos, Katalina Barreiro hace una descripción de la situación política del país durante la última década y de la manera en que Estados Unidos ha respondido frente a los procesos que se vivían en el Ecuador. La crisis bancaria de finales de los años 90 y la inestabilidad política, a decir de la autora, transformaron el escenario ecuatoriano: Ecuador aparece entonces como un país en crisis, tanto en tér-

minos sociales como económicos, e inicia un proceso de reformas estructurales que va desde el cambio de moneda hasta la búsqueda de legitimación de las instituciones democráticas. La inestabilidad política ecuatoriana, que podría repercutir en el resto de la región, y su ubicación geográfica, que determina la proximidad con el conflicto colombiano y su importancia en relación a la implementación del Plan Colombia, han orientado la atención que Washington tiene actualmente con respecto al país.

Según Barreiro hasta la década de los 90, la agenda de política exterior ecuatoriana daba prioridad a dos temas: seguridad y comercio. Sin embargo, a excepción del problema con el Perú, esta agenda consistió en estrategias de solución a temas coyunturales de carácter internacional y en enunciados de principios de corte idealista dentro de las cuales se enmarcó la gestión diplomática ecuatoriana. En el nuevo escenario -y una vez solucionado el conflicto con el Perú- la agenda ecuatoriana hacia los Estados Unidos se orienta más específicamente hacia los aspectos comerciales. La agenda de Washington hacia el Ecuador, en cambio, enfatiza el mantenimiento y consolidación de la democracia; no obstante hay que señalar que los temas de seguridad y narcotráfico mantienen su relevancia para la región andina en general y para el país en particular.

A partir de este contexto, la autora propone una agenda de política exterior del Ecuador hacia Estados Unidos que debería contemplar como ejes fundamentales los siguientes aspectos: seguridad, comercio, narcotráfico y medio ambiente. Este último adquiere especial importancia frente a los programas de fumigación incluidos en el Plan Colombia.

El siguiente capítulo se refiere a las relaciones que el Ecuador establece con la Comunidad Andina de Naciones, tema que estuvo a cargo de Alfonso Segovia. Este capítulo comienza con una visión crítica del desempeño de la CAN durante los treinta años de su existencia. Según el autor, la agenda de la Comunidad no ha respondido a una estrategia o a una planificación de las instituciones comunitarias; ha sido fundamentalmente reactiva y se ha concentrado en áreas tradicionales como comercio exterior, desarrollo industrial, agricultura e integración fronteriza.

A partir de la propia historia y objetivos iniciales de la CAN, el autor explica los escasos resultados y la incapacidad que ha tenido este organismo para funcionar con una agenda más acorde con el contexto internacional actual: la Comunidad Andina de Naciones se creó con la finalidad de respon-

der a las necesidades de industrialización de sus cinco países miembros; su horizonte máximo, dice el autor, era la conformación de un mercado común andino. Con el tiempo, se le han añadido funciones y responsabilidades -derechos humanos, medio ambiente, migraciones, seguridad, entre otros- que rebasan sus capacidades de acción y de coordinación.

Alfonso Segovia dedica una buena parte de su trabajo al estudio de la situación económica y comercial de los países de la CAN y al examen de la relación que cada uno de ellos mantiene con el resto de miembros y, en particular, con el Ecuador. A continuación, establece las áreas en las que se debería trabajar en una agenda común dentro de la Comunidad Andina de Naciones: comercio exterior, integración política, democracia, narcotráfico, derechos humanos, medio ambiente y agenda social constituyen, según el autor, ejes de una agenda que responda a los intereses y necesidades de los países miembros.

En cada punto propuesto, el autor hace un detallado recuento de la manera en que los distintos países han procedido y de las acciones que deben ser asumidas para dotar a la CAN de una mayor efectividad. El capítulo finaliza con un resumen de la participación ecuatoriana en la Comunidad Andina durante los últimos cuatro años.

El capítulo quinto trata de las relaciones del Ecuador con la ONU y la OEA y fue realizado por Marcelo Núñez. Según el autor, la definición de una agenda que proteja los intereses ecuatorianos en los marcos latinoamericano, hemisférico y mundial, debe partir del análisis de la situación y de los verdaderos requerimientos del país. Un análisis de este tipo -realizado sobre la base de las teorías de relaciones internacionales- permitirá establecer alternativas que, a su vez, se plasmen en temas y objetivos de una agenda de política exterior. Sin embargo, señala el autor, si bien Ecuador necesita replantear su agenda, no es menos cierto que las nuevas condiciones sociales, políticas y económicas también han afectado a los organismos internacionales y a sus respectivas agendas.

Marcelo Núñez revisa la forma en que el poder se manifiesta al interior de la ONU y de la OEA. En estos organismos las decisiones se toman de manera poco democrática, lo que evidencia la necesidad de reformas que propicien una relación menos asimétrica entre los estados miembros.

En este capítulo se hace un repaso de los principios que rigen la actuación los dos organismos internacionales y de los procedimientos que se si-

guen para, a continuación, revisar la manera en que Ecuador ha participado en ellos. Según el autor, la relación que el Ecuador ha mantenido con la ONU y con la OEA ofrece un saldo positivo para el país en la medida en que éste ha logrado ser beneficiario de la cooperación que los organismos ofrecen para el desarrollo y para el mejoramiento de la calidad de vida.

Marcelo Núñez finaliza su trabajo estableciendo los puntos que deberán tenerse en cuenta para una agenda de política exterior ecuatoriana hacia la ONU y la OEA. Con respecto a las Naciones Unidas señala la necesidad de impulsar su reforma y la del Consejo de Seguridad, tratar temas de medio ambiente y desarrollo, promover el desarme y una cultura para la paz, fomentar la justicia y el derecho internacional, condenar el terrorismo internacional, entre los principales. Con respecto a la OEA, enfatiza en la seguridad hemisférica y humana, la democracia, la lucha contra la corrupción, la cooperación para el desarrollo y el medio ambiente.

El siguiente capítulo de este libro, realizado por José Eduardo Proaño, revisa las relaciones que el Ecuador ha mantenido con la Unión Europea. El trabajo inicia haciendo referencia a los intereses que Europa tiene con respecto a América Latina; esta primera parte nos permite entender cómo se ha configurado la relación entre las dos regiones a lo largo de los últimos años y establecer matices dentro de lo que se han denominado los intereses de Occidente. Así, por ejemplo, el autor señala que el principio de “responsabilidad compartida” que pregona Europa con respecto al narcotráfico se diferencia radicalmente de la “guerra antidrogas” estadounidense. Indica también las diferencias en cuanto al apoyo a los mecanismos de integración regional latinoamericanos y los montos de cooperación internacional que provee Europa.

Según José Eduardo Proaño, el acercamiento europeo a América Latina se da en varias dimensiones y supone vínculos históricos, valores y tradiciones políticas comunes que producen un alto nivel de convergencia cultural. En este capítulo se dividen los intereses europeos en “duros” que incluyen seguridad, intereses económicos, régimen petrolero, estabilidad monetaria, narcotráfico y medio ambiente; y “blandos” que hacen referencia a asuntos de índole cultural e ideológica y que dan sustento a la relación política.

Una detallada revisión de la relación Unión Europea-Ecuador durante los últimos años, le permite al autor establecer los ejes de lo que sería una agenda de política exterior ecuatoriana con la comunidad europea. Recoge para ello, además, las opiniones vertidas en el correspondiente taller y defi-

ne tres aspectos como prioritarios: comercio, migración , cooperación internacional e intercambio cultural. Cada uno de estos aspectos es desglosado en subtemas y analizado detenidamente. Plantea como ejes transversales de la agenda los temas de medio ambiente, desarrollo sostenible, desarrollo humano sustentable y justicia social. El tema de la migración, que podría considerarse como un problema coyuntural, es para el autor un punto importante para ser considerado en la agenda por la situación de extrema vulnerabilidad de los ecuatorianos en Europa.

José Eduardo Proaño, termina su estudio haciendo un repaso de las razones por las que el Ecuador debe profundizar su relación con la Unión Europea: el carácter complementario de sus economías, la necesidad de diversificación que evite los riesgos de la dependencia y el principio de corresponsabilidad en la lucha contra el tráfico de drogas y en el cuidado ambiental, son los aspectos más importantes.

El siguiente capítulo fue elaborado por Marco Ponce y trata el tema de las relaciones del Ecuador con la OMC y la Cuenca del Pacífico. El trabajo revisa el proceso de adhesión del Ecuador a la OMC, para luego estudiar la relación entre la agenda de la OMC y la agenda de política exterior ecuatoriana.

Afirma el autor que, en el contexto de la globalización, la agenda de la OMC constituye el principal punto de apoyo para la liberalización comercial y, por tanto, para la consolidación de las nuevas relaciones económicas internacionales. Esta agenda tiene como sus aspectos principales el libre comercio, la liberalización financiera, la protección de inversiones y el derecho de propiedad intelectual. Por ello, sus objetivos giran en torno a la elaboración de normas comerciales y liberalización del comercio, la apertura de mercados, la eliminación de subvenciones en los países desarrollados y trato preferencial y diferenciado para los países en vías de desarrollo (especialmente en lo que tiene que ver con producción agrícola), el cuidado del medio ambiente, la relación comercio, deuda externa y finanzas, la cooperación técnica y la creación de capacidades, entre los más importantes.

La agenda del Ecuador, por su parte, ha estado tradicionalmente dedicada a la defensa de principios universales y permanentes: la coexistencia pacífica y la cooperación internacional, la noción de igualdad soberana de los Estados, el rechazo a cualquier forma de hegemonía, entre otros. Marco

Ponce señala que esta agenda deberá readecuarse para responder a los desafíos del mundo actual; deberá por tanto dirigir sus esfuerzos a la consecución de objetivos relacionados con el desarrollo del país y con el mejoramiento de la calidad de vida de su gente. Para ello, el autor propone una agenda de política exterior ecuatoriana frente a la OMC que contemple los siguientes puntos: agricultura, propiedad intelectual, medio ambiente, cooperación técnica y trato especial y diferenciado. A continuación expone detalladamente los mecanismos utilizados dentro de la OMC para la solución del conflicto que hubo en torno al banano en la década pasada.

Finalmente, el autor expone las razones para insistir en la incorporación del Ecuador a los organismos de la Cuenca del Pacífico; entre ellas, la más importante sería la posibilidad de diversificar mercados y lograr valiosos socios comerciales.

El capítulo octavo, a cargo de Verónica Gómez, trata el tema de seguridad nacional y política exterior. La autora inicia su trabajo con una revisión teórica de las principales corrientes que en relaciones internacionales abordan el tema de la seguridad: el realismo clásico, el neorrealismo, la interdependencia, entre las principales, concluyendo que ninguna de estas teorías da completa cuenta del complejo problema de la seguridad. Ella decide acercarse al tema desde un enfoque más político y sociológico y asumir, por tanto, criterios provenientes de las diferentes vertientes expuestas. Estudia la manera en que el concepto de seguridad ha debido adecuarse a las nuevas condiciones mundiales para pasar de nociones vinculadas exclusivamente a los aspectos militares a una concepción que incluye los problemas de seguridad social, la intolerancia, los conflictos y la incertidumbre ambiental como aspectos diversos que atañen al tema de seguridad.

El trabajo de Verónica Gómez se centra a continuación en el caso ecuatoriano para identificar las políticas que se han propuesto y las acciones que se han ejecutado en torno al tema de la seguridad. La autora afirma que los aspectos más importantes de la agenda ecuatoriana han sido el conflicto colombiano, la seguridad hemisférica, la situación frente a Perú y la forma en que Estados Unidos, en tanto potencia hegemónica, ha determinado el curso que se ha dado a la seguridad nacional.

Un punto de quiebre en lo que ha sido considerado como prioritario para la seguridad ecuatoriana fue la solución del conflicto limítrofe con el Perú. Si antes la agenda estuvo centrada casi exclusivamente en el problema

territorial, a partir de la firma de los acuerdo de paz, la atención se ha dirigido hacia la frontera norte y hacia sus implicaciones a nivel regional, Así, a más del problema militar que el conflicto colombiano necesariamente supone, aparecen nuevos temas de preocupación como la protección de la sociedad civil -especialmente de la zona de frontera, la amenaza al medio ambiente y los problemas comerciales. Por otra parte, el tratamiento del problema colombiano, así como cuanto tiene que ver con la agenda de seguridad hemisférica, se relaciona directamente con los intereses norteamericanos en la región: con la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, fundamentalmente. La relación con el Perú, en cambio, se encuentra en estos momentos marcada por el deseo de los dos países de fortalecer la relación bilateral y de avanzar en los acuerdos de cooperación y confianza mutua.

Finalmente, Verónica Gómez recoge la discusión del taller de seguridad para incorporar apreciaciones y perspectivas de distintos actores en un tema que, a decir de la autora, ha permanecido relegado durante mucho tiempo al ámbito militar. Los aspectos señalados como prioritarios para ser incluidos en una agenda de política exterior en materia de seguridad serían entonces: seguridad social, relaciones con Colombia, derechos humanos, relaciones con Perú y seguridad hemisférica.

Conclusiones

Uno de las metas de este trabajo fue explorar la posibilidad de encontrar nexos de intercambio y sistematización de información que vinculen al análisis académico con la toma de decisiones en política exterior. Si bien la producción de análisis de política exterior en el Ecuador es incipiente,²⁶ las constricciones del orden internacional sobre los estados requieren un procesamiento más ordenado e informado por parte de quienes tienen responsabilidades en la emisión de política exterior; la débil academia ecuatoriana no ha contribuido mucho en ese sentido.

26 Entendiendo la idea de análisis en política exterior como la posibilidad de explicar “por qué” los estados operan de determinada manera, más allá de la simple voluntad de los decisores o de la visión o la constelación de ideas. Esto supone un acercamiento a la naturaleza del sistema o de la estructura del orden internacional, a la forma en que el Estado se organiza y a la capacidad institucional de sus entidades. Ver al respecto, Mohammed Ayoob, *op. cit.*

Además de información actualizada de fuentes usuales, como informes, periódicos y comentarios de pasillo, la toma de decisiones requiere de conceptualización de estrategias y de algún tipo de marco referencial para pensar el mundo en donde esas estrategias se elaboran. Se necesita, además, producir conocimiento sobre la situación estructural y los eventuales recursos con los que se cuenta para alcanzar una meta y cierto tipo de concepción para poder procesar información cada vez más abundante.

Estos elementos marcan la necesidad de romper, al menos en el análisis, con la tradición normativa juricista que se cimienta sobre las fantasías del *deber ser*, que normalmente generan visiones moralizantes e inútiles en los procesos materiales donde se expresa la política exterior de los estados.

Sin embargo, si bien se puede tener aproximaciones críticas a los análisis prevalecientes en países débiles como el Ecuador, también es necesario tener una visión despojada de contemplaciones a propósito de los instrumentos que las teorías proveen para este tipo de países. Conceptualizaciones plausibles sobre cambio en el sistema internacional, sobre la capacidad de resistencia y promoción de instrumentos pacíficos efectivos para la consecución de fines políticos o económicos, sobre las maneras de evitar el conflicto o de ganar disputas entre actores asimétricos en la distribución de capacidades políticas, son temas que las teorías convencionales de relaciones internacionales no han producido y que las vuelve de difícil utilidad para las necesidades de decisores del Tercer Mundo. En definitiva, aunque la producción teórica generada especialmente en los centros académicos anglosajones es indispensable para comprender la naturaleza del sistema internacional desde la perspectiva de los países industrializados, tiene poco que ofrecer para las urgencias ecuatorianas, y explica de cierta manera la arrogante lejanía (o tímido escepticismo) con que son vistas por buena parte de los decisores locales de política exterior.

La utilidad de los estudios, sin embargo, está sujeta a varios riesgos que tienen que ver con la forma cómo se produce no sólo la política exterior, sino toda la política en el Ecuador. En primer lugar, al hecho de que las decisiones no son necesariamente el resultado del procesamiento sistemático de información, sino de un intenso proceso de competencia política y de participación de fuerzas, visiones e intereses de actores específicos. En segundo lugar, que el discurso académico no es más que un insumo y no puede ser un sustituto del proceso regular de toma de decisiones y, finalmen-

te, que las visiones analíticas en sí mismas no pueden necesariamente ser perfectas (no lo han sido nunca) y acertar en sus diagnósticos. Siempre existe la posibilidad de que estén permeadas por teorías falsas o erradas y por datos que pueden interpretarse de múltiples maneras.

Una agenda se justifica ahora porque la política exterior ecuatoriana ha transitado, como Orfeo en el infierno, por los más difíciles y tortuosos senderos, en su calidad de expresión de un estado pequeño con capacidades limitadas por las constricciones del orden internacional, y por la fragilidad institucional que caracteriza a su vida política. La armadura del derecho internacional y la hegemonía de visiones teleológicas no le han servido más a sus intereses que la habilidad poética a ese Orfeo, quien finalmente no pudo escapar a su propia debilidad, y a la tentación de mirar atrás y perderlo todo en ese instante.

Bibliografía

Allison, Graham

1971 *Essence of Decision: Explaining the Cuban missile crisis*, Little and Brown, Boston

Ayoob, Mohammed

1998 “Subaltern Realism: International Relations Theory Meets the Third World”, en Stephanie Neuman, *International Relations Theory and the Third World*, St. Martins Press, New York.

Bonilla, Adrián

1994 “National Security decisión-making in Ecuador: The case of War of Drugs”. Disertación doctoral defendida en la Universidad de Miami.

Brown, Chris

1997 *Understanding International Relations*, St. Martin's Press, New York

CEPAL

2002 Informes 2000 y 2001. Disponibles en www.eclac.cl [Consultada el 3 de junio de 2002]

- Cordovez, Diego
 2000 *Nuestra propuesta inconclusa: Ecuador-Perú del inmovilismo al acuerdo de Brasilia*. Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- Cox, Robert
 1994 “Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales”, en John Vásquez, *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*, Limusa, Barcelona.
- Doyle, Michael
 1997 *Ways of War and Peace*, WW Norton, New York.
- Drejonka, Gerhard
 2001 “Nuevos retos de la política exterior latinoamericana”, en: *Colombia Internacional*, No. 51, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Franco, Andrés ed.
 1998 *Relaciones entre Estados Unidos y los países andinos*, Universidad Javeriana, Bogotá.
- Hey, Jeanne
 1986 “Three building blocks of theory of Latin America foreign policy”, en: *Third World Quarterly*, Vol 18, No.4.
 1992 *Theories of Dependent Foreign Policy and the Case of Ecuador in the 1980's*, The Ohio State University, Columbus.
- Hoffmann, Stanley
 1991 “Una ciencia social norteamericana: Relaciones Internacionales”, en *Jano y Minerva: Ensayos sobre la Guerra y la Paz*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Keohane, Robert
 1981 *Después de la Hegemonía*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph
 1988 *Poder e interdependencia*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Kuhn, Thomas
 1970 *The Structure of Scientific Revolutions*, The University of Chicago Press, Chicago.

- Martz, John
1996 "The fate of a Small State: Ecuador in Foreign Affairs", en H. Muñoz y J. Tulchin eds., *Latin American Nations in World Politics*, Westview Press, Boulder.
- Nye, Joseph
2001 "Globalization's Democratic Deficit", *Foreign Affairs*, Vol 8. No 4.
- Quintero, Rafael y Silva, Erika
2001 *Ecuador, una nación en ciernes*, Universidad Central del Ecuador, Quito (3era ed.)
- Russel, Roberto
1992 *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Smith, Peter
2000 *Talons of the Eagle*, Oxford University Press, Oxford
- Tickner, Arlene
2001 "Colombia: Ambiguous Foreign Policy" Ponencia presentada al congreso de LASA, Washington DC.
- Tucker, Robert
1977 *The inequality of Nations*, Basics Books, USA
- Tulchin, Joseph
1996 "Redefinición de la seguridad nacional en el Hemisferio Occidental: La función del multilateralismo", en Francisco Rojas ed. *Diplomacia de Cumbres*, FLACSO-Chile y Wilson Center, Santiago.
- Waltz, Kenneth
1986 *Teoría de la Política Internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Yépez Lasso, Fernando
2001 *Política Internacional del Ecuador en siglo XXI*, AFESE, Quito.

La Agenda de política exterior

Emilio Izquierdo

Durante la primera mitad del año 2001, se realizó un ejercicio académico para identificar los elementos esenciales que deberían configurar la *Agenda de política exterior del Ecuador*. El programa, consistente en talleres temáticos, reunió a varios actores de los sectores público y privado y de la sociedad civil, en el terreno académico, con el fin de analizar juntos las diversas temáticas y luego esbozar un listado jerarquizado de las prioridades que atiendan los intereses del país en sus relaciones internacionales, tanto bilaterales como multilaterales.

Este objetivo se convirtió en realidad gracias al trabajo coordinado de la Academia Diplomática “Antonio J. Quevedo”, del Ministerio de Relaciones Exteriores, y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO-, con la importante cooperación de la Corporación Andina de Fomento -CAF-. En dicho esfuerzo participaron, con altos niveles de profesionalismo los miembros del X Curso de Capacitación Diplomática quienes, para febrero de 2002 se han incorporado como terceros secretarios de carrera del Servicio Exterior de la República.

A la luz de los notables cambios que se han dado en el mundo en la última década y de cara al siglo XXI, el referido ejercicio académico permitió identificar nuevos elementos que concurran al esfuerzo de la Cancillería ecuatoriana por robustecer y enriquecer la *Agenda de política exterior*.

Resultó, por tanto, extremadamente oportuno realizar tal esfuerzo precisamente porque dichas transformaciones han repercutido universalmente y han cambiado algunos de los más recientes temas de preocupación diplo-

mática para el Ecuador.

Este ejercicio ha brindado la gran oportunidad a los cursantes de la Academia Diplomática del ministerio de Relaciones Exteriores, para realizar investigaciones sobre los temas tratados a lo largo de los talleres, constituyendo un verdadero equipo de investigadores que colaboraron directamente en este ejercicio y en el procesamiento de textos sobre las materias discutidas.

Las reflexiones y propuestas serán presentadas a las correspondientes autoridades para su adecuado procesamiento y consiguiente toma de decisiones que, a partir de los intereses nacionales, lleven a la formulación de prioridades para la acción diplomática, donde los temas de política exterior estén plenamente jerarquizados, sistematizados e identificados.

El proceso permitirá institucionalizar la revisión constante de la Agenda y sus elementos constitutivos, mediante la aplicación de mecanismos fluidos de comunicación entre la Cancillería y los diferentes actores nacionales, con visión moderna de los temas y la aplicación de estrategias que permitan atender en forma profesional y especializada los intereses del Estado, y la participación intensa y efectiva del Servicio Exterior de la República.

Esa referencia se hace concretamente respecto del simbolismo excepcional que constituyó la caída del Muro de Berlín y las consecuencias derivadas de este hecho, las cuales son preponderantemente militares, políticas y económicas. El derrumbe del comunismo y su presencia en la escena mundial por varias décadas, son ahora episodios históricos. Como consecuencia de tales acontecimientos, se ha impuesto rigurosamente el liberalismo económico, el cual presenta nuevas inquietudes, particularmente dentro de sociedades con menor desarrollo y con dificultades para concretar una participación más significativa en el agresivo mundo de los negocios internacionales.

Los cambios en el mundo, por un lado, y la definición de las fronteras, por otro, como hechos en proceso de consolidación, o consolidadas definitivamente, llevan ahora a tomar conciencia sobre la necesidad de destinar, a tiempo completo, el esfuerzo y recursos a temas y objetivos relacionados con el desarrollo económico. Con la dinámica de las nuevas realidades se hace indispensable asignar a esos temas las prioridades que verdaderamente tienen. A esa lista habría que añadir los nuevos asuntos que serán identificados por la propia dinámica de las actuales relaciones internacionales. En ese contexto, se hace indispensable un ensayo de evaluación de los variados aspectos y

niveles de las relaciones bilaterales, particularmente respecto de los países vecinos y de aquellos con los cuales tenemos, o queremos tener, el mayor grado de contactos comerciales. Hacia esa dirección se dirigen especialmente los elementos de cooperación y negociación.

Si bien los organismos internacionales tradicionales atraviesan por períodos de crisis, no se puede desestimar su papel cada vez más preponderante en el desarrollo. En esa misma línea, y hasta cierto punto con mayor importancia, actúan los organismos regionales; éstos han recibido renovado impulso y dinamismo irreversibles. Para participar adecuadamente en ellos, es preciso tener las ideas claras sobre lo que el país quiere obtener en su beneficio; y, por tanto, tratar los temas que le interesan, con estrategias y metas pragmáticas. Dentro de este esquema habría que ejercitar permanentemente un esfuerzo por conocer mejor los métodos de trabajo de esos organismos, sus niveles de negociación y, a la postre, utilizar los mejores mecanismos para obtener resultados de utilidad para el país.

La Cancillería trabaja intensamente con miras a consolidar un segmento importante de su agenda que atienda su responsabilidad respecto del desarrollo económico del Ecuador; los talleres celebrados apuntaron precisamente en esa dirección, razón por la cual ha sido adecuadamente respaldada esta iniciativa, ya que en ella están involucrados los diversos actores nacionales que participan en el esfuerzo por el crecimiento económico del país, lo cual se traducirá en oportunidades para que sus ciudadanos actúen como motores del desarrollo.

La llamada globalización ha acelerado algunos procesos y han surgido nuevas preocupaciones internacionales. Con oportunidad de los talleres justamente se analizaron estas nuevas corrientes, tendencias y fenómenos, con la finalidad de adaptarlas a nuestro cotidiano desempeño como país inmerso en el dinámico escenario internacional.

Precisamente en esa labor tuvimos la oportunidad de revisar la realidad nacional de manera profunda pues estamos convencidos de que una buena diplomacia, es decir, una correcta política exterior, se nutre ante todo de los asuntos que conciernen al país; lo que significa una diplomacia que parta de las necesidades, apremios y objetivos internos.

Por ello fue indispensable la participación directa, en este ejercicio y posteriormente como asistencia en la toma de decisiones, de todos los sectores que conforman esa realidad nacional: público, privado y, cada vez con

mayor energía, la sociedad civil, y los sectores sociales, que cubren todos los segmentos de la vida nacional e internacional. La sociedad civil, con su proyección universal, se ha convertido en verdadero protagonista directo de la vida internacional.

En esa línea, la globalización económica, ejercida preponderantemente por las empresas privadas transnacionales, es ahora materia que los servicios exteriores están comprendiendo y para lo cual aportan con iniciativas válidas dirigidas hacia el mejor manejo y aprovechamiento de los desafíos de la mundialización.

El seguimiento y solución a esos nuevos desafíos, tales como el fenómeno de la migración, la internacionalización de la delincuencia, el narcotráfico, el lavado de dinero, el desplazamiento de personas, el tráfico ilícito de armas, la urgencia de la integración interna e internacional, la apertura de mercados y de la inversión extranjera, han sido, entre otros, los temas que hemos abordado en los referidos talleres.

La Cancillería ecuatoriana quiere robustecer de manera ágil su Agenda de política exterior con los importantes aportes que se han dado en el desarrollo de este programa académico. Para ello existe la apertura y deseo de proyección interna hacia el país, así como la búsqueda por enriquecerse con los puntos de vista del sector privado y de la sociedad civil. El papel de esos sectores en la formulación de la política exterior permitirá reflejar, con mayor acierto, la realidad interna, con la finalidad de concretar plataformas de consenso sobre políticas nacionales dentro de una Agenda rica y coherente.

El sector privado y el sector público deben coordinar acciones porque, en materia internacional, ninguno de los dos podría funcionar aisladamente. El uno necesita del otro y viceversa. Ambos sectores deberán prepararse para trabajar mejor en conjunto. La diplomacia ofrece las vías, los esquemas, las oportunidades y el contacto con los actores, que permiten al sector privado potenciar sus actividades. Por su lado, el sector público, sin la activa presencia del sector privado no tendría posibilidades de llevar adelante la agenda económica necesaria para el desarrollo del país.

En la preparación y manejo de la Agenda, que es un ejercicio permanente y dinámico, están involucrados los principales lineamientos para alcanzar el más óptimo rendimiento del trabajo diplomático en el campo bi-

lateral, multilateral y sobre los temas especiales de política exterior; sin descuidar la importancia que tiene el Derecho Internacional, como el esquema legal universal que sostiene el peso de las relaciones entre estados y permite acciones por la vía de la razón y no de la fuerza.

Hay que terminar con el prejuicio de que el diplomático solamente cumple una función de mero informador. El desarrollo tecnológico permite incluso, en gran medida, limitar esa función. El diplomático moderno es un profesional altamente capacitado, que tiene como objetivo promover acciones sobre la base de la cuidadosa y aguda observación, identificando las mejores oportunidades para el país. La diplomacia moderna, por otro lado, con imaginación, debe proponer estrategias que permitan ejecutar de mejor forma las políticas emanadas de las autoridades. En definitiva, el diplomático moderno es cada vez más protagonista e impulsor.

El diplomático moderno es un observador avezado de la realidad interna del país donde se encuentra acreditado, así como también de los fenómenos que influyen en las relaciones internacionales. Ello le permite medir los alcances y limitaciones de sus actividades.

La base de una buena y exitosa negociación es la formación moral del diplomático, quien, guiado por principios de derecho internacional, de equidad y la razón, debe estar respaldado en virtudes personales, indispensables, como honorabilidad, ética, verdad, precisión, paciencia, modestia, lealtad, conocimiento, discernimiento, prudencia, destreza, valor y tacto.

Por lo tanto, quien ejerce la diplomacia, debe ser ante todo un profesional preparado para este oficio a través de una carrera que le permita llegar al dominio de la profesión sobre la base de constante y permanente estudio de la realidad de su país y de la realidad del mundo; así como mediante el empleo de la experiencia como su herramienta más valiosa para el eficaz cumplimiento de sus responsabilidades. La tendencia mundial apunta, cada vez más, a la utilización de profesionales en todos los niveles jerárquicos de la diplomacia.

Todas esas condiciones son indispensables porque el diplomático sirve a su país y defiende con patriotismo los intereses de su patria en el exterior y para ello debe estar preparado, con profundos conocimientos de su realidad. Este ejercicio está basado en una estructura política que se genera y ejecuta mediante los niveles de decisión conformados por los órganos de las relaciones internacionales.

El papel de la Cancillería ecuatoriana es fundamental, no solamente en la ejecución de la política exterior que proviene del poder ejecutivo, sino en el ejercicio permanente, responsable, de formulación y actualización de la Agenda de política exterior que refleje, por un lado, de manera precisa la realidad del país, y, por otro, el conocimiento de las complejidades del mundo. El objetivo es ejecutar de manera solvente la función de defensa de los intereses nacionales en el exterior.

Con la caída del muro de Berlín, en la última década del siglo XX se produce transformaciones no solamente en el mapa, particularmente europeo, sino, fundamentalmente en el terreno de las relaciones internacionales. Este fenómeno, que implica el fin de las ideologías contrapuestas, marca también el final de la desconfianza internacional, al menos la que estaba vigente con el fenómeno de la bipolaridad entre capitalismo y socialismo, que se transforma en la mundialización o globalización con lo que se quiere denominar a todo lo que ocurre hoy en el mundo.

Los hechos vertiginosos producen consecuencias políticas y económicas que son parte de la agenda actual de todos los países. Especiales estudios se hacen respecto de la globalización ideológica y sus diferentes expresiones dentro de los mecanismos multilaterales, donde han adquirido relevancia inusitada.

Es importante resaltar los hechos relacionados con la economía de mercado, la democracia representativa y hasta se podría hablar de la globalización de la delincuencia, a través del narcotráfico y el lavado de dinero.

Estados Unidos aparece como la potencia mayor, aunque seguida muy de cerca por la exitosa estructura de integración económico-política que constituye la Unión Europea, con todas sus potencialidades. No se puede soslayar en este contexto, la creciente participación y liderazgo de países como China y Japón.

Con la tan recurrida palabra globalización, se quiere entender y denominar a los varios y vertiginosos hechos producidos en la última década, los cuales tienen relación fundamentalmente con los que se ha llamado democratización de la tecnología, democratización de la información y democratización de las finanzas, condiciones destinadas a hacer posible que todas las naciones del mundo formen parte, privilegiada o marginalmente, de la sociedad global.

Con ello se pretende demostrar que muy pocas cosas que ocurren en el campo político y económico están aisladas o desvinculadas de la proble-

mática universal, ejercicio que puede adoptar formas perversas al imponer, ideológicamente, reglas universales de comportamiento que concluyan, a la postre, en el advenimiento de procesos económicos colonialistas que eliminen, aíslen y destruyan sociedades y naciones que hoy luchan por alcanzar niveles de desarrollo dignos y justos.

Esto hace cada vez más prioritaria la participación de los países en los foros internacionales, donde se presentan y debaten posiciones y se encuentran soluciones a los graves problemas de la humanidad. También se hace indispensable incrementar las relaciones entre iguales, es decir, las llamadas relaciones sur-sur, como mecanismo de supervivencia.

Adicionalmente, hay que consignar que ahora, a más de los estados, sujetos naturales del derecho internacional, el ser humano ocupa una importancia preponderante igualmente como sujeto de derecho internacional y para demostrar ello basta señalar la universal preocupación y atención a los derechos humanos.

En el contexto de las relaciones internacionales de esta hora, juega un papel de enorme relevancia la participación ciudadana, o la llamada sociedad civil, que promueve, estimula e impulsa la solución a los problemas contemporáneos, particularmente el ya mencionado de los derechos humanos, así como el medio ambiente, la delincuencia transnacional organizada y el control de armamentos, entre otros temas.

La situación de los países en vías de desarrollo, como el Ecuador, lleva necesariamente a una seria reflexión sobre el papel que deben desempeñar las diversas estructuras institucionales. En esa línea, es particularmente importante el papel de la diplomacia, si se toma en cuenta la necesidad de recursos, de capital, de cooperación y especialmente de oportunidad de negocios que beneficie la exportación de productos y el fomento de las inversiones. En ese sentido, el desarrollo económico y alivio de la pobreza son los objetivos esenciales y fundamentales del trabajo de la diplomacia ecuatoriana para las próximas décadas.

Para lograr esos objetivos, de tanta relevancia, se hace preciso contar con la vinculación del sector público, el privado y, en general, la sociedad civil, a base de la constante y positiva comunicación y colaboración en la ejecución de los diferentes proyectos que están siendo ahora identificados.

Otro sector prioritario constituye el de la cooperación vecinal y desarrollo fronterizo. Los antiguos "vecinos distantes" pueden demostrar enor-

me capacidad de cooperación para su desarrollo económico. Por otro lado, comisiones de vecindad han demostrado una enorme capacidad e imaginación en concretar innumerables puntos de desarrollo, básicamente con el activo intercambio turístico, cultural y educativo.

Con el fin de la “Guerra Fría”, que ha marcado la vigencia de la economía de mercado y de la democracia representativa, los gobiernos y ministerios de relaciones exteriores están empeñados en un serio replanteo de sus políticas externas, a la luz de los movimientos y cambios en la agenda internacional y los rumbos que debe tomar la diplomacia para enfrentar los nuevos desafíos, tales como: migración, democracia, seguridad, liberación del comercio, integración, combate a la pobreza extrema, derechos humanos, narcotráfico, delincuencia, lucha contra el deterioro ambiental y, de manera predominante, el desarrollo humano.

En su presencia internacional el Ecuador no debe descuidar el rol de la cultura en las relaciones internacionales. En este sentido, Benjamín Carrión, el mayor artífice del pensamiento cultural ecuatoriano, nos dejó un legado de confianza y optimismo sobre nuestra verdadera identidad, de pueblo consagrado a la creación artística. Por eso, nuestra diplomacia tiene que ampliar sus planes de promoción de los valores culturales del país a través del mundo. Proyección internacional que debe reflejar el pluralismo cultural y de lengua como la mayor riqueza del país.

Al mismo tiempo, el rol de la cultura en las relaciones internacionales requiere un conocimiento profundo de las realidades culturales de otros pueblos, para comprender mejor el grado de relaciones e incrementarlas sobre la base de la plena identificación de los valores y realidades de otras naciones. La práctica del mutuo conocimiento cultural dará un mejor resultado a la comunicación y el respeto, como base esencial de toda buena relación humana.

Aunque eliminados los peligros a la seguridad nacional producidos por los ancestrales conflictos que ya fueron resueltos, no se deben descuidar las amenazas a la integridad y soberanía que pueden producir los nuevos conflictos internacionales causados por la delincuencia, el narcotráfico y la subversión. Esto requiere de una política de prevención altamente calificada y tecnológicamente eficiente. En este contexto, la cooperación internacional, el respeto a la integridad territorial y la no injerencia en asuntos internos de otros estados siguen vigentes y deben ser temas de permanente vigilancia.

En materia de derechos humanos, la diplomacia ecuatoriana y el país, han reflejado un liderazgo, que se mantendrá en los foros internacionales sobre la materia solamente con la persistencia en mantener limpia la hoja de práctica interna. La presencia del Ecuador en los foros mundiales de derechos humanos demuestra la enorme aceptación internacional al trabajo del Ecuador. La especial atención que ha dado el país a la promoción de los derechos humanos y al respeto de las libertades individuales ha dado como fruto la constitución del Plan Nacional de Derechos Humanos, como un modelo pionero en América Latina, en cuya preparación participaron varias instituciones del Estado y, activamente, la sociedad civil. Actualmente es el propulsor de una Carta Andina de Derechos Humanos, cuya propuesta ha iniciado su recorrido de consultas hasta su aprobación presidencial.

La globalización tiene directa relación también con los esquemas de cooperación en diversos campos. De allí que la cooperación para el desarrollo abre las puertas a las oportunidades de intercambio comercial y tecnológico indispensables para los países con planes serios de progreso.

El fortalecimiento de la democracia es otro de los pilares fundamentales para afrontar el futuro. Es preciso robustecer las instituciones democráticas para hacerlas más participativas. No se pueden mantener esquemas democráticos sustentados únicamente en procesos electorales, sino ir más allá, hasta lograr una participación universal de la población en la vida del Estado. Una democracia madura y transparente permitirá acrecentar el prestigio internacional del país, que refleje una situación política y social interna sana. Dicho en otras palabras, una buena democracia es la mejor carta de presentación y de prestigio internacional.

La corrupción desvía recursos y acciones administrativas hacia fines protervos y crea un ambiente internacional de absoluta desconfianza que, a la postre, aísla a los países afectados de la posibilidad de participación en la maquinaria de progreso y desarrollo. El imperativo de terminar con esta enfermedad corresponde a las instituciones, pero también es responsabilidad de la población en general.

La admisión del Ecuador como miembro de pleno derecho del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico –PECC–, obliga a mantener una activa participación diplomática en la importante región de la Cuenca del Pacífico. Se trata de un organismo clave que permitirá la consolidación del Área de Libre Comercio Asia-Pacífico, la cual, por su enorme extensión,

constituirá la zona de libre comercio más grande del mundo, con 2.400 millones de personas, abarcando un 60% del comercio mundial. Nadie puede desestimar la importancia que tiene para el Ecuador esta relación. El futuro de nuestras relaciones y las oportunidades ciertas de beneficio para el desarrollo del país estará en función de los intercambios y la atracción de capitales que podrían darse dentro de nuestra participación en este esquema.

La Cancillería ha llegado al establecimiento de la llamada consolidación de la Red Comercial Externa –REDEX-, por medio de un convenio entre la cancillería y la Corporación para la Promoción de Exportaciones e Inversiones –CORPEI-, en virtud del cual han iniciado su pleno funcionamiento 17 representaciones que cubren cinco continentes. Diplomáticos de carrera, adecuadamente adiestrados, están sirviendo de enlace entre las necesidades del país y las ofertas externas. Es decir, el ejercicio pleno de una diplomacia al servicio del desarrollo del país.

La diplomacia ecuatoriana está enfocando sus actividades también hacia el tratamiento político del problema de la deuda externa, con la finalidad que sea adecuadamente comprendido que la reestructuración de la deuda se deriva de la trágica coincidencia de la crisis financiera internacional, el devastador efecto del fenómeno de El Niño y las recientes crisis democrática y económica.

Uno de los más dramáticos retos que tiene la diplomacia para las próximas décadas constituye el tema migratorio. La crisis económica y social que afecta a la mayoría de países en vías de desarrollo está produciendo un verdadero éxodo de ciudadanos que emigran a países en desarrollo, de Norteamérica y Europa, fundamentalmente, en busca de mejores ingresos y nivel de vida que no encuentran en sus países. Ecuador no está apartado de este fenómeno y lo siente cotidianamente. Esta situación obliga a que la Cancillería asuma la responsabilidad de proporcionar, a través de sus embajadas y consulados en el exterior, la asistencia y ayuda necesarias al ecuatoriano que ha salido de su patria. Para ello se están creando los mecanismos más idóneos para cumplir con esta prioritaria responsabilidad del Estado a través del servicio exterior.

Para el desarrollo del país hay que fortalecer la producción y el aprovechamiento de los recursos. Especial importancia tiene en este sentido la explotación de los frutos del mar y su defensa basada en leyes universales.

El medio ambiente, su protección y defensa, constituye otro de los elementos esenciales de atención por parte de la diplomacia. Desde luego que, sin descuidar el uso racional de los recursos, la protección del medio ambiente redundará en aspectos tan fundamentales como los de salud pública. Las reservas ecológicas tienen que ver con la prolongación del bienestar y calidad de vida de la población. Es ahora un gran tema de debate y acuerdos multilaterales, pero debe concitar la prioridad de las políticas internas. Las ciudades deben estar libres de la malsana contaminación que afecta la salud colectiva en forma alarmante. La cooperación internacional y el buen manejo de las negociaciones multilaterales, que produzcan beneficios para el país, deben estar cuidadosamente orientadas y estratégicamente llevadas a cabo.

En consecuencia, la diplomacia ecuatoriana no solamente debe mantener sus actividades hacia el exterior, lo cual constituye evidentemente su finalidad esencial, sino abrir su agenda hacia el interior y nutrirse de la realidad del país. Ese es el enfoque que la Academia Diplomática está implementando porque en sus nuevos cursos, con la visión clara que la diplomacia es ante todo y sobre todo representación de los intereses del país y esos intereses están en todos los campos: sociales, políticos, económicos, comerciales y culturales. Es decir, los desafíos apuntan a su participación en el desarrollo humano, en forma complementaria y profundamente relacionados entre ellos: política, cultura, economía.

Respecto de la presencia del Ecuador en los principales organismos internacionales, la OEA constituye el más importante foro político de la región para el diálogo multilateral y la toma de decisiones en beneficio de las naciones. Particular atención se debe dar al Consejo Permanente, para las cuestiones políticas, y al Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, es decir, los asuntos económicos relacionados con la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo económico.

En términos generales, existen importantes coincidencias en las agendas de la OEA y de la ONU, salvando, evidentemente, los ámbitos de acción y alcances, el uno regional y el otro universal; el sistema interamericano siempre acusó debilidad, por la falta de voluntad política. Sin embargo, en años recientes ha adquirido el impulso del proceso de las cumbres de las Américas y su seguimiento institucionalizado.

En el referido foro, al mando de los jefes de Estado y de Gobierno, la capacidad de toma de decisiones está ahora concentrada al más alto nivel, es

decir, se ha constituido una “diplomacia presidencial”. Esa circunstancia ofrece una suerte de alternativa viable para que sus acuerdos tengan efecto práctico.

Entre los temas prioritarios del esquema iberoamericano podrían citarse los siguientes: fortalecimiento de la democracia, defensa y protección de los derechos humanos, paz y seguridad, lucha contra el narcotráfico, telecomunicaciones, lucha contra la corrupción, cooperación técnica, modernización del Estado, integración económica, comercio internacional, defensa y protección del medio ambiente, desarrollo sostenible y promoción de la cultura.

Existen, por tanto, metas claras que bien podrían implementarse con los mandatos de la Cumbre de las Américas, particularmente en lo relativo a la promoción de la participación de la sociedad civil, así como lo vinculado al apoyo del proceso de creación de un Área de Libre Comercio de las Américas, desafío muy significativo para el Ecuador a partir de mayo de 2001 en que asumió la presidencia del ALCA. Especial énfasis habrá en su participación en el comité de negociaciones comerciales y en los grupos de negociación.

Desde luego que el sistema de Naciones Unidas tiene en su agenda otros múltiples temas, la mayoría de los cuales tiene que ver directamente con el desarrollo social y económico, precisamente con el afán de que la organización adopte definitivamente dentro de sus metas prioritarias la atención a las necesidades de los países en desarrollo.

La acción diplomática en Naciones Unidas está orientada básicamente en las siguientes áreas: paz y seguridad, desarrollo económico y social, derechos humanos, asuntos humanitarios, y derecho internacional.

La globalización, particularmente de los mercados financieros, ha determinado ajustes en los movimientos de capital, del crédito y por tanto de la economía de todos los países. Por eso se requiere identificar, a la brevedad posible, las reglas que permitan establecer un adecuado manejo de la economía global con el solo objetivo de enfrentar, sin mayores traumas, los problemas producidos. Particular atención debería recibir la eliminación de trabas y medidas proteccionistas, que haga viable una mejor libertad de comercio. Se debe insistir en las negociaciones de otras etapas para las relaciones norte-sur, con miras a lograr nuevos esquemas financieros y un más adecuado régimen comercial que contemple las necesidades de todos.

La “Asistencia oficial al Desarrollo” es una instancia de Naciones Uni-

das donde se puede trabajar con mayor regularidad, por la importancia que tiene para el objetivo básico de la política exterior orientada al desarrollo.

En la dinámica de las relaciones internacionales, la solución de varios de los problemas diarios de las poblaciones, depende de las decisiones que pueda tomar colectivamente la comunidad internacional. Por eso se vuelve indispensable trabajar intensamente en el programa de la “nueva cooperación internacional”, que significa claramente el acceso al conocimiento. El desafío que hoy enfrenta el sistema de Naciones Unidas es proporcionar un cierto orden para la globalización y que ésta sirva para al desarrollo de los pueblos, a través de la incorporación del conocimiento científico y tecnológico.

El sistema de Naciones Unidas también ha establecido mecanismos que permitan espacios de tratamiento y programas tendientes al alivio y reducción de la deuda externa de los países del tercer mundo para que se proyecten en beneficio del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza.

La promoción del libre comercio en todos los niveles, es otra de las prioridades para la agenda de política exterior. La globalización no puede convertirse en factor que determine el aislamiento y la destrucción de las economías menos desarrolladas. Por eso, se debe buscar, en todos los foros de negociación, la vigencia de la equidad en las relaciones entre los estados en materia de oportunidad y promoción económica. Un manejo justo que también beneficie a los pequeños.

Los seres humanos están en el centro de todas las acciones de las Naciones Unidas, por eso hay que favorecer los esfuerzos para su defensa, protección y desarrollo, porque la más importante responsabilidad de nuestras sociedades es mejorar la calidad de vida de la gente. Aquí son preponderantes los temas de la mujer, la infancia, la salubridad y la educación.

El tema migratorio, aunque insuficiente aún en la agenda de Naciones Unidas, tiene que ser objeto de preocupación y acción de la comunidad internacional por sus repercusiones en las relaciones internacionales. Ecuador podría tener iniciativas para impulsar programas no solamente destinados a la protección sino también en la atención a todos los problemas legales y económicos.

Sobre el desplazamiento de personas, el sistema del ACNUR ha dado muestras de gran solvencia en el manejo de este problema y Ecuador recurrir a este organismo no solamente para atender situaciones dadas sino, sobre todo, para prevenirlas.

Las responsabilidades que implica la globalización tienen que ver, en materia multilateral, con una política sustentada en principios de derecho internacional, sobre los que no se puede claudicar ni siquiera en beneficio de una meta circunstancial.

La activa y comprometida participación en foros internacionales, especialmente de las Naciones Unidas sobre desarme internacional y reducción de armamentos, en sus dos vertientes, las armas de destrucción en masa y las armas convencionales, constituye una verdadera necesidad porque esta materia está íntimamente ligada a los programas de desarrollo de los países más pobres de la tierra. Resulta esto tan evidente y lógico solamente haciendo una comparación simple de costos: si los recursos humanos y financieros que ahora emplea la industria de armamentos y el tráfico ilícito de armas, se emplearían en programas de desarrollo, se lograría una notable diferencia en el desarrollo económico.

En otras palabras, este esquema se aplica especialmente en asuntos relativos al desarme internacional, entendido como un objetivo primordial de la comunidad internacional, en su doble sentido: como promotor en la consolidación de la paz y como alternativa de recursos económicos destinados al desarrollo. La posición de un país que no persigue poderío militar requiere esa línea de acción. Los temas de mayor actualidad son la consolidación de las zonas libres de armas nucleares, el rechazo de cualquier acto contra el proceso de eliminación de las armas nucleares, tales como los ensayos; los esfuerzos por el desarme convencional, particularmente el trabajo destinado a la concreción de políticas multilaterales para eliminar el tráfico ilícito de las llamadas armas pequeñas y ligeras

Naciones Unidas trabaja tenazmente en los programas de lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas de discriminación e intolerancia, así como por el respeto de la diversidad étnica y cultural. Un elemento esencial en el nuevo esquema de las relaciones internacionales está dado por la importancia de la cultura, tal como ya se anticipó en este estudio. Los conflictos de esta hora ya casi no se producen por factores políticos, parecería que las motivaciones culturales y étnicas son las que imponen una conducta de agresión y conflicto. Corresponde a la moderna diplomacia, entonces, entender estos factores adecuadamente en su proyección internacional.

El terrorismo parece ser el nuevo enemigo de las buenas relaciones internacionales. Se lo debe combatir con la cooperación, un más sano trata-

miento de los aspectos relativos al desarrollo y una mejor integración cultural. Es decir, aquí es esencial el empleo de mecanismos justos para atender los problemas más agudos de la humanidad, los cuales tienen que ver con los comportamientos políticos, económicos y culturales. Este mal debe ser eliminado con estrategias que atiendan la totalidad de sus alcances y el origen de sus motivaciones.

Sobre la protección del medio ambiente se han concluido varios instrumentos internacionales en los últimos años. En el centro de esta normativa está la Cumbre de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que aún requiere adicionales impulsos para hacer realidad sus postulados. Ecuador debe ejercer un papel diplomático protagonista en esta materia por ser de interés prioritario, como elemento clave para el desarrollo de las actuales y futuras generaciones. Para Ecuador es fundamental tener consistencia y capacidad de negociación en esta materia que está siendo altamente especializada y que exige un correcto seguimiento. La comunicación y la cooperación estrecha con la sociedad civil es necesaria para respaldo de las políticas nacionales, el cumplimiento de los compromisos internacionales, y la formulación de nuevos y renovados programas de protección, conservación y desarrollo sostenible.

Las implicaciones que tiene para el país la lucha contra el narcotráfico hacen también de este asunto prioritario en política exterior. Sin embargo, se trata de un tema que solamente se puede resolver con la asistencia y cooperación internacional. Es un objetivo multilateral y en Naciones Unidas se ha avanzado sustancialmente. Aquí conviene incluir el tema relativo a la campaña contra el crimen transnacional organizado, nuevo en política internacional, sobre cuya materia el sistema de Naciones Unidas está actuando con el objetivo de crear mecanismos de alerta y protección urgente porque afecta diariamente la vida y seguridad de las personas.

En cuanto al Consejo de Seguridad, como órgano regulador de la paz y seguridad internacionales, es imperativo una intensa participación en las labores tendientes a su reforma, fundamentalmente respecto de los métodos de trabajo y su transparencia, así como la progresiva eliminación del derecho al veto. La ampliación del número de sus miembros no puede atender aspiraciones particulares, sino traducirse en verdadera opción al servicio de las necesidades más apremiantes de las regiones en desarrollo.

Se debe incrementar también la participación activa en los programas y acciones de las fuerzas de mantenimiento de la paz. Las Fuerzas Armadas bien podrían tener una importante alternativa de actividad profesional involucrándose en la campaña internacional por la paz. Ello implica un compromiso de acción humanitaria que otorga enorme prestigio al país participante en la resolución de los conflictos internacionales por la vía de la cooperación y compromiso con las causas de la humanidad. Es un deber, como nación pacífica, participar en las fuerzas de paz de las Naciones Unidas.

El funcionamiento de la Corte Penal Internacional tiene interés relevante para la lucha contra el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad. Se trata de una gran conquista de la comunidad internacional a la que habría que brindarle el mayor respaldo en su proceso de consolidación.

Ecuador ya tiene experiencia en lograr el apoyo de la comunidad internacional para atender las consecuencias de los desastres naturales, basta recordar el trabajo hecho sobre el último Fenómeno de El Niño.

Es necesario influir en el proceso de reforma de Naciones Unidas con la finalidad de alcanzar la democratización de las relaciones internacionales, de tal modo que los temas económicos sean tratados desde la óptica del desarrollo.

Para llevar adelante una política coherente en los organismos internacionales es fundamental tener un conocimiento profundo de su funcionamiento, sus personeros, así como el ámbito político en el cual se desenvuelven las negociaciones, los contactos, la toma de decisiones y la influencia requerida para llevar adelante temas de interés nacional

El sistema de poder en Naciones Unidas está básicamente centrado en los bloques políticos de consulta y negociación: Movimiento de Países No Alineados; Grupo de los 77, más China; Unión Europea; países industrializados y países en desarrollo; grupos regionales y otros (andino, árabes, África). Es conveniente que Ecuador impulse líneas de acción dentro de los esquemas del Grupo de Río, con agenda sobre Naciones Unidas; y, con la Comunidad Andina, que tiene adoptados los lineamientos de una política exterior común.

Todos esos temas están hoy en la agenda internacional. Habría, por tanto, que tratarlos con imaginación, enfrentarlos con lenguaje directo y mucho pragmatismo.

La diplomacia moderna, concentrada en los intereses del país en el ex-

terior, debe reestructurar constantemente la agenda de política exterior. Simultáneamente, desarrollar una atenta capacidad de análisis político y buscar la oportunidad económica, mediante la habilidad de comunicación y negociación, certero conocimiento sobre los intereses internacionales existentes en las áreas donde se actúa —en los niveles mundial, regional y bilateral— y, evidentemente, determinación clara de las prioridades políticas y las estrategias económicas que interesa desarrollar en el futuro.

Los temas de las agendas tanto de la OEA como de la ONU cada vez involucran la participación mayor de la sociedad civil, por la propia naturaleza de esos temas. Resulta, por tanto necesario que los agentes de la política exterior también tengan un diálogo y colaboración directa con la sociedad civil en el manejo de los temas.

Esa comunicación debe ser indudablemente fluida, fundamentalmente entre los diversos órganos de las relaciones internacionales, para lo cual requiere un conocimiento profundo de los temas, en un lado y otro de la gestión, lo que implica permanente investigación, utilización y procesamiento profesional de la documentación.

Las prioridades políticas y económicas deben estar plenamente identificadas y sus estrategias marcadas para las próximas décadas. En este contexto, es preciso, igualmente, conocer las estrategias que en esos campos tienen los otros países, sin perder de vista que las fronteras tienen cada vez menos significación frente a los esquemas multilaterales.

Es fundamental mantener negociadores especialistas, presentes en todos los foros de su especialización, como la única forma de mantener adecuadamente la política y el seguimiento que permita obtener resultados positivos para el país.

La conclusión lleva a concretar los objetivos esenciales de la Agenda de política exterior del Ecuador en tres grandes campos: el político, para el cual se requiere el conocimiento profundo de la realidad interna del país y la identificación de sus intereses; el cultural, que permite identificar adecuadamente el rol de la cultura en las relaciones internacionales, no solamente como instrumento para la promoción de los valores nacionales en el exterior, sino también, como el mejor esquema para conocer y comprender las otras culturas y establecer puentes de entendimiento y cooperación basados en el respeto y la tolerancia; y, por último, el económico, sobre la base de un trabajo serio y sistemático de la diplomacia en función del desarrollo humano.

Proyecto de agenda de política exterior: Ecuador - Colombia

Juan Carlos Sánchez T.

Síntesis histórica de la realidad colombiana

Si bien la compleja relación bilateral que ahora existe entre Colombia y Ecuador se ha definido fundamentalmente en los últimos cinco años, es importante incluir en este trabajo una síntesis de los principales temas que han marcado, en términos históricos, la realidad colombiana con el fin de entender el proceso que ha configurado la relación actual. En esta síntesis enfatizaremos en el enfoque político, sobre todo alrededor de los problemas de insurgencia¹ y narcotráfico, porque éstas constituyen las dos principales problemáticas de Colombia y se han convertido en las dos preocupaciones fundamentales de Ecuador frente a su vecino del norte.

Si bien las experiencias de lucha guerrillera en Colombia se remontan a finales del período colonial, el problema de la guerrilla como un fenómeno social generalizado se da en el siglo XX y se relaciona con el apareamiento la violencia también en tanto fenómeno social. Esta realidad tiene profundas causas políticas, sociales y económicas, entre las que podemos resaltar:

1 Tal como lo afirma Rangel, “El conflicto armado con las guerrillas en Colombia tiene que plantearse de manera consecuente como un problema político y asumir todas las consecuencias de este planteamiento. Esto significa reconocer que en la base de su dinámica hay una disputa de poder que está condicionada a las leyes propias de los enfrentamientos políticos...Es un problema de correlación de fuerzas y de apreciación de las posibilidades del enfrentamiento hacia el futuro” (Rangel 1999: 31).

- Un sistema político excluyente, en el que no existe un proceso masivo de ciudadanía, sino más bien el acaparamiento del poder y de la capacidad de decisión por pequeños grupos de elites económicas. Esta elites, desde el siglo XIX, se han convertido en los dirigentes de los dos grandes partidos de Colombia: el conservador y el liberal, partidos que han controlado el poder hasta la última década del siglo XX.
- Un desarrollo económico -basado en la explotación de café y minerales- también excluyente, que deja fuera de la modernización económica a amplios sectores de la población.
- La falta de control del Estado sobre vastos territorios. Esto se manifiesta en la débil presencia de la institucionalización estatal en grandes sectores del país, en donde priman los caciques locales² o la anarquía.
- El enfrentamiento político-militar entre sectores liberales y conservadores, enfrentamiento que marca la tónica del movimiento político colombiano durante todo el siglo XIX y la primera mitad del XX. Este enfrentamiento se ve agravado, en los años 30 del siglo XX, y posteriormente en 1948 por el asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán, hecho que condujo a una cruenta guerra civil durante diez años.

Todos estos procesos ocasionan un profundo fraccionamiento de amplios sectores de la población y sobre todo de aquellos que habían sido excluidos de la modernización económica. La guerra finaliza en 1958, cuando ambos partidos aceptan un proceso de pacificación, con la firma del pacto de gobernabilidad llamado Frente Nacional, y adoptan la fórmula de la alternancia en el poder. Sin embargo y al mismo tiempo, se acentúa la exclusión política, económica y social en el país, y el Estado sigue sin lograr la ocupación de una buena parte de su territorio.

En este contexto, se pueden articular tres explicaciones sobre el origen de la guerrilla, sin que éstas sean excluyentes:

- Línea de la influencia externa: que enfatiza en el influjo generado por la revolución cubana y su trascendencia continental.

2 Como lo afirma Currea-Lugo: "Durante el siglo XIX, Colombia tuvo 70 guerras civiles (Valencia 1993: 67), la gran mayoría obedeciendo a criterios regionales o a procesos separatistas en la discusión capital-provincia, antes que a la idea de consolidación de la nación; estas guerras eran una de las pocas formas de participación políticas" (De Currea-Lugo 1999: 17).

- Línea de las causas estructurales en la economía y sociedad colombianas: que analiza la guerrilla como efecto de los aspectos estructurales de la política, economía y sociedad colombiana.
- Línea de la lucha guerrillera sostenida: en la que se destaca una dinámica generada desde las experiencias guerrilleras en Colombia durante los años 30.³

Desde los movimientos iniciales, fundados en la primera mitad de la década de los 60, se desarrolla una mentalidad foquista, es decir, se busca la formación de focos guerrilleros descentralizados que enfrenten al ejército local en pequeños grupos y que hagan difícil su rastreo. Entre estos movimientos tenemos al Movimiento Obrero Estudiantil Campesino (MOEC), a las Fuerzas Armadas de la Liberación (FAL), al Ejército de Liberación Nacional (ELN), y, al Ejército Popular de Liberación (EPL).

Un poco más tarde, se forman las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que constituyen el brazo armado del Partido Comunista Colombiano. Desde un inicio, las FARC tuvieron una visión de ejército, debido a sus raíces societales, lo cual implicaba la formación de batallones para enfrentar al ejército.

Los llamados movimientos de segunda generación se constituyen en los años 70 y 80: el Movimiento 19 de abril (M19), el Quintín Lamé y el PRT. A excepción de las FARC, que tiene su origen en el campo, todos los otros movimientos guerrilleros tienen un origen urbano: intelectuales, estudiantes, profesores y elites de las clases medias.

Finalmente, a finales de los años 80 se forman los grupos paramilitares, sobre todo en la región noroccidental. Estos grupos son ideados y financiados por los terratenientes -en especial de la región del Urabá- que buscan defenderse de los ataques de la subversión en los sectores rurales, en donde se habían generalizado los secuestros de hacendados y la extorsión como medio de financiamiento de la guerrilla.

En cuanto al manejo interno y externo del tema de la insurgencia, Colombia ha vivido varias etapas que se pueden sintetizar en las siguientes: al

3 Para los defensores de esta línea es muy importante destacar que muchos de los líderes de las guerrillas de izquierda comenzaron luchando en bandos conservadores o liberales durante los años de la guerra civil. Un caso muy representativo es el de Manuel Marulanda Vélez, líder de las FARC, quien comenzó su periplo como guerrillero en el bando de los liberales.

establecer Washington su política de desarrollo de la región⁴, para evitar el avance del comunismo, cuenta desde un principio con el apoyo colombiano, sobre todo en sus políticas anticomunista⁵ y desarrollista⁶. Los programas emprendidos por la Alianza para el Progreso habían logrado éxitos en Colombia. La gran cantidad de recursos asignados, así como la colaboración del gobierno en la implementación de sus proyectos, hicieron que se viese en Colombia el ejemplo de las potencialidades de dicho programa⁷ (Tokatlíán 1999: 21).

Sin embargo, Colombia marca sus distancias con un posible renacimiento de un imperialismo intervencionista norteamericano, al que contrapone el sistema interamericano como base de cooperación y como garantía para hacer respetar a Estados Unidos los principios del derecho internacional (Randall 1990: 270).

En esta época, el gobierno colombiano consideraba que el problema del combate militar a la naciente guerrilla no era un asunto que ameritaba tratamiento internacional, pues se tenía la confianza en que no representaba un problema mayor y en que podría ser resuelto fácilmente. Además, se juzgaba que la guerrilla no era sólo un producto ideológico, sino también de la estructura asimétrica de la sociedad colombiana. Para ese momento, el gobierno colombiano estaba más preocupado en la influencia externa que podía venir desde Cuba, que en el combate a la guerrilla en su propio territorio. La gran mayoría de los disturbios producidos en el campo eran atribuidos a los bandoleros y a la violencia civil (Randall 1990: 289).

4 Dicho programa cuenta con tres vertientes: el establecimiento del programa de cooperación económica llamado "Alianza para el Progreso", que buscaba corregir las disparidades estructurales en los países latinoamericanos; el establecimiento de la Escuela de las Américas, con base en Panamá, con el fin de formar a las fuerzas especializadas en la lucha antiterrorista en Latinoamérica; y, el envío de asesores y equipo militar estadounidenses a los países latinoamericanos más amenazados por la subversión, como por ejemplo Bolivia, en la segunda mitad de los 60.

5 Dentro de la política de colaboración de Estados Unidos, Colombia rompe relaciones con Cuba en diciembre de 1961, y apoya el fortalecimiento del Sistema Interamericano.

6 La postura de la urgencia del desarrollo económico y social es claramente planteada por el presidente Lleras Camargo, así expresa que "América Latina está al borde de una crisis económica y social sin precedentes en su historia" y que era inminente una "revolución contra la pobreza" (Randall 1990: 267).

7 Cabe destacar que Colombia, a pesar de haber tenido un amplio desarrollo de las guerrillas, nunca recurrió a gobiernos militares, del tipo de seguridad nacional, tan comunes en esta época en la gran mayoría de Latinoamérica.

Estados Unidos, por su parte, no veían en la subversión colombiana un problema serio⁸ para la estabilidad del país, por lo que su colaboración militar se circunscribió al envío de helicópteros. Estados Unidos dio menos cooperación militar a Colombia que a otros países de la región. Dicha cooperación, que había disminuido para inicios de los 70, desapareció posteriormente (Tokatlián 1999: 51).

Para los años 70, la Alianza para el Progreso se había diluido mientras Colombia se había ido acercando a los países socialistas, no tanto por razones ideológicas, sino por intereses comerciales pragmáticos. La pérdida de influjo de los Estados Unidos desde los años 70, permite a Colombia vivir una etapa de relativa autonomía. En dicho período comienza la lucha anti-narcóticos; sin embargo, la guerrilla todavía no es asumida como un problema de agenda internacional.

El problema de la subversión comienza a bajar de perfil⁹ en la política interna de Colombia, debido en buena parte a la falta de resultados de la guerrilla de ese país.¹⁰ Para ese momento, las guerrillas rurales habían comenzado a desarticularse y, en su búsqueda de estrategias de supervivencia, se comienzan a aliar con grupos de narcotraficantes. Para finales de los años 70 e inicios de los 80, se descubren ciertos nexos entre algunas facciones de los grupos guerrilleros y de narcotraficantes. Esto motiva al gobierno colombiano a asumir una postura más fuerte en contra de la guerrilla. Sin embargo, Estados Unidos, por su política de seguridad continental, sigue considerando a la infiltración comunista como el problema principal, dejando a la droga todavía en un lugar secundario, aun cuando en el discurso ya había pasado a ocupar un lugar importante (Tokatlián 1999: 44).

8 Para la época, Estados Unidos tenían la percepción de que unos pocos millares de guerrilleros armados no constituirían una amenaza seria para la estabilidad del gobierno colombiano (Randall 1990: 288).

9 Tal como lo apunta Pécaut, el conflicto en Colombia no ha tenido un comportamiento homogéneo y continuo, los enfrentamientos "de 1910 a 1945 son relativamente limitados. Del mismo modo, de 1965 a 1977 siguen siendo bastante reducidos. En cambio, de 1947 a 1951 alcanzaron una intensidad excepcional, y continuaron haciendo estragos hasta 1965. A partir de 1977 se instaura una nueva fase de violencia (Pécaut 1993: 267).

10 Lo que lleva a Pizarro a hablar del descalabro guerrillero en la Colombia de los años 70, período en el cual las dos más poderosas guerrillas actuales estuvieron a punto de ser aniquiladas por el ejército colombiano. Es ilustrativo el caso del ELN, el cual estuvo a punto de desaparecer luego de la "Operación Anorí" (Pizarro 1996: 95ss.).

Desde este período, la guerrilla comienza un proceso de renovación y fortalecimiento de sus prácticas militares: se amplían los frentes, se consolida su influencia en la población civil, se plantean tácticas de guerra prolongadas, se establecen relaciones con frentes revolucionarios de otros países (especialmente Cuba y Centroamérica), se latinoamericaniza el discurso, buscando escapar de las presiones de Moscú y Pekín, y se abre el espacio para la participación de los grupos guerrilleros de segunda generación, especialmente el M19 (Pizarro 1996:104-106).

A principios de los años 80,¹¹ el gobierno colombiano intensifica la lucha contra la guerrilla, promulgando el Estatuto de Seguridad Nacional, con el cual se buscaba articular la lucha interna contra la insurgencia urbana y rural. Mientras tanto, el Ejército de Liberación Nacional y otros grupos guerrilleros forman la Coordinadora Nacional Guerrillera, que parece consolidar el movimiento subversivo en Colombia, con la perspectiva de cerrar el cerco contra el gobierno.

La búsqueda de autonomía de Colombia, le lleva a apoyar la formación del grupo “Contadora”, a través del cual se pretendían dos objetivos básicos: encontrar una solución negociada a los graves problemas de guerrilla en Centroamérica, considerada como área de influencia de Colombia, así como dar señales a Estados Unidos que Colombia, apoyada por grandes países de Latinoamérica, no permitiría una salida militar dentro de su territorio, pues se consideraba que el próximo destino de la influencia de Estados Unidos iba a ser Colombia¹². Igualmente, se buscaba establecer un diálogo con la guerrilla, implantando una estrategia de amnistía a los guerrilleros para consolidar un proceso de negociación. En la mitad de este proceso, se comprobó que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia mantenían vínculos con el narcotráfico. A esto se añadió el asalto del Palacio de Justicia por parte del M19, en donde murieron altos funcionarios de la Función Judicial. Estos dos hechos, endurecieron la política antisubversiva de Colombia, apoyada por Estados Unidos, que presionó para este cambio de política.

11 Según Randall, hay constancia de que desde este período la agenda bilateral entre Colombia y Estados Unidos comienza a centrarse en el narcotráfico (Randall 1990: 288).

12 Además se buscaba articular una salida al conflicto centroamericano desde el tercer mundo, es decir se quería evitar que fueran las dos potencias mundiales las que decidieran la orientación de la solución de dicho conflicto (Pardo 1997: 303).

En esta década, hay dos intentos de grupos guerrilleros para insertarse al sistema político: las FARC, en 1985 y el M19, en 1989. Los primeros dan marcha atrás, acusando de asesinatos de sus miembros a grupos paramilitares; mientras que el M19 consigue una importante participación en las elecciones de 1990.

En la segunda mitad de los años 80, el gobierno colombiano inicia una importante ofensiva antinarcotráfico en Colombia, buscando acabar con los capos de la droga, sobre todo del Cartel de Medellín, y llegando incluso a aprobar una ley de extradición de narcotraficantes a Estados Unidos. Este tipo de acciones afectan los intereses de la guerrilla, sobre todo de las FARC, con lo cual se recrudece el conflicto.

Con el fin de la Guerra Fría, Estados Unidos comienza a delinear sus nuevas estrategias de política exterior, en las que la democracia y el libre comercio constituyen las prioridades. La problemática de la subversión y el narcotráfico fue ubicada dentro del tema de democracia. Según la óptica estadounidense, en el caso colombiano el narcotráfico y la guerrilla pueden verse como aliados estratégicos: el narcotráfico provee los fondos y la guerrilla la protección.¹³ Sin embargo, en el marco de la nueva agenda internacional de los Estados Unidos, el comunismo es reemplazado por el narcotráfico, por lo que el problema de la guerrilla es asumido como “otro problema doméstico”,¹⁴ mientras que el combate al narcotráfico es asumido como una prioridad de la política estadounidense (Tokatlián 1999: 26).

Internamente, Colombia comienza a vivir una de las crisis económicas más graves de su historia, mientras la guerrilla, que se había consolidado en dos de sus grupos históricos, las FARC y el ELN, inicia una serie de ofensivas orientadas a desgastar al ejército, a consolidar sus posiciones sobre sectores rurales y a enfrentar a los grupos paramilitares. El debilitamiento económico a su vez agrava el entrapamiento político que vive el

13 Con el fin de la Guerra Fría, los problemas de la guerrilla y el narcotráfico se convirtieron en temas de agenda primordial para los Estados Unidos. La colombianización se transforma en un sustantivo corriente para relacionar al aumento del tráfico de drogas y de la guerrilla.

14 Socorro Ramírez incluso plantea que “hasta mediados de los años 80, el conflicto interno colombiano era prácticamente ignorado tanto en el exterior como en Colombia mismo. En el país se miraba el conflicto como un problema lejano, confinado en las selváticas zonas de colonización, muy distintas de los centros urbanos y de los ejes de poder...” (Ramírez 2001: 13).

país, lo cual le debilita y le hace más proclive a la influencia de los Estados Unidos.¹⁵

La violencia en Colombia deriva al campo político: a través de la política armada, la guerrilla busca influenciar a grupos civiles, el narcotráfico a los políticos tradicionales, los paramilitares a las poblaciones civiles. A esto se suman los arreglos que el Estado y los políticos tradicionales buscan establecer con grupos armados para hacer proselitismo político en zonas ocupadas por estos últimos (Tokatlián 1999: 14).

La colaboración con las políticas estadounidenses continúa durante la primera parte de la década de los 90. Se prosigue con el combate frontal al narcotráfico, lo cual ocasiona que la guerrilla también radicalice sus acciones. Sin embargo, se consigue una salida negociada con varios grupos guerrilleros secundarios, como el Quintín Lame, con fracciones del Ejército Popular de Liberación (EPL), con el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y con la Corriente de Renovación Socialista.

Para afirmar su sustento ideológico, las FARC y el ELN deciden volver a la base societal de sus propuestas, pero sin detener su financiamiento con el secuestro y la extorsión ni su protección al narcotráfico. Su aspiración a tomarse el poder nacional y a elaborar planes quinquenales para edificar el socialismo es sustituida por la imposición de planes de desarrollo municipal que orientan los recursos de inversión pública hacia sus clientelas; de este modo pretenden “ampliar su dominio territorial con el fin de tener más capacidad de negociación cuando llegue el momento oportuno de hacerlo” (Rangel Suárez 1999: 29). Como respuesta, Gaviria decide militarizar la vida nacional, declarar la guerra a la guerrilla, ordenar la ofensiva permanente del ejército, y comenzar a tratar a los guerrilleros como delincuentes comunes (Zuluaga Nieto 1994: 73-74).

Posteriormente, durante el gobierno de Samper, las relaciones con Estados Unidos se enfrían:¹⁶ Samper es acusado de corrupción, al igual que

15 A pesar de lo que plantea Franco con su concepto de cooperación fragmentada para definir la relación Colombia-Estados Unidos, es evidente que el progresivo debilitamiento del Estado colombiano va reduciendo su radio de influencia tanto a nivel nacional como internacional.

16 Tokatlián llega a equipar la situación de la relación entre Estados Unidos y Colombia durante el gobierno de Samper a aquella mantenida entre los dos países posterior a la pérdida de soberanía colombiana sobre Panamá, a inicios del siglo XX (Tokatlián 1999: 4).

Este proceso es descrito por Socorro Ramírez de la siguiente manera: “El fin de la guerra fría había

muchos congresistas, llegándose a comprobar que parte de su campaña estuvo financiada con dinero del narcotráfico. Este alejamiento tiene como resultado la descertificación de Colombia y su salida temporal del Sistema de Preferencias Arancelarias Andinas de Estados Unidos (ATPA). Igualmente, el tema de los derechos humanos hace que Colombia reciba censuras por parte de la Unión Europea (Pardo 1997: 335). También en este caso, se le suspenden a Colombia los privilegios del Sistema General de Preferencias Arancelarias Europeo (SGP).

Por otro lado, se continúa con el proceso negociador con la guerrilla. La política con relación a la subversión en este gobierno se centra en las negociaciones, en las que intervienen organizaciones civiles, sobre todo de países europeos, y que desembocan en la firma del Acuerdo de Paz de Puerta del Cielo, entre el Gobierno y el ELN, el 15 de julio de 1998. En la administración de Pastrana se busca negociar el fin de las hostilidades mediante el establecimiento de mesas de negociación con los sectores involucrados: se dispone la entrega de 42.000 km² a las FARC. Estados Unidos apoya las políticas de Pastrana y centra su atención en la lucha antinarcóticos. Sin embargo, la política estadounidense con respecto a Colombia en el tema de la guerrilla ha sido ambiguo: por un lado, se apoya el proceso de paz emprendido por Pastrana, pero por otro se incrementa el envío de equipo y asesores militares, se estimula la modernización militar y se presiona para que el ejército gane legitimidad

modificado desde comienzos de la década de los noventa la perspectiva de la comunidad internacional sobre el mundo y sus problemas. A la lucha contra el comunismo habían sucedido nuevas preocupaciones. Para Estados Unidos, en particular, el asunto de las guerrillas en Colombia, como todos los demás problemas nacionales, no se enmarcaba ya en la estrategia global de lucha contra el comunismo, sino en el cuadro de nuevas prioridades de la agenda estadounidense e internacional, como la lucha antidrogas, las defensas de los derechos humanos y la promoción de la democracia. Mirada bajo esta nueva luz, Colombia pasó a los ojos de Washington, inicialmente, de ser un "país amigo" en la lucha contra el comunismo a un "país problema" en el asunto de las drogas ilegales, y desde mediados de los noventa, a la condición de "amenaza a la seguridad nacional y hemisférica". (Ramírez 2001:15).

Temas relevantes de la relación bilateral

Es importante señalar que, al analizar la relación bilateral entre Ecuador y Colombia,¹⁷ nos centraremos en especial en los siguientes puntos: temas¹⁸ y actores relevantes -incluyendo los actores oficiales-, principales mecanismos de presión, espacios de comunicación entre los gobiernos y participación conjunta en foros internacionales. A partir del estudio de estos aspectos intentaremos caracterizar la agenda de política exterior que, posteriormente, será analizada a la luz de los criterios emitidos por los participantes en el taller de Política Exterior Ecuador-Colombia que se llevó a cabo en Quito, el 30 de marzo del 2001. Este taller que contó con la participación de los actores considerados relevantes en la relación bilateral, y la posterior sistematización de las diversas posiciones que surgieron durante su realización, nos ha permitido articular una agenda de política exterior planteada en términos reales y, en este sentido realizables, antes que ideales. Si bien los principales insumos para la formulación de esta agenda surgieron, en primera instancia, del estudio previo hecho por el autor, posteriormente fueron los puntos de vista de quienes participarían en su ejecución los que definirían sus límites y sus alcances.¹⁹

Para establecer cuáles han sido los aspectos recurrentes de la relación entre Ecuador y Colombia, durante los últimos cinco años, hemos recurrido a los informes a la nación, publicados anualmente por la Cancillería ecuatoriana, en los que se consignan los temas principales abordados por el país en el desarrollo de su política exterior. Además, hemos recabado información en los archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores y de otras instituciones relevantes, con el fin de determinar los temas y actores más importantes en el momento actual. De este modo, daremos una mirada sobre los puntos que han marcado la relación Ecuador-Colombia durante los úl-

17 Como base de este capítulo están los informes de las diferentes dependencias del Ministerio de Relaciones Exteriores que manejan los temas más relevantes de la relación bilateral. Es importante señalar que, dentro de la sinopsis de cada uno de los temas, se ha hecho referencia a la posición de las instituciones relevantes del país y no sólo a aquella adoptada por la Cancillería.

18 El tema comercial será mencionado y analizado ligeramente, pues existe otra investigación de este proyecto que lo trata con profundidad.

19 Desde esta perspectiva, el ejercicio del taller no debe ser entendido como una actividad meramente académica, sino como un espacio de discusión política donde cada actor expone sus intereses.

timos cinco años para aterrizar, luego, en un análisis de los principales temas de la agenda común en el presente año.²⁰

Revisión de los últimos cinco años de relación²¹

- En 1996, la balanza comercial global sobrepasó la cifra de US \$1 000 millones.
- La II Reunión del Comité Técnico de Derechos Humanos trató sobre los casos de violaciones de derechos humanos de que eran objeto los ciudadanos de un país en el otro, se enfatizó sobre todo en lo que tenía que ver con detenciones y desapariciones. Se conoció también el caso de los refugiados políticos colombianos en el Ecuador, los cuales a la fecha sumaban seis. En otros temas, se discutió sobre las devoluciones de vehículo hurtados en cada país y llevados al otro y el paso de civiles por la frontera.
- El 30 de julio de 1996, los gobiernos de Ecuador y Colombia suscribieron el Acuerdo de Ejecución en Materia de Interconexión Eléctrica que permitió la interconexión de la subestación Tulcán con la subestación Panamericana de Ipiales.
- El 10 de Agosto de 1996, se reunieron los Presidentes Bucaram, de Ecuador, y Samper, de Colombia. En esta ocasión se manifestó expresamente la decisión política del gobierno de Colombia de gestionar el financiamiento de las siguientes carreteras en Ecuador:

20 Esta síntesis cronológica debe ser entendida como una aproximación a un estudio desde la teorías críticas, sobre todo a la proposición de Cox de utilizar un estudio histórico de largo plazo, a fin de captar los patrones de desarrollo de los diferentes temas en su vertiente histórica. Sin embargo, no podemos llegar a hacer un estudio más pormenorizado, debido a las limitaciones de tiempo y de recursos de la presente investigación. Es por esto que utilizaremos la teoría de la interdependencia para explicar la naturaleza de la relación en los diversos aspectos que engloba, pues lo consideramos un acercamiento válido y muy útil para dar una visión de los diversos temas que hacen la relación entre Ecuador y Colombia.

21 Si bien la fuente de esta síntesis parte del informe a la nación de la Cancillería ecuatoriana, la información que consta en éste, parte fundamentalmente de actas conjuntas, por lo que en ellas también se recoge las posturas colombianas sobre los diversos temas. Además, en esta revisión se toma en cuenta los principales acuerdos binacionales que se han firmado en este período, exceptuando el de seguridad, para el cual vamos a utilizar el realismo.

- Lago Agrio-San Miguel;
- Lago Agrio-Lumbaquí-Simón Bolívar;
- Lago Agrio-Francisco de Orellana (Coca);
- Lago Agrio-Tarapoa-Cuyabeno-Río Putumayo;
- Hollín-Loreto-Coca; y
- T. Shushufindi-Shushufindi.
- En la III Reunión de la Comisión Mixta Cultural, se propuso actualizar la cooperación en los siguientes aspectos: reconocimiento mutuo de estudio y títulos, intercambio de experiencias y programas de educación, teleeducación y educación a distancia, preservación y potenciación del patrimonio cultural, fomento de las manifestaciones culturales e identificación de áreas de cooperación científica y tecnológica. Además, se planteó la posibilidad de firmar un acuerdo entre academias diplomáticas de los dos países.
- En la I Reunión Binacional Ecuador-Colombia, se trataron cuatro temas: salvaguardias (madera, sacos de propileno, azúcar, tapas corona y otros); transporte y aduanas; normas técnicas y sanitarias; temas varios (licores, papel bond, propiedad intelectual y visado consular).
- El 4 de octubre de 1996 se decidió crear la Comisión Binacional de Asuntos Puntuales de Comercio Colombo-Ecuatoriana con el fin de articular los planteamientos de los sectores públicos y privados involucrados en el tema del comercio entre ambos países. Esta comisión se reunirá por lo menos una vez cada año.
- El 4 de octubre del 1996 se firmó el acuerdo sobre infraestructura entre Ecuador y Colombia; este acuerdo plantea, entre otras cosas, la construcción, en el menor tiempo posible, del Centro de Atención de Frontera (CENAF) del lado ecuatoriano, y la necesidad de mantener el servicio de aduanas durante las 24 horas del día.
- En la III Reunión del Comité Técnico Binacional de Transporte Terrestre Fronterizo se propuso abrir más temprano la frontera de Rumi-chaca, afinar el sistema de trasbordo de pasajeros y carga, mejorar la seguridad de los transportes en la frontera, capacitar a los funcionarios de frontera sobre el tema, homologar normas zoo y fitosanitarias, regular el uso de seguros de transporte (se recomendó utilizar las normas de la CAN). Se vio además la necesidad de ampliar el puente de Rumi-chaca y de construir uno sobre el río San Miguel, de mantener una

sola oficina de control migratorio en el límite de las respectivas zonas de integración fronteriza, y de implementar una línea de información para la recuperación de vehículos robados.

- El 21 de noviembre de 1996 se reunieron los ministros de Defensa Nacional de los dos países; en esta ocasión se reconoció la recurrencia, en las zonas de frontera, de la subversión, el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos. Además, se trató el tema de la delincuencia organizada en ambos países y se creó la Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON), a fin de coordinar y evaluar el cumplimiento de los convenios entre las fuerzas del orden de ambos países.
 - Se suscribieron los siguiente reglamentos:
 - a) el Reglamento del Comité Técnico Binacional Ecuatoriano-Colombiano sobre Derechos Humanos,
 - b) el Reglamento para el Funcionamiento del Comité Binacional Ecuatoriano-Colombiano de Seguridad, Vigilancia y Control Fronterizos,
 - c) el Reglamento del Comité Técnico Binacional de Transporte Acuático entre los Gobiernos de Ecuador y Colombia.
- El 17 de diciembre de 1996, se firmó el Acuerdo sobre Planificación de Asentamientos Humanos en los pasos de frontera entre Ecuador y Colombia; este acuerdo busca fortalecer los ejes de integración fronteriza a través de la promoción de asentamientos humanos en los pasos de frontera.
- En 1996, se firmaron acuerdos para la construcción del puente sobre el río Mataje, y sus respectivos CENAFs, y de ampliación del puente sobre el río Rumichaca,
- El 18 de diciembre de 1996, se suscribió el Convenio sobre Cooperación Judicial, que enmarca la cooperación en materia judicial entre los dos países.
- Entre el 17 y 18 de diciembre de 1996, el presidente Abdalá Bucaram visitó Colombia; con este motivo se destacaron los resultados obtenidos en la X Reunión de Vecindad e Integración Ecuatoriano-Colombiana, llevada a cabo en los mismo días en Bogotá. Igualmente, se trató los temas de comercio binacional, de normas técnicas y sanitarias y

de apoyo financiero colombiano a la construcción de carreteras en el Ecuador, así como a otros proyectos de desarrollo social. Se trató también el tema de la apertura de Rumichaca durante las 24 horas desde el 1 de enero próximo, del apoyo internacional al desarrollo de las cuencas del San Miguel y del Putumayo y de lucha conjunta contra el narcotráfico y todos los procesos anexos. Se dispuso la evaluación de la efectividad del Acuerdo sobre Migrantes Ilegales, y el combate al tráfico ilegal de armas por la frontera.

- El 17 y 18 de diciembre de 1996, se realizó la X Reunión de Vecindad e Integración Ecuatoriano-Colombiana; en esta reunión se trataron los temas relativos a las siguiente subcomisiones: infraestructura (informes sobre el avance de obras en puente de Rumichaca y carreteras fronterizas, necesidad de construir CENAF's en la zona del río San Miguel), desarrollo económico (intercambio comercial, infraestructura para comercio, registros sanitarios, doble tributación en transporte, turismo), tránsito y transporte (resolución de problemas puntuales de transporte aéreo y marítimo; se pidió respetar la eliminación de la obligatoriedad del trasbordo de pasajeros y se condicionó la apertura del paso sobre el río San Miguel a la construcción de los CENAF's en la zona), desarrollo social y cultural (evaluación de actividades conjuntas, becas, reconocimiento de títulos, investigación histórica, científica y tecnológica), asuntos energéticos y mineros (interconexión eléctrica), y temas especiales (derechos humanos, migración ilegal, medio ambiente -estudio de las cuencas hidrográficas-, interconexión telefónica).
- En marzo de 1997, se efectuó la II Reunión de la Comisión de Asuntos Puntuales de Comercio Ecuatoriano-Colombiana y se trataron los siguientes temas: salvaguardias y medidas antidumping, aduanas y transportes, normas técnicas y sanitarias, competitividad, y temas varios (licores).
- En marzo de 1997, se firmaron los acuerdos de Reconocimiento Mutuo de Conformidad con Norma, y de Intercambio de Textiles y sus Manufacturas.
- En abril de 1997, se realizó la I Reunión del Comité Técnico Binacional de Asuntos Laborales y Migraciones: en el tema migratorio se evidenció la necesidad de realizar un censo en ambos países.

- En agosto de 1997, se llevó a cabo la IX Reunión del Comité Técnico para la Construcción de la Carretera Esmeraldas-Tumaco: se analizaron los aspectos concernientes al trazado, al cronograma de trabajo, al financiamiento, a la seguridad de la vía, a la construcción de los respectivos CENAF's, y al aspecto ambiental.
- En agosto de 1997, se realizó la II Reunión del Comité Técnico Binacional de Salud y Saneamiento Ambiental; la discusión se centró en las implicaciones sanitarias del Fenómeno del Niño.
- Entre el 12 y 15 de septiembre de 1997, el presidente Samper visitó Quito. Entre los puntos tratados estuvieron: el fortalecimiento de la democracia, el afianzamiento de las acciones emprendidas por el Grupo de Río, la lucha contra el narcotráfico y sus delitos conexos, el apoyo a la formación del ALCA, el afianzamiento de procesos emprendidos por la ONU (lucha contra el narcotráfico y proscripción de minas antipersonales). Además se evaluó el crecimiento de los flujos comerciales y de inversión, el fortalecimiento de la CAN, el apoyo a la construcción de obras de infraestructura. Se dispuso la construcción de los CENAF's en los pasos de frontera respectivos, la coordinación entre las fuerzas del orden para el resguardo de la frontera y el garantizar la libre circulación de pasajeros y bienes en la frontera. Se trataron además temas relativos a migración, turismo, reconocimiento de estudios, títulos y libre ejercicio profesional y se firmaron acuerdos en los siguientes campos: inclusión de Quito y Cali en la Zona de Integración Fronteriza -ZIF- (con fines turísticos), libre tránsito de personas con cédula de ciudadanía o pasaporte, inclusión de Manta y Buenaventura en la ZIF (con fines de transporte marítimo y multimodal), cooperación técnica en materia energética y minera, asistencia técnica a la niñez y cooperación entre el INNFA y su similar colombiano.
- En noviembre de 1998, tuvo lugar una reunión extraordinaria de la Comisión de Vecindad Ecuatoriano-Colombiana. En esa ocasión se reunieron las siguientes comisiones: Asuntos Judiciales (repatriación de personas condenadas, devolución de vehículos sustraídos, asistencia a menores), tráfico ilícito de estupefacientes (negociación de un nuevo acuerdo entre los dos países y se trató sobre precursores químicos, lavado de activos y la capacitación para el control fronterizo), planeamiento de nuevos asentamientos en los pasos de frontera de San Mi-

- guel y Mataje (análisis para la apertura del puente sobre el río San Miguel y necesidad de concluir la infraestructura en ambos pasos), asuntos petroleros (legislación sobre reparación de derrames petroleros y necesidad de ampliación del oleoducto común), pesca artesanal (coordinación de actividades), derechos humanos (situación de los niños migrantes, presentación del Plan Nacional de DD.HH. del Ecuador), asuntos migratorios (análisis del proyecto del Estatuto Permanente), puente sobre el río San Miguel (análisis de la posible apertura del puente), asuntos mineros, energéticos y medio ambiente (manejo de cuencas hidrográficas, manejo ambiental de explotaciones agrícolas y desechos sólidos).
- Entre el 19 y 20 de octubre de 1999, se efectuó una Reunión Plenaria de la Comisión de Vecindad Ecuatoriano-Colombiana; en esta reunión se trataron los siguientes temas: el desarrollo socio-económico de las poblaciones de frontera para evitar problemas como la delincuencia y el terrorismo, la apertura en seis meses del puente sobre el Río San Miguel, las cuencas hidrográficas y el manejo de desechos sólidos. Se firmaron convenios en asuntos de cooperación técnica, energía geotérmica, derrames de hidrocarburos, interconexión eléctrica.
 - En marzo de 1999 la guerrilla colombiana destruyó una serie de transportes de carga ecuatorianos. Por este motivo se buscó intensificar la relación entre las fuerzas del orden de ambos países a fin de contrarrestar la cada vez más frecuente incursión de guerrilleros colombianos en el Ecuador.
 - En agosto de 1999, el ACNUR firmó un acuerdo de cooperación con la Cancillería ecuatoriana, para la adecuación y dotación de equipos a esta última. En noviembre se abrió una oficina de enlace en Quito y se acreditó a un representante ante el gobierno ecuatoriano.
 - Entre el 23 y 24 de agosto del 2000, el presidente del Ecuador Gustavo Noboa realizó una visita oficial a Colombia, en la que se revisó la evolución del Plan Colombia, y en general del proceso de paz; el presidente Noboa mostró su apoyo a este proceso. Durante esta visita, se trataron además temas relacionados con registros sanitarios, preferencias arancelarias, fallo de la OMC frente a la demanda ecuatoriana a la Unión Europea por el tema del banano, infraestructura física, paso sobre el río San Miguel, sistemas de transporte marítimo, proyectos geotérmicos, mane-

- jo sostenido de cuencas binacionales, salud pública, lucha contra el narcotráfico, trabas al comercio internacional, y compromisos asumidos en la CAN, Grupo de Río, Naciones Unidas, entre otros.
- Entre el 28 y 29 de septiembre del 2000, el presidente de Colombia, Andrés Pastrana, visitó oficialmente el Ecuador. En esta ocasión se revisaron los siguientes temas: habilitación del puente sobre el Río San Miguel, desarrollo del proceso de paz en Colombia (ante el cual el gobierno ecuatoriano reiteró su apoyo), fortalecimiento de la democracia, haciendo referencia al caso peruano, deuda externa, sistema del Pacífico Sur, ratificación de los compromisos asumidos en la CAN, compromiso de eliminar totalmente las restricciones y obstáculos al comercio, sanidad agropecuaria, necesidad de aunar acciones en la lucha contra el narcotráfico, apoyo externo para ordenamiento de las cuencas binacionales, y establecimiento de compromisos en turismo, salud, migración, infraestructura.

Como podemos apreciar, hasta el año 1999, el tema de la seguridad se mantiene con un perfil relativamente bajo: la guerrilla actuaba en territorio ecuatoriano, pero solo a nivel de reabastecimiento de insumos y lugar de descanso, y el problema del narcotráfico era asumido aún como un problema nacional, tratado solamente con los Estados Unidos. Cabe anotar que la firma de la paz con el Perú, en octubre de 1998, permitió dirigir la mirada de la política ecuatoriana en general y de la política exterior en particular, a los potenciales peligros que se cernían sobre la frontera norte.

Hasta dicho año, el comercio binacional y la integración fronteriza ocupaban el lugar más importante de la agenda de los dos países, por lo que haremos una sinopsis de la forma en que se maneja la interdependencia en estos aspectos:

*Comercio bilateral*²²

Tal como se puede apreciar en el cuadro presentado a continuación, el comercio bilateral con Colombia ha tenido un repunte desde el establecimien-

22 Los datos recogidos en este acápite han sido proporcionados por la Dirección General de Promo-

to del Área de Libre Comercio Andina, en el octubre de 1992, y del Arancel Externo Común, en febrero de 1995. Sin embargo, la crisis económica que sufre el Ecuador entre los años 1999 y 2000 repercute en una baja de los niveles de comercio para esos años.

Balanza comercial Ecuador – Colombia (millones de US \$)				
Años	exportaciones FOB	importaciones CIF	saldo	total
1990	32.1	57.1	-25	89.2
1991	31.6	94.3	-62.7	125.9
1992	73.5	99.9	-26.4	173.4
1993	147.2	97.6	49.6	244.8
1994	225.8	293.9	-68.1	519.7
1995	253.3	393.1	-139.8	646.4
1996	302	416	-114	718
1997	355.5	511	-155.5	866.5
1998	282.6	592.2	-309.6	874.8
1999	216.3	353.2	-136.9	569.5
2000 *	129	202.7	-73.7	331.7

* Corresponde al período enero -junio
Fuente: Banco Central del Ecuador

El incremento del comercio bilateral no se da únicamente en términos del valor intercambiado, sino también en términos de su diversificación pues ambos países incorporan una amplia gama de productos no tradicionales a sus flujos comerciales. Es así como, desde 1998, Colombia es nuestro segundo mercado de exportaciones, después de Estados Unidos, y, en los últimos años, se ubica como el segundo proveedor de importaciones, también después de Estados Unidos.

ción Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se basan en información proporcionada, entre otras instituciones, por el Banco Central, el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca, y la Embajada del Ecuador en Colombia.

Participación del comercio con Colombia (% del total)										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Exportaciones	1.1	1.1	2.4	4.8	5.9	5.8	6.2	6.7	6.6	5.1
Importaciones	3.1	4.0	4.1	3.8	8.1	9.5	10.2	10.3	10.7	12

Fuente: Dirección General de Promoción Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador

Como podemos apreciar, en ambos rubros el Ecuador tiene una alta sensibilidad con respecto a Colombia. Por un lado, las exportaciones a ese país representan, en el año 1999, un 5.1% de las exportaciones ecuatorianas, con un tope histórico de 6.7% en 1997. Tomando en cuenta que el Ecuador depende en gran parte de sus exportaciones, podemos afirmar que su economía resulta vulnerable con relación a la economía colombiana, pues le sería muy difícil encontrar mercados alternativos para los productos que exporta o conseguir fuentes alternativas de financiamiento en caso de que sus exportaciones a Colombia decayeran.

Exportaciones hacia Colombia 1999 cifras en miles de dólares				
N Andina	Producto	Ton.	Fob	%
1604130000	Sardinias, sardinelas y espadines	15040.988	15989.991	7.39
1005901100	Amarillo	75025.105	12064.36	5.58
1006300000	Arroz semiblanqueado o blanqueado, incluso pulido o glaseado	29410.772	10419.17	4.82
4011100000	Del tipo de los utilizados en automóviles de turismo incluidos los vehículos de tipo familiar - "break" o station wagon" y los de carrera)	2426.759	7624.386	3.52
1604140000	Atunes, listados y bonitos (sarda spp.)	3325.737	7465.127	3.45
3004201000	Para uso humano	84.671	5758.568	2.66
8703240000	De cilindrada superior a 3.000 cm3	635.43	5678.604	2.63
3004902900	Los demás	262.118	5384.11	2.49
1803100000	Sin desgrasar	4355.99	5351.633	2.47
0713339000	Los demás	9799.61	5338.43	2.47

Fuente: estadística del Banco Central del Ecuador

En el caso de las importaciones, también se demuestra una marcada debilidad por parte del Ecuador frente a Colombia, pues, para el año 1999, un 12% de nuestras importaciones totales provienen de Colombia. En el caso que este comercio cerrara o disminuyera, el Ecuador debería buscar nuevos proveedores, con la desventaja que, debido a la cercanía de Colombia, difícilmente los nuevos productos tendrían los mismos costos. Esta situación se vería agravada porque, en el caso supuesto, sería indispensable armar una nueva infraestructura comercial, con el consiguiente costo en tiempo y capital; esta infraestructura la tenemos ya armada con Colombia gracias a siglos de relación entre los sectores comerciales de nuestros dos países.

Importaciones desde Colombia 1999					
Cifras en miles de dólares					
N Andina	Producto	Ton.	Fob	Cifra	%
3004902900	Los demás	2892.893	18950.829	19496.103	5.52
4802529000	Los demás	13735.216	10617.758	11489.015	3.25
3808209000	Los demás	1324.117	9118.674	9307.191	2.64
3808201000	Presentados en formas o en envases para la venta al por menor o en artículos	556.89	8922.44	9060.284	2.57
4818400000	Compresas y tampones higiénicos, pañales para bebés y artículos higiénicos similares	2562.533	8041.191	8588.668	2.43
4901990000	Los demás	855.905	7314.79	7607.655	2.15
3402200000	Preparaciones acondicionadas para la venta al por menor	8644.743	6948.801	7446.031	2.11
4202121000	Baules, maletas (valijas) y maletines, incluidos los de aseo	312.503	6309.5	6538.447	1.85
9406000000	Construcciones prefabricadas.	1825.942	6078.001	6370.631	1.80
3904102000	Obtenido por polimerización en suspensión	9784.321	5453.352	6022.374	1.71
Fuente: Banco Central del Ecuador					

En cuanto a los espacios de comunicación entre los gobiernos, debemos hacer particular énfasis en la Comunidad Andina de Naciones que se ha con-

vertido, en la última década, en el principal recurso de planteamiento y resolución de controversias comerciales; esto en especial si tomamos en cuenta el desarrollo que ha tenido la legislación en materia comercial en dicho foro y los mecanismos que el Tribunal Andino de Justicia brinda para la resolución de controversias. Igualmente, debemos mencionar las comisiones mixtas encargadas de los asuntos económicos y, en lo que tiene que ver con el tratamiento de temas sensibles, las reuniones directas entre autoridades comerciales de ambos. Todo esto nos lleva a concluir que, a pesar de la recurrencia de los problemas comerciales entre Ecuador y Colombia, se ha logrado crear una dinámica y unos mecanismos de resolución de conflictos.

Finalmente, cabe anotar que existen grupos de presión en torno a estos aspectos, y son diversos actores de la sociedad civil que buscan legitimar sus intereses a través del patrocinio estatal. Un claro ejemplo es el de los productores de licor, del lado ecuatoriano, y el de los transportistas de mercancías, del lado colombiano. De la misma manera, tenemos a las agrupaciones campesinas e indígenas que, argumentando su poco acceso a recursos y tecnología, buscan un tratamiento diferenciado. En varios de los temas, los actores involucrados buscan el apoyo de las autoridades seccionales para dar más fuerza a su pedido. En el espacio comercial, debemos reconocer la existencia de una infinidad de estos grupos de presión.

Integración fronteriza

La integración fronteriza entre Ecuador y Colombia ha sido un proceso constante desde el momento mismo de la independencia, e incluso antes. Sin embargo, el primer esfuerzo institucional para recoger las iniciativas más importantes y darles seguimiento consiste en la conformación de la Comisión de Vecindad Ecuatoriano-Colombiana, creada el 29 de junio de 1989.²³ En esta comisión no participa solamente personal de la Cancillería de am-

23 Luis Moreno, quien fuera Secretario Ejecutivo de la Comisión de Vecindad por varios años, expone que la iniciativa de formar una comisión de coordinación de asuntos fronterizos no es nueva, pues: “en el siglo pasado, y buena parte del presente, Ecuador y Colombia ensayaron algunos mecanismos de integración, sin mayor suerte, porque siempre se partió del concepto tradicional de crear un aparato burocrático internacional” (Moreno, 1996: 30). Este mismo autor refiere que uno de los aciertos más grandes al momento de crear la Comisión de Vecindad consiste en no haberle dotado de un cuerpo burocrático estable.

bos países, sino también autoridades de las entidades pertinentes para el tratamiento de cada tema en particular.

La Comisión de Vecindad cuenta con un amplio espectro de acción, y entre sus subcomisiones, podemos mencionar las siguientes: de las realizaciones; de lo ambiental; de la capacitación; del control, seguridad y vigilancia; de la cooperación y asistencia; de lo económico; de lo educacional, cultural y deportivo; de lo energético; de los estupefacientes; de las interconexiones; de las migraciones; de las obras públicas binacionales; de lo político; de la salud y saneamiento; de lo social; del libre tránsito; del transporte aéreo transfronterizo; del tráfico fluvial transfronterizo; del tráfico marítimo transfronterizo; del transporte terrestre transfronterizo, y del turismo.

De entre los diversos temas manejados por esta institución, ninguno ha implicado áreas altamente vulnerables para el Ecuador, excepto cuando presentan algún tipo de relación con aspectos de seguridad.²⁴ Así por ejemplo, el libre paso de transporte de personas y carga puede representar un serio problema de seguridad para el Ecuador en la medida en que puede permitir el ingreso al país de personas fuera de la ley o constituir una oportunidad de introducir narcóticos y utilizar el Ecuador como país de partida hacia los grandes centro de consumo de drogas. Igual cosa ocurre con el resto de aspectos: por sí solos no representan áreas de vulnerabilidad del Ecuador, pues nuestro país podría articular medidas para subsanar pérdidas en cualquiera de esos sectores. El problema empieza cuando ellos se ven interrelacionados con cuestiones de seguridad, sobre todo a raíz de la aplicación del Plan Colombia, el recrudecimiento del conflicto en nuestro vecino del norte, y el apareamiento, en el Ecuador, de problemas ligados con este proceso.

Con respecto a los actores y a sus mecanismos de presión, tenemos que en las reuniones de la Comisión de Vecindad se agrupan a representantes de origen diverso -no solo estatal- de modo que se han logrado canalizar pedidos y sugerencias de variadas fuentes. Sin embargo, los paros siguen siendo el mecanismo principal de presión utilizado por los grupos que reivindican obras o acciones en sus sitios de vivienda o trabajo. No obstante y a pesar

24 La relación que hacíamos en este mismo acápite sobre la forma en que han ido cambiando los aspectos más representativos de la relación bilateral, buscan graficar como se han ido desarrollando estos aspectos y demostrar que, en los dos últimos años, han tenido que ser replanteados en atención a los paulatinos problemas de seguridad que se han presentado en la frontera.

de estos problemas, el recuento de la actividad de la Comisión de Vecindad nos hace pensar en ella como un organismo consolidado que ha llevado una acción continuada en la gran mayoría de los asuntos que atañen al desarrollo fronterizo.

Temas actuales en la relación bilateral

Una vez realizada la reseña de los aspectos fundamentales de la relación Ecuador- Colombia durante los últimos cinco años, haremos una revisión más pormenorizada de los temas y los actores que tienen participación relevante en la relación actual entre los dos países. Como elemento metodológico, dividiremos los temas de acuerdo a los campos de mayor interés en la relación bilateral; así, comenzaremos por la seguridad, la cual, luego de la firma de la paz con el Perú y la agudización del conflicto colombiano y sus repercusiones en el Ecuador, ha ganado espacio como el problema de mayor preocupación, sobre todo de parte del Ecuador.²⁵ Posteriormente, abordaremos el tema comercial, haciendo énfasis en los principales indicadores y temas de interés en la relación actual. Luego, pasaremos al campo del desarrollo fronterizo, de los asuntos multilaterales y, finalmente, a los temas de relación cultural. Igualmente, estudiaremos de manera pormenorizada los actores que intervienen en la relación bilateral, los intereses que defienden y los mecanismos de presión que utilizan. Nuestro objetivo es establecer los elementos necesarios para proponer una agenda jerarquizada que incluya los aspectos que, en términos de política exterior con Colombia, interesan al Ecuador. Esta agenda será evaluada posteriormente en función de los puntos de vista de los actores relevantes.

Seguridad

En este acápite tenemos los siguientes temas prioritarios para el Ecuador:

25 Este aserto se va a ver corroborado por las percepciones de los actores que fueron tomados en cuenta para esta investigación y cuyas opiniones se exponen en el siguientes capítulo.

- Control militar de la frontera:

Debido a que en este año se han intensificado las actividades de los grupos irregulares armados, procedentes de Colombia -que han incrementado su accionar en nuestro país-,²⁶ el control de la frontera común²⁷ ha sido perdido

26 En los últimos dos años se han producido los siguientes incidentes asociados a la guerrilla o con delincuencia común originada en Colombia (esta recopilación fue realizada por personal de la Cancillería, del Ministerio del Gobierno y del ACNUR, en un estudio sobre la situación de Colombia en junio del 2001):

- 11 de septiembre de 1999: secuestro de 12 extranjeros por plagiadores vinculados con la guerrilla, 4 fueron liberados y por el resto se pagó un rescate de 3,5 millones de dólares.
- 13 de mayo del 2000: enfrentamiento entre ejército ecuatoriano (patrulla GFE-24 RAYO) y efectivos de las FARC-EP
- 12 de octubre del 2000: secuestro por parte de 50 uniformados a 8 petroleros en Tarapoa. Un rehén fue asesinado y se pagó 12 millones por los demás. Actualmente varios de los implicados se encuentran detenidos.
- 14 de noviembre del 2000: estalla un proyectil en el destacamento militar ecuatoriano de El Carmelo.
- 3 de diciembre del 2000: después de ser plagiados, el coronel Patricio Albán Romero, Jefe del Departamento de Asuntos Internacionales de las Fuerzas Armadas y su hijo son liberados.
- 13 de diciembre del 2000: detonación de un explosivo en el kilómetro 43 del oleoducto que provocó el incendio de un bus con 30 pasajeros. Los autores fueron los secuestradores de Pompeya.
- 23 de diciembre del 2000: incautación de pertrechos militares en la frontera amazónica colombo-ecuatoriana.
- 26 de diciembre del 2000: la policía de Sucumbios informa sobre la perpetración de 17 asesinatos entre noviembre y diciembre del 2000.
- 4 de enero del 2001: lanzamiento de panfletos anónimos con amenazas de colocar explosivos en las estaciones de bombeo de Lago Agrio y la refinería de Shushufindi.
- 9 de enero del 2001: captura de 20 narcotraficantes en un operativo. Decomiso de 63 kilos de cocaína en laboratorio de la frontera con Colombia.
- 15 de enero del 2001: hallazgo en la Chorrera-Sucumbios de una fábrica de uniformes militares pertenecientes a las FARC por parte de una patrulla del ejército ecuatoriano.
- 15 de enero del 2001: la pastoral indígena de Sucumbios informa sobre la situación de peligro de 2500 indígenas en las riberas de los ríos San Miguel y Putumayo por los constantes incidentes entre los grupos armados.
- 18 de enero del 2001: en el sector "El Betano" una patrulla de combate localizó un laboratorio de procesamiento de cocaína, en el operativo fueron capturados 5 ciudadanos colombianos.
- 20 de enero del 2001: hallazgo de un laboratorio de droga por parte del ejército ecuatoriano perteneciente a los paramilitares en la zona de La Bermeja.
- 22 de enero del 2001: el presidente de la Federación de Pueblos quichuas de Sucumbios informa sobre el desplazamiento de 200 familias quichuas por la presencia de paramilitares y guerrilleros.
- 25 de enero del 2001: desplazamiento hacia el Ecuador de 700 personas por amenazas de muerte por represalias al hallazgo del laboratorio de la Bermeja.
- 6 de febrero del 2001: 40 indígenas de Sumapomba abandonan sus tierras por amenazas. Se informa sobre la muerte de 41 personas por ajuste de cuentas entre los grupos armados.

recurrente del Ecuador a su vecino del norte. Esta situación se ha visto agravado porque se han detectado actividades ya no solo de narcotraficantes, sino también de productores de drogas ilícitas que han instalado laboratorios en territorio fronterizo e incluso en provincias no fronterizas del Ecuador con Colombia; y porque se ha evidenciado, además, el paso de delincuentes comunes que han estado involucrados en secuestros y extorsiones en poblaciones de la frontera norte del Ecuador.²⁸

Ante estos hechos, el gobierno ha tomado medidas en dos frentes: por un lado ha fortalecido el resguardo del sector fronterizo, mediante el envío de contingentes de apoyo de la fuerza pública y el aprovisionamiento de equipos e insumos en la medida de las posibilidades. Por otro lado, ha trabajado en el área del desarrollo, mediante la creación de una unidad coordinadora para las provincias fronterizas (UDENOR),²⁹ y el apoyo al traba-

-
- 13 de febrero del 2001: secuestro y asesinato del Teniente Político de Mataje, Milton Guerrero y de su hija así como de otras 7 personas por denuncias a supuestos narcotraficantes.
 - 16 de abril del 2001: incursión de 50 presuntos paramilitares en el costado ecuatoriano del puente sobre el Río San Miguel. Se produjo el robo de 5 camionetas.
 - 4 de junio del 2001: instalación de un retén por parte de 30 guerrilleros del ELN a 25 kilómetros al sur de Tulcán. El enfrentamiento con fuerzas armadas de Ecuador y policía produjo la muerte de un guerrillero.
 - Se tiene conocimiento de que no menos de 300 guerrilleros de las FARC y el ELN están concentrados en la población de San Juan frente a las poblaciones de Maldonado y Chical en la provincia del Carchi.

27 Este hecho es reconocido por autores colombianos, como Socorro Ramírez, quien plantea que: [los sucesivos gobiernos ecuatorianos] han venido incrementado sus denuncias por los efectos del conflicto colombiano ante distintos estrados internacionales y lo han señalado como amenaza a su territorio, a la seguridad nacional y regional.” (Ramírez 2001.:29).

28 Todos estos problemas han llevado al Comandante del Ejército ecuatoriano a sostener que: “Obviamente que con la aplicación del Plan Colombia en el vecino del norte se han incrementado los problemas: aumento de la delincuencia, la desocupación, ha venido gente poco calificada (Entrevista al General Norton Narváez, publicada por el Comercio, en su edición del 13 de agosto del 2001, página A2).

29 En términos generales, UDENOR tiene como objetivos fundamentales: atender prioritariamente y urgentemente el desarrollo económico y social en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbios, Orellana y Napo con una población aproximada de 900.000 personas; y, prevenir, en el país, los problemas de violencia y narcotráfico que afectan a República de Colombia. Sus actividades principales se centran en cuatro programas: Programa “A”: Infraestructura productiva, en el cual se desarrolla el tema vialidad, incluyendo caminos vecinales, puentes, obras de riego, generación de energía, zonas francas, aeropuertos, puertos. Programa “B”: Infraestructura social, que comprende agua potable, saneamiento ambiental, salud, educación, fortalecimiento institucional de las comunidades y de los gobiernos locales. Programa “C”: fondos o programas productivos de desarrollo comu-

jo realizado por las autoridades seccionales.³⁰

En este punto, se han hecho patentes las frecuentes exigencias de las poblaciones afectadas -sobre todo de autoridades seccionales, hacendados, finqueros y organizaciones campesinas e indígenas- para que el Estado ecuatoriano ejerza un resguardo efectivo de sus fronteras; esto debido a la falta de control que existe del lado colombiano pues, en los departamentos fronterizos, este control está en manos del ELN, en Nariño, y de las FARC y de los grupos paramilitares, en el Putumayo. En algunos casos, como en la provincia de Carchi, por ejemplo, la propia sociedad civil ha adoptado medidas de autodefensa con el fin de evitar secuestros y extorsiones.

De su lado, Colombia ha expresado su interés en que el Ecuador ejerza un control más efectivo en sus fronteras, a fin de impedir el ingreso de armas, municiones, explosivos, prendas militares, y precursores químicos, destinados a los grupos irregulares y a los narcotraficantes. Ante estas preocupaciones, se ha insinuado la posibilidad de crear mecanismos de reunión regulares entre autoridades de defensa, para apoyar el trabajo que hasta el momento viene llevando a cabo la COMBIFRON.³¹

Por último, se debe mencionar que el Ecuador no ha tenido una participación destacada en la resolución del conflicto en Colombia. Sin embargo, nuestro país es parte del grupo de países que acompaña el proceso de negociación con las FARC y, como tal, estuvo presente en el “Encuentro de la Mesa Nacional de Diálogo y Negociación con la Comunidad Internacional”, que tuvo carácter informativo y que fue realizado en San Vicente del Caguán el pasado 8 de marzo.

nitario, desarrollo de microempresas, apoyo a pequeñas y medianas empresas, apoyo a la exportación, fortalecimiento de mecanismos de crédito local, y finalmente el Programa “D”: Conservación del Medio Ambiente en el que se trata el manejo de cuencas hidrográficas, manejo de los recursos naturales renovables, biodiversidad, capacitación ambiental, reforestación y manejo sustentable de suelos.

30 En este punto, también debemos considerar la posición del Jefe del Ejército ecuatoriano, quien declara: “Además, eso se complementa con la serie de convenios binacionales, de comercio, integración fronteriza y migración, que realmente fueron suscritos hace años cuando la situación era diferente, pero creo que ahora ameritan su revisión. Entonces todo eso es necesario que se lo revise y analice bien.” (Entrevista al General Narváez, *ibid*).

31 La COMBIFRON tiene un amplio espectro de acción, que se centra sobre todo en la coordinación de las respectivas fuerzas públicas, a fin de prevenir actividades de grupos irregulares, narcotraficantes y delincuentes comunes, y de toda actividad que atente contra la seguridad de ambos países.

- Control de las fumigaciones en la frontera:

Como parte de la aplicación del Plan Colombia,³² a finales del año pasado se comenzó un programa de fumigación de los cultivos de coca, ubicados especialmente en el departamento del Putumayo, vecino a la provincia de Sucumbíos. Entidades ambientalistas y asociaciones campesinas e indígenas del Ecuador han denunciado que dichas fumigaciones estarían afectando el territorio ecuatoriano; por ello piden que esta actividad cese de forma inmediata y que se realice un estudio específico sobre los efectos de los químicos utilizados sobre la tierra.

El gobierno ecuatoriano ha manifestado en varias ocasiones a su similar colombiano su preocupación sobre el tema, exhortándolo a utilizar más bien el sistema manual de erradicación. El gobierno colombiano ha respondido que las actividades de fumigación se están realizando con el mayor cuidado, a fin de evitar efectos nocivos sobre el medio ambiente. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que los denominados pactos sociales con los cultivadores (erradicación voluntaria de cultivos ilícitos a cambio de ayuda técnica, financiera e infraestructura, planteados como parte del Plan Colombia) no se han perfeccionado por lo que los campesinos son reticentes a acogerse a este mecanismo.³³

Hasta el momento no existe un estudio aceptado por ambas partes sobre las consecuencias reales de la utilización de químicos en la erradicación de plantaciones de coca.

- Tratamiento de los refugiados:

El paro armado decretado por las FARC en el departamento del Putumayo, en el último trimestre del año pasado, motivó una escalada en la violencia en dicho territorio y el consiguiente éxodo de refugiados colombianos hacia el Ecuador. Según datos estadísticos no oficiales, se presume que ingresaron al Ecuador durante el “paro armado” alrededor de 10.000 colombianos, la mayoría de los cuales utilizaron el territorio ecuatoriano como corredor pa-

32 Buscar que dice el Plan Colombia al respecto.

33 Adam Isacson, Oficial de Programas del Centro para Políticas Internacionales de los Estados Unidos; Ponencia presentada en la Escuela Superior de Administración Pública, Santa Fe de Bogotá, junio del 2001.

ra retornar a Colombia, vía Tulcán e Ipiales, quedando en calidad de refugiados alrededor de 1.000 personas.

Según datos de la Dirección General de Derechos Humanos de la Cancillería, entidad encargada del manejo de los refugiados en el Ecuador desde principios del año 2000, se han registrado las siguientes cifras de colombianos que han solicitado refugio en el Ecuador desde enero del 2000 hasta el 1 de agosto del 2001:³⁴

- En Quito:	693 personas
- En Imbabura y Carchi:	1277 personas
- En Esmeraldas:	126 personas
- En Sucumbíos:	1543 personas
- Total:	3639 personas

Ante esta realidad, se ha puesto en marcha un Plan de Contingencia³⁵ que busca asegurar a los refugiados las atenciones propias a su condición. Igualmente, se ha establecido con Colombia el mecanismo denominado “Tratamiento del fenómeno del desplazamiento en zonas de fronteras” a fin de definir estrategias para el tratamiento del tema de los refugiados.³⁶

El Ecuador es sensible a esta problemática en dos frentes: en primer lugar, existe la percepción entre los actores nacionales de que el Ecuador no está en condiciones de afrontar las consecuencias de aceptar y mantener un número elevado de refugiados procedentes de Colombia. Sin embargo, y en segundo lugar, el Ecuador no podría cerrar su frontera sin aceptar las con-

34 Informe elaborado por la Dirección General de Derechos Humanos de la Cancillería en agosto del 2001.

35 El Plan de Contingencia fue creado a instancia del grupo de trabajo conformado por la Cancillería, conjuntamente con la representación del Alto Comisionado para los Refugiados en el Ecuador (ACNUR), y que cuenta con delegados del Ministerio de Gobierno, Ministerio de Defensa, Ministerio de Salud, Defensa Civil, Cruz Roja, Médicos Sin Fronteras y la Iglesia Católica de Sucumbíos. Este Plan contempla la creación de albergues y centros de tránsito temporal, los cuales para finales del año 2000 tenían la capacidad de recibir 1060 refugiados. Además, se desarrollaron programas de protección y asistencia humanitaria para los refugiados. Finalmente, se han realizado reuniones entre autoridades gubernamentales de ambos países y el ACNUR para coordinar las acciones frente al tema.

36 Finalmente, el Ministerio de Salud de Colombia propuso un proyecto de administración y gestión de desastres, a fin de apoyar los esfuerzos del Ecuador en el tratamiento de los refugiados colombianos. Al momento, todavía no se ha llegado a implementar dicho proyecto.

secuencias que este hecho acarrearía sobre su imagen debido a que el tema de los refugiados es extremadamente delicado en el sistema internacional. Podrían existir presiones desde sectores de derechos humanos, incluyendo a las iglesias católicas y evangélicas presentes en las regiones donde se concentran los desplazados, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales internacionales, a fin de que el Ecuador mantenga su posición de respeto de los convenios internacionales sobre el tema.

- Otros temas:

Otro tema que debería ser tomado en cuenta en una agenda de seguridad tradicional es el de la fijación de los hitos en la frontera. A pesar de que nuestros problemas limítrofes con Colombia se sellaron en 1916 con la firma del Tratado Muñoz Vernaza-Suárez, aún quedan algunos puntos en donde se debe colocar, recolocar o densificar los hitos. Un ejemplo claro de esta realidad es el conjunto de problemas que se han dado en el sector de Cerro La Quinta, en donde la población del lado ecuatoriano derribó los hitos recientemente colocados argumentando que la demarcación había dejado en territorio colombiano a terrenos tradicionalmente pertenecientes al Ecuador. La Comisión Mixta de Fronteras es la que está llamada a definir una estrategia para evitar este tipo de problemas. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que el asunto de fronteras implica soberanía, por lo que resulta un aspecto altamente sensible para varios actores nacionales, incluyendo obviamente a los propios pobladores de frontera.

Desarrollo conjunto

En el caso de los programas de desarrollo conjunto, tenemos una amplia variedad de campos contemplados y de actores involucrados. El principal mecanismo de procesamiento de las demandas en este tema es la Comisión de Vecindad e Integración³⁷ y las principales actividades se desarrollan en los siguientes campos:

37 En este rubro aún queda pendiente la elaboración de un Plan binacional de desarrollo fronterizo, como resultado del mandato emitido por las secretarías ejecutivas. A partir de su creación se debe encaminar los esfuerzos a conseguir los recursos para ejecutar los proyectos.

- Infraestructura:

Este es uno de los campos de mayor importancia para los actores beneficiarios de los programas de desarrollo conjunto. Los proyectos de infraestructura tienen efecto sobre amplios espacios de acción de los pobladores y es por esto que gran parte de la presión de estos grupos se centra sobre la construcción de obras de infraestructura.

Entre las principales obras binacionales en proyecto o en ejecución tenemos:

- construcción del puente internacional sobre el Río Mataje,
- construcción de la carretera Esmeraldas-Tumaco,
- construcción de los centros nacionales de atención en la frontera en los pasos de San Miguel, Mataje y Rumichaca..

Asuntos migratorios

Este tema ha sido gravitante en la relación bilateral. Tradicionalmente, han existido poblaciones de ambos países que han migrado regularmente de Ecuador a Colombia y viceversa en busca de trabajo o de mejores condiciones de vida. En los últimos años, el agravamiento del conflicto en Colombia y la recurrente crisis económica en el Ecuador han motivado un aumento en los contingentes humanos que pasan de un país a otro.³⁸

Los grupos de presión en asuntos migratorios se dividen en dos sectores: por un lado, tenemos a los migrantes ecuatorianos residentes en Colombia que buscan que el Estado ecuatoriano negocie mejores términos para su permanencia en ese país.³⁹ Por otro lado, tenemos a grupos específicos de

38 En el caso ecuatoriano se constatan tres tipos de migración: una de tipo legal, con objetivo de trabajo y estudio. Esta puede ser considerada marginal, por el pequeño número que representa. Las otras dos son de tipo ilegal: la primera es la de aquéllos que van a buscar trabajo, y se quedan, pero sin legalizar su situación; y la segunda, toma a Colombia como país de paso hacia Centroamérica, en dirección a Estados Unidos.

39 Actualmente se encuentra en espera de la aprobación legislativa en el Ecuador un estatuto migratorio permanente entre los dos países. Sin embargo, para su aplicación también hace falta la promulgación de las normas de procedimiento.

presión en el Ecuador, empezando por algunas organizaciones campesinas e indígenas y otras gremiales, que ven en el migrante colombiano una amenaza para sus puestos de trabajo. Así mismo, sectores militares y policiales se encuentran preocupados por las consecuencias sobre la seguridad pública que puede tener la migración de insurgentes, narcotraficantes y delincuentes comunes desde Colombia hasta Ecuador. Para estos sectores, el Ecuador debería aplicar un criterio de “migración selectiva”.

Cooperación en materia judicial

En este punto se trabaja en tres temas principales:

- Cooperación judicial y asistencia mutua en materia penal,
- Seguimiento del funcionamiento del Comité Técnico Binacional sobre vigilancia, seguridad y control fronterizo,
- Funcionamiento y efectiva aplicación de los compromisos acordados para la recuperación de vehículos robados.

Aquí no se pueden situar grupos de presión particulares en el Ecuador en aras de la defensa de la seguridad y el fortalecimiento de la cooperación judicial.

Turismo

El turismo puede constituir uno de los puntales del desarrollo económico de la región por lo que sectores empresariales dedicados a este campo han prestado cada vez mayor atención a su posible desarrollo. Así, en la X Reunión del Comité Técnico Binacional de Facilitación de Turismo, se planteó la propuesta de constituir, con jurisdicción principal en la zona fronteriza, el Comité Técnico de Facilitación Turística. En este mismo sentido, se firmó un acuerdo para incluir a las provincias de Orellana y de Manabí, por parte del Ecuador, y los departamentos de Huila y Amazonas, por parte de Colombia, dentro de la Zona de Integración Fronteriza, con fines, entre otros, turísticos y para la incorporación de los aeropuertos de sus respecti-

vas capitales y el de Manta al Sistema de Transporte Aéreo Transfronterizo. Sin embargo, los problemas de seguridad que tiene la zona, sobre todo la nororiental de la frontera, hace que estos esfuerzos no logren consolidarse.

Pesca

Este tema preocupa fundamentalmente a los pescadores ubicados en la zona norte de la provincia de Esmeraldas pues, en los últimos años, se ha producido la captura frecuente de pescadores ecuatorianos en aguas territoriales colombianas y se han incrementado los casos de piratería en zonas marítimas fronterizas. Ante estos hechos, el pedido de este sector se centra en que el Estado interceda para evitar penalizaciones excesivas y un mayor patrullaje de las zonas. El Estado ecuatoriano ha recogido las propuestas⁴⁰ y las ha transmitido a su similar colombiano, pero aún no se ha llegado a un acuerdo al respecto.

Salud

Este es un tema altamente sensible en las zonas de frontera debido al tradicional aislamiento que han sufrido y a la evidente desatención que ha habido de parte gobierno central; por esta razón, el tema de salud se ha transformado en una de las principales reivindicaciones de las organizaciones campesinas e indígenas, de la iglesia, y de organizaciones no gubernamentales que trabajan en la zona.

En 1996 se firmó el Convenio sobre Salud entre Colombia, Ecuador, la OPS, la OMS, la UNICEF y el Convenio Hipólito Unanue; sin embargo, este convenio aún no ha tenido la aplicación adecuada. También existe el Comité Técnico Binacional en materia de salud que, en su última reunión en el año 2000, aprobó la concertación de un cronograma de actividades con el fin de crear una red informática para el intercambio de información y de establecer líneas de cooperación entre los principales proyectos de atención a la salud que cada país implementaba en la región. Finalmente, en

40 En el caso de las capturas de naves ecuatorianas en aguas territoriales de Colombia, se propuso a este país la firma de un acuerdo similar al que se tiene con el Perú, a fin de crear una zona de tratamiento especial de 10 millas de ancho a cada lado del paralelo que marca la frontera. Aún no hay respuesta del gobierno colombiano.

el marco del Tratado de Cooperación Amazónica, y a través de la Comisión Especial de Salud de la Amazonía (CESAM), se han efectuado avances en el trabajo de tratamiento de las enfermedades tropicales.

Desarrollo de la zona del Carchi

Las autoridades de esa provincia plantean los siguientes puntos con relación al desarrollo de la provincia:

- Apertura del puente internacional de Rumichaca las 24 horas,
- Comercio internacional de carga por carretera,
- Internación de personas y acuerdos comerciales,
- Atención a las necesidades del Servicio de Vigilancia Aduanera del Octavo Distrito para que sean efectivamente facilitadores del comercio internacional con Colombia y permitan regular la fuga de productos,
- Fortalecimiento numérico y logístico del Batallón de Infantería “Galo Molina” y Comando de Policía “Carchi N°10” para el eficaz cumplimiento de los planes de seguridad integral.

Relación comercial

En este acápite vamos a considerar fundamentalmente dos aspectos; por un lado, los datos básicos de la relación: balanza comercial, inversiones, productos de exportación e importación; por otro, los principales temas pendientes de la relación comercial bilateral.

- Balanza comercial:⁴¹

Según fuentes colombianas, en el año 2000, las importaciones provenientes del Ecuador alcanzaron la cifra de U\$ 321,5 millones, mientras que las ventas de

41 Los datos aquí anotados han sido proporcionados por la Dirección General de Promoción Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se basan en información proporcionada, entre otras instituciones, por el Banco Central, el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca, y la Embajada del Ecuador en Colombia.

Colombia en el año pasado fueron de US\$ 460,8 millones. Existen por lo tanto un saldo favorable a este país de aproximadamente US\$ 139,00 millones.

Balanza comercial (millones de US\$)			
Año	Exportaciones Fob	Importaciones Cif	Saldo
2000	259.5	488.2	-228.7

Participación del comercio con Colombia (% del total)	
	2000
Export.	5.3
Import.	14.1

Principales productos exportados por Ecuador a Colombia Año 2000				
N Andina	Producto	Ton.	Fob	%
1604130000	Sardinias, sardinelas y espadines	20066.91	15242.832	5.87
4011100000	Del tipo de los utilizados en automóviles de turismo incluidos los vehículos de tipo familiar -"break" o station wagon"y los de carrera)	26758.108	10934.076	4.21
1005901100	Amarillo	81657.669	10911.514	4.21
8703230000	De cilindrada superior a 1.500 cm ³ pero inferior o igual a 3.000 cm ³	1120.42	10897.39	4.20
1604140000	Arunes, listados y bonitos (sarda spp.)	5617.838	9955.306	3.84
8703240000	De cilindrada superior a 3.000 cm ³	912.36	7826.39	3.02
3004201000	Para uso humano	106.188	7390.759	2.85
4011200000	Del tipo de los utilizados en autobuses o camiones	31395.876	7380.743	2.84
1201009000	Las demás	27297.943	7008.862	2.70
6401920000	Que cubran el tobillo sin cubrir la rodilla	3794.049	6089.298	2.35
Fuente: Estadísticas del Banco Central del Ecuador				

Principales productos importados por Ecuador desde Colombia Año 2000					
N Andina	Producto	Ton.	Fob	Cifra	%
3004902900	Los demás	2892.893	18950.829	19496.103	5.52
4802529000	Los demás	13735.216	10617.758	11489.015	3.25
3808209000	Los demás	1324.117	9118.674	9307.191	2.64
3808201000	Presentados en formas o en envases para la venta al por menor o en artículos	556.89	8922.44	9060.284	2.57
4818400000	Compresas y tampones higiénicos, pañales para bebés y artículos higiénicos similares	2562.533	8041.191	8588.668	2.43
4901990000	Los demás	855.905	7314.79	7607.655	2.15
3402200000	Preparaciones acondicionadas para la venta al por menor	8644.743	6948.801	7446.031	2.11
4202121000	Baules, maletas (valijas) y maletines, incluidos los de aseo	312.503	6309.5	6538.447	1.85
9406000000	Construcciones prefabricadas.	1825.942	6078.001	6370.631	1.80
3904102000	Obtenido por polimerización en suspensión	9784.321	5453.352	6022.374	1.71

Fuente: Estadísticas del Banco Central del Ecuador

- Inversiones:

Las inversiones colombianas en Ecuador para el año 2000 sumaron US \$ 24.100.697,50. Esto hace de Colombia el mayor inversionista de la Comunidad Andina en el Ecuador -con aproximadamente un 90% del total de las inversiones andinas- y, en general, el cuarto país con mayor inversión en el país. No obstante y a pesar de estas cifras, es necesario insistir en la necesidad de firmar un convenio para la promoción y protección recíproca de inversiones, cuyas negociaciones ya se han frustrado en dos ocasiones anteriores (1993 y 1996)

Según datos de la Superintendencia de Compañías, en el Ecuador se han asentado más de 2000 empresas colombianas, la mayor parte de las cuales se ubican en la ciudad de Quito.

Capital colombiano por sectores en el Ecuador en 1999	
Agricultura, silvicultura y pesca.	16,403.07
Comercio al por mayor y menor.	6,051,689.40
Fabricación de papel y producción de papelería, imprenta y editorial	5,960,134.80
Fabricación de sustancias químicas y productos químicos derivados del petróleo.	1,090.91
Instituciones financieras.	3,006,827.07
Productos alimenticios, bebidas y tabaco.	5,024,381.28
Servicios comunales, sociales y personales.	3,543.38
Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero.	54,938.14
Transporte, almacenamiento y comunicación.	460.65
TOTAL	20,119,468.70
Fuente: Estadísticas del Banco Central del Ecuador.	

- Principales temas pendientes:

Siendo tan estrecha la relación entre los sectores productivos de Colombia y Ecuador, existe variados temas en los cuales no se llega a un acuerdo entre las partes. En la siguiente sinopsis se resumirán los principales aspectos de divergencia comercial que aún se encuentran pendientes entre ambos países.⁴²

- Aprovechamiento del Convenio de Pagos con la ALADI:
El Ecuador se comprometió a solicitar al Banco Central el aumento temporal del 20% al 35% del valor del patrimonio técnico de los bancos privados para utilizar el Convenio.
- Arroz:
Ecuador denunció que Colombia fijó aranceles más bajos que los comunitarios para la importación de arroz desde países asiáticos, a través de un diferimiento arancelario de 15 puntos. Esto ha obligado a los exportadores ecuatorianos a vender arroz en Colombia a precios más ba-

42 La siguiente enumeración se hará en estricto orden alfabético, por lo tanto no implica una jerarquización. Evidentemente, los temas que tienen que ver con importación de productos básicos o de alta comercialización son los que más pesan al momento de definir una agenda.

jos; además, parte de la producción nacional debe buscar mercados alternativos.

El 1 de agosto del año en curso, Colombia decidió aplicar una medida de salvaguardia a las importaciones de arroz originadas en los países miembros de la Comunidad Andina y clasificadas por las partidas arancelarias del arancel de aduanas; el monto de estas importaciones consiste en un contingente de 18.000 toneladas de arroz.

- **Automotores:**
Colombia argumenta que a pesar de que se firmó el acuerdo automotor en 1994, el Ecuador aún no da cumplimiento a los compromisos arancelarios al permitir la importación de vehículos y partes con franquicia arancelaria. Al respecto, Ecuador ha recibido una sentencia condenatoria por parte del Tribunal Andino de Justicia y se ha iniciado un juicio sumario por incumplimiento del fallo.
- **Azúcar:**
Ante la presión de los productores nacionales, el Ecuador impuso la obligatoriedad de pedir una autorización del Ministerio de Agricultura y Ganadería para importar azúcar al país. Colombia impugnó esta medida ante la CAN, y el Tribunal Andino de Justicia falló a su favor por considerar que el Ecuador estaba aplicando medidas restrictivas. Ecuador argumentó que aplica una salvaguardia y que el problema de las cuotas se debe a la competencia desleal de productores colombianos, que venden el producto en Ecuador a menor precio que en Colombia. De verificarse precios reales del azúcar colombiano, el Ecuador podría considerar la eliminación de la cuota de 12.000 TM dispuesta por el COMEXI.
- **Clasificación arancelaria de las importaciones de alambtrón:**
Colombia arguye que el Ecuador aplica a las importaciones de alambtrón el arancel correspondiente a la partida 760510, es decir la que corresponde al aluminio en bruto, que se rige por la partida 760511. Con esta medida se está aplicando un arancel de 5% al alambtrón, en lugar del 10%. Las autoridades ecuatorianas ofrecieron hacer las averiguaciones del caso y tomar las medidas pertinentes.

- **Comercialización de licores:**
Existen presiones de los productores de licores del Ecuador, a fin de que nuestro gobierno haga respetar los acuerdos comerciales bilaterales que permitirían la libre importación de licores ecuatorianos en Colombia. Este país aduce que debería reformar la Constitución para cumplir con dicho compromiso, ya que actualmente existe una ley que faculta a cada departamento a imponer autónomamente impuestos sobre la importación de estos productos. La pérdida anual para el Ecuador se calcula en US \$60 millones.

El gobierno del presidente Pastrana envió un proyecto al Congreso Nacional de su país con el fin de modificar esta situación; posteriormente, hizo un alcance atendiendo las observaciones de empresarios ecuatorianos. El Congreso colombiano aún no se ha pronunciado al respecto. Ante esta política, el MICIP al amparo de una resolución del Tribunal Andino de Justicia (Proceso No.3-AI-97), ha solicitado al COMEXI que imponga un gravamen adicional de 5% a los siguientes productos:

1704.90.10	Bombones, caramelos, confites y pastillas.
2101.11.00	Extractos, esencias y concentrados de café.
2208.40.00	Ron y demás aguardientes de caña.
4818.40.00	Compresas y tapones higiénicos, pañales para bebés y artículos higiénicos.
5209.42.00	Tejidos de mezclilla (“denim”).

- **Controles sanitarios:**
Aún no existe un acuerdo completo sobre la homologación de los permisos sanitarios, zosanitarios y fitosanitarios. Por el momento, se ha recomendado que se acepten, en ambos países, las normas registradas internamente.
- **Cooperación técnica:**
Existen problemas financieros que impiden adoptar una agenda de cooperación más amplia. En el presente año se han llevado programas de cooperación en las áreas de cooperación internacional, salud y turismo rural. Está pendiente una nueva asistencia técnica de expertos colombianos en el área de salud.

- Creación de la Cámara fronteriza de comercio y producción colombo-ecuatoriana:

El 27 de julio del año en curso la Cámara de Comercio de Tulcán junto con la Cámara de Comercio de Ipiales suscribieron un convenio interinstitucional cuya finalidad es la creación de la Cámara fronteriza de comercio y producción colombo-ecuatoriana.

- Derogatoria de la Resolución 306 de la Junta del Acuerdo de Cartagena:

El Ecuador propuso a Colombia que apoye la propuesta de derogar dicha medida por vicios de fondo y forma. Colombia se comprometió a estudiar dicha solicitud.

- Eliminación de subpartidas del Anexo 4 de la Decisión 370 (Arancel Externo Común):

Ecuador plantea la eliminación de las subpartidas exceptuadas de la aplicación del AEC. Colombia argumenta que dicha medida debería hacerse de manera simultánea.

- Exigencia de garantías para permitir el ingreso de productos ecuatorianos:

La Secretaría General de la CAN emitió un dictamen sobre las garantías exigidas por Colombia para la importación de película de propileno, al tiempo que solicitó a ese país que levante tal medida. Se ha anunciado que Colombia analiza la posibilidad de pedir una reconsideración de dicho fallo.

- Gravamen del 0,25% por mil a los importadores y del 1,50 por mil a los exportadores para financiar a la CORPEI:

Se ha solicitado al Ecuador que derogue esta medida, pues ha sido considerada por la Secretaría General de la CAN como una barrera al comercio. El asunto está pendiente en el Tribunal Andino de Justicia.

- Integración en productos complementarios:

Se ha acordado acelerar la integración de la producción en áreas complementarias, a fin de aprovechar las posibilidades de exportación a terceros países. Las áreas que serían tomadas en cuenta serían: agroindustria, petroquímica, cuero y calzado y automotriz.

- Interconexión vial:

Existen presiones de lado de comerciantes ecuatorianos y colombianos para que se adecuen las vías entre Tumaco y Esmeraldas y la Troncal Marginal de la Selva, a través del puente sobre el río San Miguel, para, de esta forma, desconcentrar el paso de Rumichaca. Sin embargo, los problemas de seguridad que se afrontan actualmente desaconsejan esta alternativa.

- Sobretasa aduanera:

Colombia puso en vigencia, desde el 1 de enero del 2001, una tasa especial para servicios aduaneros, equivalente al 1,2% del valor FOB para los bienes de importación. El Tribunal Andino de Justicia declaró que dicha medida es improcedente y el FMI ha sugerido su eliminación. Colombia no ha cumplido la sentencia del TAJ e interpuso un recurso de reposición argumentando que Ecuador y Venezuela también incumplen normativas andinas.

- Transporte terrestre de mercaderías:

El 80% del comercio bilateral se realiza por vía terrestre. Los transportistas ecuatorianos se sienten amenazados por una posible competencia de transportistas colombianos, por lo que han presionado para que éstos realicen transbordos en los puestos de frontera, provocando reciprocidad de la parte colombiana. Se ha acordado que cada país realice consultas con sus respectivas asociaciones de transportistas para luego efectuar reuniones conjuntas sobre el tema.

- Textiles:

Colombia adoptó una medida de precios mínimos en los textiles que afectaba la importación de estos productos desde el Ecuador. Colombia levantó dicha medida el 30 de abril pasado, por lo que se considera que el asunto se encuentra superado.

*Aspectos multilaterales*⁴³

Dentro de los aspectos que implican una actuación multilateral es difícil encontrar grupos de presión. Regularmente, éstos actúan en casos específicos cuando ven afectado alguno de sus intereses; así, por ejemplo, los productores de licores que presionan porque se abra el mercado colombiano buscarán que ese tema sea tratado dentro de la CAN. Sin embargo, en este punto nos referiremos solamente a los aspectos que podrían llamarse “macro” de la relación, sin detenernos a plantear las posiciones particulares.

En términos generales, Ecuador y Colombia coordinan y asumen posiciones conjuntas en el ámbito multilateral y especialmente dentro de las Naciones Unidas; esto se da sobre todo a través de las posiciones definidas en el Grupo de Río, del Grupo de los 77 y China y del Movimiento de Países No Alineados. Estas actividades son fortalecidas en las cumbres presidenciales y ministeriales -como las cumbres iberoamericanas, la Cumbre de las Américas y la Cumbre de Brasilia para la integración de América del Sur-. En el plano regional, los dos países despliegan actividades coincidentes en el seno de la Organización de Estados Americanos.⁴⁴

A continuación, vamos a dividir la exposición de acuerdo a los foros más importantes, y a temas relevantes:

43 Los criterios aquí expuestos han sido tomados de documentos de trabajo de la Subsecretaría de Organismos Internacionales y de la Dirección General de Integración de la Cancillería.

44 En el caso de los organismos multilaterales, la Cancillería es la única que mantiene un registro de la actuación del país en conjunto. La apreciación aquí citada refiere la experiencia y la percepción de los funcionarios de la Dirección General de Asuntos Multilaterales de la Cancillería.

- Comunidad Andina de Naciones⁴⁵

El trabajo principal en este espacio constituye la revisión de los compromisos asumidos en el ámbito del Consejo Presidencial Andino, con particular énfasis en la profundización de la política exterior común, el desarrollo de la agenda social y el mercado común andino, con miras a impulsar su efectivo cumplimiento. La CAN constituye también un espacio de coordinación política con miras a tener una posición conjunta en otros foros internacionales.

- Grupo de Río

El Grupo de Río, que constituye el mecanismo más representativo de los intereses de la región, ha adelantado la tarea de concertación y consulta política latinoamericana y caribeña; se hace necesario dar seguimiento a este proceso.

- Reunión de presidentes de América del Sur

En este espacio multilateral se tratan los siguientes temas que interesan a ambos países:

- Consolidación de la Democracia como norma de convivencia inamovible en nuestras sociedades.
- Negociaciones para el establecimiento de una zona de libre comercio entre la CAN y el MERCOSUR, cuyo plazo final fue fijado para enero del 2002.
- Expansión de la infraestructura física de integración, con un mayor aprovechamiento de las complementariedades de los países sudamericanos.
- Creación de un grupo de acción financiera de América del Sur orientado a concentrar esfuerzos en el combate al lavado de dinero.
- Establecimiento de un fondo sudamericano de ciencia y tecnología, con el propósito de apoyar la plena participación en los procesos de descubrimiento e innovación tecnológica.

45 En cuanto a las votaciones conjuntas en la CAN, debemos recordar que las decisiones tomadas en este foro se las realiza por unanimidad, por lo que no es factible rastrear los acuerdos y desacuerdos en este mecanismo.

- ALCA

Los dos países participan en el proceso de negociaciones del ALCA a través de la CAN; se mantiene una vocería única y se coordina previamente la participación en cada reunión.

- Ingreso del Ecuador y Colombia al APEC

Ambos países mantienen la aspiración de ingresar en calidad de miembros a los foros del Pacífico, especialmente al Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico -APEC-.

- Renovación y ampliación del ATPA y del SGP Andino

El Ecuador y Colombia han trabajado conjuntamente para estos objetivos, que son considerados fundamentales tanto para asegurar el desarrollo económico de los países andinos, como para contar con recursos para la lucha contra el narcotráfico y sus delitos conexos.

- Temas de Naciones Unidas

- Cumbre del Milenio: ambos países coinciden en la importancia de la aplicación de los compromisos adquiridos en la Declaración del Milenio, aprobada por los jefes de Estado y de gobierno reunidos en Nueva York del 6 al 8 de septiembre del 2000, con motivo de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas (Resolución 55/162).
- Reforma del Consejo de Seguridad: los dos países tienen interés en la ampliación del Consejo de Seguridad y la racionalización de sus métodos de trabajo, la cual debe realizarse sobre la base de los principios de soberanía, distribución geográfica equitativa e igualdad jurídica de los estados. Asimismo, impulsan la transparencia y democratización en los métodos de trabajo, en los procedimientos y en los procesos de toma de decisiones del Consejo.
- Revitalización de Naciones Unidas: ambos países apoyan el fortalecimiento de la ONU, buscando equiparar el área económica y social a la política, al tiempo de fortalecer el ECOSOC y replantear el papel de la Asamblea General.

- Desastres naturales: en este punto, ambos países tienen interés en la aplicación de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres -EIRD-, establecida mediante resolución del ECOSOC 1999/63 y ratificada por la resolución de la Asamblea General 54/219. Complementariamente, los dos apoyan las actividades de las Naciones Unidas en el campo de “asistencia humanitaria” para los países afectados por desastres naturales.
- Temas ambientales⁴⁶
- Convención de diversidad biológica: los dos países coinciden en sus políticas sobre temas centrales de dicha convención, en especial sobre aquéllos relativos al acceso a los recursos genéticos y a la distribución de beneficios. Discrepan, en cambio, en lo relativo al tema de las regulaciones sobre los derechos a los conocimientos asociados a los recursos genéticos, tomando en cuenta la diferencia de realidades sociales, culturales y étnicas. En otros temas también de importancia dentro de la convención, como los que tienen que ver con la biodiversidad biológica marina y costera y con la biodiversidad forestal, existen coincidencias. Especial importancia tienen también los campos de la biodiversidad agrícola y la forestal.
- Comité andino de autoridades ambientales: los dos países forman parte del Comité Andino de Autoridades Ambientales, creado de conformidad con la decisión 345 de la Comunidad Andina. De acuerdo a las disposiciones de este comité se lleva a efecto un proyecto denominado Estrategia Regional de Biodiversidad que cuenta con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y que se considera pionero en este campo. En este marco se han aprobado lineamientos para la política ambiental subregional que merecen igualmente el respaldo de los respectivos gobiernos.
- Protocolo de Cartagena: ambos países suscribieron este convenio que fue negociado en el marco de la V Conferencia las Partes de la Convención de Diversidad Biológica, en mayo del año pasado.

46 Este es un tema que puede ser abordado en varios de los otros acápite tomados en cuenta anteriormente. Sin embargo, lo hemos incluido en la relación multilateral, pues la mayor parte de los temas tratados en la agenda de política exterior relacionados con este campo se resuelven en el campo multilateral.

- Convención sobre el cambio climático y el Protocolo de Kyoto: los dos países buscan la pronta vigencia del Protocolo de Kyoto; entre los puntos en común tenemos:
 - la adaptación, debido a la especial vulnerabilidad de sus ecosistemas e infraestructuras al cambio climático, especialmente en las zonas costeras,
 - la concreción de los medios adecuados para la transferencia de tecnología y recursos para la correspondiente adopción de medidas de adaptación y repuesta,
 - esta coincidencia también se extiende al campo de la mitigación, tomando en cuenta la importancia de la producción y exportación de hidrocarburos en los dos países.
 - el cambio y uso de la tierra, vinculado con el manejo sustentable de los bosques y la biodiversidad, así como con el ciclo hidrológico, el manejo del suelo y otros servicios ambientales de importancia para el manejo sustentable.
 - el establecimiento de proyectos para el mecanismo de desarrollo limpio, tanto en el campo energético como en el forestal.
- Cumbre del 2002: Los dos países participan del proceso preparatorio de dicha cumbre. Como parte de este proceso, se realizó la reunión subregional Andina, en Quito, que definió una plataforma a ser presentada en la reunión regional de Río de Janeiro. Al respecto, Ecuador y Colombia han recibido el encargo de preparar un documento sobre los principales temas de preocupación para la subregión con relación al tema ambiental.

Aspectos culturales

Las políticas culturales, más que cualquier otro tipo de política, obedecen regularmente a dinámicas independientes de los estados. Debido a esto es difícil realizar una evaluación de los logros alcanzados en esta área, así como determinar cuáles son los actores que se encuentran involucrados en el mismo.

Con este antecedente, vamos a presentar solamente los aspectos de la relación bilateral que tienen que ver y que dependen de entes estatales y que, además, han sido tratados en este último año:

- Convención entre Colombia y Ecuador sobre libre ejercicio de profesiones liberales, suscrito el 3 de mayo de 1895

A pesar del tiempo que ha estado en vigencia esta Convención, aún existen ciertos aspectos en los cuales no hay acuerdo sobre su aplicación. En el caso ecuatoriano se han hallado inconsistencias entre el texto del convenio y la legislación nacional; en el caso colombiano, se lo considera obsoleto por lo que no se lo aplica, a pesar de encontrarse vigente. Debido a esto hay un trato inequitativo: mientras que en el Ecuador se facilita la revalidación de títulos a profesionales colombianos, en Colombia no se recibe un trato análogo al respecto.

- Programas de cooperación entre las academias diplomáticas

Se han dado avances para intercambiar información entre las academias diplomáticas del área andina, así como para celebrar programas académicos amparados en el esquema de integración andino o para el intercambio de información sobre esta materia.

La relación Ecuador-Colombia frente a los Estados Unidos de América

A fin de explicar la naturaleza de la relación Ecuador-Colombia, no podemos dejar de lado el papel de los Estados Unidos dentro de la estructuración de la agenda de política exterior de estos países. Es evidente que los Estados Unidos, como potencia dominante de la región, tiene una alta influencia en la definición de los temas considerados por las partes al momento de establecer sus prioridades de política exterior.

Para analizar la relación entre los Estados Unidos, Ecuador y Colombia, vamos a aplicar el realismo, pues consideramos que ha sido la teoría que mejor ha explicado el desarrollo de la política exterior de Estados Unidos

hacia la región.⁴⁷ Así, vamos a retomar la posición de Wilkinson, quien plantea que luego del fin de la Guerra Fría se ha afirmado un escenario de unipolaridad sin hegemonía. Para este autor, la hegemonía denota una relación altamente asimétrica de influencia político-militar, que puede variar entre la coerción o el consenso. Mientras tanto, según este mismo autor, la unipolaridad hace relación a la existencia de una única superpotencia, con alcance global, que pueda conducir acciones político-militares en cualquier parte del mundo.

En el mundo actual, Estados Unidos han emergido como la única superpotencia con intereses globales, pero sin alcanzar un consenso internacional sobre la necesidad de implementar sus valores políticos como los dominantes en todo el mundo.⁴⁸ Sin embargo, América Latina siempre ha sido reconocida como el área de influencia por excelencia de los Estados Unidos, por lo cual consideramos que, en este ámbito, se mantiene una relación hegemónica.⁴⁹

Siguiendo los argumentos de Wilkinson, podríamos hacer pasar la relación Estados Unidos-América Latina por los filtros que según este autor definen la hegemonía:

1. **Investidura:** para el caso de América Latina se han presentado múltiples ocasiones en las que el reconocimiento de Estados Unidos ha representado la diferencia entre la legitimidad y la ilegitimidad en el sistema internacional. Así, por citar solo dos ejemplos, en el caso de Cuba, luego de la revolución de 1959, la presión de Estados Unidos hizo que saliera del sistema interamericano y fuera considerado un Estado

47 Esta aproximación se sustenta en el capítulo primero de la tesis para la obtención de la Maestría en Relaciones Internacionales en FLACSO-Sede Ecuador.

48 Posturas como las expresadas por Huntington en su libro “Choque de Civilizaciones” plantean la imposibilidad de Estados Unidos, como representante de la cultura cristiano-occidental, de lograr la uniformidad de criterios a nivel cultural, lo cual también tiene implicaciones en la conformación del sistema internacional.

49 En el caso de Ecuador y Colombia podemos encontrar diversos momentos en la relación con Estados Unidos. En el caso ecuatoriano regularmente ha existido un mayor acercamiento a los Estados Unidos, alineándonos con los temas principales de la agenda de ese país. En el caso colombiano han existido mayores discrepancias, convirtiéndose Colombia en varias ocasiones en un detractor de las políticas de Estados Unidos. El título del libro de Stephen J. Randall: “Aliados y Distantes” marca la relación ambivalente que han mantenido Estados Unidos y Colombia. En dicho libro se puede encontrar una síntesis sobre las diversas fases de esta relación.

paria por buena parte de los países latinoamericanos; mientras que en el caso de Perú, luego del “autogolpe” de Alberto Fujimori, el apoyo estadounidense dio sustento al gobierno, por lo menos en sus primeros años.⁵⁰

2. Instalación: en la región ha sido muy común el caso de gobiernos impuestos gracias al apoyo militar o político de los Estados Unidos. Tal es el caso de la revolución apoyada por Estados Unidos en Guatemala, en la década de los 50, o el golpe militar en Chile, en 1973.
3. Nombramiento y deposición: durante las primeras décadas del siglo XX, Estados Unidos tuvo un papel fundamental en el nombramiento y deposición de gobiernos en varios países de América Latina, sobre todo de Centroamérica y el Caribe, llegando incluso a ocupar algunos países por varios años. Actualmente, a pesar de que esta política aparentemente está en desuso,⁵¹ Estados Unidos continúa aplicando políticas que influyen en la estabilidad de ciertos gobiernos de la región, como en el caso de Cuba o en la Colombia de los años del presidente Samper.
4. Adjudicación: desde finales del siglo pasado, Estados Unidos ha ido ocupando progresivamente el papel de director de las acciones en los principales campos de preocupación de los gobiernos latinoamericanos.⁵²
5. Mantenimiento del orden: evidentemente, Estados Unidos ha jugado un rol fundamental en la resolución de los principales conflictos interestatales de la región. En el caso ecuatoriano, basta recordar el rol jugado en las negociaciones de paz con el Perú en el último lustro del siglo pasado. Sin embargo, en este punto hay que reconocer la dificultad que

50 Igualmente, en el caso ecuatoriano tenemos que en el caso de la caída de Abdalá Bucaram, las declaraciones del entonces Embajador de Estados Unidos en Quito, Leslie Alexander, sobre la falta de garantías para invertir en el país jugaron un papel preponderante en el retiro del apoyo político y militar interno a dicho gobierno. En el mismo sentido, las acusaciones estadounidenses de apoyo del narcotráfico al presidente Samper afectaron en buena medida el sustento político de dicho gobierno.

51 No consideramos que está completamente en desuso, puesto que Estados Unidos intervino en Granada a principios de los años 80, y en Panamá a principios de los años 90.

52 Evidentemente, se han producido etapas en las que América Latina ha reivindicado su independencia de decisión. Sin embargo, con el fin de la Guerra Fría y cuando la crisis económica ha afectado a toda la región, la influencia de Estados Unidos se ha acrecentado.

- ha tenido Estados Unidos para resolver los conflictos no-estatales, tal como en el caso de la subversión y el narcotráfico en Colombia.
6. Convocatoria: en el caso latinoamericano, Estados Unidos tiene de lejos el mayor poder de convocatoria. Como ejemplo tenemos el caso de la iniciativa de las Américas del presidente Bush, mediante la cual se logró articular a la totalidad de países de la región (a excepción de Cuba, vetada por Estados Unidos) en el proyecto de liberalización comercial. Igualmente, podemos mencionar la convocatoria a los países americanos para reformar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, a raíz de los atentados sufridos por Estados Unidos en septiembre del 2001.⁵³
 7. Comando: en este caso es clara la hegemonía de los Estados Unidos. En prácticamente todos los ejemplos de intervención colectiva en América Latina, Estados Unidos ha comandado las acciones, o quien las ha comandado debe contar siempre con la anuencia de este país.
 8. Veto: la posibilidad de organizar una acción colectiva sin el visto bueno de Estados Unidos aparece como una posibilidad extremadamente remota, sobre todo, en casos en los que se afecten intereses vitales de este país.
 9. Retribuciones: en este punto se han dado claros ejemplos en América Latina. En los casos de colaboración se otorgan retribuciones, sobre todo de tipo económico, a los países que la prestan. Así, el caso del acercamiento argentino a Estados Unidos durante la última década ha contribuido a que este último apoye al primero en su ingreso como socio extra-continental a la OTAN, a la vez que se transformó en apoyo político y económico a las reformas adoptadas por el régimen del presidente Menem. Como caso contrario, podemos citar el del gobierno del presidente Samper en Colombia, cuya falta de colaboración en la política antinarcotráfico de Estados Unidos le valió el recorte de la cooperación en varios campos.
 10. Tributos: en el caso latinoamericano, los tributos exigidos por Estados Unidos como pago a los servicios prestados han sido recolectados en

53 De la misma manera tenemos foros que buscan hacer contrapeso a los Estados Unidos. Tal es el caso del Grupo de Río o de la iniciativa brasileña para tener una posición conjunta de América del Sur en las negociaciones del ALCA. Sin embargo, estas posiciones serían toleradas por Estados Unidos en la medida en que no representan amenazas directas a sus intereses vitales.

varios campos. En los últimos años, la transacción más común ha sido la de canjear ayuda económica a cambio de apoyo político. Así por ejemplo, se podría explicar el cambio de posición de la política exterior mexicana, la cual se encuentra cada vez más alineada con la estadounidense, sobre todo a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

11. Conversión: este fenómeno es más fuerte en las dos últimas décadas, cuando, a raíz de la crisis económica que asota a la región, unida al fin de la Guerra Fría, las posiciones políticas opuestas a las de Washington han perdido fuerza y cada vez es más fácil encontrar un alineamiento con Estados Unidos en los temas que éste considera fundamentales: democracia y libre comercio.

A pesar de toda esta argumentación, que parece ajustar la noción de hegemonía de Estados Unidos en la región, el mismo Wilkinson plantea que el caso colombiano se constituiría en uno de los ejemplos de debilidad de la hegemonía estadounidense. Sin embargo, en este punto hay que tomar en cuenta que Colombia, según el realismo, puede ser visto como un Estado en descomposición, que no puede articular intereses unitarios; en este contexto, la influencia de Estados Unidos se vería dificultada por la diversidad de actores en escena.

En general, consideramos que el proceso de hegemonización propuesto por Estados Unidos ha sido más fuerte y ha tenido mejores resultados en América Latina. Así, planteamos que la noción de unipolaridad hegemónica es la que mejor se ajusta a la realidad de esta región.⁵⁴ Desde esta perspectiva, y siguiendo la propuesta de las seis fases de Kaplan, podemos afirmar que las reglas para el mantenimiento de status quo en el sistema interamericano están bien asentadas, y los actores estatales están regularmente prestos a seguirlas⁵⁵.

En términos históricos, la relación entre Estados Unidos y Colombia fue calificada de buena hasta la década de los sesenta (Randall 1992, Pardo

54 Tal como lo previó Wilkinson, la amenaza del terrorismo hará que los Estados Unidos fortalezca el proceso de hegemonización a nivel mundial, a fin de obtener aliados dispuestos a defender sus intereses globales. En el caso latinoamericano dicho proceso se manifestó a través de la reestructuración del sistema interamericano de defensa. Sin embargo, ha encontrado cierta resistencia, debido al sentimiento antiestadounidense asentado en la región durante décadas pasadas.

1997). A partir de la firma del Tratado Urrutia-Thompson en 1914 que puso fin a la disputa creada alrededor de la separación de Panamá, la relación entre ambos países se estabilizó y llegó a tener sus momentos de mayor cercanía con la formación del sistema interamericano y la aplicación de la Alianza para el Progreso.⁵⁶

Actualmente, y manteniendo el enfoque realista, la seguridad ocuparía el primer lugar en la agenda de Estados Unidos frente a la región. Con el propósito de caracterizar esta preocupación estadounidense frente a Colombia y Ecuador, podemos establecer los siguientes puntos:⁵⁷

1. El problema del narcotráfico⁵⁸ constituía hasta septiembre del 2001 el factor de seguridad fundamental para Estados Unidos en la región. Una vez que se logró controlar la producción y el tráfico de drogas en Perú y Bolivia, y tomando en cuenta que Colombia es el principal productor de cocaína del mundo y uno de los principales de marihuana y

55 En el caso de América latina podemos considerar a Venezuela como un país rebelde. Sin embargo, aún quedaría por considerar si esta postura es producto de una conciencia colectiva acentuada, o si parte de un liderazgo carismático, pero sin una base social fuerte. Otros países de la región, notoriamente Brasil, buscan mantener liderazgo en algunos de temas con posiciones diferentes a las de Estados Unidos. Sin embargo, en los temas principales: democracia y libre comercio, parece haber consenso, aunque existan ciertos matices.

56 La cooperación norteamericana para la época se resume en 833 millones de dólares en el período 1961-1965, una cooperación del Cuerpo de Paz que llegó a destinar 700 voluntarios y 3 millones de dólares en 1965, y una serie de programas que iban desde el crédito agrícola hasta programas de salud y educación. Igualmente, se articularon varios programas en el marco de la reforma agraria emprendida en 1962. Para los años 60, Colombia fue considerada la vitrina de los resultados de la Alianza para el Progreso (Tokatlián 1999: 21).

57 En este punto, retomaremos la jerarquización hecha por Adrián Bonilla, quien afirma que las prioridades de Estados Unidos en la región son: la consolidación democrática, que incluye la lucha contra la corrupción, el narcotráfico y la delincuencia internacional; luego vendría el apoyo a los procesos de liberalización económica; y finalmente tenemos los asuntos de libre comercio (ALCA) y desarrollo (Bonilla 2001:2).

58 En casos como el del narcotráfico, Tokatlián afirma que la visión de Estados Unidos frente al tema recuerda las políticas adoptadas en la Guerra Fría: "En el primer lustro de la política mundial posguerra fría sobresale una gran paradoja: la agenda temática se amplía, las dificultades se globalizan, pero en el tratamiento de asuntos multinacionales y polifacéticos como en el caso de las drogas psicoactivas siguen primando visiones estrechas y actitudes individuales. Particularmente en el caso de Estados Unidos sobresale un fuerte unilateralismo que opera en contravía de opciones multilaterales por más sensatas y lúcidas que estas sean" (Tokatlián 1997: 200). Como vemos, la matriz realista de antaño sigue manteniéndose en temas de esta índole.

heroína,⁵⁹ este país ha asumido progresivamente un papel fundamental en la estrategia de seguridad de Estados Unidos.⁶⁰

El Ecuador también se ve involucrado en la medida en que parte de su economía se encuentra articulada a la producción de drogas -por la introducción de precursores químicos a través de su territorio y en dirección a Colombia, y a través de una producción marginal, sobre todo de cocaína- y vinculada al tráfico de drogas a través de sus puertos y aeropuertos. Así mismo, el Ecuador es un país donde se practica el lavado de dinero producto del narcotráfico.

Luego de décadas de haber mantenido una posición de ataque a la oferta de estupefacientes, al focalizar su estrategia en la ayuda militar a los ejércitos nacionales de países como Perú, Bolivia, y en parte Colombia⁶¹ y favorecer los programas de incentivos para la erradicación de cultivos de cocaína y marihuana, Estados Unidos está experimentando un cambio de perspectiva con respecto al problema del narcotráfico en Colombia. En la actualidad, altas autoridades del gobierno de Estados Unidos, incluyendo a su Presidente y a su Secretario de Estado, han realizado declaraciones en donde se otorga un papel fundamental dentro del tráfico de drogas a la demanda. Esto puede ser considerado como una concesión de parte del gobierno estadounidense ante las recurrentes demandas, principalmente de los países andinos, de enfocar el tráfico de drogas de forma más global, y no solo sobre la oferta, tal como se había planteado hasta ahora.

Sin embargo, dicho cambio de posición aún no se ha podido concretar de forma sólida: por un lado, el gobierno de Estados Unidos continúa

59 Esta realidad lleva a Tokatlíán a plantear que "... es posible afirmar que implacablemente el fenómeno de las drogas vinculará al país al entorno mundial por muchos años, a pesar de que Colombia quiera eludir una relación con el ámbito externo signada por este tópico. En esencia, no se trata de un asunto de voluntad, sino de una cuestión de hecho" (Tokatlíán 1997:179).

60 Una vez finalizada la Guerra Fría y terminada la amenaza de una intervención soviética en la región, Falcoff encontraba en el narcotráfico uno de los temas principales que podría dar coherencia a la agenda común de seguridad entre los estados americanos. Sin embargo, y con una cierta esperanza en una redefinición de la relación entre Estados Unidos y Latinoamérica, critica que la agenda se construya alrededor de los temas que no son del agrado norteamericano (Falcoff 1992: 19ss). A la final, el desarrollo de los hechos ha corroborado que la política estadounidense sigue manteniendo su matriz realista, de imposición de sus intereses en la región.

61 Aquí hay que resaltar la renuencia de Colombia para recibir grandes recursos en términos de ayuda para la lucha contra el narcotráfico. Antes del actual período de gobierno, las autoridades colombianas siempre habían considerado al narcotráfico, y también la subversión, como un problema nacional que debía ser resuelto en términos nacionales.

con su política de atacar la oferta de narcóticos, a través del Plan Colombia y de otras iniciativas que buscan regionalizar el objetivo, como son el Convenio de facilidades logísticas para el uso de la base de Manta, firmado con el Ecuador en el año 1999, y el Convenio relacionado con el fortalecimiento de la capacidad institucional del Ecuador para controlar la producción y el tráfico ilícito de estupefacientes, suscrito, también con el Ecuador, en el 2001.⁶² Por otro lado, las políticas de interdicción del consumo de drogas dentro de Estados Unidos se centran en la represión policial del ilícito y no en una política clara de salud pública.

2. Ligado al tema del narcotráfico tenemos el de la subversión en Colombia. Al respecto, el actual gobierno de Estados Unidos ha hecho importantes declaraciones, pero aún no ha definido claramente cuál va a ser su política concreta.⁶³ Cuando empezó su gestión, el Secretario de Estado, Collin Powell, declaró que la guerrilla sería considerada como un blanco de los Estados Unidos, si se llega a comprobar que se encuentra relacionada con el tráfico de drogas -lo que ha sido denunciado desde hace unos veinte años con pruebas contundentes de su existencia-. Sin embargo, luego de los atentados de septiembre del 2001, los tres grupos irregulares más importantes de Colombia fueron incluidos por Estados Unidos en la lista de los grupos terroristas internacionales y, por lo tanto, estarán sujetos a las nuevas leyes anti-terroristas de ese país. Cabe esperar que Estados Unidos culmine sus acciones en Afganistán, a fin de tener un panorama más claro de cómo estas nuevas medidas van a afectar a la política exterior de Estados Unidos frente a Colombia. En el futuro inmediato, no se podría descartar que se acentúen las

62 Con relación al involucramiento ecuatoriano en la lucha contra la producción y tráfico de drogas, Bonilla afirma que ha sido consensual con los intereses de Estados Unidos, pues “ha apoyado la política de Washington sin críticas mayores en los últimos diez años” (Bonilla 2001: 4).

63 Cabe tomar en cuenta la opinión de autores como Ricardo Vargas Meza, quien considera que la intervención estadounidense contra los grupos irregulares está implícita en el apoyo a la guerra contra la producción y tráfico de estupefacientes. Así, afirma: “En este sentido, la presión norteamericana al gobierno colombiano exigiendo acciones más radicales en las tareas antidroga y el trato preferencial con la policía antinarcóticos para fortalecer el programa de fumigaciones e interdicción, se viene convirtiendo en un mecanismo externo de injerencia en el conflicto armado, al no establecer adecuadamente las interrelaciones crecientes entre el fenómeno de los ilícitos, la lucha antidrogas y la guerra que se vive en Colombia.” (Vargas 1999: 88)

presiones para que Colombia enfrente de manera más contundente a la guerrilla, incluyendo apoyo logístico y armamentos.⁶⁴ Esto se explica también por la falta de garantías para las inversiones de Estados Unidos en uno de los países más ricos en recursos naturales del continente, como es el caso de Colombia. El fin de los enfrentamientos, preferiblemente con una derrota de la guerrilla, prepararía el campo para posibles nuevas inversiones estadounidenses o la ampliación de las ya existentes en diferentes campos: petróleo, minería, agro-industria, etc.

3. En el caso ecuatoriano, Estados Unidos ve la consolidación democrática como un factor decisivo en el desarrollo del país. El discurso político estadounidense frente a la región desde finales de la década de los años 70 ha estado orientado a la afirmación de la democracia, en términos de fortalecimiento de las estructuras políticas internas. Debido a la inestabilidad política por la que ha atravesado el Ecuador en la última década, el gobierno de Estados Unidos ha debido fortalecer su presión para mantener la institucionalidad política.

En el caso colombiano, las presiones de Estados Unidos se ven ligadas a la necesidad de articular un gobierno central fuerte que logre neutralizar o acabar con las dos principales amenazas a los intereses estadounidenses: el narcotráfico y los grupos irregulares. Estas presiones regularmente trataron de ser procesadas en Colombia de forma autónoma. Sin embargo, la crisis económica y el paulatino reconocimiento del Estado colombiano de su incapacidad de afrontar los problemas por sí solo, han hecho que busque cada vez más el apoyo y el consejo de Washington en la resolución de sus conflictos.⁶⁵

4. Finalmente, y como un objetivo marginal con respecto al de seguridad, Estados Unidos ve en Colombia y Ecuador un componente más para consolidar su iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas,

64 Cabe subrayar la negativa del presidente Bush de involucrar a su gobierno en el proceso de paz que lleva el gobierno colombiano con la guerrilla de las FARC. Se ha mencionado como justificación el involucramiento de este grupo subversivo en la muerte de tres estadounidenses en años recientes. Sin embargo, una lectura más cuidadosa podría sacar a relucir el rechazo norteamericano al proceso de paz emprendido por Colombia. Rechazo que se ha visto acentuado a raíz de la serie de fracasos de dicho proceso, así como de la declaratoria de los grupos irregulares colombianos en la lista de amenazas terroristas en contra de Estados Unidos.

aunque no existe una posición clara del nuevo gobierno estadounidense para relanzar dicho proyecto. En este tema, podemos considerar que Colombia representa una mayor preocupación para Estados Unidos en términos comerciales, sobre todo, si tomamos en cuenta el tamaño de su economía y su situación geográfica estratégica. Ecuador, por su lado, representa apenas un socio marginal.

Reflexiones sobre una agenda de política exterior de Ecuador frente a Colombia

Una vez establecidos los elementos, actores y principales mecanismos de coordinación para la discusión y ejecución de una política exterior conjunta de Ecuador y Colombia, nos propusimos la realización de un taller en el que participaran diferentes actores significativos dentro de la relación bilateral. Este taller tenía como finalidad presentar un proyecto de agenda y discutir la pertinencia y jerarquización de los distintos temas.⁶⁶

El criterio de selección de los participantes⁶⁷ tomó en cuenta varios aspectos: la procedencia regional, el área de especialización, la representación pública, entre los principales. Al final se contó con la participación de académicos, de diplomáticos ecuatorianos, de responsables de política económica, de las fuerzas de seguridad pública del Estado, de comunicadores sociales, de organizaciones de derechos humanos y ambientalistas, de organizaciones de base y autoridades seccionales, de integrantes de entidades de desarrollo regional y de autoridades educativas. Se buscó realizar una convocatoria lo más incluyente posible, invitando a participar no solamente a especialistas de Quito, ni a aquellos pertenecientes exclusivamente al sector

65 Como ningún gobierno colombiano anterior, la administración del presidente Pastrana ha buscado el apoyo de Estados Unidos en su lucha contra la insurgencia y el narcotráfico, expresado a través de su proyecto estrella, denominado el Plan Colombia. Una lectura de dicho texto nos permite ver la magnitud del acercamiento de Colombia hacia Estados Unidos al comprobar la serie de políticas, sobre todo de tipo militar, que recogen las sugerencias dadas por este país para la lucha contra el narcotráfico, principalmente.

66 El referido taller sobre la relación bilateral Ecuador-Colombia se llevó a cabo el viernes 30 de marzo de 2001, en las instalaciones de la Villa “San Francisco”, ubicada en Cumbayá.

67 La lista de participantes se anexa al final de este capítulo.

público, sino también a profesionales y líderes de las regiones involucradas directamente con las consecuencias de las políticas oficiales y otros que no necesariamente compartían los puntos de vista oficiales; de esta forma se enriqueció el proceso de formulación de la agenda de política exterior del Ecuador frente a Colombia.

La base para la discusión fue un primer proyecto de agenda presentado a los participantes;⁶⁸ a partir de la discusión, se elaboró una agenda que no solamente recogiera la apreciación del investigador, sino que incluyera también los elementos de juicio de los actores que participarían en el proceso de toma de decisiones y en la posterior ejecución.

Intereses del Ecuador frente a Colombia

Para iniciar la discusión, se plantearon los temas de interés del Ecuador con relación a Colombia en el momento actual. Con este fin se elaboró una exposición introductoria en la que se recogieron principalmente los siguientes puntos: el Ecuador ha cambiado su enfoque de relacionamiento con Colombia en los últimos tres años. Antes de 1998, nuestro país tenía la percepción de que el conflicto colombiano estaba localizado únicamente en el territorio del país vecino, percepción corroborada por la posición colombiana de asumir el tema de la subversión y el narcotráfico como de índole interna. Frente al conflicto, el Ecuador tuvo una política de no intervención, apoyando los esfuerzos colombianos por el logro de la paz, pero sin involucrarse en la lucha contra la guerrilla; con ella mantuvo una política benévola al no adoptar medidas efectivas para impedirles el paso en la frontera.⁶⁹

Sin embargo, la firma de los acuerdos de paz con el Perú, conjuntamente con el reconocimiento del gobierno del presidente Pastrana que su país no podía afrontar solo el problema del narcotráfico, lo que dio base pa-

68 El proyecto de agenda fue realizado por el autor de esta tesis tomando en cuenta los antecedentes mencionados en el presente trabajo.

69 La benevolencia del Ecuador frente a la guerrilla no tuvo que ver solamente con una política de estado encaminada específicamente a ese objetivo, sino sobre todo con la falta de recursos estatales para mantener una vigilancia continua y efectiva sobre las áreas de frontera, especialmente las orientales. Por otro lado, el latente conflicto con el Perú había obligado a destinar personal y equipo militar hacia la frontera con ese país.

ra la puesta en práctica del Plan Colombia, hizo que el Ecuador volviese la mirada sobre la frontera norte. Este giro⁷⁰ fue motivado por la constatación de la recurrente presencia de guerrilleros y paramilitares en Sucumbíos que incluso habían llegado al extremo de matarse en Lago Agrio y de generar desplazados ecuatorianos en Cascales; por el descubrimiento de laboratorios clandestinos en Sucumbíos, y por la llegada de refugiados colombianos al país, hecho que ocurrió a raíz del paro armado decretado por las FARC y los paramilitares y del inicio de la fumigación de áreas cocaleras, acciones que tuvieron lugar en el departamento del Putumayo, fronterizo con el Ecuador.

Por otro lado, debemos tomar en cuenta que la relación del Ecuador con Colombia también se encuentra fuertemente permeada por los intereses de Estados Unidos en la región; estos intereses tienen dos vertientes principales: en primer lugar, la lucha contra el narcotráfico, la cual se ha extendido actualmente a los grupos insurgentes,⁷¹ y, en segundo lugar, la propuesta de la zona de libre comercio americana (ALCA).

A partir de estos hechos, el Ecuador se ve en la necesidad de reformular su política frente a la frontera norte. Mientras las cuestiones de seguridad pasan a tener prioridad en la definición de la agenda frente a Colombia, los asuntos económicos y de desarrollo fronterizo siguen su dinámica, dentro de los procesos establecidos por los acuerdos bilaterales y de la Comunidad Andina de Naciones, por un lado, y de la Comisión de Vecindad, por otro.

Durante el taller y una vez enfocados los intereses del Ecuador en la relación bilateral, se procedió a abrir la discusión sobre la base de la agenda tentativa de política exterior presentada. El tema de seguridad fue de lejos el más debatido, en la medida en que todos los participantes consideraron que efectivamente debía ocupar el primer lugar en la jerarquía de la políti-

70 El giro al que hacemos referencia no quiere significar que el Ecuador no haya tenido con anterioridad a 1998 conciencia del peligro que podía afectar a su frontera norte. Sin embargo, las prioridades de su agenda de seguridad estaban concentradas en su frontera con el Perú, y en temas específicos, entre los que se contaban la lucha contra el narcotráfico, pero concentrado en el tráfico, en el lavado de dinero, y en el contrabando de precursores químicos con dirección a Colombia. El Ecuador, hasta la fecha, no ha sido considerado como un país de producción.

71 No hay que olvidar que luego de los atentados de septiembre 11 en los Estados Unidos, el gobierno de este país decidió incluir a los principales grupos insurgentes colombianos en la lista de enemigos de los Estados Unidos y por tanto susceptibles de ser perseguidos por el gobierno de ese país.

ca bilateral del Ecuador frente a Colombia. Sin embargo, se hicieron múltiples aclaraciones sobre las formas en que éste debía ser conceptualizado.

Así, desde la perspectiva del Consejo de Seguridad Nacional la decadencia del conflicto colombiano puede desembocar en el recrudecimiento de las condiciones de violencia existente en las zonas fronterizas ecuatorianas: el aumento de secuestros y extorsiones; el fomento de un nuevo *modus vivendi* de la delincuencia organizada; el incremento de atentados, sobre todo contra la infraestructura petrolera; la infiltración y el asentamiento subrepticio de grupos irregulares colombianos; las amenazas y los ataques de estos grupos a los pobladores ecuatorianos; la proliferación clandestina de sembríos de plantas alucinógenas y de infraestructura para procesarlas; el aumento del contrabando de precursores y otros elementos químicos, así como de armas, explosivos y equipos militares; el deterioro económico y social de las poblaciones de la frontera norte; el aumento de migración; el incremento de la presión de parte de partidos políticos de izquierda, de organizaciones campesinas e indígenas, y de grupos ecologistas y de derechos humanos para exigir la revisión del convenio que otorga facilidades logísticas a la fuerza aérea de Estados Unidos en la base de Manta y que se declare la neutralidad frente al conflicto interno de Colombia; por último, preocupa también el eventual surgimiento de focos guerrilleros locales.

Esta perspectiva propone la aplicación de políticas de seguridad integral⁷² que protejan los intereses vitales del Estado y coadyuven a mantener los objetivos nacionales permanentes actualmente amenazados: la integridad territorial, la soberanía, el desarrollo integral, la democracia y la justicia social. Estas políticas de seguridad deberían, según lo propuesto, manifestarse en las siguientes directrices: protección y defensa de los objetivos nacionales permanentes, respeto a los derechos humanos y el derecho internacional, no intervención y no injerencia en asuntos internos de otros países, cooperación en la lucha contra el narcotráfico -de acuerdo a los convenios internacionales-, respeto a la ley y a la autoridad gubernamental, mantenimiento de la capacidad operativa de la fuerza pública, y la no regionalización militar del Plan Colombia. Además, se debería contemplar los siguientes objetivos estratégicos: protección a la población, a los recursos y al am-

72 El criterio de seguridad integral fue defendido también por los miembros de la Policía Nacional, lo cual nos da a entender que es un concepto manejado por los representantes de la fuerza pública.

biente, impulso al desarrollo social y económico de la región, fortalecimiento del respeto a la ley y a los derechos humanos, promoción de la cooperación interinstitucional e internacional, mejoramiento de la eficacia de la fuerza pública, cooperación con la información pública, y promoción de la cooperación ciudadana en la prevención de la violencia.

César Montúfar, de la Universidad Andina, coincidió en que la seguridad es el problema más importante que el Ecuador debe afrontar en cuanto a sus relaciones bilaterales con Colombia pues el tema del cultivo, procesamiento, y tráfico de drogas es un asunto que tendrá prioridad para la relación que se establezca entre Estados Unidos y la región andina durante los próximos años. Montúfar llamó la atención sobre el hecho que, en la práctica, el Ecuador ha dejado de tener una posición de no intervención en el conflicto colombiano. Esta política se evidencia con la firma del Convenio sobre la base de Manta pues las operaciones de interdicción que ahí se originen tendrán un alcance significativo sobre el desarrollo del conflicto en Colombia. Este es uno de los ejes en los que el debate se debe centrar, pues el Ecuador está interviniendo en un conflicto que rebasa el tema del narcotráfico.

Sobre la base de este debate, se puede comenzar a discutir el tema de la regionalización o no del conflicto colombiano. Montúfar piensa que este es un falso dilema pues el conflicto ya está regionalizado: el problema salió ya de las fronteras colombianas e incluyó a los vecinos de Colombia y a Estados Unidos; por tanto las soluciones deben ser también pensadas en términos regionales. Es a este último punto a donde debe apuntar la política exterior ecuatoriana: promover una política regional que ayude a controlar los problemas generados por el conflicto colombiano. Desde este ángulo, el problema no es la regionalización en sí misma, sino el determinar cómo podemos armar una política regional que haga contrapeso a la política de Estados Unidos y de otras fuentes como la Unión Europea.

César Montúfar hizo hincapié en que el Ecuador no va tener incidencia sobre las decisiones del Estado colombiano mientras el eje de las relaciones bilaterales Colombia-Estados Unidos sea el que prime en el campo regional. Por esto, la política exterior del Ecuador debe promover un eje alternativo y la única posibilidad consiste en promover un eje Sudamérica-Estados Unidos o Región Andina-Estados Unidos, a fin de poder incidir en las soluciones al problema del narcotráfico. Este eje debería enfatizar en dos ele-

mentos: la responsabilidad compartida y la ampliación del ATPA, tanto temporal como espacialmente.

Finalmente, expuso que el tema Ecuador y Colombia se va a complejizar, pues va a comenzar a involucrar a actores ecuatorianos vinculados al problema colombiano. Esto debe tomarse en cuenta para la estructuración de la política exterior del Ecuador frente a Colombia pues, en este caso, no hay cómo separar lo interno de lo externo.

Por su lado, Juan Carlos Palacios, representante de UDENOR, enfatizó en el hecho que no hay seguridad si no hay desarrollo. La mejor forma de frenar el contagio de los problemas que arrastra Colombia tiene que estar dada en el desarrollo de la región, de manera que los pobladores tengan opciones de vida que les impida caer en formas de vida funcionales a la guerrilla y al narcotráfico. Este peligro no dejará de ser inminente en la medida en que las poblaciones sigan estando marginadas.

Marco Arauz, editor general de “El Comercio”, aportó a la discusión el argumento que el Plan Colombia y el narcotráfico deben ser entendidos como temas de hegemonía hemisférica, a los cuales Estados Unidos ve incluso como problemas propios de su seguridad interna. Coincide con los planteamientos de buscar un contrapeso a la política de Estados Unidos y de centrarse en el desarrollo como freno a la influencia del conflicto colombiano en el Ecuador. Reconoció que la seguridad es el asunto prioritario de la agenda actual. Sin embargo, manifestó que es difícil realizar una agenda de política exterior cuando los actores involucrados no han hecho su agenda particular sobre el tema. Igualmente, propuso que la primera tarea para realizar esa agenda de política exterior consistiría en un acuerdo sobre la semántica básica, y en las cuestiones más elementales del tema. Esto coadyuvaría a generar consensos entre los diferentes actores.

Por su parte, Adrián Bonilla se mostró de acuerdo con la propuesta de empezar la articulación de la política exterior a través de consensos alrededor de la semántica básica y los temas elementales de discusión. Frente a la agenda planteada para discusión, propuso definir primeramente los intereses y los objetivos comunes. Al respecto, planteó la siguiente agenda:

- prevenir la amenaza que los actores armados de Colombia operen en el país, incluyendo al ejército y la policía colombianos,
- prevenir el tratamiento de un posible desastre humanitario a conse-

cuencia del Plan Colombia, tanto por las operaciones bélicas como por el colapso del sistema productivo-comercial de los departamentos del Putumayo y del Caquetá. Para esto es importante conseguir los recursos necesarios.

- evitar la sociologización tipo Colombia de algunas zonas ecuatorianas; es decir evitar que los procesos sociales estén signados por la violencia, sobre todo en casos de colonización, desplazamientos, etc.,
- prevenir una catástrofe ambiental debido a los elementos químicos y biológicos en el proceso de erradicación de plantas alucinógenas,
- evitar la dispersión de cultivos ilícitos hacia el Ecuador, lo que implica también un actitud más proactiva frente al consumo, buscando darle al consumo de drogas un carácter de problema de seguridad pública en los países consumidores. Buscar balancear la inversión en salud pública con lo que se invierte en represión de la producción y tráfico de drogas.

César Montúfar mostró su acuerdo con la propuesta de ubicar los intereses del Ecuador frente a los temas tratados, pero puntualizó que los intereses son nacionales, y, por tanto, cuentan con una variedad de actores que están en capacidad y el deber de lograrlos. En este sentido, la política exterior es uno de los mecanismos, pero no el único para lograr estos intereses. Es decir, se tiene que ver como la política exterior puede coadyuvar a la consecución de intereses nacionales, pero no se debe plantear que ésta es la única llamada a realizar tal tarea.

Por su parte, los representantes de los sectores de derechos humanos, organizaciones campesinas y gobiernos seccionales defendieron la necesidad de tomar en cuenta a la población civil de las zonas fronterizas, que es el segmento de población más proclive a verse afectado por el problema de violencia generado en Colombia.

Posteriormente, se discutió cuáles sería los elementos que seguirían al de seguridad en la jerarquización de la agenda de política exterior del Ecuador. Se acordó que siendo la seguridad el aspecto esencial de la agenda, el resto de temas debería estar subordinados a éste, por lo menos en primera instancia. Así, se planteó que la relación comercial debería ocupar el segundo lugar en importancia, seguida por los asuntos multilaterales y la política cultural. Como temas transversales de la relación se mencionaron los dere-

chos humanos, el ambiente y el desarrollo de la región fronteriza. Una vez realizado este ejercicio, se procedió a elaborar la agenda de política exterior del Ecuador frente a Colombia.

Agenda de política exterior del Ecuador frente a Colombia

1. *Agenda de seguridad*

En este punto se decidió aceptar la propuesta hecha por Adrián Bonilla, incluyendo un cuadro de la amenazas, los intereses derivados de éstas y los objetivos planteados como resultado de la aplicación de las acciones cumplidas.

Amenazas	Intereses	Objetivos
Operaciones armadas de cualquier tipo	Evitar, neutralizar	Sostener soberanía
Desastres humanitarios	Obtención de recursos e infraestructura apropiada para el caso	Acoger
Sociologización	Sostener una estructura social sana	Mantener orden y propiedad, y una cultura de paz.
Catástrofe ambiental	Evitar	Preservar el ambiente
Dispersión de cultivos	Prevenir, erradicar	Mantener al Ecuador como país no productor

2. *Aspectos comerciales*

Con relación a los asuntos comerciales, se empezó por definir que la prioridad consistía en la promoción de exportaciones ecuatorianas a Colombia, tomando en cuenta productividad y competitividad. De este objetivo se desglosan los siguientes:

- diversificación de mercados y productos,
- promoción de inversiones colombianas en el Ecuador,

- reducción de restricciones al comercio,
- reducción de barreras no arancelarias,
- armonización de incentivos internos en los dos países,
- homologación de políticas fitosanitarias,
- impulso y fortalecimiento de economías campesinas.

3. Temas foros multilaterales

Con relación a este tema, se plantearon los siguientes acápite:

- sostenimiento, fortalecimiento y ampliación de la Comunidad Andina de Naciones,
- construcción de una política común comercial frente a terceros, sobre todo la Unión Europea y los Estados Unidos de América,
- apuntalamiento de las organizaciones de integración, especialmente las regionales,
- apoyo mutuo en las entidades multilaterales, especialmente el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, etc.,
- observancia y fortalecimiento de los convenios internacionales,
- construcción de una política común de desarrollo sustentable.

4. Asuntos culturales

- apoyar el cambio de percepciones estereotipadas respecto de los colombianos,
- incrementar los intercambios culturales,
- preservar la vigencia de las prácticas ancestrales, asociada al uso de recursos naturales.

Posteriormente, se pasó a analizar los temas que serían transversales a toda la relación. Aquí se analizaron los aspectos de derechos humanos, desarrollo fronterizo y medio ambiente.

5. *Derechos Humanos y seguridad ciudadana*

- apoyar la superación del conflicto armado a través de la negociación política,
- evitar la militarización del problema social,
- respetar, proteger y difundir los derechos humanos y el derecho internacional humanitario,
- fortalecer los mecanismos internacionales para determinar responsables de violaciones de derechos humanos,
- construir los mecanismos necesarios para poner en vigencia el *principio de la humanidad compartida* (responsabilidad de interceder en casos de ingente sufrimiento humano),
- corresponsabilizar a la comunidad internacional en el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos.

6. *Programas de desarrollo binacional*⁷³

- proyectos productivos y sociales: terminar la construcción de ejes viales comunes,
- explotación de recursos naturales comunes: hidrocarburos y geotermia,
- manejo de cuencas binacionales,
- desarrollo humano dentro de las cuencas binacionales: salud, educación, agua segura y saneamiento,
- inversión privada en la frontera,
- mitigación de impactos de desastres naturales (por ejemplo, fenómeno El Niño).

7. *Tema ambiental*

- ejecución de la política definida por la CAN de prohibir el uso de agentes biológicos para la fumigación de cultivos ilegales,

73 En este punto, el Ing. Patricio Palacios resaltó la tradición de cooperación que caracteriza a Ecuador y Colombia en el área de desarrollo fronterizo.

- apoyar políticas de erradicación de manera consensuada, gradual y normal de los cultivos ilícitos,
- ejecutar los convenios relativos a la responsabilidad de los efectos transfronterizos provenientes de la erradicación de cultivos ilícitos,
- promover la suscripción de un protocolo de verificación sobre el uso e identificación de agentes químicos y sus impactos humanos,
- política común de manejo sustentable de bosques,
- uso racional de la biodiversidad,
- promoción de parques binacionales,
- respeto y vigilancia de instrumentos internacionales en materia de protección ambiental y pueblos indígenas.

Bibliografía

Americas Watch,

1993 *La Violencia Continúa: asesinatos políticos y reforma institucional en Colombia*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

Bagley, Bruce

1993 “Los mitos de la militarización: las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas”, en Peter Smith, *El Combate a las Drogas en América*, Fondo de Cultura Económica, México.

Blanquer, Jean Michel

1993 “El marco político e institucional de la democracia local en Colombia”, en *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, Instituto Francés de Estudios Andinos e Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

Bonilla, Adrián

1994 “Participación política violenta en el Ecuador. Una Comparación con Perú y Colombia”, en *Memorias del VII Encuentro de Historia y Realidad Económica y Social del Ecuador y América Latina*, IDIS-ILDIS, Cuenca.

1997 “El discurso de la Seguridad Nacional y la guerra de las drogas”, en Revista *AFESE* No.29, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito.

- 2001 “Colombia, Estados Unidos y Seguridad Nacional en los Países Andinos”, documento de trabajo.
- Calderón, Omer
1999 “La seguridad estatal en Colombia”, en *América Latina Hoy*, No. 23, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Salamanca.
- De Currea-Lugo, Víctor
1999 “Un intento por explicar la violencia en Colombia: ¿Y si no somos nación?”, en *América Latina Hoy*, No. 23, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Salamanca.
- Donelly, Jack
1993 “Las Naciones Unidas y el régimen global del control de drogas”, en Peter Smith, *El Combate a las drogas en América*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Escobar, Raúl
1995 *El Crimen de la Droga*, Editorial Universidad, Buenos Aires.
- Fajardo, Darío
1999 “Colombia: reforma agraria en la solución de conflictos armados”, en *América Latina Hoy*, No. 23, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Salamanca.
- Fals Borda, Orlando
1975 *Revoluciones inconclusas en América Latina (1809-1968)*, Siglo XXI Editores, México.
- Franco, Andrés
1998 “La cooperación fragmentada como una nueva forma de diplomacia: las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos en los Noventa”, en Andrés Franco (ed), *Estados Unidos y los países andinos 1993-1997: poder y desintegración*, Centro Editorial Javeriano, Bogotá.
- García Duarte, Ricardo
1999 “Guerra con negociaciones y negociaciones sin paz”, en *Revista Trimestral de la Fundación Foro Nacional por Colombia*, abril, Bogotá.
- González, Jorge Iván
1999 “Equidad, desarrollo y paz”, en *América Latina Hoy*, No.

- 23, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Salamanca.
- Gugliota, Guy
1993 “Los cárteles colombiano y cómo detenerlos”, en Peter Smith, *El Combate a las drogas en América*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Haleton, William
1987 “Los procesos de decisión y las políticas exteriores”, en Manfred Wilhelmy, *La Formación de la Política Exterior: los países desarrollados y América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Justiniano, José
1993 “El poder de los productores de coca”, en Peter Smith, *El Combate a las drogas en América*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Leal, Francisco y Tokatlián, Gabriel
Orden Mundial y Seguridad: nuevos desafíos para Colombia y América Latina, Tercer Mundo Editores, 1994, Bogotá.
- Lerner, Roberto
1993 “La prevención del abuso de drogas en América Latina”, Peter Smith, *El Combate a las drogas en América*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Lowenthal, Abraham
1993 “La Organización de Estados Americanos y el control de drogas peligrosas”, en Peter Smith, *El Combate a las drogas en América*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Maira, Luis
1987 “Los escenarios internacionales y el proceso de formación de las políticas exteriores”, en Manfred Wilhelmy, *La formación de la política exterior: los países desarrollados y América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Mares, David
1993 “La lógica de la cooperación interamericana en materia de drogas”, en Peter Smith, *El Combate a las drogas en América*, Fondo de Cultura Económica, México.

Marshall, Jorge

- 1987 “La cooperación internacional y la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina”, en Manfred Wilhelmy, *La formación de la política exterior: los países desarrollados y América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Medina-Mora, María Elena y Mariño, María del Carmen

- 1993 “El abuso de la droga en América Latina”, en Peter Smith, *El Combate a las drogas en América*, Fondo de Cultura Económica, México.

Ministerio de Relaciones Exteriores

- 1997 “Informe a la Nación 1995-1996”, Dirección General de Comunicación y Prensa, Imprenta del Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito.
- 1998a “Informe a la Nación 1996-1997”, Dirección General de Comunicación y Prensa, Imprenta del Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito.
- 1999 “Informe a la Nación 1997-1998”, Dirección General de Comunicación y Prensa, Imprenta del Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito.
- 2000 “Informe a la Nación 1998-1999”, Dirección General de Comunicación y Prensa, Imprenta del Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito.
- 2001 “Informe a la Nación 1999-2000”, Dirección General de Comunicación y Prensa, Imprenta del Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito

Mondragón, Héctor

- 1999 “¿Inversiones con violencia o inversiones para la paz?”, en *América Latina Hoy*, No. 23, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Salamanca.

Moreno, Luis

- 1996 *Integración fronteriza*, AFESE-ILDIS, Quito.

Munera, Leopoldo

- 1995 “El glifosato y los cultivos ilícitos”, en *La Legalización de la Droga*, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Colombia, Jurídica Radar Ediciones, Bogotá.

Muñoz, Heraldo

1987 “El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes”, en Manfred Wilhelmy, *La formación de la política exterior: los países desarrollados y América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

1992 *El fin del fantasma (Las relaciones interamericanas después de la Guerra Fría)*, Hachette, Santiago de Chile.

Pécaut, Daniel

1993 “Violencia y política en Colombia”, en *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, Instituto Francés de Estudios Andinos e Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

Pizarro, Eduardo

1993 “Colombia: ¿Hacia una salida democrática de la crisis nacional?”, en *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, Instituto Francés de Estudios Andinos e Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

1996 *Insurgencia sin revolución*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

Presidencia de la República de Colombia

1998 *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

Ramírez, Socorro

2001 “La internacionalización del conflicto y la paz en Colombia”, en *El Plan Colombia y la Internacionalización del conflicto*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Editorial Planeta Colombiana, Bogotá.

Ramírez, Socorro y Restrepo, Luis Alberto

1997 “Colombia, entre la inserción y el aislamiento: La política exterior colombiana en los años 90”, Siglo del Hombre Editores e IEPRI, Universidad Nacional, Bogotá.

Rangel, Alfredo

1999 “Colombia: la guerra irregular en el fin de siglo”, en *América Latina Hoy*, No. 23, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Salamanca.

- Restrepo, Luis Alberto
1999 “La guerra como oportunidad”, en *Revista Trimestral de la Fundación Foro Nacional por Colombia*, abril, Bogotá.
- Richani, Nazib
1997 “The political Economy of Violence: The War-System in Colombia”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Volumen 39, No.2, Summer, Universidad de Miami, Miami.
- Ross, Marc Howard
1995 *La cultura del conflicto*, Paidós, Buenos Aires.
- Saavedra, Edgar
1995 “La Convención de Viena y la represión del narcotráfico”, en *La Legalización de la droga*, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Colombia, Jurídica Radar Ediciones, Bogotá.
- Sánchez, Miguel
1995 “Los cultivos ilícitos en Colombia”, en *La Legalización de la droga*, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Colombia, Jurídica Radar Ediciones, Bogotá.
- Scott Palmer, David
1987 “Actores y factores en las relaciones contemporáneas de Estados Unidos con América Latina”, en Manfred Wilhelmy, *La formación de la política exterior: los países desarrollados y América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Schoultz, Lars
1999 “Beneath the United States: a history of US Policy towards Latin America”, Harvard University Press.
- Smith, Peter
1993 *El Combate a las drogas en América*, Fondo de Cultura Económica, México.
2000 *Talons of US-Latin American Relations*, Oxford University Press, New York.
- Suárez, Antonio
1999 “Colombia: justicia y conflicto”, en *América Latina Hoy*, No. 23, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Salamanca.

Thomi, Francisco

- 1993 “La repercusión económica de los narcóticos en Colombia”, en Peter Smith, *El Combate a las drogas en América*, Fondo de Cultura Económica, México.

Tokatlian, Juan Gabriel

- 1995a “Glifosato: ¿atributos técnicos, defectos políticos?”, en *La Legalización de la droga*, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Colombia, Jurídica Radar Ediciones, Bogotá.
- 1995b “La Convención de Viena; ¿mito o realidad”, en *La Legalización de la droga*, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Colombia, Jurídica Radar Ediciones, Bogotá.
- 1995c “Clinton, drogas y Colombia”, en *La Legalización de la droga*, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Colombia, Jurídica Radar Ediciones, Bogotá.
- 1997 “Drogas psicoactivas y política mundial: la indudable e inestable internacionalización de Colombia”, en Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo, *Colombia entre la inserción y el aislamiento*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá.
- 1999 “Seguridad nacional y drogas ilícitas: ¿un vínculo real o un problema abierto?” en *América Latina Hoy*, No. 23, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Salamanca.

Vargas, Alejo

- 1995 “Análisis de la política pública para el control de cultivos ilícitos. El caso de la amapola”, en *La Legalización de la droga*, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Colombia, Jurídica Radar Ediciones, Bogotá.
- 1999 “Colombia al final del siglo: entre la guerra y la Paz”, en *América Latina Hoy*, No. 23, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Salamanca.

Vargas, Ricardo

- 1999 “Colombia: usos y abusos de la guerra a las drogas, los actores armados en Colombia y el problema de las drogas”, en *América Latina Hoy*, No. 23, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Salamanca.

Walter, Barbara

- 1999 “Designing Transitions from Civil War: Demobilization,

Democratization and Commitments to Peace”, en *International Security*, Vol. 24, Summer, Harvard University, Cambridge,

Zuluaga Nieto, Jaime

1994 “La profundización de la democracia en Colombia: obstáculos y prioridades”, en *Memorias del VII Encuentro de Historia y Realidad Económica y Social del Ecuador y América Latina*, IDIS-ILDIS, Cuenca.

Relaciones bilaterales Ecuador y Perú: una propuesta de agenda de política exterior

José Antonio Carranza B.

Introducción

Las relaciones bilaterales entre Ecuador y Perú han pasado del desacuerdo, generado por el mantenimiento de un problema territorial hasta las proximidades del siglo XXI, a la integración, posible solamente cuando este problema se consideró superado. Esta situación ha originado que se mantengan políticas exteriores radicalmente diferentes entre uno y otro momento.

No obstante, en términos generales, el Ecuador no ha elaborado una agenda sistemática de política exterior en su relacionamiento con el Perú. En la primera etapa a la que hemos hecho referencia, el único tema claramente definido y permanente fue el problema limítrofe. Una vez que este problema fue solucionado y frente a la nueva realidad imperante en las relaciones entre los dos países -realidad en la que una multiplicidad de temas requieren ser claramente determinados y jerarquizados- se vuelve indispensable contar con una explícita agenda exterior a fin de lograr un ejercicio internacional más eficiente.

Con el fin de alcanzar este objetivo, en el presente trabajo se hace un análisis de las relaciones bilaterales y sus políticas exteriores antes y después de la solución del conflicto territorial. Partimos de que el estudio de las nuevas formas de relación bilateral y el planteamiento de una agenda de política exterior necesariamente debe comenzar por la comprensión del tipo de relacionamiento que ha marcado casi toda la vida republicana de los dos países. De este modo, se podrán determinar los nuevos intereses, así como

conocer las limitaciones y las dificultades aún existentes -entre ellas, la misma desconfianza rezago del primer período- que deben ser superadas para la plena consecución de los nuevos propósitos.

En ese sentido, se inicia la investigación dando una visión política, antes que jurídica (a fin de no repetir las tradicionales argumentaciones), del problema territorial, de su influencia en las relaciones de ambos países y de sus consecuencias especialmente en cuanto tiene que ver con el intercambio comercial del Ecuador y del Perú. Se dedica especial atención a las políticas exteriores de ambos países, fundamentalmente a la ecuatoriana, evitando siempre su juridización y centrando el análisis en sus temas y objetivos principales y en los mecanismos utilizados para su consecución, entre otros aspectos. Se aborda también la solución de la controversia fronteriza, pero no en términos del proceso de negociación -de lo cual existe abundante información-, sino más bien a través de un estudio de los factores externos que posibilitaron dicho arreglo, en la medida en que este conflicto entorpeció las relaciones interamericanas y constituyó un problema para la seguridad regional.

Cabe destacar que el análisis teórico de las relaciones bilaterales entre Ecuador y Perú no se presenta como el punto de partida del presente trabajo. Creemos necesario hacer primero una presentación de las características que marcaron la relación entre los dos países durante la larga etapa que duró el conflicto territorial, para después explicar y entender la naturaleza de dicha relación. Este período -signado por la existencia de un conflicto que giraba alrededor de una de las instancias básicas de constitución de los estados nacionales: la frontera- puede ser explicado fundamentalmente a partir de una lógica realista, desde cuya perspectiva, sobre la base de la consecución de los intereses propios -nacionales- de ambos estados y en un contexto de permanente conflicto, se prioriza la seguridad sobre cualquier otro tema.

Se analizan después las nuevas relaciones entre el Ecuador y el Perú, relaciones que, una vez concluida la etapa del conflicto, evidencian un cambio fundamental: liberadas del desacuerdo que separaba a los dos países, se caracterizan por la inclusión de una multiplicidad de nuevos temas y actores, y, a diferencia del período anterior, por el vertiginoso incremento del intercambio comercial. Finalmente, con estos elementos y sobre la base del taller "Relaciones Bilaterales Ecuador - Perú"¹, en el que participaron los nuevos actores de la relación bilateral, el presente trabajo propone una agenda de política exterior del Ecuador frente al Perú.

Relación bilateral ecuatoriano-peruana durante el problema

El problema territorial

Las relaciones bilaterales entre Ecuador y Perú se desarrollaron, hasta 1998, en un contexto signado por la existencia de un grave problema territorial. La falta de una frontera definida, elemento fundamental para la constitución de los estados nacionales, fue la principal fuente de conflicto entre ambos países que, consecuentemente, concentraron sus mayores esfuerzos en encontrar una solución aunque, durante 168 años, sin lograr ningún éxito. Durante todo ese tiempo, el resto de relaciones entre los dos países estuvieron limitadas y relegadas a un plano secundario.

El conflicto limítrofe entre Ecuador y Perú constituyó una de las disputas más antiguas, complicadas y onerosas de América, tanto por los gastos militares en que debieron incurrir ambos países, como por su escaso intercambio comercial. Este conflicto surgió con la independencia de ambas naciones² y determinó su relación desde su mismo nacimiento como Repúblicas. Lo mismo sucedió con los demás Estados herederos de los imprecisos límites de los territorios bajo la administración española; sin embargo, “si algo distingue y particulariza la cuestión Ecuador-Perú es la complejidad, duración e intensidad del diferendo” (St. John 1998: 90) así como el alto grado de involucramiento emocional que despierta en ambos Estados.

Después de la Independencia y durante muchos años, permaneció la imprecisión de los límites de las nuevas repúblicas de la región. Esto se debió, por una parte, a razones que ya existían durante la administración española: las nuevas repúblicas eran territorios poco poblados en los que, por lo general, no había recursos de gran valor que se pudieran extraer. Por otra parte, en los primeros años después de la fundación de estas repúblicas, los temas de límites no eran considerados de importancia pues eran momentos

1 Este taller, que se llevó a cabo el día viernes 16 de marzo de 2001, fue organizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Academia Diplomática “Antonio J. Quevedo” del Ministerio de Relaciones Exteriores. Contó con el financiamiento de la Corporación Andina de Fomento.

2 “El conflicto territorial con el Perú se inició propiamente el 20 de junio de 1822, cuando la Gran Colombia reclamó al Perú porque un reglamento de elecciones de 26 de abril de 1822, expedido por ese país, pretendía comprender a las provincias de Quijos y Mainas” (Valencia 1988: 27).

en los que la mayoría de ellas tenían serios problemas políticos internos y trataban de lograr su integración nacional (un caso evidente de esta situación es justamente el ecuatoriano), lo que absorbía todas sus energías y atención. No obstante, éste fue un tema que siempre estuvo presente en las relaciones bilaterales del Ecuador y del Perú. Una vez producida la consolidación nacional (salvo en el caso ecuatoriano) en la segunda mitad del siglo XIX y cuando nuevos recursos surgieron a los mercados internacionales -el caucho, maderas exóticas, etc.-, las tensiones comenzaron a incrementarse y el tema adquirió mayor importancia; esto produjo que en ese momento se dedicara mayor atención y esfuerzo a la definición de la frontera.

En términos generales, la naturaleza de los obstáculos para la solución final del tema fronterizo cambió con el tiempo, pasando de ser eventos o acontecimientos externos al problema mismo para convertirse en cálculos y limitaciones internas para el país y el gobierno en el poder en ese momento. Además, con los años, la dinámica de las negociaciones bilaterales periódicas también cambió. Cambió lentamente, dejando de ser interacciones entre dos primos hermanos soberanos e iguales que hablan el mismo idioma y sin especial apuro por resolver un problema potencialmente polémico de segunda importancia comparado con otros desafíos internos, para convertirse en interacciones de los dos países soberanos desiguales y alejados, para quienes la cuestión de límites era mucho más importante para el más pequeño de ellos (Scott Palmer 1997: 112)

Es así como durante casi dos siglos, la búsqueda de solución de este problema implicó varios intentos frustrados de solución a través de negociaciones directas, intentos de arbitrajes y repetidos esfuerzos de mediación por parte de naciones amigas. Es decir, la disputa fronteriza dominó las relaciones diplomáticas entre Ecuador y Perú y desde muy temprano se presentaron intentos de involucrar a actores externos en el anhelo de alcanzar un arreglo, ya sea por pedido de ambos países ya por propia iniciativa de otros Estados, en razón de que “la disputa entre Ecuador y Perú... ha dificultado y entorpecido las relaciones interamericanas a lo largo de la mayor parte de los siglos XIX y XX” (Scott Palmer 1997: 91).

No obstante, la existencia de esta controversia marcó una relación caracterizada por las tensiones militares, la desconfianza, el alejamiento de ambos países y un escaso intercambio comercial; esto a pesar de que Ecuador y Perú tienen raíces étnicas y culturales similares, en medio de una geografía también parecida y con sociedades que son de las más parecidas entre sí de América (Moreyra 1998: 108).

Este diferendo adquirió especiales connotaciones desde el conflicto bélico de 1941 y la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro, el 29 de enero de 1942³, el único tratado de límites que rigió entre las partes y a cuya ejecución se procedió. En este tratado se estableció que quedaría bajo la garantía de Estados Unidos, Argentina, Brasil y Chile.

La relación de tensión entre ambos países se agudizaría después de esos acontecimientos, ya que una vez suspendida la demarcación fronteriza establecida en el Protocolo por un desacuerdo en el sector Zamora-Santiago, lejos de cumplirse con el objetivo del Tratado: la paz, la amistad y los límites, se originó una etapa caracterizada por el agravamiento de los incidentes militares y diplomáticos. Si bien durante el período anterior a la firma del Protocolo de Río de Janeiro (1830 – 1942) no dejaron de producirse tensiones militares y ocurrió la confrontación bélica en 1941; luego de la suscripción de ese instrumento internacional y en un período más corto (1942 – 1995) estos conflictos se incrementaron e intensificaron; incluso se produjeron dos enfrentamientos militares, uno en 1981 y otro en 1995.

Como sostiene Luis Valencia, “la controversia territorial no fue superada sino más bien agudizada por el Protocolo de Río de Janeiro” (1988: 129): este instrumento motivó el sentimiento de rechazo e indignación ecuatoriana al Protocolo que, según la óptica del país, había consagrado la pérdida territorial mediante un tratado viciado por la fuerza. Por esta razón estaba “envuelto el honor nacional” (ibid), que demandaba justicia y que se reflejaba en un casi obsesivo anhelo de una salida al río Amazonas, al tiempo que rechazaba y desconocía unilateralmente la validez del tratado. Todo esto, junto con la negativa peruana a aceptar la existencia de un problema con el Ecuador, sin duda imposibilitó cualquier solución al conflicto. De esa

3 El Protocolo de Río de Janeiro se negoció y suscribió como trasfondo de la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, la cual fue convocada para tratar sobre el respaldo americano y las medidas que se tomarían respecto del ataque japonés a Pearl Harbor y la entrada de los Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial.

manera, se configuró el ambiente propicio para las frecuentes tensiones militares, el escaso intercambio comercial, el distanciamiento y la falta de comunicación entre ambas sociedades. “La vigencia del problema fronterizo y los recurrentes fracasos de los intentos de solucionarlo, fueron aportando cada vez mayores dosis de frustración, fatiga y, lo que es más grave, resentimiento entre los pueblos ecuatoriano y peruano”⁴.

La dificultad más grave para solucionar la controversia radicaba en los sentimientos nacionalistas tanto del Ecuador como del Perú (Toche 1998: 13). Según David Scott Palmer, estudioso norteamericano del problema ecuatoriano-peruano, “la razón principal por la cual la disputa no ha sido resuelta en tiempos recientes es que las partes asumen posiciones muy divergentes, posiciones que tiene menos relación con algún valor estratégico o económico asociado con las áreas en cuestión que con un fuerte rasgo nacionalista” (1997: 109). El problema territorial cumplía una función cohesiva e identitaria de las naciones peruana y, especialmente, ecuatoriana. Recordemos que el Estado nacional ecuatoriano, como en la mayoría de repúblicas latinoamericanas, es previo a la constitución de una identidad nacional. La imagen del Ecuador o del Perú se crea cuando se hace referencia a los signos nacionales: la frontera, la historia o el objetivo nacional de reivindicación de un acceso al Amazonas, en el caso particular del primero, o, después, la posesión de la base militar de Tiwintza, que en realidad era un bohío o instalación semipermanente y que, sin embargo, pasó a ser el signo nacional más importante para los dos países en los enfrentamientos de 1995. Su posesión para el Ecuador pasaría a tomar un carácter de reivindicación nacional durante las posteriores negociaciones y en la decisión final que sería adoptada por los garantes del Protocolo.

El conflicto entre dos países andinos, por ejemplo, y especialmente para el caso del Ecuador, muestra cómo surge inmediatamente una cultura nacionalista, cuando la visión de la frontera (el signo) es abierto e interpretado instrumentalmente en dinámicas de oposición al otro que, al

4 Ponencia de Alejandro Suárez, Subsecretario de Soberanía Nacional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, en la “Conferencia sobre las relaciones bilaterales entre Ecuador y Perú”, dictada en el Taller inaugural sobre la “Agenda de Política Exterior” FLACSO – Academia Diplomática “Antonio J. Quevedo”, el 18 de enero de 2001.

mismo tiempo, sirven para construir la propia identidad (Bonilla 1998c: 71).

Además, la imagen de la nación en peligro ha sido capaz de unificar prácticamente a todos los actores sociales y políticos relevantes. El discurso nacionalista en ambos países cumplía, en el ámbito doméstico, funciones de legitimación de ciertas formas específicas de ejercicio de poder y, más evidente en el caso ecuatoriano, en un contexto caracterizado por referencias identitarias sumamente fragmentadas (*ibid.*). Las fervientes expresiones nacionalistas a menudo son el mecanismo de propaganda política interna para los que aspiran al poder y, asimismo, el medio de supervivencia para los que lo ostentan. Mecanismo que era sumamente útil para las débiles e inestables democracias latinoamericanas.

Esta situación, caracterizada por un alto grado nacionalista, ha sido más notoria y dramática en el Ecuador luego de la firma del Protocolo de Río de Janeiro debido al sentimiento de derrota y pérdida que quedó en la nación ecuatoriana y que se manifestó en una posición de rechazo a ese tratado. Esto dificultó un arreglo del desacuerdo surgido en la demarcación que adquirió después connotaciones de un problema territorial.

Después de un violento conflicto y las pérdidas que éste acarrea, el dolor por estas pérdidas (ya sean humanas, territoriales, o relacionadas con el sentido de identidad [la frontera, como se señaló anteriormente] o propia valía) se vuelve un proceso psicológico obligatorio, si las personas involucradas van a adaptarse a las nuevas situaciones y continuar con sus vidas. Es en las relaciones políticas en conflicto duradero, como las anotadas, que el proceso de duelo no se ha completado y los adversarios se encierran en una perpetua simbiosis negativa... En esos casos es donde las estrategias de paz requieren un riguroso análisis para identificar las tareas psicológicas que deben completarse antes de iniciar negociaciones políticas más convencionales o de diplomacia tradicional.⁵

5 La información al respecto se puede encontrar en Joseph Montville V., "El Transnacionalismo y su Papel en la Diplomacia de Segunda Vía", capítulo 10 de W. Scott Thompson y Kennet Jensen eds. *Propuestas de Paz. Un mapa intelectual*.

Este hecho no se verificó en los intentos de solución del problema ecuatoriano-peruano, de ahí su largo período sin solución.⁶

La construcción de las imágenes nacionales de ambos países, a través de un proceso de identificación y antagonismo, implicaba una lectura distinta de los signos, una recreación de la historia con mitos diferentes y, especialmente, posiciones opuestas y contradictorias con relación a la frontera, que se reflejaban en dos políticas exteriores irreconciliables (las cuales serán analizadas más adelante). "...Las propuestas, las demandas, las oposiciones, los intereses y las presiones internas, terminaron por exacerbarse, en ambas partes, en una escalada ilógica, hasta culminar en una antífrasis excluyente: Hay problema – No hay problema" (Bákula 1999: 12).

De esta forma, junto con el mismo peso de la historia de un conflicto tan prolongado, se complicaba y dificultaba cualquier posibilidad de negociación o intervención de un tercero que implicase, eventualmente, alguna concesión. El conflicto se mantenía insoluble y la formación de los estados-nacionales (Ecuador – Perú) sin concluirse en términos formales hasta las proximidades del siglo XXI. Esto producía como consecuencia que, lógicamente, se privilegiaran y centraran las relaciones bilaterales en el tema del conflicto territorial.

El mantenimiento de este problema generó "diferentes líneas de desencuentro objetivo. Este resultado puede comprobarse en el nivel de gastos de armamento, la irregularidad en el manejo fronterizo, la inseguridad general en el trato bilateral o en la pérdida conjunta de oportunidades económicas" (Deustua 1990: 32). Los constantes incidentes fronterizos y los dos enfrentamientos bélicos han producido innumerables pérdidas humanas, así como un mínimo relacionamiento económico entre los dos países vecinos y un escaso nivel de interdependencia; este es justamente uno de los factores que ha facilitado la existencia de confrontaciones militares. Además ha generado "la erosión de la confianza entre ambos países y la puesta en peligro de la paz de la región".⁷

6 Sin embargo, más tarde el triunfo militar ecuatoriano en el conflicto de 1995 vendría a cumplir la función moral de compensar una realidad percibida como una derrota, lo cual permitió el afloramiento de un discurso realista que llevó al inicio de las negociaciones que terminarían con la solución del problema territorial.

7 *Libro Blanco*, Ministerio de Relaciones Exteriores, pg. 197

Estas circunstancias han obstruido y en ocasiones paralizado la comunicación entre ambos pueblos, con el desconocimiento mutuo que esto conlleva: “La cultura del enfrentamiento, de la desconfianza, vino a convertirse en el patrón de la relación bilateral, en contraste con el surgimiento y evolución de nuevos conceptos en las relaciones internacionales, tales como la integración”.⁸ Este conflicto ha sido también un obstáculo para los esfuerzos tendientes hacia una efectiva cooperación bilateral y multilateral, ha debilitado la capacidad de acción conjunta de la región (Valencia 1988: 121), complicado la participación de ambos países en los esquemas y mecanismos de integración y distorsionado la marcha de esa integración en la región.

Sin embargo, a partir de 1968 -especialmente en la década de los setenta- y como producto de una flexibilización de la posición ecuatoriana de desconocer unilateralmente el Protocolo, se iniciaría un período de acercamiento y cooperación en otros órdenes de la relación bilateral. Se hablaba entonces de una transacción honrosa, existía la buena disposición a dialogar del nuevo gobierno peruano presidido por el General Juan Velasco Alvarado, y se creó el Pacto Andino. En este sentido, se suscribieron varios convenios de cooperación, integración y entendimiento entre ambos países. No obstante, este período no estuvo exento de sobresaltos por los incidentes fronterizos y que terminaría con el enfrentamiento militar de 1981.

La solución definitiva surgiría como consecuencia del conflicto bélico de inicios de 1995, cuyos enfrentamientos “fueron los más intensos de la historia de los dos países, más violentos y más costosos incluso que los de la guerra de 1941” (Bonilla 1998b: 26). De esta forma, ante lo dramático de los enfrentamientos para las partes -tanto por las pérdidas de vida humanas como por los costos económicos para las débiles economías de los dos países- dentro de un nuevo contexto internacional político y económico (que será motivo de análisis más adelante) y frente a las nuevas posibilidades económicas que ofrecía una probable integración de los dos países, se llegó a flexibilizar las posiciones en aspectos que poco tiempo atrás eran irreconciliables, aspectos que habían constituido graves errores históricos del Ecuador y del Perú y que habían imposibilitado solucionar el conflicto. Así, el Perú reconoció la existencia de un problema con el Ecuador y expresó su deseo de dialogar; el Ecuador, por su parte, reconoció la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro.

8 Alejandro Suárez, conferencia citada.

Sin embargo, fueron fundamentalmente las sociedades de ambos países, quizás por la propia fatiga producida por la frustrante historia de disputas y resentimientos que, a pesar del mismo nacionalismo que despertaba este tema, mayoritariamente demandaron la solución del diferendo limítrofe y respaldaron las negociaciones y su solución. “Si hay algo novedoso, realmente memorable, en el proceso que culminó en Brasilia, ha sido la intervención circundante –no fue una participación propiamente dicha– de todos los sectores de ambas naciones, desde el momento en que el conflicto armado se hizo evidente, en demanda de la paz...y sin cuyo apoyo no hubiera culminado el acuerdo”(Bákula 1999:13).

Estos factores son los que permitieron iniciar las conversaciones, no exentas de dificultad, en el marco de ese instrumento internacional que, luego de tres años, culminarían en la solución definitiva del problema territorial y una relación circunscrita a ese tema.

Relación económica

Una de las consecuencias más evidentes y negativas de la existencia de la controversia limítrofe en la relación bilateral entre el Ecuador y el Perú fue el escaso relacionamiento económico, lo cual sin duda es funesto entre países fronterizos. La vinculación económica entre los dos países tiene una antigua historia. Esta relación era sumamente estrecha en la época precolombina y, durante la Colonia, “era mucho más intensa que la que nos ligaba con la actual Colombia...Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja pertenecían a una intrincada y activa red de comercio interior del Virreynato de Lima, que floreció especialmente en el siglo XVII, la época legendaria de Potosí, en la cual también prosperaron las exportaciones de textiles y cacao del Reino de Quito”(Salgado 1993: 256).

Las rutas que seguía dicho intercambio eran, la marítima de cabotaje, por Guayaquil, Tumbes, Paita y Callao, y una larga ruta terrestre de arrieros por la Sierra, que partía de Quito por Riobamba, Cuenca, Loja, Cajamarca, Jauja y Lima. Por esas vías llegaron a Lima y Potosí los productos de los obrajes de Quito. El Ecuador de entonces exportaba al Perú: paños y bayetas de lana, telas de algodón, cacao, ganado vacuno, tabaco, maderas, caña guadúa (o caña de Guayaquil como se la conoce en el Perú), za-

patos, suelas, sogas y barcos de los astilleros de Guayaquil. Se importaba desde el Perú de entonces: plata, vinos, aguardientes, azúcar, aceites, aceitunas, algodón desde Piura, cebo para jabones y artículos importados a su vez desde Europa.⁹

Sin embargo, en la Independencia, el surgimiento del problema limítrofe entre los dos países que buscaban delimitar su espacio nacional y las tensiones políticas y militares producidas durante todo el siglo XIX, que llevaron al borde de una guerra en 1910 y al conflicto bélico de 1941, las relaciones económicas descritas anteriormente entraron en un largo letargo del que empezarían salir sólo después de la creación del Grupo Andino. Como hemos visto, la relación económica del Ecuador y del Perú durante su historia republicana ha estado caracterizada por un escaso nivel de interdependencia económica, que hizo de dos países fronterizos, estrechamente relacionados histórica y económicamente, dos naciones aisladas sin mayores vinculaciones en todos los ámbitos de la relación bilateral.

Como se señaló, esto facilitaba las tensiones militares y políticas entre ambos países y dificultaba la solución de la controversia limítrofe. Sin embargo, a partir de la década de los setenta, durante el gobierno de regímenes militares en ambos países, y como consecuencia de una cierta flexibilización de las tradicionales posiciones frente al diferendo, se inicia una etapa de acercamiento y de mejoramiento de las relaciones económicas. En esta línea, se suscribieron varios convenios de integración y cooperación sin precedentes entre los dos estados; de entre estos, cabe mencionar:

1. Convenio para el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas Puyango-Túmbez y Catamayo-Chira;
2. Convenio constitutivo de la Comisión Económica Permanente ecuatoriano-peruana;
3. Convenio para el tránsito de personas en la zona fronteriza ecuatoriano-peruana;
4. Convenio para el tránsito de vehículos en la zona fronteriza;
5. Convenio sobre el régimen uniforme de ferias fronterizas entre el Ecuador y el Perú;

9 Miño Grijalva y Marchán, "La economía de las Real Audiencia de Quito, siglo XVII" y "Economía y sociedad durante el siglo XVIII", respectivamente, en *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 4

6. Convenio de cooperación energética y minera, aunque nunca llegó a entrar en vigencia.

Esta nueva coyuntura permitió un positivo acercamiento entre las partes, que las dos Cancillerías denominaron “diálogo”, aunque no se alcanzaron significativos avances en estos acuerdos. El funcionamiento, sin mayores resultados de la Comisión Económica Permanente, por ejemplo, en palabras de Luis Carrera de la Torre,

... ha sido frustrante, pues luego de cuatro reuniones su vigencia se paralizó a partir de 1977. A los doce años, los dos países decidieron reactivar la Comisión en la V Reunión Ordinaria efectuada en Quito, el 20 y 22 de marzo de 1989, que reafirmó la voluntad política integracionista de los dos países y su deseo de ejecutar programas y proyectos para contribuir a la solución de los problemas de sus regiones fronterizas...”¹⁰

Asimismo, el importante convenio para el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas Puyango-Túmbez, que se consideraba beneficiaría a 50.000 hectáreas de las provincias de El Oro y Loja en el Ecuador y 20.000 hectáreas en los departamentos de Tumbes y Piura en el Perú, “pese al tiempo transcurrido desde su firma se halla en sus etapas preliminares” (Luna Tobar 1994: 355). Este proyecto ha sido contemplado nuevamente en los Acuerdos de Paz de 1998.

La relación comercial entre Ecuador y Perú empezaría a tomar otro giro y alcanzar cierto grado de desarrollo fundamentalmente con su inserción en el mecanismo de integración subregional del Grupo Andino. “La vinculación comercial entre Perú y Ecuador está enmarcada en la normativa derivada del Acuerdo de Cartagena, como miembros (de la actual) Comunidad Andina” (Calmet Mujica 1998: 123). Asimismo, otro factor que debe tomarse en cuenta para esa nueva vinculación y que marcará la tónica del intercambio comercial con el Perú, es el inicio de las exportaciones ecuatorianas de petróleo.

10 Luis Carrera de la Torre, citado por Alfredo Luna Tobar (1994:352).

En otras palabras, las políticas del Acuerdo de Cartagena y el comienzo de la explotación petrolera en el Ecuador, tuvieron efectos notorios sobre el intercambio comercial, que creció en valor y se diversificó:¹¹ se salió de los productos tradicionales y se incursionó en productos totalmente nuevos por parte de los dos países. En el caso ecuatoriano, se empezó a exportar línea blanca, productos metalmecánicos, bienes de capital, productos químicos, medicamentos, entre otros. El Perú, por su parte, exportó, también entre otros productos, los metalmecánicos, barcos pesqueros de los cuales el Ecuador era su principal comprador, bombas hidráulicas. Lamentablemente, estas características (incremento y diversificación del comercio bilateral) se verían frenadas con la crisis financiera de 1982, que afectó dramáticamente a la integración latinoamericana (Salgado 1998: 93).

Exportaciones Ecuador – Perú ¹²						
(Valor FOB en miles de dólares y porcentajes)						
años	Exportaciones Ecuador			Exportaciones Perú		
	a Perú	al mundo	%	a Ecuador	al mundo	%
1970	3.862	189.929	2,03	2.857	1.047.850	0,27
1975	103.300	973.882	10,61	10.701	1.314.599	0,81
1980	12.667	2.480.804	0,51	85.028	3.308.989	2,57
1983	4.398	2.225.646	0,20	21.807	3.017.000	0,72
1987	51.275	2.021.000	2,54	24.088	2.661.000	0,91
1990	138.358	2.714.000	5,10	31.743	3.276.000	0,97
1991	164.000	2.851.000	5,75	33.000	3.329.000	0,99

Como podemos apreciar, en 1970, a un año de la creación del Grupo Andino y cuando las relaciones entre ambos países ya iniciaban una etapa de acercamiento, las exportaciones del Ecuador al Perú representaban el 2,03% del total de sus exportaciones, mientras que las del Perú al Ecuador alcanza-

11 Se pasó de una exportación muy poco variada del Ecuador, con apenas 5 rubros de alguna significación en 1970 a un registro de productos (posiciones NAB) mucho más amplio (31) con 20 rubros de exportaciones en 1980. El Perú, por su parte, en los mismos años, pasó de 6 rubros a 51. Aunque posteriormente hasta 1990 hubo un descenso a 17 y 23 rubros, respectivamente (Salgado 1993: 262).

12 Cuadro tomado de "Las relaciones económicas Ecuador-Perú: comercio - integración y cooperación", Germánico Salgado, p. 258

ban un 0,27%. Es decir, el intercambio comercial era muy modesto.

En 1972 se realizó la primera visita de un canciller ecuatoriano a Lima y, tres años después -año cúspide de acercamiento y diálogo y de la consolidación de las exportaciones de petróleo-, las exportaciones hacia el vecino del sur ascendieron considerablemente al 10,61%; no obstante, las exportaciones peruanas al Ecuador representaron apenas el 0,81%. Dos años después del conflicto bélico de 1981, y por la crisis financiera que el país debió afrontar, las exportaciones ecuatorianas descendieron a 0,20% y las peruanas, en relación con el año 1980, también descendieron drásticamente del 2,57% al 0,72%. En 1985 se produjo la primera visita oficial de un canciller peruano al Ecuador y el consecuente mejoramiento de las relaciones bilaterales. Es así como a partir de mediados de la década de los ochenta y “gracias a los acuerdos bilaterales, porque se había creado un comercio administrado” (Salgado 1998: 93), se inicia un incremento en el intercambio comercial de ambos países, aunque nuevamente basado en los productos tradicionales.

En el último decenio, particularmente 1990-1997,¹³ un año antes de la firma de los Acuerdos de Paz, el comercio entre los dos países ha sido moldeado por dos acontecimientos: el conflicto bélico de 1995 y la decisión 414 de 1997, relativa al perfeccionamiento de la integración económica y comercial entre los países de la CAN. Estos dos sucesos determinan el comportamiento comercial de esa década entre ambos países.

En el período anterior al conflicto bélico (1991-1994), las exportaciones ecuatorianas al Perú promediaron los 188 millones de dólares, con una tasa de crecimiento del 25% anual; de estas exportaciones el petróleo ocupó el 75%. El Perú exportó al Ecuador 53 millones de dólares en 1994. La balanza comercial fue y se mantuvo favorable al Ecuador durante toda la década.

Durante la época del conflicto bélico (1995-1996), el comercio se vio seriamente afectado y registró los índices más bajos de la década. En 1995, las exportaciones cayeron a 69 millones de dólares. A pesar de que el conflicto duró tres meses, éste afectó el comercio todo el año y el año siguiente, en 1996 se ubicó por debajo de 50 millones, de los cuales el porcentaje

13 Datos de CORPEI, expuestos por la economista Eulalia Andrade en el Taller “Relaciones bilaterales Ecuador-Perú”, FLACSO – Academia Diplomática, 16 de marzo de 2001

del petróleo cayó al 15%. La balanza comercial que era favorable al Ecuador se redujo notablemente y casi se niveló. En 1997, año en que se firma la Decisión 414, las exportaciones se recobraron y llegaron a 224 millones de dólares, es decir, casi quintuplicaron las exportaciones de 1996, recuperándose notablemente la ventaja de la balanza comercial.

De esta lectura pueden obtenerse algunas conclusiones: el intercambio comercial, en una relación marcada por el problema territorial, ha sido incipiente en relación con el potencial de ambos países, lo cual es más evidente en el caso del Perú y menos claro en el caso ecuatoriano a causa de las exportaciones petroleras. Es decir, el comercio entre ambos países en los últimos años ha dependido de los flujos de petróleo. Es así como sin considerar el petróleo y sus derivados en el período 1980-1991 el saldo es favorable al Perú (Cornejo 1993: 125).

“A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos cuarenta años por fortalecer la integración, los logros son magros en función del potencial de las economías de nuestros países y de la capacidad de complementación de las actividades productivas” (Basombrio 1998: 63). El intercambio comercial ha sido muy variable y ha dependido de la situación del Grupo Andino y de la coyuntura política entre ambos países. De esta manera, el comercio disminuyó dramáticamente debido a los incidentes fronterizos; todas las políticas bilaterales tendientes a la integración se vieron paralizadas al surgir los conflictos militares e, incluso, al depender estas de la política exterior, han estado sujetas a cualquier desacuerdo diplomático entre las cancillerías de ambos países. Asimismo, el desenvolvimiento del comercio bilateral, al depender de ese mecanismo subregional de integración, se ha visto afectado por las crisis del Grupo Andino, especialmente la de los años ochenta.

A pesar de que con la incursión de ambos países en el Grupo Andino, las relaciones comerciales mejoraron ostensiblemente, el comercio bilateral, en relación con el comercio intrarregional, continuó siendo incipiente. “Actualmente, Perú y Ecuador suman la tercera parte de la población del Grupo Andino con un mercado de 37 millones de personas y tienen un 30% del producto de la Comunidad Andina. Sin embargo, tienen apenas un 6% del comercio interandino. Eso es el resultado de la confrontación...” (Alegrétt 1999: 35).

De esta manera, el problema territorial complicaba la participación de ambos países en los esquemas y mecanismos de integración y en su avance.

Al mismo tiempo era paradójico el hecho que dos países con un secular problema limítrofe, que incluso se habían enfrentado militarmente en varias oportunidades, participaran también en un mecanismo de integración subregional. La respuesta radicaba en que, a pesar del conflicto existente, siendo países fronterizos, había la necesidad y la esperanza de vincularse más estrechamente y de algún día solucionar su problema.

Por otro lado, el comercio informal (que no ha sido cuantificado) entre las poblaciones fronterizas ha sido inevitablemente constante en las relaciones bilaterales, sin necesidad de ningún acuerdo en ese sentido, y por ende ha sido también el más afectado con las tensiones: “El comercio no registrado ha sido una de las prácticas más frecuentes en las relaciones comerciales entre el Ecuador y el Perú” (Cornejo 1993: 125), concentrado especialmente en las zonas costeras y tan permanente como intenso. Estos sectores, que han estado acostumbrados a vivir en paz, a formar familias y a intercambiar productos, se han visto sujetos a las mismas condiciones de marginalidad, pobreza y olvido de sus respectivos gobiernos. Por esto, estas zonas, en las que se volvía más palpable la necesidad de integración, eran las más interesadas en la solución del problema limítrofe.

En conclusión, el aspecto económico ha sido quizás el más afectado por la existencia del secular diferendo territorial y, por ende, ha sido el que más peso ha tenido y al que más han apelado, en especial los sectores empresariales y productivos, para la flexibilización de las posiciones en torno al problema limítrofe con el objeto de aprovechar el gran potencial económico de los dos países.¹⁴

“De hecho, las negociaciones de paz estuvieron fuertemente estimuladas por los objetivos de cooperación e integración fronteriza, no solamente para afianzar de esa manera la paz definitiva que se buscaba concretar, sino también, como lo dijo el ex canciller José Ayala Lasso, para hacer de la paz un instrumento para el desarrollo”.¹⁵ Es así como uno de los importantes acuerdos firmados en Brasilia es el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, junto con el Acuerdo de Aceleración y Profun-

14 “Los dividendos de la paz son más claramente percibidos en los círculos de negocios que en cualquier otra esfera de la vida nacional ecuatoriana. A este grupo se unen tecnocracias modernizantes, que tienden a pensar que el conflicto resulta un factor más que perjudica la inserción del Ecuador en la nueva economía global” (Bustamante 1998: 3)

15 Alejandro Suárez, conferencia citada.

dización del Comercio, cuyo objetivo principal es la integración económica y comercial y el desarrollo de las poblaciones fronterizas.

Políticas exteriores durante el conflicto

Política exterior del Ecuador

Como hemos visto, en razón de que el Ecuador nació a su vida republicana, al igual que los demás países americanos herederos de España, sin límites definidos, sino que éstos fueron resultado de largos procesos definitorios, el tema de la delimitación del espacio nacional en la política exterior ocupó desde su inicio un lugar de importancia. No obstante, en los primeros años de la República el aspecto internacional estaba todavía subordinado a la superación de los serios problemas políticos internos y al esfuerzo por lograr la integración nacional. “Para tal época, la línea divisoria de lo interno con lo internacional no era aún clara ni definida. El país no estaba integrado ni social, ni en lo político y ni en lo administrativo” (Carrión 1989: 83).

Sin embargo, años después, cuando se empezaban a superar en cierta forma las primeras dificultades propias de la formación del Estado ecuatoriano y el tema territorial se mantenía sin solución, éste empezó a cobrar mucha más importancia y las diferencias a realizarse. “El paso del tiempo acentuó esas tensiones, a tal punto que, desde la segunda mitad del siglo XIX, la cuestión territorial se convirtió en un elemento determinante en el desenvolvimiento de las relaciones bilaterales”¹⁶; esta situación se prolongó durante ese siglo y el siguiente.

Desde entonces, hasta la firma de los acuerdos de paz en 1998 la controversia limítrofe se constituyó “en un factor grave de división internacional, que envenenó las relaciones bilaterales y ocupó la primera prioridad entre los temas externos de interés para ambos países” (Ayala Lasso 2000: 41). Ecuador y Perú, con mayor o menor esfuerzo, según el punto de vista que se tome, dirigieron la acción de sus políticas exteriores hacia la solución del problema territorial, pero lamentablemente ésta no llegó a perfeccionarse. Estos esfuerzos implicaron tanto negociaciones directas, como la mediación

16 Alejandro Suárez, conferencia citada.

de países amigos y repetidos intentos de arbitraje, sin que se logre el arreglo del diferendo. Al tiempo de estos esfuerzos, la acción diplomática, siempre con el trasfondo del conflicto con el Perú y bajo la percepción de debilidad frente al Perú, estuvo encaminada a ratificar los preceptos jurídicos y principios fundamentales de su política internacional, con miras a crear un marco jurídico que promoviera un contexto favorable a la solución pacífica de las controversias.

La acción de la Cancillería, consciente de sus limitados recursos defensivos, a fin de evitar eventuales enfrentamientos y con el objeto de obtener una solución justa al problema territorial, así como crear vallas jurídico-morales a un eventual enfrentamiento, se empeñó en la obtención de declaraciones internacionales que condenen el uso de la violencia para la solución de las disputas (Tobar Donoso 1982: 96).

Es así como, en todas las reuniones internacionales y fundamentalmente en las conferencias interamericanas y reuniones de cancilleres, se apoyó permanentemente la proclamación de los principios del *uti possidetis juris* (base de la argumentación ecuatoriana en las discusiones territoriales con el Perú), la libre determinación de los pueblos, la abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, la integridad territorial, la solución pacífica de las controversias, entre otros.¹⁷ De esta manera, se privilegiaba una concepción idealista en la política internacional en la que se buscaba el mantenimiento del derecho y de la justicia, para lo que los estados americanos “debían estar dispuestos a mantener sus relaciones internacionales sobre fundamentos jurídicos apoyados a su vez en el sólido cimiento de las fuerzas morales e inspirada en el bien común de todos los pueblos” (Tobar Donoso 1941: 8).

Sin embargo, esta misma concepción idealista de las relaciones internacionales, de su relación con el Perú y el problema fronterizo, que dejó de lado consideraciones políticas y realistas, llevaría, además de otros factores (como la inestabilidad política y económica), al estado de indefensión y el consecuente desenlace del conflicto bélico de 1941. Luego de ese enfrentamiento militar y la firma del Protocolo de Río de Janeiro en enero de 1942 (que para el punto de vista del Ecuador implicaba la pérdida de sus dere-

17 Ministerio de Relaciones Exteriores, *Libro Blanco*, p. 21

chos territoriales y, especialmente, amazónicos), la política exterior ecuatoriana se vería dramáticamente caracterizada y aún más concentrada en el aspecto territorial; esto a pesar del surgimiento de otros aspectos de interés en sus relaciones internacionales, como el de la integración subregional o el relacionamiento político con el resto de países en el contexto internacional de la Guerra Fría, que lamentablemente siempre estarían subordinados al problema limítrofe.

La política internacional del Ecuador en los años siguientes, una vez surgido un desacuerdo en la zona Zamora-Santiago por la existencia de un accidente geográfico no contemplado en el Tratado y que para el Ecuador impedía terminar la demarcación, estaría dirigida principalmente a la reivindicación de su calidad amazónica, a través de la adopción de varias posiciones. Estas pueden resumirse en las siguientes: revisión, inejecutabilidad, nulidad, propuestas sobre medios solución del problema y finalmente la aceptación de la vigencia del Protocolo. “Luego de la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro, el Estado ecuatoriano desarrolla una serie de conductas orientadas a cuestionar la frontera resultado de ese instrumento, conductas que se expresan en políticas exteriores contradictorias, eventualmente erráticas” (Bonilla 1999: 20).

Esta política internacional sería la consecuencia de una auto-concepción del país como víctima. Como se señaló anteriormente, según Joseph Montville, después de un violento conflicto y las consecuentes pérdidas que éste acarrea -como las territoriales para el Ecuador-, se entra en proceso psicológico adaptativo obligatorio, pero en las relaciones políticas el proceso de duelo no se completa y los adversarios entran en una perpetua simbiosis negativa. Uno de los grandes problemas para los pacificadores es el hecho de que un individuo o país pase a “sentirse víctima”, ya que llega a un estado de ansiedad que “produce la necesidad de acciones defensivas constantes” que, en el caso ecuatoriano, se reflejaban en su permanente reivindicación amazónica o su rechazo al Protocolo a través de su desconocimiento unilateral: “La tesis de la nulidad del Protocolo cumplía la función moral de servir como expresión del deseo de tomarse un desquite con la historia, de afirmar al Ecuador como una nación exitosa, capaz de enfrentar a sus adversarios y los problemas que se le han presentado” (Bustamante 1998: 2).

La política exterior del Ecuador que asumió varias posiciones, en ciertos aspectos contradictorias, tenía como trasfondo u objetivo último la rei-

vindicación de un acceso territorial al Amazonas. Es así como una vez verificado el desacuerdo demarcatorio y planteada la consecuente argumentación ecuatoriana de la inejecutabilidad, el presidente Galo Plaza expresaba que para superar ese desacuerdo era necesario que los dos países negocien una nueva línea de frontera, pero el Ecuador “no podría aceptar, en ese sector, una frontera que no reconozca los inalienables derechos amazónicos del Ecuador y proporcione una salida propia y soberana al río Marañón”.¹⁸ Asimismo, en el discurso en que el presidente Velasco Ibarra hizo el planteamiento extremo del desconocimiento unilateral del Protocolo de Río de Janeiro y sus efectos jurídicos -la nulidad-, señaló que “el Ecuador exige de Hispanoamérica y del panamericanismo para que haya justicia en el Continente, un Puerto en el gran río Amazonas, un asiento geográfico en el oriente, base de la nacionalidad futura ecuatoriana”.¹⁹ Por su parte, el presidente Rodrigo Borja, en su discurso en el 46 Período de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, el 30 de septiembre de 1991, expresó: “Queremos la paz basada en la justicia... en el caso ecuatoriano, esa paz está vinculada al respeto a los derechos amazónicos de mi país”.

La reivindicación amazónica vendría a constituirse en un factor de identidad nacional y por ende el aspecto fundamental de la política internacional ecuatoriana. “Era un clamor nacional que, impreso en papeles oficiales, en timbres de correo y en pasaportes, proclamaba, con ingenuidad y rebeldía al mismo tiempo, que Ecuador ha sido, es y será país amazónico... es una condición de su existencia” (Ayala Lasso 1995: 125).

Esta política exterior del Ecuador, si bien Francisco Carrión la considera como diferente y sin la tónica idealista que la había caracterizado hasta antes de 1942 (1989:145), no deja de tener ese mismo cariz al demandar de América y el panamericanismo justicia y llegar, incluso, a extremos quijotescos al rechazar unilateralmente un tratado; para ello, se habían emprendido interminables argumentaciones jurídicas, sin detenerse a valorar aspectos de carácter político o las mismas posibilidades de concreción de su planteamiento. De esta manera y por su mismo carácter idealista, se dio una juridización de la política exterior ecuatoriana.

18 Declaración ante el Congreso, 10 de agosto de 1951, citado en *Posiciones adoptadas por el Ecuador desde la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro*, Ministerio de Relaciones Exteriores, p. 15

19 Discurso pronunciado en Riobamba, 17 de agosto de 1960, *Ibíd.* pp. 21-22

Las razones jurídicas han estado por encima de las percepciones políticas. Así la tradición internacionalista en el Ecuador está inundada de tratados legales y, de hecho, casi toda la literatura referida al conflicto con el Perú... abunda en argumentos para sostener la legalidad de las conductas ecuatorianas y denigrar las peruanas, antes que para reflexionar en los objetivos políticos de ambos estados nacionales (Bonilla 1999: 21).

Como la política exterior ecuatoriana estuvo determinada por la existencia del problema territorial con el Perú, sus acciones estaban dirigidas hacia la consecución del objetivo fundamental señalado. Con esa finalidad, la estrategia diplomática estaba encaminada en dos vías: la reafirmación de los principios tradicionales de su política exterior y del derecho internacional, y la actividad diplomática dirigida específicamente a la solución del problema con el Perú. Esto se reflejaba en la proclamación de los principios de derecho americano e internacional en foros internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, así como en toda reunión internacional; pero esta vez, dicha proclamación, más enraizada en la conciencia internacionalista del Ecuador luego de la firma del Protocolo de Río de Janeiro, reclamaba el imperio de la justicia y el derecho, con el trasfondo y objetivo de alcanzar una solución “justa” del problema con el Perú.

Se reafirmaban especialmente los principios que se refieren a la solución pacífica de las controversias, el no reconocimiento de las conquistas territoriales, la abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, la integridad territorial, el imperio del derecho, la igualdad de los estados, la libre determinación de los pueblos, entre otros.

Estos principios serían repetidos en los discursos de las autoridades nacionales como fundamento de las argumentaciones ecuatorianas de acuerdo a la posición asumida. Así, por ejemplo, en septiembre de 1960, a pocos meses de la proclamación de la nulidad del Protocolo de Río, en la XV Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, José Chiriboga Villagómez, manifestó: “ la agresión no confiere derechos. La agresión debe ser rechazada. Las guerras de conquista no son justificación para las adquisiciones territoriales. Estos son los principios básicos en que el americanismo ha sido construido”

(Terry 1972: 148-149). El ministro de Relaciones Exteriores, Wilson Córdova, en el XX Período de Sesiones de la Asamblea General, en septiembre de 1965, expresó:

El Gobierno del Ecuador está de acuerdo con la necesidad de que los estados se abstengan de la amenaza o el uso de la fuerza para resolver sus disputas territoriales y problemas fronterizos... con la solución pacífica de las controversias... y está firmemente convencido que llegará el día donde la ley tendrá toda la fuerza sobre los estados y la justicia prevalecerá en las relaciones internacionales (Terry 1972:150).

El ministro de Relaciones Exteriores, Rafael García Velasco, ante la Asamblea de la Naciones Unidas, el 30 de septiembre de 1971, señaló:

El Ecuador ha propugnado siempre, por su amor al derecho y su vocación por la justicia, que las controversias internacionales deben ser objeto de arreglos pacíficos. No podrá hablarse, en realidad, de una vivencia efectiva y práctica del Derecho Internacional, mientras los problemas que aún existen pendientes entre algunos de nuestros pueblos no se solucionen en un marco de equidad y justicia.²⁰

Asimismo, el presidente Rodrigo Borja en el 46.- Período de Sesiones de la Asamblea General, en septiembre de 1991, en el discurso que planteó al Perú el arbitraje del Papa, manifestó:

... con la invariable adhesión de mi país a los principios de la Carta de Naciones Unidas, respecto del arreglo de las controversias internacionales por vías pacíficas, el repudio de las conquistas territoriales hechas por la fuerza y el desconocimiento de la victoria militar como fuente de derecho...²¹

Es decir, se mantenía la tradición idealista de la política exterior ecuatoriana, aunque ahora en función de la concreción de un objetivo específico: la solución del problema con el Perú, cuyo arreglo de "justicia" pasaba por la

20 Ministerio de Relaciones Exteriores, *Política Internacional del Estado Ecuatoriano*, 1971, p. 13

21 Ministerio de Relaciones Exteriores, *El problema territorial ecuatoriano peruano*, 1991, p. 39

reivindicación amazónica.

El segundo aspecto mencionado fueron las acciones desplegadas por la diplomacia para la consecución de ese objetivo. Una vez surgido el desacuerdo en la demarcación de la zona Zamora-Santiago, la actividad diplomática ecuatoriana se dirigió hacia la búsqueda de una solución.

Con ese objetivo, se escogió primero un acercamiento directo con el Perú para establecer una Comisión Mixta Especial para comprobar y determinar la realidad geográfica impugnada. Sin embargo, ante la negativa peruana a esa propuesta, se buscó la intervención de terceros: los países garantes del Protocolo. Estos países presentarían una fórmula de arreglo que igualmente sería rechazada por el Perú.²² El rechazo peruano a la propuesta ecuatoriana sería a la postre un grave error de ese país, que llevaría a mantener sin solución el desacuerdo y permitiría al Ecuador encontrar en él la vía para impugnar el Protocolo y exigir una salida al Amazonas. De esta manera, se pasaría de un simple desacuerdo demarcatorio a un complicado problema territorial que llevaría a permanentes incidentes fronterizos y dos enfrentamientos bélicos.

Otra estrategia de la diplomacia ecuatoriana para cumplir el objetivo fundamental de la política exterior fue la ya enunciada proclamación de los principios del derecho americano e internacional. Es así como, el Ecuador, a manera de ejemplo, tanto en la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad, efectuada en Petrópolis, en 1947, en la que se suscribió el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, como en la IX Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, en 1948, en la que se adoptó la Carta de la Organización de Estados Americanos, se empeñó en que se recogiera en ellos el principio de la revisión de los tratados, “a fin de evitar que se aceptara con el ropaje de un tratado aquéllo que consagra la violación del principio del no reconocimiento de adquisiciones territoriales por la fuerza”²³. Nuevamente primaban las concepciones idealistas por sobre los intereses políticos de los estados.

22 Países Garantes que desde entonces (1956) hasta 1981, en que se da el conflicto bélico de Paquisha, no tendrían ninguna intervención importante, y no sería sino hasta 1995 en que desplegarían acciones decididas y permanentes para solucionar el problema fronterizo.

23 Ministerio de Relaciones Exteriores, *Libro Blanco*, p. 157

Lo propio se lo hizo con los planteamientos de inejecutabilidad o de la nulidad del Protocolo, con el objeto de divulgar y conseguir el respaldo internacional. “Tales tesis han sido mantenidas por los gobernantes y los diplomáticos ecuatorianos en los más importantes organismos de las Naciones Unidas y de la OEA, y han buscado con su sustentación el encuentro de una solución pacífica y jurídica al problema territorial”.²⁴

Otra estrategia importante para la consecución del objetivo fundamental del Ecuador fue la búsqueda del perfeccionamiento del sistema Interamericano en lo que tiene que ver con la solución pacífica de las controversias. La participación del Ecuador en la misma IX Conferencia Internacional Americana para aprobar el Tratado Interamericano de Soluciones Pacíficas, denominado “Pacto de Bogotá”, estuvo dirigida en ese sentido. Con el objeto de solucionar el problema con el Perú, el Ecuador insistió “en la necesidad de que las disposiciones de aquél contemplaran la facultad de que una sola de las partes en una controversia pudiera acudir a los procedimientos por él establecidos” (Luna Tobar 1994:285). Asimismo, apoyó la creación de una Corte Interamericana de Justicia y llegó a presentar un proyecto de estatuto para ese Tribunal en el que se establecía su competencia obligatoria. Más tarde propuso la creación de una Comisión Interamericana de Solución Pacífica de Controversias. La actividad diplomática en este sentido ha sido permanente en los foros americanos, siempre dirigida a la posibilidad de recurrir a los medios de solución sin la voluntad concordante de la otra parte.

Desde entonces, tanto en la OEA como en las Naciones Unidas, la defensa del principio de la solución pacífica de las controversias, las cuestiones en él involucradas y la búsqueda del perfeccionamiento de los medios de solución han constituido uno de los objetivos primordiales de la política exterior del Ecuador y, por tanto, han ocupado parte importante de la actividad de la diplomacia ecuatoriana.²⁵

Al propio tiempo y junto con esta posición, la actividad diplomática estuvo encaminada a la divulgación internacional de las posiciones ecuatorianas en los diferentes momentos y de sus argumentaciones jurídicas.

24 Ibid. p. 178

25 Ibid. p. 161

La Cancillería continuó difundiendo de manera sistemática y general la verdad y fundamentos del problema territorial ecuatoriano-peruano [estrategia dirigida tanto en los foros internacionales a los que asistía el Ecuador] como en los múltiples contactos bilaterales con dirigentes de países tanto de América Latina como de otros continentes (Valencia 1988: 88).

Con ese objetivo, las herramientas fundamentales para su aplicación fueron las misiones diplomáticas del Ecuador, encargadas de difundir el diferendo territorial y los argumentos ecuatorianos a escala internacional. Asimismo, tuvieron importante participación las representaciones permanentes ante la ONU y la OEA, ante cuyas organizaciones y en las respectivas Asambleas Generales, los cancilleres y presidentes de la República acudían a presentar la posición ecuatoriana.

A más de la difusión de los principios y la posición ecuatoriana frente al problema, el Ecuador buscó el diálogo directo con el Perú. La diplomacia ecuatoriana desplegó acciones para convencer al Perú sobre la necesidad imperiosa de negociar. Es así como, en esa búsqueda de acercamiento -que coincidió con un cambio de la posición ecuatoriana frente al problema territorial, el planteamiento de la transacción honrosa en 1968 y el comienzo de un nuevo gobierno en el Perú-, se dio un notable mejoramiento en las relaciones ecuatoriano-peruanas. De esta manera, en los años setenta, se inició un período de distensión en las tradicionales tensiones por el tema territorial y empezaron a cobrar importancia, en las agendas exteriores de ambos países, aspectos como la integración fronteriza y el comercio; en 1969 ambos países integraron el denominado Pacto Andino. Asimismo, en ese contexto integracionista y de acercamiento bilateral se firmaron en esa época diversos convenios relacionados con los aspectos mencionados.

En el marco del más alto espíritu integracionista, la Cancillería negoció y dio los pasos necesarios para la suscripción de acuerdos bilaterales con el Perú que pudieran ser aplicables a las zonas fronterizas y que podrían tener resonancia positiva en la búsqueda misma de la solución del problema territorial.²⁶

26 Ibid. p. 180

Así se dieron en ese período importantes acercamientos directos entre ambos países encaminados a la búsqueda de un arreglo al diferendo y, en documentos firmados por ambas partes, se señaló la disposición de los dos gobiernos para buscar, a través del diálogo, la “eliminación de todos los problemas y obstáculos que se presenten en todos los órdenes de la vecindad”.

Es en ese período denominado “de diálogo” que se realizó la primera visita de un canciller ecuatoriano, doctor Antonio José Lucio Paredes, a Lima en noviembre de 1972. Este acercamiento llevó igualmente a la flexibilización de las posiciones tanto del Perú, que será analizada más adelante, como del Ecuador, que abandonaría la tesis de la nulidad para hablar de la transacción honrosa y de la conciliación honorable, así como a la inclusión de nuevos temas en las agendas exteriores de los dos países. Lamentablemente esta etapa de acercamiento bilateral empezaría a disolverse a finales de la década de los setenta, por el endurecimiento de las posiciones, y finalmente terminaría con el conflicto militar de 1981.

De otro lado, otra estrategia diplomática ecuatoriana, especialmente a partir del conflicto bélico de 1981 y en concordancia con el retorno al desconocimiento implícito del Protocolo de Río de Janeiro, fue la de tratar el conflicto militar y el problema territorial fuera del ámbito de ese instrumento. Para ello, el Ecuador denunció ante la Organización de los Estados Americanos los ataques peruanos a sus guarniciones militares y solicitó la convocatoria a una reunión de consulta de ministros de Relaciones Exteriores. Posteriormente, los garantes ofrecerían su asistencia con una Comisión de Observadores Militares.

Mientras el Perú convocó a los Garantes... Ecuador convocó a una reunión de consulta de la OEA... si bien es cierto que los Garantes intervinieron activamente... también es cierto que el ámbito diplomático se amplió al multilateral del organismo interamericano... El Ecuador logró concitar el interés multilateral hemisférico sobre el mismo. (Deustua 1990:39).

Desde entonces, y hasta 1995, el Ecuador denominó a los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro como “países amigos”.

De esta forma, la política exterior ecuatoriana se valió de distintos mecanismos de presión para llevar al Perú a una negociación sobre el problema

territorial: recurrió a la permanente proclamación internacional de los principios de derecho internacional, presentándose como un país respetuoso del derecho internacional y, especialmente, a la difusión internacional de la “justicia” de su causa a fin de concitar el apoyo, particularmente americano; al mismo tiempo propuso al Perú medios de solución de la disputa que éste desconocía, e hizo intentos de abrir el ámbito de la disputa del marco del Protocolo y los garantes, a través de una presión multilateral. Todo esto en medio de permanentes incidentes fronterizos que cada país imputaba al otro, pero que ante el mundo debilitaban la posición peruana de la inexistencia de un problema con Ecuador.

La actividad diplomática ecuatoriana estuvo encaminada a la difusión sistemática y permanente del problema territorial y sus argumentaciones: a la propuesta de soluciones basadas en los medios de arreglo pacíficos de las controversias, a la búsqueda de una solución tanto a través del diálogo directo como a través de las intervención de actores ajenos al marco del Protocolo de Río de Janeiro. A la ventilación del problema en el orden multilateral hemisférico y, eventualmente, en el ámbito de Naciones Unidas o con la participación del Papa

Del ejercicio de esta política, sin duda el momento más bajo lo constituyó el planteamiento de la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro, fruto del fragor político de un discurso que no tuvo como antecedente un análisis serio sobre las ventajas o costos que éste podría traer al Ecuador y que acarreó el inmediato rechazo de los países garantes, en un contexto internacional en el que el principio del *pacta sunt servanda* es la piedra angular del orden jurídico internacional. Además, gracias a este planteamiento, los garantes que habían mirado con simpatía la causa ecuatoriana en el desacuerdo demarcatorio, se pronunciaron abiertamente por primera vez en contra de la posición ecuatoriana.²⁷

Dentro de la tradicional actividad exterior del Ecuador, otro punto negativo fue la posición del gobierno de León Febres Cordero de la “herida abierta”, proclamada meses antes de reemplazar a Oswaldo Hurtado quien propició un diálogo nacional para establecer una política de consenso frente

27 Cabe señalar que a pesar del planteamiento de la nulidad y las graves tensiones y enfrentamientos militares (incluso los de 1941, así como de 1981 y 1995) el Ecuador y el Perú siempre han mantenido relaciones diplomáticas. Salvo cuando se incrementaron las tensiones en las capitales de am-

al diferendo limítrofe, en la que, bajo la premisa de la nulidad del Protocolo en sus concepciones, se pretendía no tratar el problema hasta que se establecieran los instrumentos jurídicos apropiados para verificar el planteamiento de la nulidad. “De acuerdo a este pronunciamiento, durante su gobierno no se desarrolló acción alguna para buscar una solución al diferendo territorial, como tampoco para que en los foros nacionales e internacionales al menos se plantearan las demandas ecuatorianas” (Hurtado 1995: 51). No obstante, en ese período se realizaría, en 1985, la primera visita al Ecuador de un canciller peruano, Allan Wagner, aunque, a diferencia de la visita del canciller ecuatoriano a Lima en 1972, en esta ocasión no se trató el tema territorial en aras de su solución por lo que no existió ningún avance al respecto.

Por otra parte, momentos importantes lo constituyeron el período del “diálogo”, en que se logró el acercamiento con el Perú sobre varios aspectos de interés bilateral incluido el tema limítrofe y se propició la firma de varios convenios de integración y cooperación entre ambos países. Asimismo, el acercamiento logrado luego del planteamiento del Presidente ecuatoriano Rodrigo Borja de acudir al arbitraje del Papa para solucionar la controversia territorial junto con el reconocimiento del presidente peruano Alberto Fujimori de la existencia de un problema con el Ecuador, llevó a un diálogo y a una interrelación más efectiva.

En ese contexto se llevó a cabo, por primera vez en las relaciones bilaterales de ambos países, la visita de un presidente peruano al Ecuador, en diciembre de 1991. Además, por primera ocasión, luego de la firma del Protocolo de Río, se trataba el tema territorial con profundidad en busca de una solución, llegando el Presidente peruano a presentar una contrapropuesta al arbitraje con miras al arreglo del diferendo limítrofe. Sin embargo, un viraje fundamental en las posiciones adoptadas por el Ecuador para la consecución del objetivo esencial de su política exterior y una decisión trascendental que permitió el arreglo definitivo del diferendo fue el reconocimiento de

bos países luego de solicitar el arbitraje español y en diciembre de 1893 dejó Lima el encargado de negocios ecuatoriano, pero fueron reestablecidas en marzo de 1894; asimismo, entre 1925 y 1929 cuando el gobierno peruano desconoció el gobierno surgido de la Revolución Juliana; y luego de surgido el desacuerdo Zamora-Santiago y el argumento de la inejecutabilidad “en 1952, el embajador del Perú en Quito fue considerado persona no grata por el nuevo presidente Velasco Ibarra... las relaciones diplomáticas con Perú fueron rechazadas en ese tiempo, pero fueron restablecidas en 1956 cuando Camilo Ponce Enríquez fue electo presidente del Ecuador y las pasiones se enfriaron” (Terry 1972: 197)

la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro por parte del presidente Sixto Durán Ballén, a raíz de los primeros enfrentamientos, de enero de 1995, del que sería el conflicto más grave y costoso en la relación de los dos países (Bonilla 1998b: 26).

Apenas iniciados los enfrentamientos, el presidente Durán Ballén convocó a una reunión informativa a los embajadores de los países garantes, calificación que se había omitido desde 1960 con el planteamiento de nulidad, y más bien desde 1981 se los había denominado como “países amigos”. Este hecho avizoraba un cambio en la tradicional posición ecuatoriana y que sería confirmada más tarde con el reconocimiento explícito de la vigencia del Protocolo de Río por parte del canciller y el presidente de la República.

...El Consejo [de Seguridad Nacional] decidió, por unanimidad, que yo debía notificar a los garantes de Protocolo de Río y cuidado que digo garantes no digo amigos, he dicho garantes porque tenemos un documento que no obstante en el Ecuador no se lo reconoce sino como nulo, está vigente y es el único instrumento jurídico al cual podemos acudir nosotros.²⁸

Si bien fue un cambio inesperado en la posición internacional del Ecuador frente al problema territorial,

no fue fruto de la improvisación; nació del análisis serio del Gobierno Nacional y de una concepción muy clara sobre la necesidad de hacer viable lo que había dejado de serlo; de dar al Protocolo la posibilidad de ser aplicado; de hacer posible la ejecución de aquello que resultaba inejecutable; de corregir los errores evidentes... (Luna Tobar 1996: 9).

Es decir, mientras por un lado se reconocía la vigencia de ese instrumento internacional, la estrategia consistía en su utilización como medio para discutir la argumentación ecuatoriana de que el Protocolo es inejecutable en un sector de la frontera, con el objeto de conseguir una solución que se traduzca en la determinación de una nueva línea de frontera en el sector Za-

28 Rueda de prensa del presidente Durán Ballén en CIESPAL, 31 de enero de 1995. (Leoro 1995: 364)

mora-Santiago que pueda satisfacer su objetivo nacional: el acceso al Amazonas. Inmediatamente después de producidos los enfrentamientos, la actividad diplomática estuvo dirigida a la intensificación de lo que ya había sido su estrategia: la difusión de la posición ecuatoriana en el problema territorial, ahora dirigida fundamentalmente a la inejecutabilidad del Protocolo de Río, antes que a la antijuridicidad de éste; así como a la presentación de su verdad con respecto a los enfrentamientos bélicos. Con esta finalidad las herramientas utilizadas fueron las misiones diplomáticas.

“Las Embajadas del Ecuador en el exterior desempeñaron una intensa y patriótica labor... su acción se orientó a la divulgación más amplia de la posición jurídica ecuatoriana, tanto a nivel oficial (autoridades de los poderes Ejecutivo y Legislativo, cuerpo diplomático y consular, personalidades influyentes) como personal, a dictar conferencias sobre el problema territorial... contactos con los medios de comunicación social e información pormenorizada a los ciudadanos ecuatorianos residentes en el exterior” (Leoro 1995: 49).

Asimismo, para la ejecución de esa actividad jugaron un papel importante las representaciones permanentes ante la ONU y la OEA que mantenían informados y pedían la asistencia de esos organismos internacionales. Se solicitó la reunión del Consejo Permanente de la OEA, sin perjuicio a la actividad de los garantes, de acuerdo a la postura ahora sostenida; actividad que el Ecuador “convalidaba y que agradeció en esa reunión” (Leoro 1995: 44). Además, con ese mismo objetivo, se conformaron misiones diplomáticas especiales que visitaron los países latinoamericanos, los Estados Unidos e, incluso, a Su Santidad Juan Pablo II. Estas estuvieron integradas por diputados, ex-cancilleres y periodistas, y participó también el vicepresidente. Un papel importante desempeñaría el Presidente de la República, desde entonces y hasta la solución del problema territorial, en la denominada diplomacia presidencial.

Este cambio en la posición internacional ecuatoriana frente a la controversia limítrofe, tuvo sus anuncios en la misma alocución de posesión del presidente Durán Ballén, en agosto de 1992, en la cual incluía el término “realista” en el tradicional discurso ecuatoriano de anhelo de una solución de justicia y equidad²⁹. Al tiempo que invocaba para el arreglo del diferen-

do la asistencia de Argentina, Brasil, Chile y los Estados Unidos, “países que han estado directamente vinculados con nuestra realidad...la solución entonces debe tomar en cuenta tanto los legítimos derechos ecuatorianos, como medir las realidades y limitaciones que existen”.³⁰ Hecho significativo si recordamos que una de las estrategias diplomáticas fue el intentar sacar la controversia del ámbito de los garantes y el Protocolo, abriéndolo a la OEA y la ONU, luego de la declaratoria de nulidad y especialmente a raíz del conflicto de 1981. En igual sentido se expresaría en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre del mismo año.

Con este reconocimiento de la vigencia del Protocolo, junto a la aceptación peruana de la existencia de un conflicto, se legitimó la participación de los países garantes y se iniciaron las negociaciones entre ambos países en el marco del Protocolo de Río de Janeiro. La posición ecuatoriana sería mantenida durante todo el proceso de negociación durante cuatro gobiernos, en uno de los cuales se realizaría la primera visita oficial al Perú de un Presidente del Ecuador, Abdalá Bucaram, en enero de 1997, que logró establecer un clima muy positivo de acercamiento mutuo para las negociaciones. Esta postura ecuatoriana vendría a ser calificada como “política de Estado” para el Ecuador (Ayala Lasso 1998: IV) y se mantuvo hasta la solución del problema, a pesar de contradecir la tradicional posición ecuatoriana y el sentimiento de la población ligado con la nulidad. Posteriormente, esta misma postura llevaría a aceptar un arreglo que, en lo principal, no satisfacía las máximas y tradicionales demandas ecuatorianas; aceptación que se da en razón de la superación del sentimiento de derrota y frustración conseguida con la “victoria” militar en el conflicto de 1995.

De cierta forma, los triunfos militares del Cenepa podían cumplir, en algún grado, la función moral que hasta entonces había cumplido las tesis de la nulidad: servir como expresión del deseo de tomarse un desquite con la historia, de afirmar al Ecuador como una nación exitosa, capaz de enfrentar a sus adversarios y problemas... he hizo posible en-

29 Si bien ya se había venido hablando esporádicamente en este sentido, especialmente desde que lo utilizara el canciller José Ayala Lasso en 1977, es a partir del gobierno del Arq. Durán Ballén que junto con el reconocimiento explícito de su vigencia, el Protocolo de Río tomaría mayores connotaciones en política exterior que buscaba una solución al problema territorial.

30 Discurso citado por Alfredo Luna Tobar (1994: 384)

frentar el tema limítrofe desde la perspectiva de una racionalidad secularizada, en donde el análisis de costos y beneficios ha podido tomar cuerpo y presencia en el escenario del debate público (Bustamante 1998: 2).

Otra decisión trascendental de política exterior fue, luego de tres años de negociaciones, la de suscribir los acuerdos de paz en octubre de 1998, en condiciones no completamente satisfactorias para el Ecuador, pero que en contraste con los potenciales beneficios sociales y económicos de una nueva relación bilateral, era percibida como más útil a los intereses del país.

De otro lado, la actividad diplomática tanto del Ecuador como del Perú, se realizó en diversos niveles que fueron desde la activa participación de las delegaciones nacionales, primero, y las comisiones negociadoras designadas para temas específicos, después, hasta la negociación directa de los presidentes de ambos países, pasando por las gestiones realizadas por las misiones diplomáticas, los cancilleres y vice-cancilleres y los grupos Ad-Hoc. Se llevaron a cabo reuniones formales e informales y, en general, se aprovechó todo encuentro diplomático para avanzar en la negociación (Carranza 1999: 233). Además, las misiones diplomáticas ecuatorianas mantuvieron el papel clave de informar a la comunidad internacional la posición del Ecuador y el estado de las negociaciones y las embajadas del Ecuador en los países garantes se constituyeron en actores fundamentales en su desarrollo (Ayala Lasso 1998: 59).

Asimismo, el Ecuador incluyó a los diferentes sectores del quehacer nacional en el análisis de la política ecuatoriana, en el problema limítrofe, y en la negociación, a diferencia de años anteriores en que estos temas habían sido manejados exclusivamente en el ámbito gubernamental. La Cancillería informó e involucró en dicho análisis a las diferentes instituciones del Estado, nacionales y seccionales, a los medios de comunicación, a los sectores privados, a las organizaciones sindicales, indígenas, académicas, y estudiantiles, a los ex-cancilleres, y a distintas personalidades y líderes políticos del país (Ayala Lasso 1998: V). Estos diferentes sectores apoyarían las negociaciones y la aceptación de la propuesta de los garantes, en cuanto a la solución del último y trascendental impase, sobre el que los dos países no habían logrado llegar a un acuerdo directamente, y, en general, sobre la solución del problema territorial. En forma especial fueron los sectores produc-

tivos los que más se involucraron y empujarían a la solución del conflicto al percibir más directamente los dividendos que traería una integración comercial entre el Ecuador y el Perú.

En resumen, el tema territorial ocupó un lugar fundamental y prioritario en la política exterior ecuatoriana y que determinó su actividad internacional durante su vida republicana hasta la firma de los acuerdos de paz en 1998. Esta manifestación exterior estuvo, entonces, condicionada, limitada y hasta deformada por la existencia de este diferendo limítrofe, al cual destinó sus mayores esfuerzos,

su presencia en la historia y en la actualidad nacionales ha impedido que la conducta internacional del Ecuador tenga mayor continuidad y permanencia para beneficio del país y ha desviado esfuerzos materiales y espirituales, no solamente de la gestión diplomática sino de toda la nación, que pudieron estar orientados y aprovechados con otros fines (Carrión 1989: 32).

En consecuencia, el conflicto limítrofe, al mantenerse por más de 160 años y ser el eje principal de las relaciones bilaterales entre el Ecuador y el Perú, relegó y subordinó los demás ámbitos de esa relación, como la cooperación y la integración, al tema territorial, a la existencia y desarrollo de la controversia en cuestión. No obstante, aquellos aspectos fueron también considerados en la política ecuatoriana.

La firme decisión del Ecuador de propiciar un clima de amistad y cooperación con el Perú le ha llevado a celebrar con este país, durante los últimos veintisiete años, un considerable número de acuerdos y convenios destinados a establecer regímenes de cooperación, armonización e integración fronteriza, entre los dos países, en áreas como la salud, turismo, economía, tránsito, ... cultura, educación, comercio y agricultura, etc.³¹

Es decir, si bien las relaciones ecuatoriano-peruanas estuvieron signadas por el conflicto, la agenda ecuatoriana hacia el Perú admitió otros temas que ya eran de interés común; esto permitió que a pesar de la recurrencia de los

31 Ministerio de Relaciones Exteriores, *Libro Blanco*, p. 202

conflictos, hubiera períodos cíclicos de cooperación, de intensificación de la integración y de un relacionamiento comercial bastante importante, como constatamos en el punto anterior. Tanto es así que las negociaciones de paz y los acuerdos estuvieron fuertemente atravesados y estimulados por los objetivos de cooperación, integración fronteriza e intensificación comercial.

Política exterior del Perú

La política exterior peruana hacia el Ecuador estuvo igualmente determinada por la existencia del problema territorial que impedía el normal desarrollo de las relaciones bilaterales entre ambos países vecinos. Sin embargo, luego de la firma del Protocolo de Río de Janeiro para el Perú la controversia con el Ecuador quedó supuestamente solucionada.

Desde 1950, luego de producido el desacuerdo en el último tramo que faltaba por demarcar y cuando el Ecuador propuso la creación de una Comisión Mixta Especial que verificara la zona del desacuerdo, el Perú mantuvo la firme posición internacional de que no había ningún problema con el Ecuador y que restaba solo culminar con la demarcación. Su posterior negativa a la propuesta de los garantes de un levantamiento topográfico de la zona originó el mantenimiento del desacuerdo y la imposibilidad de alcanzar una solución.³²

En ese sentido, ante cualquier decisión -de las antes mencionadas- por parte de la diplomacia ecuatoriana, se sucedía, de parte del Perú, el inmediato rechazo y la apelación al principio del cumplimiento obligatorio de los tratados, acusando de esta manera al Ecuador de incumplir con sus compromisos internacionales. Es decir, en el caso peruano, los principios de derecho internacional más invocados fueron el *pacta sunt servanda* y la buena fe en el cumplimiento de los tratados: "...el principio medular de la política fronteriza del Perú gira alrededor de la adecuada instrumentación del fiel cumplimiento de los tratados... El cabal cumplimiento de los tra-

32 La posición del Perú en relación con la temática sobre conflictos fronterizos que puedan involucrarlo se sustenta en la afirmación de la inexistencia de la problemática que los albergue. Tal convicción deriva del hecho de que la definición fronteriza está totalmente configurada de acuerdo a tratados bilaterales plenamente válidos y vigentes. (Deustua 1990:15)

tados adquiere, en consecuencia, un carácter superior a lo meramente circunstancial, formal o declarativo: forma parte de la naturaleza del país contemporáneo y de su relación con su reciente entorno republicano” (Deustua 1990: 22). “El Perú desde hace mucho tiempo ha definido su política internacional con sus vecinos: el estricto cumplimiento de los Tratados” (Pons Muzzo 1994: 426).

La argumentación peruana para sostener que no había ningún problema es que el desacuerdo en la zona Zamora-Santiago había sido materia del fallo de Braz Dias de Aguiar, el que era contra argumentado por el Ecuador. Asimismo, planteadas las posiciones ecuatorianas, se presentaban los argumentos peruanos con el objeto de desvirtuarlas; así presentado el planteamiento de la nulidad, el Perú lo rechazó en un comunicado de prensa e hizo circular a las cancillerías americanas dos memoranda en los que expresaba sus puntos de vista sobre las tesis de la inejecutabilidad y de la nulidad.

De esta manera, al igual que en el caso ecuatoriano “la defensa de la legalidad comprometida ha absorbido buena parte de la energía diplomática” (Deustua 1990:31), o como lo señalara Feliz Denedri Luna “las largas disputas sobre nuestras fronteras, nos llevaron, a unos y a otros, a buscar en muchos casos abogadilmente las verdades que creíamos convenientes a nuestra causa”(Hurtado 2000: 11). Es decir, se enfrentaban dos políticas exteriores irreconciliables: por el lado ecuatoriano, el cuestionamiento del Protocolo y la búsqueda de una solución que pasara por la reivindicación amazónica y, por el lado peruano, el desconocimiento del problema con el Ecuador y el apego al estricto cumplimiento de los tratados.

En consecuencia, en la agenda exterior peruana el tema territorial era omitido o al menos, dadas las tensiones diplomáticas y militares que no era posible desconocer, ocupaba una posición de menor importancia. “Tal situación convierte al Ecuador en un punto focal de la política exterior peruana aun cuando carezca de la dimensión geopolítica que sí poseen otros vecinos” (Deustua 1990: 32). Por tanto, el problema territorial con el Ecuador, según este autor, es una hipoteca que inhibe un más liberado y eficiente ejercicio de la política exterior peruana.

A pesar de que esta ha sido la postura tradicional del Perú, hubo dos momentos en que alejó de ella: en los años setenta, durante el período denominado del “diálogo”-que coincidió con la flexibilización ecuatoriana a través del planteamiento de la posibilidad de una transacción honrosa-, y a

propósito de la visita del canciller ecuatoriano, en 1972. En aquella ocasión ambos cancilleres declararon “la existencia de un clima de positivo entendimiento entre el Ecuador y el Perú y la decisión de ambos países de fortalecerlo, eliminando, dentro del más amplio espíritu de mutua y equitativa comprensión, todo obstáculo perturbador”. En 1974, las mismas autoridades expresaron en la Declaración con motivo del Sesquicentenario de la Batalla de Ayacucho, la necesidad de considerar “los problemas que obstan al pleno desarrollo de esas relaciones” (Valencia, 1988: 78).

Posteriormente, luego del planteamiento del arbitraje del Papa, el presidente Fujimori declaró en varias oportunidades el deseo de “resolver al más alto nivel el problema limítrofe entre los dos países” y de “sostener diálogos a la brevedad posible con la finalidad de zanjar definitivamente la diferencia territorial”.³³ Igualmente, el Canciller peruano ante la Asamblea General de la OEA, el 20 de mayo de 1992, expresó: “en este línea ratifico el deseo del Gobierno de mi país, de agotar todos los esfuerzos encaminados a encontrar una solución política que nos lleve a lograr la solución definitiva para el problema que nos ha separado por más de medio siglo”. En ese mismo sentido, el presidente Fujimori durante su estadía en Quito, en declaraciones a la prensa expresó: “las relaciones entre Ecuador y Perú han experimentado una evidente distensión, se rompió el mito de que el problema limítrofe no podía ser mencionado ni siquiera por los mandatarios de los dos países” (Luna Tobar 1994: 390).

Este acercamiento del presidente Fujimori, fue interpretado por algunos sectores como una estrategia diplomática para eliminar el riesgo de enfrentamientos externos y dedicarse a las cuestiones internas en su país.

Dados los desafíos internos, el gobierno de Fujimori siguió desde el inicio una ofensiva diplomática regional diseñada para reducir la posibilidad de una reactivación de sus problemas limítrofes. La iniciativa incluyó visitas de Estado y múltiples conversaciones con Presidentes y altos funcionarios del Ecuador, Bolivia y Chile en 1991 y 1992. El más importante fue Ecuador, dado el continuo desacuerdo limítrofe... con la consiguiente reducción de las tensiones en la frontera (Scott Palmer 1997: 110).

33 Declaraciones hechas en Lima, 27 de noviembre de 1991, y Trujillo, 5 de diciembre de 1991, respectivamente (Luna Tobar 1994 :388-389).

Sin embargo, esta actitud y posición internacional la mantendría luego de los enfrentamientos bélicos de 1995, hecho que junto con el reconocimiento ecuatoriano de la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro, se constituyó en uno de los cambios fundamentales en las políticas exteriores convencionales de ambos países, cambios que propiciarían las negociaciones entre ambos países y que desembocarían en la solución definitiva del conflicto.

Temas comunes en las políticas exteriores del Ecuador y del Perú

Como hemos visto repetidas veces, las relaciones bilaterales del Ecuador y del Perú estuvieron determinadas por la existencia del problema territorial y, consecuentemente, sus políticas exteriores estuvieron caracterizadas por esa diferencia; no obstante hubo aspectos de interés común en esa relación. Luis Valencia Rodríguez señala inclusive que las políticas exteriores de los dos países han sido “en general coincidentes y a veces hasta similares” y su única divergencia se encontraba en el tema limítrofe: ambos países se inspiran en idénticos principios, comparten parecidas realidades geográficas, políticas y sociales, enfrentan iguales problemas y consecuentemente tienen intereses y objetivos similares. Sus agendas, salvo por la diferencia en el tema territorial, han estado caracterizadas por aspectos comunes.³⁴

Esta situación se evidencia en prácticamente todos los temas y ámbitos de la realidad internacional en las que participan ambos estados: en el ámbito mundial -en la Organización de las Naciones Unidas y sus organismos especializados- dada su posición de países en vías de desarrollo con iguales características y, dadas sus limitaciones en términos de su comercio internacional, en la Organización Mundial del Comercio; en el ámbito regional -en la OEA e, incluso, en el Grupo de Río- con temas compartidos como democracia, terrorismo, narcotráfico, pobreza, entre otros.

Un tema importante y casi emblemático fue su participación conjunta y defensa del mar jurisdiccional de 200 millas con el objetivo de conservar y proteger los recursos vivos en sus zonas marítimas jurisdiccionales y adyacentes; esta posición fue manifestada en la Declaración de Santiago sobre Zona Marítima, de 1952. Finalmente en la Convención de las Naciones

34 Para mayor detalle ver Valencia, 1993

Unidas sobre el Derecho del Mar se establecería una plataforma continental de doscientas millas para los Estados ribereños. Cabe señalar que el órgano de coordinación de la política marítima, la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS), fue el único marco jurídico existente, hasta antes de 1969, para la cooperación y la integración de los dos países (Maurtua 2000: 23).

En 1969, el Ecuador y el Perú suscribieron el Acuerdo de Cartagena, por el cual se creaba el Grupo Andino, mecanismo de integración subregional que daría un nuevo impulso a las relaciones comerciales. Durante la década de los setenta, con los acercamientos políticos y la vigencia del Pacto Andino, se dio un importante avance y se firmaron varios convenios en lo que tiene que ver con aspectos económicos y comerciales: desde inicios de la década, ambos países adhirieron a la ALALC; en 1980, a la ALADI, y, en ese mismo año, entraron a formar parte del Tratado de Cooperación Amazónica. Sin embargo, “el ritmo intermitente de aproximaciones y alejamientos impacta, de manera correspondiente, las relaciones interinstitucionales, naturalmente generadora de intereses comunes, como el Acuerdo de Cartagena cuyo curso han llegado a entorpecer y escasamente a impulsar” (Deustua 1990: 43).

Finalmente, y por otro lado, las políticas exteriores del Ecuador y del Perú, después de la prioridad otorgada al problema territorial, especialmente en el caso ecuatoriano, han sido establecidas de acuerdo a las corrientes y temas abordados en el contexto internacional (salvo excepciones como la defensa de las doscientas millas de mar territorial): integración, liberalización del comercio, narcotráfico, medio ambiente, y, básicamente, han estado marcadas por la temática de la agenda norteamericana, en razón de la dependencia de las relaciones bilaterales del Ecuador y del Perú, y de la subregión por cierto, con respecto a los Estados Unidos.

Así, de acuerdo a los temas planteados por Estados Unidos, el Ecuador ha tenido una posición reactiva, excepto el caso del conflicto con el Perú, en cuyo caso el manejo ha sido proactivo; los temas de política exterior del Ecuador con Estados Unidos han estado fijados de la siguiente manera: conflicto con Perú, libre comercio, narcotráfico y migraciones ilegales (Franco 1998: 177); y, en general,

ésta [la política exterior ecuatoriana] no ha podido desarrollar una agenda de intereses concretos a mediano y largo plazo, con la excepción de

la obsesión por impugnar los límites con Perú, la permanencia del Pacto Andino –hoy Comunidad Andina– y la proposición de tesis originales, como la territorialidad de las doscientas millas marinas o la declaratoria de soberanía sobre la órbita geoestacionaria (Bonilla 1998a: 89).

Para el caso peruano y si bien éste también ha respondido a las prioridades estadounidenses, la reactividad ha tenido matices distintos cargados de imaginación y nacionalismos, que le han permitido aceptar los términos definidos por Estados Unidos, pero con respuestas propias. De esta manera, la agenda de política exterior del Perú con Estados Unidos, sobre los temas establecidos por este país, se fijaban de la siguiente manera: libre comercio, narcotráfico, conflicto con el Ecuador, desarrollo sostenible, democracia y derechos humanos (Franco 1998: 181).

De esta manera, al ser dependientes y vulnerables ambos países por los intereses de Estados Unidos, la solución al problema territorial pasaba en gran medida por la disposición de ese país.

Solución del problema territorial y los factores externos: el nuevo orden internacional y los Estados Unidos

El problema territorial adquirió, prácticamente desde sus inicios, dimensiones multilaterales cuando, desde muy temprano se involucró en los intentos de solución a actores externos: “En 1827, el Perú fue el primero en solicitar una mediación de los Estados Unidos. Washington tardó dos años en arribar a una respuesta positiva que tomó la forma de una declaración de ayuda. Durante ese lapso las partes en disputa (Perú y la Gran Colombia) ya habían logrado su propio acuerdo” (St. John 1998:92).

Más tarde, en 1887, el Ecuador y el Perú firmaron un tratado de arbitraje, mediante el cual sometían la controversia al Rey de España. Sin embargo, se producirían graves incidentes en las capitales de los dos países por lo que, en 1893, “ofrecieron su mediación la Santa Sede y el Gobierno de Colombia” (Tobar Donoso y Luna Tobar 1994: 158). Este procedimiento fracasó al inhibirse el árbitro, debido al agravamiento de las tensiones originadas entre ambos países por el conocimiento anticipado del proyecto de laudo arbitral. Estas tensiones que implicarían movilizaciones de tropas de

los dos países a la frontera, motivaron, en 1910, el ofrecimiento de los Estados Unidos de mediar: se “invitó a las Partes a discutir sus diferencias en Washington” (Tobar Donoso 1982: 66). Inmediatamente después Estados Unidos, junto con Argentina y Brasil, propusieron de nuevo una mediación, encaminada a la suspensión de los preparativos bélicos y la “oferta de intervenir amistosamente para la búsqueda de una solución...”³⁵

Posteriormente, en 1924, Ecuador y Perú suscribieron un convenio mediante el cual se comprometían a la negociación directa de la controversia en la ciudad de Washington y, para aquellos temas en los que no pudieran llegar a un acuerdo, se someterían a un arbitraje parcial del presidente de los Estados Unidos. Lamentablemente, las conversaciones directas fracasaron y el procedimiento escogido fue abruptamente interrumpido. Ante esa situación, en 1938, el Ecuador solicitó la mediación de Argentina, Brasil, Estados Unidos y Uruguay, países que habían colaborado en la solución del conflicto del Chaco.

En mayo de 1941, cuando era inminente el conflicto bélico, Argentina, Brasil y Estados Unidos nuevamente ofrecieron sus amistosos servicios para promover una solución. En esta ocasión fueron aceptados por las dos partes y desempeñaron un importante papel en detener las hostilidades y posteriormente en las negociaciones en Río de Janeiro; producto de esta mediación se suscribió el Protocolo de 1942.

Constatamos que, Estados Unidos, al igual que Argentina y Brasil, han estado involucrados desde muy temprano en la controversia ecuatoriano-peruana, en vista de que, “la disputa fronteriza entre Ecuador y Perú... ha dificultado y entorpecido las relaciones interamericanas a lo largo de la mayor parte de los siglos XIX y XX” (St. John 1998: 91) y ha atraído la preocupación de las naciones americanas.

Sin embargo y a pesar de la suscripción del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro, el problema entre ambos países no terminaría, sino que más bien se vería agudizado y se tornaría más complejo. El Protocolo de Río de Janeiro se lo negoció como trasfondo de la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores que fue convocada para abordar el respaldo del continente y las medidas que se tomarían respecto

35 Ministerio de relaciones Exteriores, *Libro Blanco*, p. 91

del ataque japonés a Pearl Harbour y la entrada de Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial. El contexto internacional y el papel de los Estados Unidos en él fueron, de esta manera, un factor fundamental en la nueva etapa del problema territorial entre Ecuador y Perú.

El Protocolo de Río fue suscrito, junto con las partes directamente involucradas, también por Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos, en calidad de garantes de la ejecución del Protocolo y hasta la demarcación definitiva de la frontera (art. 5), y establecía que “cualquier duda o desacuerdo que surgiera sobre la ejecución de este Protocolo, será resuelto por las Partes con el concurso de los Representantes de Estados Unidos, Argentina, Brasil y Chile, dentro del plazo más breve posible” (art. 7). “Esto hace del Protocolo de Río un mecanismo de paz multilateral... que preveía responsabilidades para los garantes, que en esa época parecían más bien modestas” (Scott Palmer 1997:108).

Sin embargo, una vez suspendida la demarcación por el desacuerdo en el sector Zamora-Santiago, se originaron, a lo largo de más de cincuenta años, una serie de incidentes diplomáticos y militares que agravaron el problema y en los que prácticamente no hubo una intervención importante por parte de los garantes para solucionarlo.

La intervención de los países garantes durante ese período (1942-1995) fue de un perfil bajo en un contexto mundial dominado por la Guerra Fría, en el que más bien se tendía a ocultar los conflictos regionales (Scott Palmer 1999: 31). En estas condiciones, los objetivos de Estados Unidos hacia América Latina pasaban por la mediación de sus intereses en el orden internacional imperante y la “amenaza extracontinental”. Una vez suspendida la demarcación, el problema ecuatoriano-peruano se desarrolló durante la etapa de este enfrentamiento Este-Oeste.

En el lapso de la Guerra Fría, caracterizado por el enfrentamiento soviético-norteamericano, las dos potencias miraban al “Tercer Mundo” como una zona de disputa para el ejercicio de su poder, por lo que la región pasó a ser un escenario de posible expansión. Si bien la política exterior estadounidense persiguió varios objetivos, su único propósito nacional sobresaliente fue contener y derrotar al comunismo pues la Unión Soviética y su sistema eran percibidos como amenazas a la seguridad y a los valores norteamericanos (Huntington 1998:179-185). “Los Estados Unidos se vieron lanzados a la Guerra Fría por la amenaza del expansionismo soviético, y basaron

sus expectativas posteriores a la Guerra Fría en la desaparición de la amenaza comunista” (Kissinger 1996:810).

Con este propósito, Estados Unidos dedicó por varios medios a contener el avance soviético en América Latina: una alianza defensiva hemisférica (TIAR) y una estructura institucional del hemisferio (OEA) “conformada según sus propias prioridades para dar un ejemplo militar y político de su sistema anticomunista mundial” (Langley 1989: 227). “La cruzada anticomunista se extendió en cada aspecto de la política de E.U. hacia la región” (Smith 2000: 354). Es decir, la idea matriz de esa potencia para América Latina constituía la seguridad colectiva, entendida siempre en el contexto del enfrentamiento Este-Oeste.

En este marco, el problema ecuatoriano-peruano que había dejado en suspenso la demarcación y para la percepción internacional no había generado mayores inconvenientes, salvo enfrentamientos diplomáticos y algunos incidentes fronterizos de poca gravedad, no tenía mayor importancia como para atraer la atención de los países garantes y, en particular, de Estados Unidos. “El foco de análisis en el período de la Guerra Fría se refería a cómo evitar que una situación de antagonismo particular se transforme en una crisis que conduzca a un enfrentamiento nuclear” (Rojas Aravena 1999: 62), pero los incidentes fronterizos entre Ecuador y Perú no constituían un problema que pudiese desembocar en un enfrentamiento político-ideológico de las dos superpotencias, por lo que no era un tema prioritario en la agenda norteamericana; dentro del orden internacional, en el conflicto ecuatoriano-peruano no estaban en juego intereses importantes de Estados Unidos. No era un problema de mayor gravedad bélica dado su limitado impacto militar en el contexto internacional (a pesar de lo grave para las partes). Tampoco despertaba mayor interés, ni constituía un riesgo para los países vecinos; situación que generó poca actividad diplomática a su alrededor (Bonilla 1999b:75).

“El fin de la Guerra Fría, que ocultó estos conflictos bilaterales y subregionales dentro del contexto más amplio de la confrontación Este-Oeste, los ha vuelto a la luz” (Scott Palmer 1999: 31). La implosión de la Unión Soviética y el fin del enfrentamiento bipolar (a diferencia de lo que se creía: el surgimiento de un sistema internacional de paz y seguridad) motivó el resurgimiento de conflictos que estaban ocultos ante el enfrentamiento más importante. Uno de esos problemas fue el conflicto entre Ecuador y Perú.

Frente a la desaparición de la “amenaza extracontinental”³⁶, este conflicto pasó a cobrar importancia y atrajo la atención de Estados Unidos hacia nuevos temas de seguridad en América Latina.

Estados Unidos, como única superpotencia capaz de conducir u organizar acciones político-militares en cualquier lugar del mundo, en la etapa de la post-Guerra Fría, pasó a jugar un papel de balance, de un elemento que neutraliza los conflictos en todas partes. Asimismo, con la caída del bloque soviético y la desaparición del peligro de una expansión socialista se aceleró el proceso de globalización económica, con profundas consecuencias culturales y políticas. Esta situación llevó, lógicamente, a un cambio en los objetivos de la política exterior norteamericana hacia América Latina.

En ese sentido, el Presidente norteamericano George Bush hizo su planteamiento de la “Iniciativa para las Américas”; posteriormente, el gobierno de Bill Clinton convocó, en diciembre de 1994, a la “Cumbre de las Américas”, en cuya declaración se puso de manifiesto los nuevos objetivos de la política exterior norteamericana hacia la región: preservación y fortalecimiento de las democracias que contempla entre otros puntos el fomento de la confianza mutua; creación de un área de libre comercio; erradicación de la pobreza, y el desarrollo sostenible y preservación del medio ambiente.

En este nuevo contexto mundial y nueva política estadounidense hacia América Latina, en que el fortalecimiento de las democracias pasó a encabezar la lista de las nuevas prioridades de seguridad de Estados Unidos, y la integración y libre comercio a ser uno de sus objetivos fundamentales, el conflicto entre Ecuador y Perú, que reaparece en el enfrentamiento armado de enero de 1995 (apenas un mes después de la Cumbre de Miami), se presenta como un freno para los nuevos objetivos norteamericanos. “Esta microguerra -esta crisis internacional de carácter bilateral y expansión regional- en pocas horas dinamitó... el proceso de integración” (Rojas Aravena 1999: 62). Además, ponía en peligro la seguridad en el continente, entre otras razones por las consecuencias de la carrera armamentista en la región. “El conflicto es parte de la agenda de Estados Unidos no sólo por su condición de Estado garante del Protocolo sino porque tiene que ver con un objetivo más

36 El fin del conflicto Este-Oeste significó que la región dejaría de servir como trasfondo de la rivalidad de las superpotencias (Smith 2000: 318)

amplio, cual es la seguridad y la estabilidad en el hemisferio” (Clinton 1996).

A la luz de las nuevas relaciones internacionales, el problema ecuatoriano-peruano adquiere una nueva dimensión y pasa a tener importancia para Estados Unidos en tanto obstáculo en sus intereses comerciales y políticos.

En la lógica del Departamento de Estado y como condición necesaria para el establecimiento de la zona de libre comercio continental, es esencial que haya paz y que se solucionen las controversias fronterizas conflictivas. Asimismo, su visión del desarrollo de ambos países está cruzada por la preocupación de que el gasto militar suprima inversiones necesarias (Bonilla 1998a: 103).

Por otra parte, Estados Unidos, en términos formales, estaba fuertemente vinculado con la controversia por su calidad de garante del Protocolo de Río de Janeiro, lo que le imponía la obligación, al igual que a Argentina, Brasil y Chile, de ofrecer su concurso para que las partes llegaran a una solución definitiva. En ese sentido, “Estados Unidos decidió que era un momento propicio para hacer todo lo posible para buscar ‘una solución definitiva y permanente’, junto con los otros garantes” (Scott Palmer 1998: 119) y el diferendo ecuatoriano-peruano pasó a ocupar un lugar en la agenda latinoamericana de los Estados Unidos.³⁷

Como consecuencia, se dio la participación más importante de los países garantes desde su mediación en 1941 y 1942. “Desde 1995, el Departamento de Estado priorizó la relación entre Ecuador y Perú como punto importante de su agenda hacia América Latina. Estados Unidos designó un equipo especial de negociación y planteó el tema como parte de su relación bilateral con cada uno de los países contendientes” (Bonilla 1999a: 26). Pero esta intervención no se hubiese dado sin la legitimación necesaria que le otorgó la aceptación peruana de la existencia de un problema limítrofe con el Ecuador y el reconocimiento ecuatoriano de la vigencia del Protocolo de

37 “La terminación del conflicto armado entre Ecuador y Perú, en el cual Estados Unidos es uno de los países garantes del Protocolo de Río, es un tema central en la agenda bilateral de los estadounidenses con Quito y Lima”. (Franco 1998: 176)

Río de Janeiro; a partir de esa base los países garantes inician su actuación en el proceso de pacificación y negociación.

Los garantes comienzan a intervenir desde el inicio del conflicto bélico, mediante *buenos oficios*, a través del llamamiento a las partes a “proseguir el diálogo para evitar cualquier agravamiento de las tensiones” para lo cual “reiteran el ofrecimiento de su cooperación para contribuir a superar las fricciones generadas”³⁸. Posteriormente, en las discusiones preliminares en Río de Janeiro y luego en Brasilia, para el cese de las hostilidades, discusiones que culminaron con la firma de la Declaración de Paz de Itamaraty, los países garantes empezaron a actuar de forma más directa en las negociaciones.

Para la segunda parte de esas reuniones, en Brasilia el Presidente Bill Clinton designó como enviado especial del Departamento de Estado al embajador Luigi Einaudi para trabajar junto con el Embajador estadounidense en Brasil (Fernández de Córdova 1998: 163). Este personaje desempeñaría una actuación clave durante el posterior proceso de negociaciones en calidad de Alto Funcionario de Estados Unidos para la solución del problema Ecuador-Perú. Esto demostraba el interés y la preocupación que tenía Washington sobre este tema, pues “el Departamento de Estado de los Estados Unidos nombró a una persona con experiencia y un asistente permanente a tiempo completo, así como brindó el soporte de otras agencias y dependencias del Gobierno conforme se necesitaban” (Scott Palmer 1999: 42-43).

La actuación de Estados Unidos en el proceso posterior de negociación estuvo dirigida, según Einaudi, por cinco guías de acción: unificar la agenda de los garantes y otras entidades que apoyan el proceso -la OEA y el Vaticano-; apoyar militarmente los esfuerzos diplomáticos; promover el liderazgo de las partes involucradas en la medida en que el conflicto tiene sus propios canales de resolución; procurar la primacía del derecho internacional, y no perder de vista objetivos superiores a los intereses involucrados en la disputa³⁹.

Con base en la Declaración de Paz de Itamaraty y en el marco del Protocolo de Río de Janeiro, se inicia el proceso hacia la búsqueda de la solución al problema ecuatoriano-peruano. Este proceso contempló, básicamente, tres fases:

38 Declaración de los países garantes de 25 de enero de 1995 (Leoro 1996: 113).

39 Citado por Adrián Bonilla (1998a: 103).

- De pacificación, de carácter militar e iniciada inmediatamente después de la Declaración de Itamaraty. Esta fase duró hasta después de la firma del Acuerdo Global de Paz. En ella, los garantes *in loco*, a través de la MOMEF, se encargaron de la separación de fuerzas, la desmovilización, desmilitarización y en general a otorgar la estabilidad necesaria a la zona en disputa para iniciar y desarrollar las negociaciones, por lo que este dispositivo constituyó el sustento fundamental para el arribo a la solución definitiva. En el desempeño de esta tarea, Estados Unidos comandó las labores brindando el apoyo logístico requerido para ello.
- De procedimientos. En esta fase, los países garantes asistieron a los cancilleres de Ecuador y Perú en las cuatro reuniones en las que se determinaron los mecanismos que determinarían el desenvolvimiento de las posteriores conversaciones sustantivas. En el Acuerdo de Santiago se otorgó un papel más activo a los garantes y se les encargó la proposición de los procedimientos para la solución de los desacuerdos insalvables para las Partes, así como el nombramiento de una Comisión de Seguimiento para las negociaciones. De esta manera se estableció una figura de *mediación* en su participación.
- La fase sustantiva, que comprendió a su vez dos etapas: la primera en la que las delegaciones nacionales de Ecuador y Perú se encargaron de la presentación de los impases y, la segunda, de la negociación propiamente que se inicia con la Declaración de Brasilia, el Cronograma y la conformación de las comisiones que negociarían en las capitales de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos. En esta etapa los garantes participaron activamente, entre otras formas, mediante la proposición de fórmulas de solución a los desacuerdos que se presentaban.

“Entre todos los dispositivos de seguridad y prevención de conflictos desplegados alrededor del caso Ecuador-Perú, la presencia de los cuatro países garantes en el seguimiento de las negociaciones, parece haber sido el instrumento disuasivo más importante” (Bonilla 1999a: 26). Además, los garantes tuvieron otra forma de participación (una especie de peritaje o *investigación*⁴⁰) a través de los dos grupos jurídico-técnicos, conformados por geó-

40 Este medio de solución de controversias, en la teoría, consiste en la designación de una comisión internacional de investigación a fin de que esclarezca los puntos de *hecho* (en el caso ecuatoriano-

grafos y juristas de esos países y de las partes involucradas, a cuyo parecer se sometieron los impasses más controvertidos: Zamora-Santiago, Cusumaza-Bumbuiza/Yaupí-Santiago y Lagartococha-Güepí. Estas opiniones serían, posteriormente, la base de la solución final.

Asimismo, en el desenlace del problema fueron los países garantes los que con su pronunciamiento vinculante, que podría ser calificado de un arbitraje, dieron solución al más importante desacuerdo pendiente. Al ser percibidos los garantes como potencias neutrales y foráneas -una de ellas Estados Unidos- con capacidad de influencia y presión en ambos países, se evitó el desgaste político de los presidentes y la deslegitimación a la que hubiese estado sujeta cualquier solución que hubiesen acordado entre sí. Es decir, el papel de los garantes en el proceso de negociación fue indispensable para llegar al acuerdo global y definitivo.⁴¹

La presencia de los Estados Unidos en el grupo de los países garantes y la prioridad otorgada por Washington al proceso, que llevó incluso al diálogo sobre el tema entre el presidente Clinton y los presidentes Mahuad y Fujimori, constituyó un punto importante para el arribo a la solución final. Además, Estados Unidos aparecía en el proceso como el más interesado en una rápida solución. “Incluso se habló de una fecha límite: marzo de 1998, cuando el presidente Clinton arribe a Santiago de Chile para participar en la Cumbre de las Américas. La idea es presentar una ‘solución definitiva’ como un logro de la diplomacia norteamericana”.⁴²

Asimismo, la capacidad de influencia de los garantes fue posible por la importante presencia e iniciativa de Estados Unidos, sin menoscabar el hecho que, en la etapa final, Brasil haya sido el país que condujo la negociación (Bonilla 1999a: 26). De ahí que, “todos los involucrados reconocieron la importancia de la iniciativa estadounidense y la alta prioridad dada al problema por Estados Unidos, hasta resaltar que sin su impulso y la presen-

peruano los grupos conocieron también aspectos geográficos y jurídicos) sobre los cuales existe una divergencia de apreciación. Las partes no están obligadas a aceptar sus conclusiones y la investigación prepara el camino para una solución negociada (Benadava 1989: 295).

41 “Sin la intervención de los representantes de los Estados Unidos, Brasil, Chile y Argentina en todas las etapas del proceso diplomático, y sin la MOMEPE en el aspecto militar, es improbable que se hubiera podido encontrar una solución duradera al problema limítrofe más antiguo de América Latina” (Scott Palmer 1999: 44).

42 Análisis de El Nuevo Herald de Miami, reproducido en El Comercio de Lima, 18 de junio de 1997 (Toche 1998: 66)

cia del embajador Luigi Einaudi, no se habría llegado a estar por resolver el conflicto fronterizo”.⁴³

Si bien la participación de los garantes configuraba un proceso multilateral, en la práctica las presiones para que Ecuador y Perú alcancen un acuerdo se encauzaban a través de la política exterior de los Estados Unidos hacia los países andinos, mediante la dinámica usual de incentivos y sanciones (Bonilla 1999a:26). Los garantes advirtieron en varias oportunidades a las dos partes que podrían retirarse del proceso de negociación (incluida la MOMEPE). También es significativo que la Comisión que negoció el Acuerdo de Integración Fronteriza -que era en el que se evidenciaban los beneficios de la paz para ambos países- tuviera como sede la ciudad de Washington, donde los organismos financieros internacionales incentivaron a los dos países con la posibilidad de otorgarles una importante ayuda financiera para proyectos de integración y desarrollo fronterizo, una vez alcanzada la solución del problema que los separaba.

Estados Unidos, como potencia hegemónica de la región, era el único país capaz de ejercer influencia en los dos países andinos. “Como es normal en las relaciones bilaterales de un país pequeño con un hegemónico, la agenda suele ser dictada por el gobierno con poder preponderante... sin que el gobierno de menor poder relativo tenga posibilidades de introducir cambios” (Franco 1998: 79). Al ser Ecuador y Perú -y en diversos niveles los demás países garantes- vulnerables en todos los asuntos comunes de la relación bilateral, la posibilidad de solucionar el problema limítrofe dependía en mucho de la disposición de Estados Unidos.

Por otra parte, el problema limítrofe entre Ecuador y Perú, luego del enfrentamiento bélico del año 95, evidenció una vez más los efectos negativos en la economía y en la población misma de ambos países. Esta situación, en el contexto de las nuevas prioridades del orden mundial, determinó la voluntad política de los dos estados de llegar a su solución definitiva. En Perú, el presidente Alberto Fujimori asumió “la conducción general del proceso desde su inicio, siguiendo su evolución... siempre con una clara voluntad política de búsqueda de un acuerdo global y definitivo” (Ferrero Costa 1998: 8). En el caso ecuatoriano, si bien hubo cuatro presidentes luego del

43 Declaraciones de Ricardo Luna, Embajador del Perú en Washington (1997), (Scott Palmer 1998: 120)

enfrentamiento militar, durante todas esas administraciones se dio continuidad al proceso de negociaciones para alcanzar una solución, lo que demostró que éste constituía una política de Estado y permitió la permanencia de sólo dos cancilleres durante ese período.

Como se ha analizado ya, antes del conflicto bélico de 1995, para Perú el conflicto con Ecuador no ocupaba un lugar importante y más bien en su agenda internacional se privilegiaban temas como el libre comercio y el narcotráfico. Para la agenda ecuatoriana, en cambio y dada la tradicional importancia del tema en la política exterior, el diferendo limítrofe ocupaba el primer lugar de importancia.

No obstante, a partir del conflicto de 1995 y el consecuente cambio en las tradicionales posiciones, la búsqueda de la solución al problema limítrofe vino a ser una prioridad en las relaciones de ambos países. De esta manera, la clara decisión política de ambos estados de resolver sus diferencias, junto con la decidida participación de los países garantes, contribuyeron de manera efectiva para llegar al acuerdo definitivo.

En resumen, frente a las nuevas prioridades de Estados Unidos para América Latina, una vez superada la etapa histórica de la confrontación bipolar, el problema limítrofe ecuatoriano-peruano adquirió una nueva dimensión: Estado Unidos advirtió en él un obstáculo para su proyecto de libre comercio y un riesgo a la seguridad continental, razón por la cual vio la necesidad de resolverlo definitivamente. De ahí que, con la decidida participación de los demás países garantes, convirtieron al mecanismo multilateral de la garantía en un eficiente instrumento para la consecución de la paz en el hemisferio.⁴⁴

Esta intervención de los garantes y la voluntad del Ecuador y del Perú de eliminar un grave obstáculo para su desarrollo constituyeron el conjunto de factores que permitieron alcanzar la solución del secular problema que concluyó con la firma del Acuerdo Global y Definitivo de Paz. Es decir, “el proceso de negociaciones sobre el problema territorial, que culminó con los Acuerdos de octubre de 1998, respondió tanto al interés de los dos pueblos como a los de la comunidad internacional de liquidar un foco de conflicto”.⁴⁵ De esta manera, el fin de la Guerra Fría y la reconsideración del orden

44 Este se constituyó en el mecanismo multilateral de paz más duradero en el hemisferio (Scott Palmer 1999: 32).

45 Alejandro Suárez, Subsecretario de Soberanía Nacional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, conferencia citada.

mundial ha tenido un impacto significativo en el continente. Los profundos cambios de inicios de los noventa posibilitaron consolidar procesos de paz y seguridad, el caso centroamericano sería otro ejemplo, en una dimensión inimaginable hasta pocos años antes.

Análisis teórico de la naturaleza de las relaciones bilaterales entre Ecuador y Perú

De acuerdo a la estructura utilizada para esta investigación, las relaciones bilaterales entre Ecuador y Perú serán analizadas a partir de dos momentos claramente diferenciables: aquel que estuvo determinado por el problema limítrofe y que primó durante casi toda la vida republicana de los dos países, y el que se da luego de la firma de los acuerdos de paz, marcado por la existencia de un nuevo tipo de relación y con características diferentes a las anteriormente imperantes. Un estudio teórico de las relaciones bilaterales de ambos países, que pretenda explicar la actual relación y sus perspectivas para proponer una agenda de política exterior, debe ser realizado tomando en cuenta esos dos estadios.

Las relaciones bilaterales y el problema limítrofe

Como hemos visto, las relaciones bilaterales de Ecuador y Perú, desde su nacimiento como repúblicas, estuvieron signadas por la existencia del problema limítrofe que se constituyó en el elemento central de las mismas, así como el elemento que limitaba y condicionaba los demás ámbitos de su relación, de entre los cuales el intercambio comercial fue uno de los más afectados.

Esta situación, como también ya hemos analizado, se vería agravada y produciría serias tensiones diplomáticas y militares después del conflicto bélico de 1941 y la firma del Protocolo de Río de Janeiro en 1942, debido a la suspensión de la demarcación por un desacuerdo en el último tramo y a posteriores complicaciones. De esta manera, “desde los principios mismos de nuestra común vida republicana, la comunicación entre dos pueblos idénticos se ha obstruido y en ocasiones se ha paralizado como consecuen-

cia del problema territorial”.⁴⁶ El distanciamiento, el recelo y la falta de conocimiento mutuo han sido características de las relaciones entre Ecuador y Perú.

Todo esto se ha visto reflejado en la ausencia de lazos entre ambas sociedades, las que por varios siglos, incluso antes de la Independencia, habían gozado de múltiples relaciones de correspondencia e intercambio. Con el surgimiento de las repúblicas y la consecuente necesidad de un espacio nacional, imposible de ser definido, esos lazos se cortaron y los niveles de interdependencia entre ambas sociedades y economías se vieron notablemente reducidos.

Esta etapa, caracterizada por la priorización del tema fronterizo en las relaciones bilaterales ecuatoriano-peruanas, puede ser analizada, en principio, desde un enfoque realista de las relaciones internacionales. El mismo problema limítrofe es consecuencia de la relación entre entidades de carácter territorial: los Estados, uno de los supuestos básicos en la teoría realista. Desde esta perspectiva teórica, los Estados constituyen los ejes centrales en tanto portadores del interés nacional y, básicamente, del poder, para cuyo ejercicio se requiere la definición de su espacio. “El código en disputa [del problema limítrofe ecuatoriano-peruano] es la imagen de los mapas, los que atribuyen capacidades de ejercicio de poder y construyen el escenario de la soberanía para las instituciones estatales” (Bonilla 1999a: 20).

Las entidades estatales son unitarias y racionales porque buscan la maximización del poder con el objeto de conseguir su propio interés (Barbé 1995:61), lo cual se puede verificar mediante acuerdos o confrontación; más aún en el caso de un problema territorial, el peligro de una confrontación está siempre presente; por ello, al velar por sus propios intereses la relación entre los Estados es conflictiva. Para conseguir sus propios intereses el uso de la fuerza es una herramienta de política admisible y viable, con lo cual la seguridad nacional es un elemento fundamental en la teoría realista. “Para los realistas la meta última de todos los países es la seguridad en un ambiente hostil y anárquico; sus políticas están determinadas por los cálculos del poder en la búsqueda de la seguridad nacional” (Pearson y Rochester 2000: 20).

46 Ministerio de Relaciones Exteriores, *Libro Blanco*, p. II

En el caso ecuatoriano-peruano, al estar esta relación marcada por la existencia del problema limítrofe y la amenaza permanente de una confrontación, reflejada en decenas de incidentes armados que daban cuenta de dos estrategias militares que oponían el poder nacional de ambos estados, “la agenda priorizaba la seguridad por encima de cualquier otro tema, y en donde la fuerza fue vista como un instrumento natural de continuación de las políticas exteriores”⁴⁷. Así, los términos guerra/paz, estrategia militar/diplomacia, conflicto/alianza y armamento, constantes en el vocabulario realista, lo eran también en la relación de nuestros países.

“En esa relación, el uso de la fuerza, pese a estar alejada de la retórica de la política exterior de ambos países, nunca fue una opción descartada para la consecución de aquello que los estados veían como el interés nacional” (Bonilla 1999a: 13); por ello, a lo largo de su vida común republicana y especialmente a partir de 1942, se dieron varios incidentes militares. Entre los tantos incidentes, hubo dos enfrentamientos bélicos de mayores proporciones: uno en 1981 y otro en 1995.

Las fronteras, entonces, si bien pueden ser elementos de integración de los estados, de incremento de la cooperación y el entendimiento, pueden también constituirse en barreras que dificulten esa relación, con la consecuente amenaza de un conflicto. Debido a la falta de una delimitación fronteriza, durante 168 años, las relaciones ecuatoriano-peruanas se caracterizaron por el alejamiento y la confrontación, lo cual significó en ambos países la construcción de dispositivos de defensa. El establecimiento de estos dispositivos de defensa es una consecuencia lógica, ya que en situaciones referidas a ámbitos territoriales, la amenaza del uso de la fuerza es un riesgo posible.

El peligro del uso de la fuerza siempre está presente en las situaciones vinculadas a la soberanía territorial. El incremento de la tensión se vincula de manera directa a la amenaza o al uso de los recursos de poder militar... Las situaciones de conflicto, en este ámbito, se perciben como ‘suma cero’. La falta de claridad sobre las fronteras nacionales produce inestabilidades que, aunque estén latentes, pueden escalar rápidamente. (Rojas Aravena 1997: 3).

47 Documento de FLACSO para la discusión en el Taller Ecuador-Perú

En ese sentido, incidentes de poca importancia, ocasionados por la misma existencia de destacamentos ecuatorianos y peruanos en ambos lados de la frontera de facto (cordillera del Cóndor), por la creación de nuevos destacamentos o por el encuentro de patrullas, podían generar, como efectivamente aconteció, enfrentamientos de mayor gravedad. Por lo tanto, la preparación militar y la adquisición de armamento eran una prioridad en cada Estado. “Las consecuencias más graves que producen estos incidentes han sido las pérdidas de vidas humanas y el aumento de los gastos militares...”.⁴⁸ Sólo entre 1981 y 1990 el Ecuador destinó 1.700 millones de dólares y el Perú 10.833 millones de dólares para el efecto.⁴⁹

De esta manera, el problema territorial y la consecuente necesidad de privilegiar la seguridad en las relaciones bilaterales de Ecuador y Perú eran prioritarios. “El conflicto territorial con el Perú constituye el aspecto fundamental de la política exterior ecuatoriana. En consecuencia, es el punto al que se presta la mayor atención en los planes de seguridad nacional... y la adecuación de las Fuerzas Armadas responde esencialmente a esos escenarios primordiales” (Valencia 1988: 106).

Sin embargo, durante los años setenta en la relación ecuatoriano-peruana surgieron aspectos vinculados con la cooperación y la integración fronteriza, que no podrían explicarse desde una óptica exclusivamente realista. “Las teorías del poder y de la seguridad nacional resultan muy pobres para el análisis de los problemas de la interdependencia económica... dado que la fuerza militar es ineficaz frente a ciertos problemas, la noción convencional de poder carece de precisión” (Keohane y Nye 1988: 21). Ecuador y Perú, al ser estados vecinos y a pesar de estar separados por un conflicto limítrofe, tenían que inevitablemente relacionarse en términos comerciales, por muy modestamente que fuera: este relacionamiento se dio, especialmente, entre las poblaciones fronterizas que evidentemente mantenían una constante interdependencia.⁵⁰

48 Ministerio de Relaciones Exteriores, *Libro Blanco*, p. 197

49 *Ibíd.* pp. 197-198

50 “En política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores de diferentes países... a menudo estos efectos recíprocos resultan de intercambios internacionales (flujos de dinero, bienes, personas y mensajes que trasponen las fronteras internacionales)... Donde existen efectos de costo recíproco en los intercambios (aunque no necesariamente simétricos), hay interdependencia”, (Keohane y Nye 1988:22)

Por lo tanto, no se puede afirmar que Ecuador y Perú fueran países autónomos; esto queda demostrado por el permanente e intenso intercambio comercial informal que había en sus zonas fronterizas y por la misma relación comercial formal que, de hecho, sí existía a pesar de lo modesto de las cifras. Esto no significa que haya habido un nivel importante de interdependencia que primara sobre los intereses políticos y que hubiera permitido poner un alto a los enfrentamientos para lograr una solución más rápida al problema limítrofe. Al ser países vecinos, ese interés natural de incrementar su relacionamiento económico estuvo presente, pero era frenado por los continuos incidentes.

No obstante, este interés se evidenciaba en varios hechos: en la firma del Acuerdo de Cartagena que creaba justamente un mecanismo de integración con el objeto facilitar e incrementar el comercio; en la suscripción, a partir de la década de los setenta, de varios acuerdos bilaterales de integración fronteriza, cooperación y comercio, y finalmente, en la misma solución del problema limítrofe, al ser éste el factor al que más se apelaba y el que constituyó el componente más amplio de la solución integral del diferendo limítrofe.

La teoría de la interdependencia cuestiona el sistema de Estados como estructura del sistema internacional. Su análisis va más allá del Estado para incorporar una pluralidad de actores (Barbé 1995: 66) tanto a nivel internacional, como a nivel subestatal. En el caso ecuatoriano-peruano, estos nuevos actores -sectores privados vinculados a la industria, producción, comercio, académicos, medios de comunicación y, fundamentalmente, los pobladores de las zonas fronterizas que eran los más afectados con la existencia del conflicto y los continuos incidentes militares y diplomáticos- se hicieron presentes en la solución del problema al demandar de sus gobiernos el arreglo definitivo. Así, “si hay algo novedoso, realmente memorable, en el proceso que culminó en Brasilia, ha sido la intervención circundante —no fue una participación propiamente dicha- de todos los sectores de ambas naciones, desde el momento en que el conflicto armado se hizo evidente, en demanda de la paz... y sin cuyo apoyo no hubiera culminado el acuerdo” (Bákula 1999: 13).

A diferencia de los supuestos realistas, en el que el orden internacional es anárquico y conflictivo -al velar cada Estado por sus intereses- y por ende en el que es necesario que cada Estado incremente su poder, la teoría de

la interdependencia, con premisas como cooperación y no al conflicto, considera que en un mundo donde existen intereses mutuos se genera un cierto orden internacional.

También podría realizarse un análisis de las relaciones entre Ecuador y Perú durante esta etapa, desde una perspectiva neorrealista o sistémica de las relaciones internacionales. Esta teoría critica la visión clásica o reduccionista del realismo que explica los resultados internacionales como “simplemente la suma de los resultados producidos por los Estados por separado, y la conducta de cada uno de ellos se explica por medio de sus características internas”(Waltz 1986: 91), y establece un enfoque sistémico del orden internacional. Desde su perspectiva, los resultados políticos internacionales no son producto de la acción de los estados, sino que es la estructura del sistema la que ordena las unidades o estados, es decir, es el sistema que constriñe la voluntad de éstos. Por tanto, si bien los estados siguen siendo las unidades de análisis, éstas están determinadas por la estructura del sistema internacional, la que a su vez, está generada por las interacciones de sus unidades principales (Waltz 1986: 109).

Desde este punto de vista, podríamos decir, como lo señalamos al analizar los factores externos del problema, que el contexto internacional determinó el desarrollo y solución del problema ecuatoriano-peruano. Desde este mismo enfoque de análisis, podríamos utilizar las ideas de regímenes internacionales y hegemonía, de Keohane, para el estudio del contexto internacional y sus consecuencias en la relación bilateral de ambos países. Para este autor, la idea de los regímenes internacionales es fundamental en la explicación de los procesos económicos y de las relaciones políticas. Los regímenes internacionales son “conjuntos de principios explícitos o implícitos, normas, reglas y procedimientos decisionales en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de las relaciones internacionales”.⁵¹ En definitiva son mandatos o un orden establecido en ciertos temas.

Luego de la segunda guerra mundial, bajo la égida y la hegemonía de Estados Unidos, se crearon los regímenes comercial, monetario y primordialmente el de seguridad. Aunque, de hecho, también es posible la creación

51 Esta es una definición expresada en un congreso sobre el tema y recogida por Keohane (1988: 80-81).

de regímenes sin hegemonía -cuando concurren ciertas condiciones clave-, esto es muy difícil y es más fácil el establecimiento de regímenes bajo la égida de un hegemónico. Por ello, para Keohane, la hegemonía desempeña un rol muy importante al ayudar a crear un patrón de orden. “Dentro de un sistema, la estructura (es decir, la distribución del poder entre los Estados que lo forman) determina la naturaleza de sus regímenes internacionales” (Keohane 1988: 64). Desde este punto de vista, entonces, la realidad internacional de la Guerra Fría, período en que se desarrolló la parte más difícil del problema territorial ecuatoriano-peruano, y de los otros regímenes existentes estuvo determinada por el régimen de seguridad; las consecuencias de esta determinación sobre las relaciones ecuatoriano-peruanas ya han sido analizadas

Con la implosión de la Unión Soviética y el consecuente redimensionamiento de la seguridad, surge como nuevo régimen imperante el comercial. Bajo esta nueva realidad, los intereses de Estados Unidos y del resto de países garantes, así como los de Ecuador y Perú, adquieren un nuevo enfoque; así, a fin de conseguir los objetivos planteados por el nuevo régimen de comercio, el problema limítrofe y su solución cobran importancia. En otras palabras, la presencia de Estados Unidos, como poder hegemónico en la región y la prioridad otorgada por Washington al proceso de negociaciones entre Ecuador y Perú fue un elemento importante para el arribo a la solución definitiva.

Estados Unidos, como potencia hegemónica de la región, fue capaz de establecer los temas de las relaciones regionales, priorizando en este caso el aspecto comercial. Las nuevas relaciones internacionales, en las cuales se privilegia lo comercial y lo económico, motivaron el replanteamiento de los intereses nacionales de Ecuador y Perú y se vieron reflejadas en la voluntad política de ambos estados de solucionar definitivamente su problema limítrofe. En un contexto internacional en el que se privilegia lo comercial y la integración económica, el escaso relacionamiento de ambos países constituía un obstáculo para su desarrollo.

En resumen, mientras se mantenía el conflicto bipolar e imperaba un régimen de seguridad destinado al enfrentamiento Este-Oeste, cuyo objetivo era la contención de la Unión Soviética, el conflicto ecuatoriano-peruano no mereció mayor atención por parte de Estados Unidos y los demás países garantes, pues, al igual que en el plano internacional, en la relación de

ambos países se privilegiaba el tema de seguridad. Pero con el fin de la Guerra Fría y la disminución consecuente de la importancia del régimen de seguridad, frente a la emergencia del nuevo régimen internacional: el comercial, Estados Unidos replantea su relación con América Latina. De ahí que, tanto las nuevas prioridades estadounidenses como las nuevas relaciones internacionales, basadas en lo económico, hayan constituido factores fundamentales para alcanzar la solución del secular problema limítrofe entre Ecuador y Perú.

Las relaciones bilaterales post solución del problema territorial

Luego de la solución del problema que limitaba el relacionamiento entre nuestros países, las perspectivas que se abren para ambos son bastante auspiciosas. Un análisis de esta nueva etapa puede ser realizado desde los mismos enfoques sistémico y de regímenes internacionales ya que la estructura del sistema internacional es, sin duda, determinante en el relacionamiento ecuatoriano-peruano.

Bajo esa perspectiva, luego de la firma de los acuerdos de paz con el Perú y dentro del contexto mismo del régimen comercial, las nuevas relaciones entre Ecuador y Perú están marcadas por el aspecto comercial. Uno de esos acuerdos es el de Integración Fronteriza, con el cual se pretende impulsar la relación económica; otro es el Acuerdo de Aceleración y Profundización del comercio, con el que se aspira a la mayor liberación hasta el año 2002. Además, ambos países están inmersos en las negociaciones tendientes a la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). De este modo, las relaciones ecuatoriano-peruanas están fuertemente influenciadas por el régimen imperante: el comercial, así como por los intereses de la hegemonía norteamericana en la región.

Podríamos también comprender la expansión comercial a escala mundial desde una perspectiva de las teorías globalistas, que suponen un sistema mundial, o al menos un sistema económico global, cuyas dinámicas: la producción, el comercio y las finanzas, no dejan de estar presentes y ocupar un lugar primordial en la relación Ecuador-Perú.

De otro lado, una vez superado el factor que obstaculizaba el relacionamiento entre nuestros países, se abre un abanico de nuevos temas, entre

ellos, la promoción del intercambio comercial y la integración, que implican el surgimiento de nuevos actores, ya no solamente militares y diplomáticos, en la relación de ambos países. Los sectores privados, fundamentalmente en el ámbito de la producción y el comercio, los pobladores de las zonas fronterizas, los sectores indígenas, el resto de las instituciones estatales del ámbito de salud, educación, etc., y una amalgama de actores que necesariamente se involucran al normalizarse las relaciones bilaterales y ampliarse los temas de sus agendas, como académicos, ecologistas, artistas, intelectuales, etc.

La teoría de la interdependencia podría explicar algunos aspectos de esta nueva relación: su enfoque va más allá del Estado y precisamente plantea una pluralidad de actores tanto en el ámbito internacional, como en el subestatal e incluso en el local. Así podría dar cuenta de actores que surgen en torno a las nuevas relaciones comerciales - sectores productivos y exportadores, además de los gubernamentales- y de aquellos que, en número aún mayor, aparecen en torno a los temas culturales y sociales. El Estado, representado por su gobierno, deja de ser un actor único y excluyente -como sí lo era cuando primaba el problema territorial y el tema de la seguridad- para dar paso a otros sectores en la construcción de la relación bilateral en sus diversos ámbitos; de este modo, se da una relativización del Estado como actor internacional encargado de las relaciones entre los países.

Igualmente y a diferencia del realismo, desde cuyo punto de vista poder-seguridad constituye el tema de estudio, para la teoría de la interdependencia hay una multiplicidad de temas derivados de la actividad humana: relaciones comerciales y financieras, desarrollo tecnológico, problemas ecológicos, temas culturales etc.; que, en el caso de Ecuador y Perú, son temas que cobran mayor importancia y atención en esta nueva etapa. Si en el período anterior, el escaso nivel de interdependencia entre Ecuador y Perú aumentaba el riesgo del uso de la fuerza; ahora, por el contrario, la idea es fomentar lazos que generen esa interdependencia pues mientras más canales de vinculación existan, la fuerza pierde relevancia. De este modo, “en la política de la interdependencia se encuentran involucrados intereses internos, transnacionales y gubernamentales. Las políticas interna y externa comienzan a eslabonarse estrechamente” (Keohane y Nye 1988: 22).

Al superarse el conflicto territorial y perder importancia los aspectos relacionados con la seguridad, la agenda ecuatoriana se reorienta lo que per-

mite análisis de diferente tipo que den cuenta, desde distintos enfoques teóricos, de los nuevos intereses en la relación bilateral. Sin embargo, una lectura realista no puede ser descartada del todo: si bien se ha superado el problema que limitaba la relación entre los dos países y que generaba percepciones de amenaza, la seguridad, aunque ya no en el mismo nivel e importancia, debe ser considerada. La solución del diferendo es muy reciente y por tanto la desconfianza y la falta de conocimiento mutuo, que caracterizó la relación de los dos pueblos durante toda su historia, aún persiste. Por ello en la negociación se consideró la necesidad de crear una Comisión Binacional de Fomento de la Confianza que permitiera transparentar las adquisiciones militares y fomentar la confianza a través de otros ámbitos como el intercambio cultural y el educativo, entre otros. “Los temas territoriales que persisten se refieren casi exclusivamente a la necesidad de garantizar la confianza mutua entre ambos Estados nacionales y a la ejecución final de lo tratados”.⁵²

Además, la seguridad se ha vuelto un tema común para ambos países frente al peligro compartido del desbordamiento del problema colombiano o del régimen de combate al terrorismo que está fomentando Estados Unidos. Esto podría implicar el establecimiento de dispositivos comunes de defensa.

Por otra parte y en vista que la relación común de ambos países con Estados Unidos es dependiente, podría también hacerse un análisis desde la óptica de “las políticas exteriores de los estados dependientes”, las cuales, según Bruce Moon, reflejan el interés de las naciones más poderosas. Desde este punto de vista, la concepción del regateo, aplicable a la relación ecuatoriano-peruana, es definida como un intercambio de relaciones en el cual el comportamiento político exterior de los Estados dependientes es visto como un pago parcial por el mantenimiento de beneficios que ellos obtienen de sus lazos económicos con otros países (Moon 1987: 321).

En las relaciones bilaterales de Ecuador y Perú, este análisis podría aplicarse para estudiar la etapa de la solución del conflicto limítrofe, ya analizada extensamente; sin embargo, este enfoque no deja de ser útil también para la descripción de la situación actual en que la recompensa más

52 Documento de FLACSO para la discusión en el Taller Ecuador-Perú del Proyecto “Agenda de Política Exterior” FLACSO – Academia Diplomática “Antonio J. Quevedo”, realizado el 16 de marzo de 2001

utilizada es la asistencia económica y militar -un ejemplo claro es la posición ecuatoriana con Estados Unidos frente al problema colombiano-. La concesión de ayuda ha sido ampliamente reconocida como un elemento clave; sin embargo, el comercio y la inversión han constituido también comportamientos de recompensa (Moon 1987: 332). En este sentido, los intereses norteamericanos se han visto reflejados en las agendas de ambos países y por ende en la relación bilateral; por esta razón su análisis no puede descuidar la relación de dependencia de Ecuador y Perú respecto de Estados Unidos.

Finalmente, la inclusión de nuevos temas en las relaciones bilaterales, como los ambientales, culturales e indígenas, podría ser analizada desde las nuevas discusiones en teorías de las relaciones internacionales: los enfoques ambientales, que dentro de los acuerdos de paz determinaron la creación de dos áreas de protección ecológica, no sólo como mecanismo disuasivo en el lugar de los enfrentamientos militares, sino como un reconocimiento de la rica diversidad que comparten ambos países y que podría ser motivo para el establecimiento de dispositivos comunes de protección ecológica. Asimismo, debemos considerar el nuevo tema de la identidad, motivo de discusión en las relaciones internacionales y, en especial en la relación ecuatoriano-peruana por la existencia de comunidades indígenas en el territorio de ambos países, importantes actores que deben tomarse en cuenta en la relación de ambos países y en una agenda de política exterior ecuatoriana con el Perú.

Las nuevas relaciones bilaterales

Una vez concluido el largo y complicado proceso de negociación, Ecuador y Perú finalmente suscribieron en Brasilia, el 26 de octubre de 1998, el Acuerdo Global de Paz entre ambos países, según el cual “quedan resueltas en forma definitiva las diferencias fronterizas entre ambos países”.⁵³ Luego de 168 años, se solucionó el prolongado y difícil problema territorial que había separado a los dos países.

53 Acta Presidencial de Brasilia suscrita por los presidentes del Ecuador y del Perú y, en calidad de testigos, por los presidentes de los países garantes.

Superado el tema territorial los demás ámbitos de las relaciones bilaterales, que habían estado subordinados y limitados por la existencia del problema limítrofe que impedía su normal desarrollo, se ven liberados y los beneficios y potencialidades, tanto en el orden económico como en el social, aparecen como muy auspiciosos en razón de la vinculación histórica de los dos países. Este hecho ha empezado ya a evidenciarse en estos dos primeros años desde que entraron en vigencia los acuerdos, en mayo de 1999, luego de finalizada la demarcación.

La nueva relación bilateral tiene como base los acuerdos que integran la solución global del diferendo; estos acuerdos no se centraron exclusivamente en el tema limítrofe en disputa, sino que están compuestos en su mayor parte por convenios cuyos objetivos son la cooperación, la integración fronteriza y la profundización del comercio. Éstos son: el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, y sus anexos; el Tratado de Comercio y Navegación; el Acuerdo de Bases respecto de la rehabilitación o reconstrucción de la bocatoma y obras conexas del Canal de Zarumilla, y el Reglamento para la administración del Canal de Zarumilla y la utilización de sus aguas; el Acuerdo de Constitución de la Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad. Además del Pronunciamento Vinculante de los Países Garantes, referido al principal desacuerdo limítrofe.

Sin duda alguna, el acuerdo de mayor trascendencia para Ecuador y Perú es el Acuerdo de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad. Su objetivo primordial es dar “la mayor prioridad a la integración fronteriza, la cooperación mutua y el desarrollo conjunto a través de la ejecución de programas, proyectos y actividades conjuntas”, para cuyo cumplimiento se establecen cuatro pilares: la Comisión de Vecindad, el Fortalecimiento de la Cooperación Bilateral, el Régimen Fronterizo y el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza. Es decir, sus objetivos principales son la cooperación bilateral en muy diversos ámbitos de importancia para los dos países, y la integración y el desarrollo de las zonas de frontera, para cuya ejecución se ha establecido, entre otros mecanismos, un plan y un fondo binacionales.

Además, este Acuerdo incluye el Convenio de Aceleración y Profundización del Libre Comercio, que establece un proceso de desgravación arancelaria tendiente a incrementar las corrientes comerciales entre los dos países y que culminó el 31 de diciembre de 2001.

Los dos centros de comercio y navegación establecidos en el Tratado de Comercio y Navegación, ubicados a orillas del río Amazonas, contribuirán positivamente en el incremento las relaciones bilaterales en aspectos comerciales y fronterizos, en cuanto entren en funcionamiento. Asimismo, la reconstrucción del canal del Zarumilla, que está a cargo del Perú, de conformidad con el Acuerdo de Bases y el Reglamento para la administración de las aguas de este canal, permitirá dotar de agua a los habitantes de la zona fronteriza ecuatoriana. Para la consecución de este objetivo, la constitución de la Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad, contribuirá a través de la eliminación de la desconfianza mutua aún existente producto de largos años de relaciones conflictivas.

Si bien bajo este gran paraguas, el futuro de la relación bilateral entre Ecuador y Perú se presentaba como bastante positivo, “las expectativas han sido rebasadas largamente por la realidad”.⁵⁴ Como se señaló en el primer capítulo, las relaciones comerciales entre Ecuador y Perú se desenvuelven en el marco de la CAN y la Decisión 414 de 1997. Sin embargo, con la suscripción del Acuerdo de Aceleración y Profundización del Comercio se modifican sustantivamente los cronogramas de desgravación arancelaria previstos en la citada decisión. El proceso de desgravación culmina en diciembre de 2001 y sólo se deja una lista de cien productos sensibles para el 2005. Es decir, para el 2002 casi todo el universo arancelario estará desgravado entre ambos países.

El comercio bilateral se ha incrementado ostensiblemente desde 1998. En ese año las exportaciones (FOB) ecuatorianas ascendieron a US\$ 201.3 millones de dólares y las peruanas a US\$ 98.2 millones. En 1999 si bien hubo un descenso, el Ecuador exportó US\$ 160.3 millones y el Perú 44.6 millones, para el año 2000 éstas alcanzaron las cifras récord de US\$ 288.5 millones en el caso del Ecuador y US\$ 72.6 millones de dólares para el Perú; en ambos casos son montos históricos. Hay que señalar que la balanza es positiva para el Ecuador durante toda la década, aunque este hecho es originado fundamentalmente por las importantes ventas de petróleo y derivados dirigidas al Perú, que han representado tradicionalmente entre el 65% y el 78% del total de nuestras exportaciones al país vecino. En este sentido, la exportaciones no se han diversificado las exportaciones y el petróleo y sus

54 Enrique Ayala Mora, Prólogo a la obra de Oscar Maúrtua (2000: 13).

derivados siguen constituyendo el principal producto de exportación. Si excluimos el comercio de petróleo, la balanza comercial con Perú se encuentra prácticamente equilibrada.⁵⁵

Existe, además, un flujo de comercio que ingresa por la frontera de Huaquillas bajo la modalidad de “declaración simplificada”; éste alcanza un volumen mensual de 600 mil dólares en promedio, lo que aumentaría la cifra de las exportaciones ecuatorianas en 7.2 millones de dólares al total registrado por el Banco Central. Además, “tomando fuentes no oficiales [se considera] que el total del comercio fronterizo de contrabando bordea los 2 millones de dólares mensuales”.⁵⁶

En consecuencia, a dos años de la firma de los acuerdos de paz, el proceso de normalización y consolidación de las relaciones entre ambos países, en cuanto al aspecto de intercambio comercial -que había sido el más afectado-, ha colocado al Perú como el segundo socio más importante del Ecuador a nivel mundial, precedido únicamente por Estados Unidos, y como el primero a escala subregional andina (Moeller 2000: 40).

Asimismo, para el Perú, en el año 2000, el Ecuador se convirtió en el cuarto socio comercial y, en el 2001, ha pasado a convertirse en el segundo⁵⁷. “El Perú en el año 2000 tuvo un significativo incremento de sus exportaciones a nivel andino, el 29.7%, de las cuales, y las que más crecieron, fueron las dirigidas hacia el Ecuador”⁵⁸.

Según datos de la Cámara de Comercio de Lima, las exportaciones totales de ambos países ascendieron a US\$ 430 millones en el año 2000 y se estima que para el año 2001, éstas superarían los US\$ 600 millones.

Bajo estas perspectivas y con ocasión de la visita oficial al Ecuador del presidente Alejandro Toledo, realizada el 16 y 17 de octubre de 2001, los mandatarios de los dos países se comprometieron a agilizar la creación de una zona de libre comercio para el año 2004, con lo cual se estima que las ventas del Ecuador se incrementarán en alrededor de 50 millones de dólares por año. Asimismo, cabe señalar que la misión de empresarios que acom-

55 Enrique Ayala Mora, Prólogo a la obra de Oscar Maúrtua (2000: 13).

56 Ponencia de Eulalia Andrade de Sancho, Gerente de REDEX de la CORPEI, en el Taller sobre la Relaciones Ecuador-Perú, 16 de marzo de 2001.

57 Entrevista a Boris Aguirre, reproducida en el semanario “Líderes”, del 19 de noviembre de 2001

58 Diario “Gestión” de Lima, 23 de febrero de 2001.

pañó al Presidente peruano en sólo dos días concretó negocios por un millón de dólares.

De otro lado, las inversiones ecuatorianas en el Perú, básicamente localizadas en las áreas de las finanzas, la industria y el comercio, han aumentado ostensiblemente, llegando en el año 2000 a cifras superiores a los US\$ 20 millones de dólares.⁵⁹ Entre las empresas que invierten en el Perú se encuentran las siguientes:

- Ideal Alambrec
- Cemento Nacional
- MABE Ecuador S.A
- Banco del Pichincha
- Banco Internacional
- CFN
- Alvarez Barba
- SANITEX
- PROFINSA S.A
- Aquafrutex

Apenas un mes después de la suscripción de los acuerdos de paz, se anunció que el Banco Financiero Peruano, filial del Banco de Pichincha del Ecuador, iniciaría un plan de expansión en el norte de Perú, mediante el establecimiento de diez sucursales nuevas en localidades de los departamentos peruanos de Piura y Tumbes. Igualmente, en ese incremento de las relaciones especialmente en el año 2000, siete empresas ecuatorianas del rubro agroindustrial, pinturas y de materia prima se instalaron en la ciudad de Chiclayo.

En otros ámbitos también se ha evidenciado lo positivo de las nuevas circunstancias del relacionamiento ecuatoriano-peruano. El turismo, especialmente en la zona sur del Ecuador, se ha reactivado en forma importante. “A raíz de la firma de la paz, el número de visitantes se incrementó en un 70% al año pasado y para el 2001 se piensa que igualará al número de colombianos. El Perú arrojó 100 mil llegadas en el 2000”.⁶⁰

59 Ibid., 1 de julio de 2001

60 Declaraciones de Raúl Cortez, Presidente de la Cámara de Turismo de Loja, reproducidas en el diario “Gestión” de Lima, 26 de enero de 2001

Es elocuente el hecho que después de la solución del problema territorial, en apenas tres años, se hayan firmado con el Perú la cifra récord de 124 convenios⁶¹ de toda índole con el objetivo de incrementar el comercio, el desarrollo fronterizo y la cooperación mutua en tan diversas áreas como por ejemplo el transporte aéreo y terrestre, el turismo, la salud, la minería, entre muchísimos otros. Cabe destacar los acuerdos de interconexión eléctrica y de factibilidad para el uso del oleoducto nor-peruano en la transportación de crudo ecuatoriano, tanto a nivel gubernamental, como en el sector privado, pues éste ha sido un factor fundamental para el desarrollo de estas nuevas relaciones. A manera de ejemplo, se ha suscrito un convenio de integración bursátil entre las Bolsas de Valores de Quito y Lima, en febrero de 1999, y se ha creado la Cámara de Comercio Binacional de las zonas fronterizas.

Durante estos primeros años, luego de la suscripción de la paz con el Perú, es importante resaltar que se han movilizado varias misiones de empresarios ecuatorianos a Lima y de empresarios peruanos al Ecuador, a través de la realización de varios “Encuentros Binacionales para el Fomento de las Relaciones Empresariales Ecuatoriano-Peruanas” y las “Mesas de Negociaciones Sectoriales”; las últimas de estas mesas tuvieron lugar en el Ecuador durante la visita del presidente Toledo, en octubre de 2001. En 6 de abril de 1999, un mes antes de que entren en vigencia los acuerdos de paz, viajó al Perú una comitiva de 160 empresarios ecuatorianos. El grupo estuvo encabezado por el Vicepresidente del Ecuador, en ese entonces el doctor Gustavo Noboa. Esta fue la misión comercial más grande que haya salido del Ecuador a negociar productos exportables.

Del mismo modo, a fin de impulsar el intercambio comercial entre los dos países, se han realizado ferias binacionales en Perú y Ecuador, en diferentes ciudades, lo que sumado a las misiones empresariales, ha significado que las relaciones comerciales mejoren considerablemente. Como lo señala Boris Aguirre, presidente de la Cámara de Comercio Ecuatoriano-Peruana, “en los dos últimos años se comprobó que las dos economías son complementarias. Así, productos que ingresaban al Ecuador desde otros mercados, hoy se los adquieren del Perú”.⁶²

61 Solo en el primer año después de los acuerdos de paz se suscribieron 65 convenios, convirtiéndose en el país con el cual se han firmado la mayor cantidad de acuerdos en apenas un año.

62 Semanario “Líderes”, Quito, 19 de noviembre de 2001.

También el Acuerdo de Comercio y Navegación brinda la posibilidad de que el Ecuador tenga derecho a la navegación libre, perpetua, continua y gratuita en el río Marañón-Amazonas y sus afluentes septentrionales, y comprende además la creación de dos centros de comercio y navegación. Sólo pocos días después de la suscripción de los acuerdos de paz, exportadores ecuatorianos ya se beneficiaron de la ruta Napo-Marañón-Amazonas, cuando una barcaza de bandera ecuatoriana, que transportaba productos ecuatorianos, fabricados por la industria Acero de los Andes para una refinería de Petrobras, surcó esos ríos y se dirigió hacia Manaus. A decir de Jorge Elizagaray, gerente general de Acero de los Andes, este fue “el primer ejemplo práctico del beneficio de un acuerdo de libre navegación”⁶³. Sin duda una vez que entren en funcionamiento los dos centros de comercio y navegación contribuirán al incremento comercial del Ecuador.

Además, como lo ha expresado el presidente del directorio de la Comisión Nacional de Zonas Francas del Perú, José Antonio Luna Bazo, el Ecuador y el Perú proyectan una estrategia para el desarrollo de una zona franca común para el comercio fluvial y marítimo hacia terceros países, especialmente hacia mercados de Japón, Sudeste Asiático, y China⁶⁴.

A fin de facilitar el comercio bilateral y promover la integración de los dos países, se ha establecido un nuevo régimen de tránsito de personas y vehículos. Este régimen permite que personas de ambos países ingresen a cualquier parte de los dos territorios sin necesidad de pasaporte y que, para el ingreso de vehículos, baste con la licencia de conducir y el documento de propiedad correspondiente. Además, se prevé abrir nuevos pasos de frontera, a más de los tres ya existentes, ya no sólo terrestres, sino también uno fluvial sobre el río Napo. En ese sentido se ha establecido un nuevo régimen fronterizo para dinamizar el tránsito de embarcaciones fluviales y el transporte de aeronaves.

Asimismo, tres años después de la suscripción de los acuerdos de paz, el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuatoriano-Peruana ha logrado el 48% de la meta de captación de recursos del sector público. El objetivo de ejecución de proyectos se cumplió en un 100% para el período de este informe y que corresponden a nueve estudios y 132 proyec-

63 Diario Hoy, 19 de octubre de 1998.

64 Diario “Gestión” de Lima, 6 de marzo de 2001.

tos por US\$ 44,7 millones. El 69% de los proyectos están siendo ejecutados por municipios, prefecturas y entidades regionales de desarrollo. Así también, el Plan Binacional ha identificado y promovido propuestas en la región fronteriza para la participación del sector privado en la ejecución o financiamiento de proyectos (Moeller 2001).

En general se han registrado avances en todos los acuerdos de paz y se han realizado permanentemente reuniones, que sería demasiado extenso enumerar, de los diferentes órganos destinados a la puesta en marcha de estos acuerdos, particularmente en el ámbito de la Comisión de Vecindad y sus diferentes comités técnicos (de régimen fronterizo, de facilitación del comercio, de educación, de salud, de pesquería, de energía y minas, de facilitación del turismo y de ciencia y tecnología). Todo esto evidencia el interés de los dos países en profundizar su relación y dar un cambio sustancial a favor de su desarrollo.

Cabe señalar, que después de la suscripción de los acuerdos de Brasilia, en esta nueva coyuntura de las relaciones bilaterales, se han realizado varias visitas oficiales de ambos mandatarios al Ecuador y al Perú. Es así como, sin mencionar aquéllas de carácter multilateral, en tres años de ejercicio de la paz se han realizado tres visitas oficiales: en agosto de 1999, el Presidente ecuatoriano Jamil Mahuad visitó el Perú; posteriormente, en octubre de ese mismo año al cumplirse un año de la firma de los acuerdos, llegó al Ecuador el residente Fujimori y, finalmente, en octubre de 2001, el nuevo presidente peruano Alejandro Toledo visitó las ciudades de Quito y Guayaquil.

En todas estas visitas se tomaron importantes decisiones con el objetivo de apoyar el avance de los acuerdos de paz. No obstante, en la permanencia del presidente Toledo en Ecuador -quien estuvo acompañado por un amplio grupo de empresarios-, además de la firma de importantes acuerdos, se planteó la reducción de los gastos militares, rebajando la presencia militar en la zona fronteriza y la homologación del armamento de ambos países, a fin de reorientar esos recursos hacia programas de desarrollo social. Ambos mandatarios se comprometieron a agilizar la puesta en marcha de una zona de libre comercio para el año 2004.

Además, de los aspectos económicos, la relación bilateral se ha visto enriquecida fundamentalmente por el acercamiento de las sociedades de ambos países. Se ha dado un especial impulso a la cooperación en materia educativa y en el ámbito cultural. Al respecto, se ha dado una gran vincula-

ción entre los sectores académicos, particularmente por intermedio de la Asociación de Universidades del Sur del Ecuador y del Norte del Perú. Asimismo, se han incorporado en el pénsum de estudio de las instituciones educativas de ambos países materias que sirvan para el conocimiento mutuo. Asimismo, en el aspecto cultural, se han realizado innumerables eventos artísticos de Ecuador y Perú y viceversa; estos eventos han servido para promover el acercamiento y conocimiento de ambos pueblos.

También se han celebrado acuerdos de cooperación entre distintas ciudades de los dos países -tenemos, por ejemplo, el acuerdo de hermandad entre las ciudades de Cuenca y Cajamarca- “animados por el deseo de auspiciar el conocimiento mutuo y el intercambio cultural” y con el objeto de “establecer acciones concretas que permitan instrumentar la cooperación recíproca en las áreas cultural, turística y de preservación de centros históricos”.

La integración de las dos sociedades es uno de los aspectos que más ha avanzado: “en menos de dos años, los sentimientos de desconfianza mutua se han reducido al mínimo y la mayoría de ecuatorianos y peruanos están satisfechos con las nuevas relaciones vigentes entre los dos países”.⁶⁵

En general, las nuevas relaciones bilaterales están caracterizadas por un vertiginoso y entusiasta acercamiento, cuyos resultados, especialmente en el área económica, son elocuentes ya que, apenas dos años después de la vigencia de los acuerdos de paz, han superado las expectativas generadas con la solución de problema territorial; esto a su vez genera mejores pronósticos para el futuro, cuando la nueva relación bilateral se haya consolidado plenamente.

Como se desprende de todo lo anotado, el ejercicio de la política exterior ecuatoriana en el marco de las relaciones con el Perú, luego de la solución al problema territorial, involucra a nuevos actores, los protagonistas del importante desarrollo de las nuevas relaciones bilaterales que comprenden a prácticamente toda la sociedad. En ese sentido, la política exterior viene a ser una herramienta de las grandes políticas nacionales.

El ejercicio de la política internacional ha estado marcado por esta nueva tónica de inclusión de nuevos actores y en general de coincidencia y colaboración entre las políticas exteriores gubernamentales y los intereses sociales. De esta manera, la política exterior, traducida en la ejecución de los acuerdos

65 Enrique Ayala Mora, Prólogo a la obra de Oscar Maúrtua (2000: 13).

de paz, ha influido positivamente en el fomento de las nuevas relaciones bilaterales. No obstante, ha habido esporádicos brotes de inconformidad de algunos sectores de las poblaciones fronterizas con la política exterior gubernamental, aunque sus demandas han estado dirigidas especialmente a la entrega de mayores recursos económicos en el contexto de las nuevas relaciones con el Perú, aspecto que también evidencia el grado de participación de esos sectores y su deseo de que sea mayor.

En este desarrollo de las nuevas relaciones bilaterales, sin duda, el papel desempeñado por las misiones diplomáticas de ambos países ha sido fundamental; las misiones han trabajado en cuanto tiene que ver con la realización de permanentes actividades destinadas a la ejecución de acuerdos o encaminadas a fomentar el conocimiento mutuo, estas últimas especialmente en lo que tiene que ver con temas culturales y educativos. Sin embargo, podemos afirmar sin lugar a dudas que ha sido la participación de la sociedad en sus diferentes estratos lo que ha determinado un cambio fundamental en la manera de relacionarse con el Perú.

Propuesta de agenda de política exterior

Los nuevos lineamientos de la política internacional ecuatoriana frente a Perú se han empezado a configurar a partir de la superación del problema territorial elemento que había sido condicionante y distorsionador de nuestra política exterior y ante el surgimiento nuevas formas de relación binacional. No obstante y a fin de lograr un más eficiente ejercicio de la política exterior, se hace todavía necesario establecer, explícita y sistemáticamente, una agenda en la que se definan los intereses nacionales y se determine una posible escala de prioridades.

En el entendido de que la política exterior es el área particular de la acción gubernamental que se proyecta al ámbito externo (Russel 1998:255) con la finalidad de lograr los objetivos nacionales, se hace indispensable comenzar por determinar estos objetivos dentro de la nueva relación bilateral. Para ello, debemos comenzar por aclarar que, a diferencia de lo que sucedía en la etapa anterior -en la que por la preponderancia del tema limítrofe junto con el de seguridad, la formulación de la política exterior radicaba exclusivamente en los estratos diplomáticos y militares-,

en la actualidad, la política exterior debe, necesariamente, involucrar a los nuevos actores de la relación en la determinación de los intereses nacionales con respecto al Perú. Es decir, a más del sector gubernamental, múltiples sectores de la sociedad, en tanto nuevos ejes de la relación bilateral, deben desempeñar un papel en la enunciación de esta agenda de política exterior.

Sin embargo esto hace que, como consecuencia, el cálculo de los intereses nacionales, elemento fundamental de la política exterior, sea más complejo y deba ser finalmente formulado por el órgano decisor (presidente de la República y ministro de Relaciones Exteriores, de acuerdo a la Constitución y Ley Orgánica del Servicio Exterior) tomando en consideración los valores de los nuevos actores, tanto del ámbito económico como de la sociedad en general. “La complejidad de valores se refiere fundamentalmente a la existencia de múltiples y competitivos valores e intereses en un determinado problema de política. Ella plantea al decisor el desafío de formular una política que comprenda y agregue todos los valores” (Mena 1989: 50).

Es decir, la formulación de la política exterior responde a estímulos de carácter externo pero igualmente tienen en ella mucha importancia las dinámicas de la política doméstica: “ya es un lugar común comprobar que no es posible distinguir entre política interna y política externa” (Bakula 1999: 14). La agenda que proponemos a continuación toma en cuenta estas consideraciones para hacer de la política exterior de nuestro país frente a Perú un proyecto nacional.

Agenda de política exterior

Las nuevas vinculaciones bilaterales y el relacionamiento externo, en el ámbito de los órganos oficiales correspondientes, se han desarrollado y se desenvuelven bajo los parámetros establecidos en los acuerdos de paz de Brasilia de 1998. Estos acuerdos, como ya lo hemos señalado, fueron diseñados con la participación ciudadana desde los distintos sectores involucrados y, por ello, podemos decir que se han constituido en verdaderas agendas de política exterior, con la virtud de haber sido concertadas por ambos países. Tal situación representa una enorme ventaja en comparación con otras relaciones bilaterales y multilaterales del Ecuador.

A decir de Mario Ribadeneira, el comportamiento de la política exterior ecuatoriana debería estar dirigido más bien a identificar los aspectos negativos internos tanto en Ecuador y Perú y los problemas que impiden una mejor aplicación de los acuerdos.⁶⁶ No obstante, es necesario considerar temas que no han sido incluidos en estos acuerdos y que deben constar en una agenda de política exterior, así como establecer una posible escala jerárquica de los mismos.

Con esa finalidad, dentro del Proyecto de la Academia Diplomática “Antonio J. Quevedo” del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, con el financiamiento de la Corporación Andina de Fomento, para la formulación de una agenda de política exterior del Ecuador, se realizó el Taller “Relaciones Bilaterales entre el Ecuador y el Perú”, el 16 de marzo de 2001.

El referido taller contó con la participación de diversos actores del quehacer nacional involucrados en la relación bilateral de ambos países: diplomáticos, militares, académicos, empresarios, representantes de las zonas fronterizas y diputados. Asistieron el embajador Alejandro Suárez, Subsecretario de Soberanía Nacional del Ministerio de Relaciones Exteriores; el general Marcelo Bonilla del Consejo de Seguridad Nacional; la economista Eulalia Andrade, Gerente de REDEX de la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI); el diputado Hugo Moreno, presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales; el ingeniero Patricio Izurieta Mora-Bowen, empresario y ex - presidente de la Cámara de Comercio Binacional Ecuatoriano-Peruana; la diputada Julia Sánchez, del Partido Social Cristiano; el embajador Eduardo Mora Anda, Coordinador General del Ministerio de Relaciones Exteriores; el doctor Adrián Bonilla, Subdirector de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; el embajador Emilio Izquierdo, Director General de la Academia Diplomática “Antonio J. Quevedo”, y el licenciado Roberto Guerra Armijos, delegado del Alcalde de Machala.

Se plantearon inicialmente los siguientes temas de discusión con la idea de que podrían ser incluidos en una agenda de política exterior:

66 Ponencia presentada en el Taller inaugural sobre la “Agenda de Política Exterior” FLACSO-Academia Diplomática “Antonio J. Quevedo”, el 18 de enero de 2001

- El incremento del comercio y las actividades económicas con el Perú.
- La seguridad, con un nuevo enfoque, que miraría a la narcotización y el conflicto colombiano, así como a la estabilización de la región andina.
- La desnarcotización de la política internacional y de la economía de la región andina.
- La eliminación de la seguridad en la relación ecuatoriano-peruana y la construcción de sistemas eficaces de confianza mutua -de acuerdo con el convenio de confianza mutua y seguridad de 1998.
- La conclusión de la ejecución de los acuerdos de paz.
- Una política exterior conjunta con el Perú en el ámbito multilateral y en diversos temas; esto para aprovechar la relación con el país vecino y para que el Ecuador pueda proyectarse a foros de los cuales el Perú ya es parte o tiene mayor proyección que el Ecuador (APEC, MERCOSUR).

En este foro se destacó el importante incremento del comercio bilateral en la nueva relación luego de la firma de los acuerdos de paz; se enfatizó en la necesidad de seguir impulsando la ejecución de estos acuerdos y en la importancia del tema de seguridad, aunque desde otro enfoque, una vez resuelto el problema territorial. Es así que la seguridad aparece como un macro factor que garantiza la consecución del desarrollo e incorpora la preocupación acerca de las consecuencias que el Plan Colombia tendría para el Ecuador y el Perú. También se insistió en la importancia de una cada vez mayor participación ciudadana y en la necesidad de afianzar la paz conseguida mediante el fomento de los aspectos económico y cultural.

Finalmente, se estableció una agenda de política exterior hacia el Perú, se hizo una escala tentativa de los temas y se esbozaron algunos mecanismos para la consecución de los objetivos propuestos. La agenda quedó determinada de la siguiente manera:

Consolidación de los acuerdos de paz y fomento de la confianza mutua

- Plan Binacional de Desarrollo Fronterizo
- Integración y Cooperación en la Región Amazónica con el establecimiento y operación de los centros de comercio y navegación
- Medidas de Confianza y Seguridad

Desarrollo de las relaciones económica

- Comercio Exterior Binacional
 - Inteligencia comercial
 - Consolidación, expansión y diversificación de las exportaciones
 - Eliminación de las barreras no arancelarias
 - Desarrollo de las cámaras binacionales
 - Alianzas binacionales
 - Dar prioridad de las relaciones bilaterales sobre la CAN
- Inversión
- Fortalecimiento de los esquemas existentes en cooperación bilateral

Estabilidad andina

- Crisis política regional: fortalecimiento de las democracias, lucha contra la corrupción
- Conflicto colombiano
- Narcotráfico
- Política norteamericana

Política exterior común

- Conflicto colombiano
- Desnarcotización
 - Políticas de erradicación
 - Interdicción
 - Sistemas de preferencias arancelarias
 - Certificación
 - Control de la demanda
- Acción conjunta en escenarios internacionales y foros multilaterales

Integración cultural

- Incremento del conocimiento mutuo destinado al cambio recíproco de las percepciones tradicionales

- Desarrollo de instrumentos e instituciones de comunicación e intercambio binacional
- Políticas educativas comunes

Se determinaron, además, cuatro temas transversales que cruzan los cinco aspectos establecidos:

1. Seguridad
2. Participación de la sociedad civil (que incluye el tema indígena)
3. Reorganización geopolítica
4. Ambiente

Análisis de los temas de la agenda

Consolidación de los acuerdos de paz y fomento de la confianza

Como lo hemos señalado ya, la relación bilateral luego de la solución del problema territorial ha estado encaminada en función de las pautas establecidas por los acuerdos de paz y en torno a las diferentes temáticas por éstos abordadas. En la práctica, estos acuerdos han constituido la política exterior Ecuador-Perú, y viceversa. En ese sentido, se deben seguir apoyando y fortaleciendo los esfuerzos destinados a la aplicación de los acuerdos hasta su plena ejecución; esta es una herramienta que garantizará la consolidación de la paz y que permitirá el desenvolvimiento en otros ámbitos de la relación. Por ello, éstas constituyen la prioridad básica de una agenda de política exterior.

Sobre este aspecto, en la declaración conjunta firmada por los presidentes Gustavo Noboa y Alejandro Toledo, con ocasión de la visita de este último al Ecuador, en octubre de 2001, se señala que “las relaciones bilaterales entre ambos países han llegado a un nivel de cooperación, amistad y diálogo político que la sitúa en una perspectiva de asociación preferencial... a lo cual han contribuido... especialmente los Acuerdos de Brasilia, de 26 de octubre de 1998, los cuales han forjado sólidos vínculos de amistad entre los pueblos y los gobiernos del Ecuador y del Perú”.

De entre ellos, el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad que contempla el Plan Binacional, la cooperación y el incremento del comercio -que se logrará con la puesta en funcionamiento de los centros de comercio y navegación- y la necesidad de un mayor impulso de las Medidas de Confianza Mutua y Seguridad, ameritan especial atención por los importantes beneficios económicos, pero también porque la confianza es el medio que facilita la consecución de cualquier otro objetivo. La eliminación de la desconfianza es fundamental para un mejor entendimiento en los diferentes ámbitos de la relación bilateral. Esta desconfianza aún puede ser percibida como consecuencia lógica del prolongado conflicto e “incluso en el proceso de ejecución de los Acuerdos de Paz, se han podido observar esporádicos brotes de recelo”.⁶⁷

En ese sentido que los presidentes del Ecuador y del Perú, en la misma Declaración, manifestaron “su decisión de seguir otorgándole [al Plan Binacional] la más alta prioridad” y de convocar a una nueva reunión de la Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad.

Desarrollo de las relaciones económicas

Este aspecto es de trascendental importancia por el mismo hecho de haber constituido uno de los factores más apelados por la sociedad ecuatoriana para liberarse de la primacía de los intereses territoriales y porque, en buena parte, los acuerdos paz están vinculados con el tema económico. Además, es un aspecto prioritario de cualquier relacionamiento internacional en la actualidad: la liberalización comercial y financiera es quizás el régimen internacional más importante hoy en día y que trasluce el objetivo comercial de Estados Unidos hacia la región y, por tanto, en el Área de Libre Comercio de las Américas, aspecto del cual, ni Ecuador ni Perú, pueden desligarse.

Como ya lo indicamos, las relaciones económicas, tanto en el ámbito comercial como de las inversiones, y particularmente en el primero, han tenido un importantísimo incremento en apenas dos años de aplicación de los acuerdos. Esto evidentemente ha satisfecho las expectativas generadas con la firma de la paz y hace aún más promisorias las posibilidades comerciales una

67 Alejandro Suárez, conferencia citada.

vez que se consoliden las relaciones bilaterales. El aspecto económico es fundamental en las relaciones de los países y debe ocupar un lugar prioritario pues constituye, por una parte, un mecanismo que, al crear lazos e interdependencia, impide la generación de conflictos o facilita una rápida solución y, por otra parte, promueve el desarrollo. En vista de ello, los gobiernos de Ecuador y Perú han decidido promover “la creación de una zona de libre comercio y desplegar los máximos esfuerzos para implementar en forma aún más significativa el intercambio bilateral”.⁶⁸

En el Taller “Relaciones Bilaterales entre el Ecuador y el Perú”, se establecieron tres dimensiones que permitirían promover el desarrollo económico: la dimensión comercial, de las inversiones y de la cooperación. Asimismo, se determinaron varios mecanismos para impulsar el comercio exterior bilateral, de los cuales el prioritario es contar con una inteligencia comercial, que incluiría la promoción y la logística (situación del transporte, facilidades portuarias, etc.), para emprender en cualquier actividad posterior. Otro mecanismo consistiría en la consolidación y la diversificación de las exportaciones -a fin de restar peso al petróleo en nuestras exportaciones- en el marco de la búsqueda y fomento de la complementariedad, y un tercero sería el fortalecimiento de las cámaras binacionales y alianzas comerciales.

Sin embargo, estos mecanismos podrían variar o se podrían utilizar otros; lo importante es que, después de la ejecución de los acuerdos de paz, el desarrollo económico conste como punto prioritario de una política de Estado frente al Perú.

Estabilidad andina y política exterior común

La estabilidad andina debe también ser incluida en una agenda de política exterior ecuatoriana con el Perú, en razón de la crisis política que vive la subregión y, más específicamente, nuestros dos países: “Ni el Perú ni el Ecuador... son sociedades absolutamente unitarias; sus estados no son unitarios en la formulación de políticas exteriores porque procesan intereses heterogéneos de sociedades heterogéneas, con estados además institucionalmente muy débiles” (Bonilla 1999c: 145). La crisis política eventualmente debili-

68 Declaración Conjunta de los presidentes Gustavo Noboa y Alejandro Toledo, 17 de octubre de 2001

taría un normal desarrollo de las relaciones de ambos países y constituiría un escenario negativo para la consecución de los objetivos en los demás campos de la acción internacional. De ahí el interés en que tanto Ecuador como Perú mantengan estabilidad, pero también en los demás países andinos por la influencia que de hecho tienen sobre nuestros dos países.

El tema de la estabilidad andina, junto con el de la propuesta de una política exterior común con el Perú, son compartidos no sólo por sus implicaciones directas para las partes, sino porque están atravesados por los intereses de Estados Unidos. Por ello, los diferentes factores que podrían alterar la estabilidad regional: democracia, conflicto colombiano y narcotráfico, que a su vez son temas de la agenda de Estados Unidos hacia la subregión, merecen especial consideración.

En razón de que Estados Unidos goza de un poder hegemónico en la región, la magnitud de los problemas, la dimensión de las aspiraciones y la prioridad de las temáticas son dictadas por Washington (Franco 1998: 184-185). Es decir, la política exterior norteamericana es fuente de decisiones para las políticas exteriores de los países andinos, al ser ambos vulnerables a aquélla. “En este sentido, los estadounidenses, entre otras actuaciones, dieron al narcotráfico la dimensión que tiene en la actualidad... y establecieron las características mínimas que debe tener un régimen político para ser considerado democrático” (Franco 1998: 179); bajo esos parámetros se despliegan las políticas del Ecuador y del Perú.

Un punto que surge actualmente, también desde los nuevos intereses norteamericanos, y que podría convertirse en un factor de posible inestabilidad, y, si fuera el caso, ameritar la adopción de políticas comunes, es el terrorismo. Este aspecto ya se ve reflejado en varias resoluciones de los gobiernos de la región condenando los ataques terroristas a Estados Unidos.

Consideramos que los temas de estabilidad andina y política exterior común podrían ser agrupados en un sólo aspecto, bajo el marco de este último. Es así como la crisis política andina, el conflicto colombiano y el narcotráfico, como factores de inestabilidad de la región andina, son aspectos compartidos por las políticas exteriores de los dos países -aunque “han sido procesados en forma aislada a pesar de compartir en general la misma retórica” (Bonilla 1999c: 146) y ante los cuales se hace necesaria la formulación de una política común proactiva, a fin de tener mayor peso y de conseguir respuestas de la política norteamericana.

Así pues, los temas comunes son aquéllos dictados por la agenda internacional de Estados Unidos: “la política exterior norteamericana que tiene una agenda común para los países andinos es un tema compartido por todos ellos, pero no existe en ninguno de los temas de la agenda norteamericana una respuesta concreta” (Bonilla 2000: 156). El hecho de ser temas fijados por los Estados Unidos en su agenda hacia la región, hace de estos temas compartidos por nuestros países. Sin embargo, esta no es la única razón: también son temas comunes porque son percibidos como factores de inestabilidad para la subregión andina y, por tanto, como aspectos que ponen en riesgo la relación de los países y la consecución de sus objetivos

De ahí que el conflicto colombiano, en razón de que constituye una amenaza a la seguridad de los dos países, podría eventualmente generar la adopción de políticas y estrategias comunes frente a peligros similares. Asimismo, un aspecto de política común es la necesidad de desnarcotizar las políticas exteriores de los dos países; esto implica ampliar la relación de los países andinos y, para el presente caso, en especial del Ecuador y del Perú, en sus vinculaciones con Estados Unidos.

Si bien, en el tema del narcotráfico, el comportamiento de los dos países está dado por los parámetros establecidos por los Estados Unidos: políticas de erradicación, interdicción, concesión de preferencias arancelarias a fin de promover cultivos alternativos, o la misma certificación, es necesario tener políticas proactivas frente al tema. Se debe considerar este problema “bajo las características de la dinámica de la economía política. Mientras haya demanda existirá la oferta. La demanda, por otra parte, no podrá controlarse mientras se plantee el problema como un escenario policial o moral, porque es un problema de salud que requiere un enfoque centrado en la persona y en la naturaleza de la sociedad consumidora”⁶⁹, ese es el papel que deberían jugar Ecuador y Perú, con una política común proactiva, aunque en términos más bien generales por las características propias que tiene el fenómeno en cada país.

Una mejor coordinación entre el Ecuador y el Perú y los demás países implicados en el problema del narcotráfico es crucial para contar con argumentos sólidos que les permitan participar en la determinación y desarrollo

69 Ponencia de Adrián Bonilla en el “Taller sobre las relaciones bilaterales entre el Ecuador y el Perú”, viernes 16 de marzo de 2001.

de la agenda que se fija a este respecto en el ámbito internacional. Esto supondría a su vez tener una estrategia que podría consistir en la multilateralización del problema, que salga del actual bilateralismo asfixiante que sesga y pervierte las relaciones con Estados Unidos al narcotizarse las agendas (García-Sayán 1997: 135).

En conclusión, hay aspectos que demandan de una política exterior común, lo cual junto con la existencia de muchos intereses compartidos por su vinculación histórica, cultural, geográfica y por el hecho de adolecer de los mismos problemas (subdesarrollo, deuda externa, etc.), hacen que el Ecuador y el Perú tengan objetivos semejantes. Esta realidad se ha evidenciado en su participación en los foros internacionales y multilaterales -como la ONU, OEA y otros descritos oportunamente- en los cuales han tenido un comportamiento similar y hasta coincidente.

Integración cultural

“Si existe un espacio en el cual Ecuador y Perú han estado profunda y vigorosamente vinculados desde sus orígenes más remotos, ése es el espacio cultural” (Tord 1997: 89). Es por ello que el apelar al fomento de la integración en ese aspecto podría constituir un importante mecanismo de consolidación de la paz y, en general, de mejoramiento de las relaciones bilaterales entre los dos países. Esta es la principal herramienta para propiciar el conocimiento mutuo y la disminución de los niveles de desconfianza, hecho que a su vez facilitaría la consecución de los objetivos de los demás temas de la agenda.

El intercambio cultural, de acuerdo a la orientación dada en el “Taller sobre las relaciones bilaterales entre el Ecuador y el Perú”, está encaminado al establecimiento de una cultura de paz que lleve al cambio de las tradicionales percepciones mutuas y, fundamentalmente, al conocimiento recíproco de los dos países. Con esta finalidad se proponen varios mecanismos como la implementación de políticas educativas comunes y el desarrollo de instrumentos e instituciones de comunicación e intercambio binacional.

Luego de la suscripción de los acuerdos de paz, los temas culturales se han convertido en motivo de tratamiento tanto de los gobiernos como de las sociedades. Se han suscrito varios acuerdos con ese objetivo; entre ellos,

la creación de materias relativas al otro país en el p \acute{e} nsum de estudio de cada uno, el fomento de visitas de estudiantes o la cooperaci \acute{o} n y asistencia entre instituciones educativas, entre otros.

Otro punto fundamental en torno a este tema, y que conduce al mismo objetivo, es el relacionamiento mutuo a trav \acute{e} s del arte. Esta relaci \acute{o} n se facilita por la hist \acute{o} rica vinculaci \acute{o} n art \acute{i} stica que se desarroll \acute{o} tanto desde la \acute{e} poca precolombina como durante el per \acute{i} odo colonial. “Existe un pasado de tres siglos (el per \acute{i} odo de la Colonia) en los que nos encontramos cercanos por haber participado en el desarrollo de lo que se ha dado en llamar arte hispanoamericano o indoamericano, con innumerables elementos de similar origen, parecido desarrollo y excepcionales resultados” (Samaniego 1998:139). En la actualidad, se vienen realizando en los dos pa \acute{i} ses una serie de exposiciones de artistas pl $\acute>a$ sticos, as \acute{i} como el intercambio de experiencias en otros \acute{a} mbitos art \acute{i} sticos como el literario y el musical. Tambi \acute{e} n se ha dado espacio para la cooperaci \acute{o} n y asistencia en la protecci \acute{o} n del patrimonio cultural e hist \acute{o} rico de ambos pa \acute{i} ses. Un ejemplo elocuente en ese sentido es el acuerdo suscrito con ese fin por los alcaldes de las ciudades de Cuenca y Cajamarca.

En conclusi \acute{o} n, las posibilidades de conocimiento mutuo, elemento que garantiza la consolidaci \acute{o} n de la paz y facilita el desarrollo de los dem \acute{a} s aspectos del relacionamiento bilateral mediante el intercambio cultural, es un tema trascendental en la agenda de pol $\acute{i$ tica exterior del Ecuador. “El lugar de todo reconocimiento es la cultura, entendida como la producci \acute{o} n de bienes y conductas, es decir, como ese trasfondo que tiene toda sociedad” (Tinajero 1993: 360).

Temas transversales

Existen igualmente temas de car \acute{a} cter transversal que cruzan y est \acute{a} n presentes en cada uno de los aspectos enunciados para la agenda de pol $\acute{i$ tica exterior y que, por tanto, no pueden dejar de ser considerados al tomarse decisiones en materia de pol $\acute{i$ tica exterior.

Uno de estos temas es el de seguridad que, aunque perdi \acute{o} preeminencia luego de la soluci \acute{o} n del problema lim \acute{i} trofe, no puede ser dejado de lado al tratar las relaciones entre Ecuador y Per \acute{u} . Aunque ahora debe ser en-

focada desde un nuevo ángulo, en tanto “elemento básico que garantiza el desenvolvimiento de los demás aspectos”.⁷⁰ “La seguridad no es únicamente la defensa militar del Estado. La seguridad debe ser entendida en su contenido macro, pues la incertidumbre, la confusión, la desesperanza, la pobreza, la corrupción, el desempleo y la insalubridad en que vive un pueblo afectan a la seguridad. Por lo tanto, éstos y otros factores significan inseguridad” (Sandoval 2000:346). Estos son temas que comprometen la seguridad de los países y a cuya superación se encamina la aplicación de esta agenda de política exterior.

Por otra parte, en el tema de seguridad hay aspectos que podrían eventualmente promover la adopción de políticas exteriores comunes. Entre éstos tenemos el problema colombiano o la creación de dispositivos comunes de seguridad frente al terrorismo, aspectos ambos -y especialmente del primero- que de incrementarse podría afectar a los dos países. “Ambas Fuerzas Armadas enfrentan temas comunes ahora, de ahí que sea del interés ecuatoriano acelerar, monitorear e implementar las medidas de confianza para poder construir una política común de seguridad con proyecciones a una alianza militar de nuevo tipo con el Perú”.⁷¹

La participación de la sociedad civil, fundamental para el eficiente desenvolvimiento de las relaciones bilaterales, es otro importante tema transversal considerado. Se destaca de forma especial la participación de las poblaciones fronterizas y de las comunidades indígenas amazónicas, actores directamente involucrados y sobre quienes la actividad exterior y sus consecuencias tienen mayor influencia.

Las comunidades indígenas de la región amazónica, donde está ubicada buena parte de la frontera entre el Ecuador y el Perú y cuyos espacios se encuentran a ambos lados de la frontera, fueron las poblaciones afectadas de manera más directa por la existencia de un problema territorial que en realidad les era ajeno:

Tras el conflicto fronterizo de 1941 [muchos] viajes fueron suspendidos. Familias y pueblos quedaron separados por el muro invisible... Es-

70 Ponencia del general Marcelo Bonilla en el “Taller sobre las relaciones bilaterales entre el Ecuador y el Perú”, viernes 16 de marzo de 2001.

71 Adrián Bonilla, ponencia citada.

tos pueblos han vivido un perjuicio incuantificable al suspender, contra su voluntad, toda forma de intercambio cultural y familiar con sus consanguíneos y pobladores a lo largo de los afluentes del Amazonas (Viteri Gualinga 1999: 354).

Es por ello que este tema mereció especial atención en la solución global del diferendo limítrofe. En el Pronunciamiento Vinculante de los países garantes se establece en el numeral 8 que: “los miembros de las comunidades nativas de la región podrán transitar libremente entre las zonas ecológicas”; asimismo, el Tratado de Comercio y Navegación contempla que la navegación entre los dos países de las embarcaciones menores de los pobladores, especialmente los nativos, de las zonas fronterizas ecuatorianas o peruanas, se la realizará sin más formalidades que los usos y costumbres locales.

En el proceso de consolidar la paz a través de la profundización de las relaciones, los habitantes de las fronteras conocen, como nadie, que no se tiene que empezar desde cero; que existen las bases fundamentales de una continuidad geográfica, cultural, social, ambiental y económica, capaces de anular las fronteras nacionales (Viteri Gualinga 1999: 355).

Por esta razón, una agenda de política exterior hacia el Perú debe considerar los intereses de esas comunidades y analizar los efectos que su aplicación podría tener sobre las mismas. Cabe señalar que, en el mes de junio de 2001, la UNESCO reconoció al pueblo Zápara, comunidad nativa de la amazonía ecuatoriano-peruana, como una de las “Obras Maestras de Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad”.

Otro aspecto de suma importancia en las relaciones bilaterales es el aspecto ambiental. Ambos países se desenvuelven en buena parte de la región amazónica, espacio biogeográfico de extraordinaria importancia mundial, pero además, gracias a la presencia de la Cordillera de los Andes, que ha sido un factor generador de especiales procesos evolutivos, ha hecho que el Ecuador y el Perú compartan una particular diversidad biológica. De ahí que ambos países integren la lista de los diez países con mayor diversidad del mundo (megadiversos).

Esta riqueza, que constituye un orgullo compartido, es también una responsabilidad para los dos estados. Los ecosistemas no comienzan o terminan necesariamente según los límites políticos y más bien, “la viabilidad a largo plazo de un ambiente natural puede depender más de lo que ocurre

en el país vecino que de lo hecho en el propio” (Suárez de Freitas y Trazegnies 1997: 82). Por tanto, es necesario que los dos países establezcan políticas comunes con miras a su protección y conservación.

La existencia del conflicto fronterizo condicionó y limitó una intervención adecuada y armónica en el manejo racional de los ecosistemas compartidos, además de generar otras consecuencias negativas como, por ejemplo, el deterioro ambiental por el uso de materiales bélicos (Foy Valencia 1998:103). Por ello, la necesidad de la protección ambiental se recogió en el mismo Pronunciamiento Vinculante de los países garantes, en el cual se establecía la creación de dos áreas de protección ecológica en la zona de los enfrentamientos de 1995. Estas áreas en sí mismas son muy reducidas “pero han servido de punto de encuentro simbólico para que peruanos y ecuatorianos comiencen a pensar en una estrategia de cuidado del área” (Bustamante, T. 2000: 141).

El Ecuador y el Perú se han comprometido a tomar acciones encaminadas a la protección y conservación ambiental tanto en el marco de la Comunidad Andina y del Tratado de Cooperación Amazónica -con la Comisión Especial de Medio Ambiente-, como a través de la suscripción de varios convenios internacionales, como el referido a la Diversidad Biológica. No obstante, debido a la gran riqueza biológica que comparten ambos países a lo largo de su frontera amazónica, es necesario un esfuerzo binacional para asegurar la conservación y el desarrollo sostenible de estos recursos; esto sin desconocer, además, la base cultural y poblacional existente, es decir, las comunidades indígenas que habitan en esos ecosistemas.

Como se demuestra, son múltiples los actores y temas que participan y que deben estar contemplados en una agenda internacional del Ecuador hacia el Perú. Las entidades gubernamentales competentes, en calidad de órganos decisores, son los que deben aglutinar y abarcar todos los valores e intereses de los diferentes sectores de la sociedad que actualmente enriquecen la relación con el Perú e incorporarlos en la formulación de una política exterior coherente con la realidad y los objetivos nacionales.

Conclusiones

Desde el inicio de la República la relación con el Perú ha constituido para la política exterior ecuatoriana un aspecto fundamental y, a raíz de la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro, en el más importante, permanente e, inclusive, obsesivo. A partir de la solución del problema territorial, esa característica en las relaciones con el Perú han cambiado, sin embargo, no dejan de ocupar un lugar predominante en la política exterior ecuatoriana. Con la firma de los acuerdos de paz se ha dado un vertiginoso fortalecimiento de las relaciones entre los dos países, lo que ha hecho del Perú el principal socio comercial del Ecuador después de los Estados Unidos. El interés de ambas sociedades de integrarse social y económicamente ha sido el principal factor para la consecución de estos resultados.

La histórica vinculación geográfica y cultural de ambos países, así como el hecho de adolecer de los mismos problemas, ha generado intereses y objetivos comunes; esto ha coadyuvado al rápido acercamiento bilateral que ha cumplido e, incluso, sobrepasado las expectativas y potencialidades invocadas para la solución del diferendo limítrofe.

La superación del problema territorial -en el que se privilegiaba la seguridad, y por ende la política exterior estaba en manos exclusivamente gubernamentales (diplomático-militares)- ha permitido la inclusión de múltiples temas y actores de diferentes sectores de la sociedad en la nueva relación bilateral, así como en la formulación de la política exterior del Ecuador.

Sobre la base de esos nuevos intereses se ha determinado que los aspectos prioritarios en la agenda internacional del Ecuador hacia el Perú son la aplicación plena de los acuerdos de Brasilia y el impulso al desarrollo económico. Sin embargo, dicha agenda contiene también otros temas importantes constituidos, básicamente, por aspectos que ameritarían una política exterior común a fin de garantizar el normal desarrollo de la relación bilateral y la consecución de los demás objetivos. Estos son: los factores que propician una inestabilidad andina (crisis política, narcotráfico, conflicto colombiano), la necesidad de desnarcotizar las agendas frente a las relaciones con los Estados Unidos y la participación conjunta en foros internacionales.

Además, estos temas están íntimamente vinculados con aspectos transversales como la seguridad, que aún mantiene su importancia; la participa-

ción ciudadana, dentro de cual merecen especial mención las zonas fronterizas y los indígenas de la Amazonía, y la protección ambiental; los cuales ameritan también el establecimiento de medidas conjuntas para su tratamiento.

Las políticas exteriores de ambos países y su actividad internacional se han caracterizado siempre, salvo en el tema territorial, por comprender aspectos coincidentes y hasta similares; característica que, una vez superado el único aspecto que los separaba, se hace más evidente. Esto convierte al Ecuador y al Perú en “socios estratégicos”, como los ha calificado el Embajador del Perú en Ecuador Oscar Maúrtua, y su relación es considerada por los gobiernos de ambos países como una “asociación preferencial”.

Para terminar, vale recalcar que la relación con el Perú no ha dejado de ser un tema central para la política exterior ecuatoriana; por el contrario, una vez solucionado el diferendo limítrofe, adquiere mayor importancia en razón de las posibilidades y los beneficios que se presentan para los dos países con la consolidación de la nueva relación bilateral.

Bibliografía

Alegrett, Sebastián

- 1999 “La importancia de los Acuerdos de Brasilia para el proceso de integración andina”, en *Revista Análisis Internacional*, No. 17 julio-diciembre, CEPEI, Lima.

Ayala Lasso, José

- 1995 “Una política internacional de nueva mentalidad”, en (Varios Autores) *Ecuador y Perú: futuro de paz?* Fundación El Comercio, Quito.
- 1998 *Informe a la Nación 1997 – 1998*, Tomo II, MRE, Quito.
- 2000 “Ecuador y Perú construyendo la paz”, en (Varios Autores) *Ecuador y Perú construyendo la paz*. CORDES – OEA, Quito.

Ayala Lasso, José y Ortiz, Benjamín

- 1999 *Informe a la Nación 1998 – 1999*, Tomo I, MRE, Quito.

Ayala Mora, Enrique (editor)

- 1983 *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 4, Corporación Editora Nacional, Editorial Grijalva, Quito.

Bákula, Juan Miguel

- 1999 “Perú y Ecuador: Historia del futuro”, en *Revista Análisis Internacional*, No. 17 julio – diciembre, CEPEI, Lima.

Barbé, Esther

- 1995 *Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid.

Basombrió, Ignacio

- 1998 “Perú – Ecuador: elementos para una agenda económica” en (Varios Autores) *Diálogo Ecuador-Perú*, Corporación Editora Nacional – Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

Bonilla, Adrián

- 1993 *Las sorprendentes virtudes de lo perverso. Ecuador y narcotráfico en los 90*, FLACSO – Ecuador, Quito.

- 1998a “Las relaciones entre Ecuador y los Estados Unidos: entre el sobresalto y la rutina”, en Franco, Andrés (editor) *Estados Unidos y los países andinos, 1993 – 1997: poder y desintegración*, Pontificia Universidad Católica Javeriana, Bogotá.

- 1998b “Las negociaciones Ecuador-Perú: luz al final del túnel?”, *Revista ICONOS* No. 5 agosto, FLACSO, Quito.

- 1998c “Identidades, conflicto y negociación entre Ecuador y Perú” en *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, FLACSO – Nueva Sociedad, Caracas.

- 1999a “Fuerza, Conflicto y Negociación. Proceso político de la relación entre Ecuador y Perú”, *Ecuador y Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto*, FLACSO – Ecuador DESCO Perú, Quito.

- 1999b “The Ecuador-Peru dispute: The limits and Prospects for Negotiation and Conflict” en Marcella, Gabriel y Downs, Richard (editores) *Security Cooperation in the Western Hemisphere: Resolving the Ecuador-Peru Conflict*, North-South Center Press, University of Miami.

- 1999c Comentarios al I Foro Peruano-Ecuatoriano “La Integración Binacional: Construyendo un Futuro Común” en *Revista Análisis Internacional*, CEPEI. No. 17 julio – diciembre, CEPEI, Lima.

- 2000 “Difíciles afectos: multilateralismo e interdependencia en la región andina” en Rojas Aravena, Francisco (Editor): *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*, FLACSO, Nueva Sociedad, Caracas.
- Bustamante, Fernando
- 1998 “Conversaciones de paz, opinión pública y coyuntura política en el Ecuador”, abril, s.e., s.c.
- Bustamante, Teodoro
- 2000 “El espacio amazónico fronterizo entre Ecuador y Perú. Perspectivas para su manejo”, en (Varios Autores) *Ecuador y Perú construyendo la paz*, CORDES – OEA, Quito.
- Calmet Mujica, Diego
- 1998 “Realidad y Potencial del intercambio comercial entre el Ecuador y el Perú”, *Revista Análisis Internacional*, N° 15, julio-diciembre, CEPEI, Lima.
- 2000 “El espacio amazónico fronterizo entre Ecuador y Perú. Perspectivas para su manejo”, en (Varios Autores) *Ecuador y Perú construyendo la paz*, CORDES – OEA, Quito.
- Carranza, José Antonio
- 1999 *La vigencia del Protocolo de Río de Janeiro y el proceso de paz. La solución del problema ecuatoriano-peruano*, Tesis Doctoral, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito.
- Carrión, Francisco
- 1989 *Política Exterior del Ecuador. Evolución, teoría y práctica*, Imprenta FEPP, segunda edición, Quito.
- Clinton, William
- 1996 *Informe sobre el Estado de la Unión*.
- Cornejo, Boris
- 1993 “La integración fronteriza ecuatoriano-peruana y sus perspectivas” en *Ecuador y Perú: vecinos distantes* CORDES – PNUD, Quito.
- 2001 Declaración Conjunta de los Presidentes Gustavo Noboa y Alejandro Toledo, 17 de octubre de 2001.
- Deustua, Alejandro
- 1990 *Tres aproximaciones a la seguridad externa del Perú*, CEPEI, Lima.

Fernández de Córdova, Marcelo

- 1998 *Itamaraty. Seiscientos veintisiete días por la paz*, V&O Gráficas, Quito.

Ferrero Costa, Eduardo

- 1998 “El proceso para la ejecución plena del Protocolo de Río de Janeiro”, en *Revista Análisis Internacional* No. 15 julio – diciembre, CEPEI, Lima.

Foy Valencia, Pierre

- 1998 “Consideraciones ambientales sobre el área de conflicto fronterizo entre Perú y Ecuador”, en *Perú – Ecuador: entre la guerra y la paz*, DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Lima.

Franco, Andrés

- 1998 “Las relaciones entre los países andinos y Estados Unidos: una visión comparativa”, en Franco Andrés (editor) *Estados Unidos y los países andinos 1993 – 1997: poder y desintegración*, Pontificia Universidad Católica Javeriana, Bogotá.

Fundación Hurtado Mata

- 1998 *Paz con dignidad II. Los documentos de la paz*, Gráficas Ortega, Quito.

García Sayán, Diego

- 1997 “Narcotráfico: problemas semejantes y espacios de cooperación”, en (Varios Autores) *Ecuador – Perú: Una armonía necesaria*, PROMPERU – Instituto Apoyo, Lima.

Huntington, Samuel

- 1998 “Intereses exteriores y unidad nacional” en *Revista Política Exterior* No. 61, enero-febrero, Madrid.

Hurtado, Oswaldo

- 1995 “En búsqueda de una solución”, en (Varios Autores) *Ecuador y Perú ¿futuro de paz?* Fundación El Comercio, Quito.

Keohane, Robert

- 1988 *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

- Keohane, R. y Nye Joseph
1988 *Poder e Interdependencia*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Kissinger, Henry
1996 *Diplomacia*, Fondo de Cultura Económica, tercera reim-
presión, México.
- Langley, Lester
1989 “La Guerra Fría en las Américas” en *América y las Améri-
cas: los Estados Unidos en el Hemisferio Occidental*, Deniver
ediciones, Buenos Aires.
- Leoro Franco, Galo
1996 *Informe a la Nación 1995-1996*, Tomo II, Ministerio de
Relaciones Exteriores, Quito.
- Luna Tobar, Alfredo
1994 *Derecho Territorial Ecuatoriano*, Ministerio de Relaciones
Exteriores, cuarta edición, Quito.
1996 “Vigencia e inejecutabilidad del Protocolo de 1942”, en la
Revista de la Academia Diplomática “Antonio J. Quevedo”,
No. 1, mayo, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito.
- Maurtua, Óscar
2000 *Las nuevas relaciones bilaterales Perú – Ecuador*, Depart-
amento de Relaciones Públicas de Petróleos del Perú, Lima.
- Mena, Carlos Eduardo
1989 *Toma de decisiones y políticas. Algunas aplicaciones a la polí-
tica exterior*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Mercado Jarrín, Edgardo
1989 *Un sistema de seguridad y defensa sudamericano*, CEPEI, Lima.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador
1971 *Política Internacional del Estado Ecuatoriano*, MRE, Quito.
1991 *El problema territorial ecuatoriano-peruano*, MRE, 3ra. Edi-
ción revisada, Quito.
1992a *Libro Blanco*, MRE, Quito.
1992b *Posiciones adoptadas por el Ecuador desde la suscripción del
Protocolo de Río de Janeiro*, MRE, Quito.
2001a Información de la Dirección General de Promoción Eco-
nómica.

- 2001b Información de la Dirección General de Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú
Página web. Disponible en www.rree.gob.pe consultada el 16 de octubre de 2001
- Miño Grijalva y Marchán, Carlos
1983 “La economía de las Real Audiencia de Quito, siglo XVII” y “Economía y sociedad durante el siglo XVIII”, respectivamente, en Ayala, Enrique (editor) *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 4, Corporación Editora Nacional, Quito.
- Moeller Freile, Heinz
2000 *Informe a la Nación 2000*, MRE, Quito.
- Montville V., Joseph
s.f. “El transnacionalismo y su papel en la diplomacia de Segunda Vía”, capítulo 10 de *Propuestas de Paz. Un mapa intelectual*, editado por W. Scott Thompson - Kennet Jensen y Smith, Richard y Schraub, Kimber, Instituto de Paz de Estados Unidos, Washington D.C.
- Moon, Bruce
1987 “The Foreign Policy of the Dependent State” en *International Studies Quarterly*, No. 27 Blackwell Publishers, Malden.
- Pearson, Frederic y Rochester, Martin
2000 *Relaciones Internacionales. Situación global en el siglo XXI*, Mac Graw Hill, cuarta edición, Bogotá.
- Pons Muzzo, Gustavo
1994 *Estudio histórico sobre el Protocolo de Río de Janeiro*, Lima.
- Rojas Aravena, Francisco
1997 “América Latina: alternativas y mecanismos de prevención en situaciones vinculadas a la soberanía territorial” en *Revista Paz y Seguridad en las Américas*, FLACSO – Chile, No. 14 - octubre, Santiago de Chile.
1999 “Crisis Ecuador-Perú: un desafío a la seguridad hemisférica”, en Bonilla, Adrián (editor) *Ecuador-Perú: Horizontes de la negociación y el conflicto*, FLACSO, Ecuador DESCO Perú, Quito.

Russell, Roberto

- 1998 *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, GEL, Buenos Aires.

Salgado, Germánico

- 1993 “Las relaciones económicas Ecuador-Perú: comercio - integración y cooperación”, en (Varios Autores) *Ecuador y Perú: vecinos distantes*, CORDES – PNUD, Quito.
- 1998 “Integración” en (Varios Autores) *Diálogo Ecuador – Perú*, Corporación Editora Nacional – Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

Samaniego, Filoteo

- 1998 “Aspectos culturales del arte colonial y de la preservación del patrimonio cultural” en (Varios Autores) *Diálogo Ecuador – Perú*, Corporación Editora Nacional – Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

Sandoval, Telmo

- 2000 “Confianza y seguridad entre Ecuador – Perú” en (Varios Autores) *Ecuador y Perú construyendo la paz*, CORDES – OEA, Quito.

Scott Palmer, David

- 1997 “Oportunidades perdidas y un nacionalismos equivocado: continuos desafíos para los esfuerzos multilaterales de paz en el conflicto fronterizo Ecuador-Perú”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 39 No. 39, North – South Center Press, University of Miami.
- 1998 “Las relaciones entre Estados Unidos y Perú durante los gobiernos del Presidente Clinton”, en Franco, Andrés (editor) *Estados Unidos y los países andinos 1993-1997: poder y desintegración*, Pontificia Universidad Católica Javeriana, Bogotá.
- 1999 “El conflicto Ecuador-Perú: El papel de los Garantes”, en Bonilla, Adrián (editor): *Ecuador-Perú. Horizontes de la negociación y del conflicto*, FLACSO-DESCO, Quito.

Smith, Peter

- 2000 *Talons of the Eagle*, Oxford University Press, New York

St. John, Ronald Bruce

- 1999 “Las relaciones Ecuador y Perú: Una perspectiva histórica” en Adrián Bonilla (Editor) *Ecuador y Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto*, FLACSO-DESCO, Quito.

Suárez De Freitas, Gustavo y Trazegnies, Fernando

- 1997 “El turismo, la ecología y los recursos naturales” en (Varios Autores) *Ecuador – Perú: una armonía necesaria*, PROMPERU – Instituto Apoyo, Lima.

Terry, Robert

- 1972 *Ecuadorian foreign policy, 1958 – 1968: as reflected in the Organization of American States and the United Nations*, University Microfilms, a XEROX Company, Ann Arbor. Michigan.

Tinajero, Fernando

- 1993 “El sustento socio-cultural de las relaciones entre el Perú y el Ecuador”, en (Varios Autores) *Ecuador y Perú. Vecinos distantes*, CORDES – PNUD, Quito.

Tobar Donoso, Julio

- 1941 *Informe a la Nación 1940-1941*, MRE, Quito.
1982 *La invasión peruana y el Protocolo de Río*, Banco Central del Ecuador, primera reimpresión, Quito.

Tobar Donoso, Julio y Luna Tobar, Alfredo

- 1994 *Derecho Territorial Ecuatoriano*, Ministerio de Relaciones Exteriores, cuarta edición, Quito.

Toche, Eduardo

- 1998 “El conflicto con el Ecuador y la política interna” en *Perú – Ecuador: entre la guerra y la paz*, DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Lima.

Tord, Luis Enrique

- 1997 “Ecuador y Perú: Una histórica comunidad cultural”, en (Varios Autores) *Ecuador – Perú: Una armonía necesaria*, PROMPERU – Instituto Apoyo, Lima.

Valencia, Luis

- 1988 *Conflicto territorial ecuatoriano-peruano*, Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito.

1993 “La convergencia de las políticas exteriores del Ecuador y del Perú”, en (Varios Autores) *Ecuador y Perú, vecinos distantes*, CORDES, Quito.

Viteri Gualinga, Carlos

1999 “Fronteras y pueblos indios”, en Bonilla, Adrián (editor) *Ecuador y Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto*, FLACSO – DESCO, Quito.

Waltz, Kenneth

1986 *Teoría de la Política Internacional*, GEL, Buenos Aires.

Otras fuentes

Diario Gestión, Lima.

Semanario “Líderes”, *Diario El Comercio*, Quito.

La agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos

Katalina Barreiro S.

Relaciones Estados Unidos y América Latina

Durante la Guerra Fría, la agenda de Estados Unidos hacia América Latina fue diseñada sobre los parámetros teóricos realistas que sitúa a los Estados unitarios, que compiten por poder, como los actores únicos y exclusivos del sistema internacional. Esta agenda estuvo marcada por el tema de seguridad, bajo el supuesto de que el verdadero peligro que amenazaba a la región consistía en la expansión comunista. Las instituciones internacionales como la OEA, en el contexto regional, eran el reflejo de la presencia hegemónica norteamericana frente a la posibilidad de esta expansión comunista en el continente. En 1948, se crea el TIAR con el fin de establecer un sistema continental de seguridad frente a la posibilidad de la invasión externa.¹ En este contexto, la relaciones tradicionalmente asimétricas mantenidas entre América Latina y los Estados Unidos han establecido una agenda continental reactiva frente a los intereses norteamericanos.

Para inicios de la década de los ochenta, en la región se presenta la crisis de la deuda: la inversión social se paraliza frente a las obligaciones que los gobiernos mantenían con la banca internacional y el proceso inflacionario lleva a una crisis aguda de las economías de los países latinoamericanos.²

1 Wesley Fyer, "Defining and Refocusing US Policy toward Latin America", Texas KANSAN, 2001. Disponible en: www.wtvi.com/wes, [Consultada el 27 de junio del 2001]

2 Ibid.

El modelo de desarrollo estatal comienza a sufrir cuestionamientos y la urgencia por regímenes democráticos que promuevan reformas estructurales adquiere vigencia.³ La tradicional posición del Estado promotor del fortalecimiento de los mercados internos mediante medidas proteccionistas del sector productivo privado fue considerada la causa para el desastre económico de la denominada “década pérdida”.

El Consenso de Washington, a finales de la década, es promovido por la administración Bush con el fin de enunciar las nuevas directrices que establecerían la agenda regional orientada hacia el libre mercado y la democracia. Las principales prescripciones para una agenda con énfasis en el tema económico planteaba tres aspectos fundamentales:

- La revisión y la reducción del papel y el tamaño del Estado mediante la práctica de una disciplina fiscal y del retiro de subsidios sociales y otras regulaciones que impidiesen el libre desarrollo de la competitividad privada y del mercado.
- El apoyo a las actividades desarrolladas por el sector privado, ya sea mediante los procesos de privatización de empresas del sector público, de subsidios y de la promoción de condiciones que promuevan el ingreso de capital extranjero.
- Revisión de medidas que fortalezcan el mercado libre, como la eliminación de barreras arancelarias, con el fin de promover la exportación de productos terminados a precios competitivos.

Tanto la crisis económica de los ochenta como el Consenso de Washington promovieron una tendencia política hacia el libre comercio, lo cual implicaba promover y reforzar los procesos de integración regional con el objetivo de facilitar el mercado de productos, servicios y capitales.

Con el fin de la Guerra Fría, la agenda norteamericana reorientó el tema de seguridad militar frente a la amenaza comunista hacia la inclusión de temas económicos, sociales y humanitarios. Se incorporaron aspectos como la democracia, la libertad de los mercados y el bienestar humano frente a los nuevos peligros de la seguridad como narcotráfico, el terrorismo, la delincuencia y el medio ambiente.

3 “Latin America regimes became economically handicapped because overwhelming debt burdens, and government bureaucracies became even more bloated and inefficient. Governments printed more money in an attempt to meet financial obligations”. (Ibid.)

No single hierarchy describes adequately a world politics with multiple structures. The distribution of power in world politics has become like a layer cake. The top military layer is largely unipolar, for there is no other military power comparable to the United States. The economic middle layer is tripolar and has been for two decades. The bottom layer of transnational interdependence shows a diffusion of power (Nye 1992:88).

La democracia liberal se muestra como el rostro renovado de la política exterior norteamericana. Es el inicio de un discurso idealista de principios universales que regirían el sistema anárquico internacional.⁴

Las cumbres presidenciales se convierten en el mecanismo de diseño y proclamación de la política exterior regional. La OEA, organismo que había permanecido olvidado durante la década de los ochenta, redefine su papel para América Latina, instituciones de seguridad como el TIAR quedan olvidadas y la democracia se convierte en el ideal que garantiza la seguridad así como el bienestar de las naciones.

En 1991, mediante la Declaración de Santiago, la OEA se convierte en la institución custodia de la democracia en la región llegando a considerar que si uno de los países miembros rompiera el sistema democrático, debía ser sancionado por la comunidad internacional que conforma este organismo. El compromiso moral de respeto a los principios democráticos fue convertido en una obligación normativa.

The Santiago resolutions were path breaking in two ways: first, they obligated hemisphere governments to take action against violations of the democratic order anywhere in the region; second, such action was to be triggered solely by events within a country regardless of international repercussions (Kalveren 2001: 127).

La Declaración de San Antonio, efectuada en la ciudad del mismo nombre en 1992, fue la cumbre de presidentes andinos con el presidente Bush, sobre la base de la Declaración de Cartagena de 1990. Su objetivo principal fue el diseño de una estrategia integral y multilateral para el combate a la

4 "Latin American countries are takers, instead of makers, of international policy. They have relatively little influence in international institutions. They will continue to participate in the international institutions, but mostly defensively" (Keohoane 2001: 211).

producción, tráfico, consumo y otros delitos provenientes de las actividades del narcotráfico, como el lavado de dinero.

La agenda para la región andina incorpora el tema del narcotráfico como uno de los principales dentro de las relaciones con Estados Unidos. Este tema que es enfocado desde la perspectiva de la oferta y el daño moral que causa a la institucionalidad de la democrática de estos países así como una amenaza a la humanidad.

Las drogas inducen a la violencia y a la farmacodependencia, constituyen una amenaza a las instituciones democráticas y un desperdicio de recursos económicos y humanos que podrían ser canalizados en beneficio de nuestras sociedades. Vemos con agrado los avances alcanzados durante los últimos dos años en reducir la producción y la demanda de cocaína, en disminuir los cultivos para fines ilícitos, en ejecutar los programas de desarrollo alternativo y en dismantelar y desbaratar las organizaciones transnacionales dedicadas al tráfico ilícito de drogas, así como sus redes de respaldo financiero. La estrecha cooperación entre nuestros gobiernos y la voluntad política de los mismos han dado como resultado un aumento alentador en la incautación de drogas y en la eficacia de las acciones de la aplicación de la ley.⁵

La pobreza de la región fue identificada como la causa esencial para el desarrollo de estas actividades ilícitas así como para la baja institucionalidad democrática. Por esta razón, la cooperación presentada por Estados Unidos a la región incluía desde la reestructuración política-judicial hasta el desarrollo alternativo.⁶

La primera Cumbre de las Américas, la de Miami, impulsada por el presidente Clinton en diciembre de 1994, delineó la agenda de la región para el nuevo siglo; las cumbres de Santiago y de Québec, por su parte, representaron refuerzos en el mismo sentido. A partir de las Cumbres, los nuevos temas regionales son: democracia, promoción del desarrollo, integración regional, protección ambiental y libre mercado.

5 Declaración de San Antonio, Texas (1992). Disponible en: www.conace.cl/institucional/decsan%20antonio

6 Según la Declaración de San Antonio, el desarrollo alternativo se trataba de un programa de capacitación y asistencia técnica para el reemplazo de los cultivos de coca por otros.

Sin embargo, el tema que ha marcado la agenda regional en esta década ha sido el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), que debe consolidarse hasta el año 2005.⁷ Esta iniciativa, presentada por el presidente Bush, en 1990, obligó a abandonar la diferenciación realista entre agenda doméstica y exterior para diseñar una agenda condicionada entre prácticas democráticas domésticas, de respeto a los derechos humanos, de apertura de mercados y de fomento de la democracia, que permitiera la visión de una zona de comercio en el contexto de la globalización. De allí la necesidad de impulsar procesos de integración regional que garanticen el desarrollo del libre comercio mediante la cultura de la democracia, el impulso hacia la inversión privada y el desarrollo del mercado.

Under the Clintonsque rubric of “reinventing government”, one series of recommendations called for attacks on corruption and drug trafficking. A second series focused on the strengthening of financial linkages and the promotion of free trade, to be based upon the principles of “open regionalism”. And a third category, under the always-elastic label of “sustainable development”, envisioned commitments in the areas of public health, education, resource management, and environmental protection...⁸

La Cumbre de Santiago de 1998 tuvo como antecedentes la crisis financiera de México y la de Brasil. Con estas crisis, que afectaron a las economías más grandes y consistentes de la región y transmitieron su costo al resto de países de América Latina, conduciendo a un mayor empobrecimiento, la región había evidenciado su vulnerabilidad en la era de la interdependencia. La democracia y el libre comercio no habían mostrado sus bondades aún.

En Santiago, el presidente Clinton recalcó el compromiso norteamericano con el ALCA, a pesar de haber perdido el apoyo del Congreso de su país en 1997, “fast track”,⁹ debido a la oposición de los sindicatos indus-

7 “And in December 1993 Vice President Gore pronounced his vision of Western Hemisphere Community of Democracies’ that would consolidate political and economic harmony throughout the region, with NAFTA as ‘A starting point’” (Smith 2000: 264).

8 Ibid. p. 267.

9 La legislación de Estados Unidos establece que en materia de tratados de comercio, el Congreso debe aprobar de manera completa todo el contenido del tratado ya que de existir algún tema considerado como de discusión que requiera una enmienda, se considera vetado.

triales públicos y de servicios norteamericanos; estos sindicatos consideraban que los requerimientos que se estipulaban para consolidar el libre comercio en la región atentaban contra las medidas proteccionistas que los beneficiaban.

La nueva administración republicana de George Bush, 2001, proyectaba un escenario de cambio dentro de la agenda para América Latina que se había mantenido desde Miami y que se encontraba a puertas de ser reformada o confirmada en Québec. Por una parte, había mostrado que su interés en la región era México, tanto por el NAFTA como por las certificaciones al comercio impuestas para combatir el narcotráfico. Por otra parte, su equipo de trabajo en materia de relaciones internacionales carecía de experiencia en temas relacionados con América Latina.

La Cumbre de Québec, 2001, fue el escenario de la ratificación del compromiso estadounidense de impulsar el área de comercio más grande del planeta, cuya aprobación por parte del Congreso norteamericano, aún está gestionando el Presidente Bush; esta gestión se basa en el reconocimiento de los valores y el cumplimiento de los principios de la democracia pues el área de comercio supondría una relación de interdependencia entre desarrollo, pobreza y democracia. El tema del narcotráfico volvió a ser el eje de la seguridad hemisférica: se atenta contra la democracia mediante el tráfico ilícito de drogas, el lavado de dinero y el crimen organizado.

En el caso de la región andina y a pesar de la existencia de un organismo de integración regional como es la Comunidad Andina, las relaciones que mantiene Estados Unidos son de tipo bilateral con cada uno de los países miembros. Su agenda para la región andina, en concordancia con la que mantiene para América Latina, gira alrededor de dos temas fundamentales: la democracia y el narcotráfico. El primero dentro de los ideales liberales de una cultura universal del respeto, y el segundo como un tema de seguridad hemisférica. Los nuevos términos de la seguridad son orientados hacia el bien de la democracia, tema que es promovido y tutelado por la institucionalidad continental, la OEA.

La inclusión del tema del narcotráfico dentro de la agenda norteamericana no es reciente: ya para la década de los setenta se convirtió en una preocupación atacar la oferta de narcóticos mediante la destrucción de sembríos y la intersección de barcos y de cualquier otro medio de transporte de la droga (Smith 2000:286). Durante la presidencia de Reagan, en los años

ochenta, se declaró la “guerra a la droga” rebasando el problema social que causaba su consumo en Estados Unidos y transformándolo en un tema de seguridad nacional por atentar contra la soberanía norteamericana; así lo manifestó William J. Bennet, representante de la Oficina de Políticas de Control de Drogas de Estados Unidos.

The source of the most dangerous drugs threatening our nation is principally international. Few foreign threats are more costly to the U.S. economy. None does more damage to our national values and institutions and destroys more American lives. While most international threats are potential, the damage and violence caused by the drug trade are actual and pervasive. Drugs are a major threat to our national security (Smith 2000: 287).

En 1986, mediante el Acta de Asistencia Extranjera o certificación aprobada por el Congreso estadounidense, la guerra contra la droga había creado un mecanismo de condicionamiento -relación de asimetría entre la vulnerabilidad de la región y el hegemónico- de las relaciones exteriores de Estados Unidos con los países de la región. Con este mecanismo, toda asistencia y relación económica entre Estados Unidos y los países de América Latina dependería de la evaluación unilateral estadounidense del nivel de cooperación de estos actores en la guerra contra la droga. Así, con el fin de combatir la oferta de narcóticos, Colombia fue sancionada en 1996 y 1997, el año siguiente lo fue México.

El tema del narcotráfico es predominante en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina y, más que con el resto de países, con los de la región andina. Tradicionalmente, Washington ha manejado su política exterior sobre este tema mediante tratados bilaterales a pesar de tener una organización regional, salvo en temas arancelarios establecidos en Acta de Preferencias Andinas de 1991; esta Acta garantiza privilegios arancelarios para los productos de la región a cambio de la colaboración para la lucha contra el fenómeno de narcotráfico.

La nueva administración Bush generó expectativas respecto a la política exterior con la región andina en relación al Plan Colombia, ya que la conformación de su equipo de trabajo en temas de defensa, es producto de la escuela de la Guerra Fría, mostrando gran desconocimiento sobre la proble-

mática de la región.¹⁰ A pesar de ello, la política exterior de Estados Unidos para la región mantuvo una agenda similar a la que Clinton había diseñado.

A partir del 11 de septiembre del 2001, con el atentado terrorista al World Trade Center, el tema seguridad vuelve a adquirir relevancia bajo la mira del terrorismo. Si bien en abril de 1996 se suscribió la Declaración de Lima para la prevención, combate y eliminación del terrorismo por parte de los países miembros de la OEA, la amenaza que podrían ejercer actores no estatales sobre la seguridad regional, salvo las actividades de narcotráfico, no había sido considerada de vital importancia dentro del diseño de la política exterior norteamericana ni continental frente al reto de consolidar un área del libre comercio hemisférica.

Frente a la destrucción de uno de los símbolos de la democracia liberal, tanto la necesidad de un nuevo lineamiento de seguridad hemisférica así como la resurrección de instrumentos de seguridad han tomado vigencia frente al nuevo enemigo llamado terrorismo en la agenda del presidente Bush.¹¹ El tema de la seguridad adquiere una connotación civilizatoria, mediante su relación íntima con el ejercicio de la democracia regional, sustentada por la inclusión de la cláusula democrática, días antes del atentado,¹² como requisito indispensable para integrar la OEA, frente a la existencia del

10 The members of the new foreign policy team are certainly smart, but they have shaped by a cold war mentality that reflects how the world looked over a decade ago. Given most Latin Americans experience with U.S. policy during that time period, this gives some cause for alarm. Ver: Coletta Youngers, "Bush's Foreign Policy in Latin America: Colombia and U.S. Drug Policy", The Republican Rule, 2001. Disponible en : www.foreignpolicy-infocus.org/pdf/gac/01110bushlatamer.pdf, [Consultada el 5 de julio del 2001]

11 "The true threats" facing the United States, its friends and allies, come not from Russia but from the terrorist nations- the rogue nations-that are developing weapons of mass destruction, President Bush says. Ver: Departamento de Estado de Estados Unidos, "True Threats" Facing U.S. From Terrorism Nations", 2001. Disponible en: www.usinfo.state.gov/topical/pol/terror/01092116.htm [Consultada el 5 de agosto de 2001]

12 Just 10 days ago, and another world ago, we were all assembled in Lima for a special session of the OAS. It was to be a happy and historic occasion for our hemisphere. We were adopting our democratic charter in an unprecedented demonstration of shared political will. A few months earlier in Quebec, at the Summit of the Americas, our leaders had set the goal of establishing a free trade area embracing all of our democracies. Never had our hemisphere been closer in values and in common vision at that time of the future that lay before us as we looked forward from Quebec and as we looked forward from Lima. Ver: Departamento de Estado de Estados Unidos, "Secretary Powell Addresses Organization of American States", 2001. Disponible en: www.usinfo.state.gov/topical/pol/terror/01092116.htm [Consultada el 21 de septiembre de 2001]

terrorismo. El daño causado es entendido como una agresión a todo aquel que ejerza los fundamentos occidentales democráticos frente a la violencia del terrorismo de Oriente.

Much has been made (of the idea) that it was an attack against an American interest, the World Trade Center and the Pentagon. But, in fact, it was an attack against civilization. Some 80 nations lost citizens interest, the World Trade Center. They struck home- my home- your home, my nation's capital and democracy's oldest home in our hemisphere, and New York City, the trading house of the world . Truly, this attack against one of us was an attack against all of us.¹³

Si la agenda de la post-Guerra Fría había mostrado nuevos temas de carácter político y comercial, la Declaración de Lima de 1996, ya plantea la tipificación del terrorismo como una de las amenazas frente a la democracia y al mantenimiento de la estabilidad social y política regional; se llega incluso a conformar el Comité Interamericano Contra el Terrorismo con el fin de prevenir, combatir y eliminar toda actividad de estas características.

...Terrorism, as a serious form of organized and systematic violence, which is intended to generate chaos and fear among the population, results in death and destruction and is a reprehensible criminal activity.¹⁴

La vulnerabilidad de la seguridad de los Estados Unidos frente al atentado terrorista y la posibilidad de que organizaciones relacionadas con estas actividades operen en países como Uruguay, Paraguay, Ecuador, Brasil y Colombia presentan un posible escenario de terrorismo regional.¹⁵ Ello ha con-

13 Departamento de Estado de Estados Unidos, "Secretary Powell Addresses Organization of American States", 2001. Disponible en: www.usinfo.state.gov/topical/pol/terror/01092116.htm [Consultada el 21 de septiembre de 2001]

14 Declaration of Lima to Prevent, Combat and Eliminate Terrorism (1996). Disponible en: www.oas.org/juridico/english/Docu6.htm, [Consultada el 20 de septiembre 2001]

15 "Even if the investigations fail to find any links to the attackers, they will produce a clearer picture of potential terrorist threats in Latin America to regional and U.S. security interests. Unfortunately, they will also reveal the deficiencies and shortcomings of Latin American security agencies in combating international terrorism". Search Extends to Latin America, Stratfor, 2001. Disponible en: www.stratfor.com/home/0109192150.htm, [Consultada el 15 de septiembre del 2001]

llevado a una reacción hemisférica de búsqueda de reactivación o de nuevos mecanismos que garanticen protección al continente de este nuevo enemigo. El TIAR, abandonado en la década de los noventa por temas como la democracia y el libre comercio, vuelve a ser sugerido como un mecanismo de mantenimiento de la paz.

Considering that the conduct of terrorist acts, as well as the direct and indirect support for such acts, is not compatible with the effective exercise of representative democracy, and that representative democracy is indispensable for the stability, peace, and development of the Americas [...] Considering that the Government of the Federative Republic of Brazil, in its note No. 220 dated September 17, requested the convocation of the Organ of Consultation to consider, in accordance with that Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance, the measures that should be taken to maintain¹⁶

Según Bush, en el nuevo siglo, el escenario de la política exterior norteamericana para la región sería el de la consolidación de una área unida por el libre comercio y por la consolidación de la democracia como régimen político. El atentado de septiembre produjo un nuevo cambio hacia el tema de seguridad, que retornó a la visión realista de una agenda jerarquizada bajo el liderazgo de este interés. Con ello, procesos como la integración comercial hemisférica, ALCA, frente a la guerra contra el terrorismo -que al parecer podría tener sitios de entrenamiento y operaciones en la región-¹⁷ podrían paralizarse. Ello haría a la región más vulnerable tanto en términos económicos como políticos.

El impulso de la zona de libre comercio conlleva procesos de legislaciones para el libre tránsito de mercaderías y de personas, procesos que con-

16 OAS, Text: "OAS Member States Invoke Rio Mutual Defense Treaty", 2001. Disponible en: www.usinfo.state.gov/topical/pol/terror/0192003.htm [Consultada el 22 de septiembre del 2001]

17 "The Bush administration has asked the governments of Brazil and Paraguay to investigate the movements of Palestinians and other Arab nationals on the Brazil-Paraguay border, the BBC reported. Investigators are focusing mainly on Ciudad del Este on Paraguay "triple frontier" with the Argentina and Brazil, where individuals associated with Hezbollah, the Islamic Jihad and other Islamic extremist groups have operated since the early 1990s". Search Extends to Latin America, Stratfor, 2001. Disponible en: www.stratfor.com/home/0109192150.htm, [Consultada el 15 de septiembre del 2001]

trastarían con la necesidad de establecer mecanismos de seguridad que propicien un endurecimiento de los filtros de ingreso de productos y de personas. Por otra parte, América Latina no se ha caracterizado por la existencia de economías fuertes y estables, sino más bien por una relación comercial dependiente -principalmente del mercado norteamericano- que, frente a una posible recesión, supondría una crisis económica para la región acompañada de desestabilizaciones sociales y políticas.

The region's capital crunch during the coming year will be compounded by the three additional factors: a recession in the United States that likely will persist until mid- 2002 at least, simultaneous downturns in Europe and Japan and a sep drop in foreign direct investment flows into Latin America. This will hurt manufacturing output and employment across the region and weaken export growth, making it more difficult for many countries to finance their current account deficits and cover their debt payment obligations."¹⁸

El nuevo escenario de la política americana de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico parecería mostrar un cambio en el diseño de la agenda para la región sobre los nuevos parámetros de la seguridad.

Relaciones Estados Unidos y la Región Andina

La importancia que ha adquirido la región andina para la agenda norteamericana en la última década podría responder al interés de la política exterior de Washington hacia temas como democracia y narcotráfico. En relación al primer aspecto, la región se ha caracterizado por una baja institucionalidad democrática así como por la inestabilidad gubernamental lo cual podría amenazar al proyecto de un área de libre comercio hemisférica. En relación al segundo, la zona representa la mayor proveedora de coca para el mercado norteamericano.

A continuación expondremos la agenda de Estados Unidos para la región y estableceremos una escala de jerarquías de sus distintos puntos con

18 Attacks Impacting Latin American Growth, 2001. Disponible en: www.stratfor.com

el fin determinar aquéllos que son prioritarios para a región. De este modo, pretendemos entender cómo se desarrolla la política exterior tanto desde la perspectiva de los países de la región andina como desde la perspectiva de Washington; podremos así determinar cuáles son los temas de interés para los países andinos con respecto a Estados Unidos y cómo se ha desenvuelto su relación con Washington.

Mecanismos de la política exterior de Estados Unidos

La agenda norteamericana se caracteriza por la interrelación global de sus temas lo que hace que distintos aspectos se hallen condicionados por un tema central. Si bien hasta el momento del atentado al World Trade Center, Estados Unidos era el gran impulsador del libre comercio -cuyo desarrollo había condicionado al cumplimiento de temas como democracia, respeto de los derechos humanos o la conocida certificación otorgada a los países por la lucha contra el narcortráfico- el nuevo escenario podría determinar que la agenda para la región andina gire alrededor del tema seguridad y las operaciones terroristas.

En la última década, la agenda hemisférica de Estados Unidos ha sido planteada y diseñada mediante el mecanismo de las cumbres presidenciales que han promovido la revitalización de las instituciones multilaterales, como la OEA.¹⁹ Sus temas centrales han sido: democracia, libre comercio, erradicación de la pobreza y medio ambiente; todos ellos se han mantenido prácticamente inalterados durante estos últimos años, aun a pesar del cambio desde las tendencias demócratas de Clinton a las republicanas de Bush.

En el caso de los países de la región andina, caracterizados por su vulnerabilidad frente a Estados Unidos, la política exterior norteamericana ha sido manejada mediante relaciones bilaterales y ha supuesto, de parte de los países de la región, agendas reactivas subordinadas a los intereses estadounidenses. A pesar de la existencia de un organismo de integración regional, como es la Comunidad Andina de Naciones (CAN), las relaciones de política

19 "La cumbre de las Américas intentó, además, revitalizar el sistema interamericano construido alrededor de la Organización de Estados Americanos.-OEA-, el mismo que estuvo en crisis durante toda la década de los ochenta, encargándole a este organismo algunas de las tareas y el seguimiento de las metas trazadas" (Bonilla 1998: 86).

exterior norteamericana con los gobiernos de la región se han definido a través de instrucciones emitidas por Washington a sus embajadas en los países andinos; de ahí que ellas hayan mantenido un contacto directo tanto a nivel de gobierno como de cancillerías.

La política norteamericana ha utilizado como mecanismos de negociación las presiones diplomáticas o los procedimientos de certificación que garantizan el cumplimiento de temas como democracia y narcotráfico. En el caso del tema democracia, el episodio del derrocamiento del Presidente Constitucional del Ecuador Jamil Mahaud, el 21 de enero del 2000 en Ecuador, implicó la visita urgente del Subsecretario para Asuntos Políticos del Departamento de Estado, Thomas Pickering, con el fin de estabilizar políticamente al país -y, por lo tanto, a la región- bajo la amenaza de un aislamiento internacional si se volvía a incurrir en violaciones a la democracia. Para el tema narcotráfico, en cambio, el mecanismo de presión que Estados Unidos ha usado es la “certificación”; esta es una forma de condicionamiento de todas las relaciones comerciales, económicas, de cooperación e inversión, a la colaboración que los países de la región hayan brindado a la lucha contra el narcotráfico. Este condicionamiento depende de la calificación unilateral que el gobierno norteamericano otorga a cada uno de estos países.

Por otra parte, Estados Unidos ha determinado oficialmente los siguientes temas como prioritarios para América Latina:²⁰

1. Democracia, concebida según las siguientes características:

- Los gobiernos como resultado de elecciones libres y transparentes.
- El respeto a los derechos humanos, en tanto respeto a las garantías de las personas, de las minorías, y en tanto vigencia y aplicación de las leyes.
- El combate a la corrupción, narcotráfico y delincuencia internacional.

20 Departamento de Estado de Estados Unidos, “Política de los Estados Unidos con respecto a la región andina”, 2001. Disponible en: www.usinfo.state.gov/espanol/ari/010517.htm [Consultada el 17 de agosto del 2001]

2. Liberalización comercial:

- Impulso para la consolidación de condiciones que permitan el libre flujo de servicios y bienes, exceptuando el libre tránsito de la fuerza laboral.
- Reformas estructurales de normatividad interna que logren economías desprotegidas.
- Planes para el crecimiento económico y prosperidad en la región.

3. Comercio Exterior:

- A partir de la Cumbre de Miami, en 1994, se propone la creación de una zona de libre comercio basados en la experiencia mantenida con NAFTA.
- Esta zona es la llamada ALCA y uniría el comercio de América desde Alaska a Tierra de Tuego mediante la libertad comercial.

4. Medio Ambiente y desarrollo sostenible:

- Erradicación de la pobreza y educación.
- Protección de los recursos naturales.
- Aplicación de estándares tecnológicos que permitan una producción sustentable.

Estos temas han sido claramente especificados y jerarquizados por la agenda norteamericana; sin embargo, en el caso de la región andina, el tema del narcotráfico adquirido gran importancia y se ha convertido ya no sólo en una de las manifestaciones de democracia sino que se ha transformado en una prioridad de seguridad para Estados Unidos.

Por otra parte, con el atentado del 11 de septiembre del 2001 a las Torres Gemelas, el terrorismo podría convertirse en el gran protagonista del tema seguridad. La región andina, caracterizada por la inestabilidad política, la pobreza y el narcotráfico, constituye además una zona de operaciones de grupos armados ilegales (especialmente la frontera sur de Colombia); esto junto con la presunta existencia de grupos terroristas vinculados a Osama Bin Laden en Ecuador y la Base de Manta podría presentar un escenario

central para la guerra contra el terrorismo. Sin embargo, la agenda andina se encuentra aún liderada por el narcotráfico²¹ que, a la vez subordinaría temas como democracia, liberalización, comercio o medio ambiente.

Una agenda determinada por la lucha contra el narcotráfico ha sido concebida con el objetivo de lograr que en los países andinos se disminuya la oferta de narcóticos por medio de la erradicación y sustitución de cultivos; este proyecto tiene casi una década en la región. La manera de implementar estrategias para lograrlo se ha plasmado en el esfuerzo por la desarticulación de las estructuras de los carteles, el control del lavado de dinero o el condicionamiento de las actividades de comercio exterior de los países andinos a un compromiso que los involucre en la lucha con el narcotráfico y posiblemente contra el terrorismo regional.

Para resumir, los temas de la agenda norteamericana para la región andina son principalmente:²² democracia, desarrollo económico y comercio y la lucha contra las drogas.

Democracia

El tema democracia es esencial dentro de la agenda post-Guerra Fría para la región andina; alrededor de este tema estarían tanto la lucha antidrogas como el combate a la pobreza, aspectos que al parecer, se encontrarían determinados, además de por las severas crisis económicas, por una historia de regímenes dictatoriales y por prácticas clientelares, patrimoniales y de exclusión. Los principios de progreso y de bienestar económico y social para la región, desde la perspectiva estadounidense, estarían implícitos en la lógica del fortalecimiento de las instituciones democráticas, que son de precaria existencia en los países andinos.

El alto nivel de corrupción y la fragilidad de la institucionalidad democrática ha evidenciado la inconsistencia del ejercicio de la gobernabilidad democrática en los países de la región. Frente a esta realidad, Washington ha optado por la promoción de la cooperación a nivel de programas de reestructuración judicial y fiscal que tienen como objetivo fortalecer la confian-

21 Ibid.

22 Ibid.

za social en la imagen de un Estado que garantizaría la estabilidad económica, por ende el progreso y la mayor prosperidad social.

Las ramas judiciales de la región son débiles e incapaces. Padecen de ineficacia, equipos y entrenamiento deficiente, bajos salarios, corrupción generalizada y en el caso de Colombia intimidación. Como consecuencia los casos legales, tanto criminales como civiles, languidecen durante años en el sistema, y frecuentemente resultan en decisiones cuestionables. Este fenómeno es el meollo del grave problema de la impunidad en la mayor parte de los países. La gente común no tiene confianza en el sistema judicial, lo que las empuja a buscar medios extrajudiciales para solucionar sus disputas o proteger sus intereses. Los inversionistas de Estados Unidos y otros inversionistas extranjeros han experimentado falta de protección segura de la ley, lo cual obviamente desalienta la inversión.²³

Venezuela es observada, desde la óptica estadounidense, como un país de un gobierno autoritario que mantiene una imagen internacional de una posible política contrahegemónica. Esta es la razón por la cual el impulso que brinda Estados Unidos a este país es al fortalecimiento de instituciones independientes y autónomas que permitan mecanismos de rendición de cuentas y de equilibrio de poderes.

There are also disturbing developments in Venezuela, President Hugo Chavez, a former putschist paratrooper elected in 1998, has retained democratic institutions while attempting to concentrate power in his own hands. He also has been spreading anti-American messages and has shown himself to be rather fond of Fidel Castro, who recently received a promise from Mr. Chavez that Cuba can buy Venezuelan oil at reduced prices. Mr. Chavez now controls the largest oil reserves outside the Middle East.²⁴

23 Ibid.

24 "Agony in the Andes, The Global Agenda", The Economist, 2000. Disponible en: www.economist.com/agenda/displayStory.cmf [Consultada el 26 de julio del 2001]

El caso de Bolivia, a pesar de la aparente estabilidad política que había alcanzado en la década de los noventa y el relativo éxito en la sustitución de cultivos de coca, ha mostrado en el año 2001 el riesgo de una posible desestabilización democrática liderada por coccaleros, indígenas, campesinos y profesores que han realizado protestas violentas por la crisis económica que sufre el país. Este desequilibrio repercutiría en los programas que mantiene Estados Unidos para la sustitución de cultivos y el combate al narcotráfico, su interés prioritario. Colombia, por su parte, ha mostrado en los últimos años una erosión y posible fragmentación de la institucionalidad estatal así como una economía sostenida por el narcotráfico. Ecuador vive la crisis económica más aguda de este siglo acompañada de una gran inestabilidad política causada por la existencia de pequeños partidos políticos y por las protestas de grupos tradicionalmente excluidos, como los indígenas, que no han permitido una reestructuración social, económica y política del país.

Ecuador's president was toppled in a coup in January, paving the way for the sixth new government in four years. And Bolivia, which had been a model of democracy and economic reform, has almost been paralyzed twice this year by nationwide protests, uniting opponents of such disparate measures as privatization, coca eradication and land registration.²⁵

Dentro del ámbito del tema de la democracia, se encuentran el de los derechos humanos: en un balance general, Estados Unidos considera que, en este aspecto, ha existido, con la excepción de Colombia, un avance en la región por el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

El caso colombiano, a más de que el país se encuentra en una crisis de institucionalidad estatal, está también marcado por la existencia de actores no estatales de carácter armado que operan ilegalmente y que se encuentran relacionados con las actividades del narcotráfico. Son tres facciones más importantes: el ELN, FARC y los paramilitares (de extrema derecha) cuyos mecanismos de acción se caracterizan por la matanza, secuestro o amenazas a personajes de determinados sectores de la sociedad civil -como jueces, investigadores, fiscales, dirigentes sindicales, miembros del Congreso o defen-

25 Ibid.

sores de los derechos humanos-. Las actividades de estos actores no estatales se relacionarían con los intereses de Washington ya que se encuentran ligadas al tráfico de drogas ilícitas; por ello, desde esta la perspectiva estadounidense, urge la cooperación militar para proteger a la sociedad civil colombiana y, a la vez, los intereses de seguridad estadounidense.

A nivel de organismo regional, los miembros de la CAN elaboraron, en 1998, el Protocolo “Compromiso Andino por la Democracia” que incorpora medidas de suspensión de la participación en las facilidades y préstamos de instituciones andinas a cualquier país miembro que haya roto con el orden democrático.

La propuesta estadounidense de democracia para la región se ha enfocado en reformas estructurales de tipo legislativo, reformas que permitan el combate de la corrupción y el fortalecimiento de la instituciones democráticas y del sistema judicial, que garantizarían el progreso social de la región. La visión norteamericana respecto a la inestabilidad política que impide la consolidación de la democracia en la región encontraría su razón en las economías debilitadas y en la existencia de una composición social marcada por la exclusión y por ingresos dispares que causa la insatisfacción de grandes sectores sociales.

Desarrollo económico y comercio

La situación de crisis económica en Venezuela, país dependiente de su oferta petrolera; las economías reducidas de Bolivia y Perú que están, como la de Colombia, mezcladas con las actividades de narcotráfico; la crisis bancaria y el alto endeudamiento de Ecuador, han configurado una región caracterizada por el desempleo y crisis económicas agudas que, bajo la óptica norteamericana, han propiciado el desgaste de la institucionalidad democrática, el desarrollo de la corrupción y el aumento de las actividades de cultivo de coca y amapola convirtiendo a la región en la mayor oferente de droga en el mundo.

El tema del desarrollo económico y comercial se encuentra cruzado por los de la democracia, medio ambiente y narcotráfico. La noción de desarrollo,²⁶ que maneja la agenda norteamericana para la región, se encuentra relacionada con la existencia de prácticas de exclusión hacia los grupos

indígenas y hacia un gran porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza, y con la existencia de reducidas elites acomodadas, circunstancias que impiden tanto el crecimiento económico como la estabilidad política. En el caso del narcotráfico, la propuesta de Washington para la región ha sido el combate a la oferta de la droga ya sea a través de la extensión de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATP) o mediante la sustitución de los cultivos de coca y amapola. El tema medio ambiente, por su parte, estaría íntimamente ligado a la protección de recursos naturales -Amazonia y Galápagos- de la región y a restaurar el impacto de la producción de drogas ilícitas.

Dentro de este contexto, la integración andina a través de la CAN, se vincula al planteamiento de lograr un objetivo hemisférico: la consolidación del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA; con ello, la región andina ingresa a un objetivo común de integración tarifaria; muestra, como resultado, una reactivación económica intraregional de productos manufacturados, sin alterar su condición de dependiente del mercado estadounidense.²⁷

Los países que componen la región andina se han caracterizado por constituir economías pequeñas, débiles y vulnerables frente a su mayor socio comercial, los Estados Unidos, y por una actividad comercial que se da básicamente dentro de la CAN. La necesidad de generar ingresos para estas economías ha condicionado las relaciones comerciales de la región con el interés norteamericano de combatir el narcotráfico. Este es el origen para la petición de prorrogar los beneficios de la Ley de Preferencias Andinas (ATPA) -normatividad que será analizada más adelante-, que permite el ingreso de determinados productos al mercado norteamericano libre de aranceles y da lugar a una mayor competitividad en ese mercado.

26 Departamento de Estado de Estados Unidos, artículo citado. Disponible en: www.usinfo.state.gov/espanol/ari/010517.htm, [Consultada el 17 de agosto del 2001]

27 “Como bloque, la Comunidad Andina es también uno de los más importantes socios comerciales de Estados Unidos, en el hemisferio, algo que comúnmente no se conoce. Sólo en bienes, los Estados Unidos exportó más de 15.6 mil millones de dólares a la Comunidad Andina en 1997. Esta cifra sin embargo, no incluye el valor de los servicios que prestan las empresas estadounidenses en la subregión andina.”

Sebastián Alegrett, artículo citado. Disponible en:

www.comunidadandina.org/prensa/discursos/discursos/htm [Consultada el 23 de agosto del 2001]

Por la importancia que tiene el ATPA como mecanismo de fomento de nuestras exportaciones a Estados Unidos, nuestros países han solicitado que la vigencia de dichas preferencias se extienda más allá del año 2001, fecha en la que expira su autorización legislativa inicial. Los cuatro países beneficiarios además han respaldado la aspiración de Venezuela de acceder a dicho programa. Asimismo, la ampliación del ATPA a nuevos productos que actualmente están excluidos, como los textiles, las confecciones, algunos artículos de cuero, entre otros, sería otro paso importante para promover un mayor flujo comercial entre la Comunidad Andina y los Estados Unidos.²⁸

La vigencia de la ATPA estaría por vencer a finales de este año. El combate al narcotráfico y el nuevo enemigo del terrorismo, van a ser considerados por el Presidente Bush como causales suficientes para plantear a su Senado la extensión de esta legislación, que garantizaría un beneficio económico para la región y una puerta de control regional sobre las actividades del narcotráfico y terrorismo de vital interés para la política estadounidense.

El proceso de consolidación del ALCA ha evidenciado la vulnerabilidad de la región para enfrentar un régimen de libre competencia hemisférica sin barreras comerciales ni privilegios arancelarios. Aunque las reformas estructurales para liberalizar las economías de los países miembros de la CAN se han dado, el nivel de producción y de capacidad de exportación y la ausencia de medidas efectivas de protección de propiedad intelectual hacen suponer que las perspectivas de beneficios para la región no serían buenas. A pesar de propugnar un mercado autorregulado, la necesidad de las economías andinas y el interés estadounidense de acabar con el narcotráfico han permitido considerar como una posibilidad útil el mantenimiento de privilegios arancelarios como ATPA, con lo cual se alteraría la lógica de integración comercial y se proyectaría un panorama poco real del ALCA.

28 Ibid.

Ayuda antidroga y a la ejecución de la ley

Mientras los intereses de los gobiernos andinos hacia Estados Unidos han estado dirigidos a mantener su mayor socio comercial, el narcotráfico, se ha convertido en una prioridad estadounidense con respecto a la región, pero esto sólo en la medida en que constituye el mayor proveedor de narcóticos para su sociedad. La propuesta de seguridad planteada por los Estados Unidos es la reducción de la producción y el combate a las actividades relacionadas con el narcotráfico, desde la perspectiva de la oferta y la reducción de la demanda interna, como un problema de salud pública.

La reducción de la oferta se enfocaría hacia dos áreas fundamentales: la producción, por un lado, y las actividades derivadas de las operaciones del narcotráfico, por otro. La primera ha sido abordada bajo programas de sustitución de cultivos, iniciativa tomada en Perú y Bolivia a inicios de la década, con relativos éxito según los informes de Washington.²⁹ La iniciativa de sustituir los cultivos de coca y adormidera en la frontera sur de Colombia y norte del Ecuador ha planteado una dificultad mayor: se trata de una zona sumida en la pobreza -cuya economía dependería del cultivo de coca y amapola- con falta de presencia estatal, con altos niveles de violencia y controlada por grupos armados calificados de paramilitares y guerrilleros. La segunda área, las actividades derivadas del narcotráfico, estaría dirigida hacia la desarticulación de redes de tráfico, lavado de dinero y carteles. (Bonilla 2001: 19)

The cocaine trade has brought about what some have called a “demographic revolution” in Colombia. Economic opportunities created by production, processing, and marketing of coca products attracted large number of migrants to the coca-growing areas of southeastern Colombia (Rabasa y Chalk 2001: 16).³⁰

29 Departamento de Estado de Estados Unidos, artículo citado. Disponible en: www.usinfo.state.gov/espanol/ari/010517.htm, [Consultada el 17 de agosto del 2001]

30 Angel Rabasa y Peter Chalk, *Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and its Implications for Regional Stability*, p. 16.

La industria del narcotráfico, el lavado de dinero y la vulnerabilidad de la región frente al conflicto interno colombiano, han generado la oportunidad para que Estados Unidos proponga el Plan Colombia. Este ha sido concebido como un programa de cooperación militar de 7.500 millones de dólares, con una duración de cinco años para combatir a los actores armados de Colombia y erradicar los cultivos. La iniciativa estadounidense, sobre la lógica de la seguridad como el tema esencial de la agenda para la región andina presupone una cooperación militar hacia los países de la región frente al enemigo del narcotráfico.

La propuesta inicial norteamericana, realizada por Powell, de regionalizar el Plan Colombia, generó preocupación -entre los actores gremiales, eclesiásticos, de derechos humanos, organismos internacionales y no gubernamentales- por sus implicaciones en términos de seguridad y por el riesgo de expandir el conflicto y sus consecuencias.³¹ La visión que Washington mantiene respecto al narcotráfico implica el “derrame” del conflicto más allá de la frontera colombiana; constituye una posibilidad real que las operaciones del narcotráfico vuelvan a efectuarse en Perú y Bolivia y que se contagien las fronteras que Colombia mantiene con Brasil, Ecuador y Venezuela.

This week's announcement by the U.S. Department of State of the Andean Regional Initiative attracted widespread attention in Ecuador, and with good reason. Ecuadorian politicians and journalists have expressed concern that the serious problems facing neighboring Colombia could affect Ecuador, an outcome that would be detrimental not only to Ecuador but to U.S. efforts to promote stability throughout the region.³²

31 En abril del 2001, fue firmada la “Declaración de Lago Agrio” por organizaciones sociales, de derechos humanos, gremiales, internacionales y no gubernamentales de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, España, Francia, Guatemala, México, Panamá, Perú, Puerto Rico, Reino Unido, Suecia y Venezuela que asistieron al Encuentro Internacional “Impacto de la Militarización en las Zonas de Frontera” efectuado en la ciudad de Lago Agrio entre el 16 y 19 de abril del 2001.

Este documento manifiesta el rechazo a la Iniciativa Andina por considerarlo un riesgo para la región además de haber dejado al margen aspectos como la indemnización por daños causados por las operaciones de erradicación de cultivos en especial para Ecuador, la implementación de un régimen legal para desplazados y refugiados y el respeto a las etnias indígenas de la zona.

Documento disponible en: <http://www.cipoline.org/colombia/041902.htm>, [Consultada el 10 de noviembre del 2001]

Estados Unidos ha mantenido hacia la región una política basada en la cooperación militar y policial -circunscrita en el tema de seguridad-, en el auspicio para reformas estructurales judiciales y en la promoción de cultivos alternativos. Los países andinos, en cambio, condicionados por sus intereses económicos, han colaborado mediante acuerdos bilaterales o instrumentos como la ATPA.³³

Los políticas de seguridad en la región andina separan en la agenda aquellos temas que se refieren a las drogas y a las conductas que todos los países andinos deben adoptar en una dinámica de complacencia con los Estados Unidos. El sistema de preferencias arancelarias, las potenciales sanciones comerciales, las represalias directas sobre la elite local (anulación de visas, por ejemplo), han perfilado conductas cooperativas con la estrategia antidrogas de los Estados Unidos sobre la base de la asimetría en la relación pero esta estrategia que se inspira en una visión regional, solo puede ejecutarse a través de políticas de seguridad bilaterales (Bonilla 2001: 36).

El mayor peligro que la región ha vislumbrado respecto al Plan Colombia ha sido el tema de seguridad. Si bien los nuevos términos de seguridad manejados por los Estados Unidos abarcarían amenazas transnacionales -como las drogas, la migración ilegal, el socorro y la ayuda humanitaria en caso de desastres, el mantenimiento de la paz y la protección ambiental-, el escenario que se proyectaría con el Plan Colombia parecería tener consecuencias más importantes como la violencia, el problema de los desplazados y refugiados -en una región inmersa en crisis económica- y la crisis de gobernabilidad.

32 Clare Gwen, "The Andean Regional Initiative: Partnership for the 21st Century", Departamento de Estado de Estados Unidos, 2001. Disponible en: <http://www.usinfo.state.gov/regional/ar/colombia/andean20.htm>, [Consultada el 6 de julio del 2001]

33 Departamento de Estado de Estados Unidos, artículo citado. Disponible en: www.usinfo.state.gov/espanol/ari/010517.htm [Consultada el 17 de agosto del 2001]

La Agenda de Estados Unidos hacia Ecuador

La agenda de Estados Unidos hacia la región andina se mantiene para Ecuador con énfasis en el tema democracia.³⁴ Para Washington, la democracia ecuatoriana aún no ha mostrado una estabilidad permanente debido a los niveles de corrupción que se mantienen y a la falta de transparencia en los procedimientos judiciales; razón por la cual la AID, agencia de cooperación norteamericana, ha contemplado nuevos programas de cooperación para la reforma de la función judicial para los años 2002-2004.

En relación al atentado del 11 de septiembre, el Ecuador esta cooperando con Estados Unidos en la guerra contra el terrorismo en términos de operaciones de control migratorio, bloqueo de fondos y cuentas bancarias de organizaciones terroristas y vigilancia en el tránsito de personas.

Otro tema de importancia hemisférica para los Estados Unidos es la zona de libre comercio de las Américas, que se encuentra íntimamente ligada al tema de democracia, analizado más adelante.

De lo dicho podemos concluir que la agenda estadounidense para Ecuador y, en general, para la región andina, contiene los siguientes aspectos:

1. Democracia:
 - La permanencia y fortaleza de una estabilidad institucional.
 - El ejercicio y respeto de los derechos humanos.
2. Libre comercio y estabilidad económica.
3. Desarrollo sostenible y medio ambiente.

Esta agenda mantiene coherencia con la de las cumbres presidenciales y en ella resaltan como los temas más importantes, la democracia y el narcotráfico. En las relaciones con la región andina, el tema del narcotráfico merece un especial tratamiento ya que se trata de un asunto de seguridad nacional y dado que la región constituye el mayor proveedor de droga. En el caso de Ecuador, si bien se mantiene la misma agenda, el tema democracia sigue siendo el prioritario desde la perspectiva de Washington.

34 Entrevista realizada a Alexander Featherstone, Agregado Político de la Embajada de Estados Unidos, el 13 de noviembre del 2001.

Ecuador y los temas de la agenda

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

Sin embargo, en estos años el Ecuador ha cambiado su imagen de estabilidad política en construcción y de sitio sin mayor importancia para las actividades del narcotráfico. Ahora se ha convertido en una zona de desestabilización gubernamental y democrática que, por otra parte, se encuentra estratégicamente situada para los intereses de Washington (Franco 1998: 183). La ubicación geográfica del Ecuador, país entre terrorismo y narcotráfico, más su dependencia asimétrica frente a Estados Unidos ha determinado que la agenda política diplomática que mantiene con Estados Unidos sea una agenda liderada y condicionada por la lucha contra el narcotráfico y, desde el 11 de septiembre del 2001, contra el terrorismo -como han sido calificados por Estados Unidos los movimientos armados colombianos-. Esto se demuestra por el tipo de convenios y tratados celebrados en los últimos cinco años entre los dos países,³⁵ en los que el tema narcotráfico ha superado al de cooperación, comercio o integración, condicionando la agenda reactiva ecuatoriana en aspectos comerciales o económicos a los intereses norteamericanos.

En la solución del conflicto limítrofe con el Perú, tema primordial de la antigua agenda ecuatoriana, podría afirmarse que la intervención de los Estados Unidos fue decisiva tanto por su activa participación como garante como porque fue defensor del interés que este tema tenía para la seguridad hemisférica (Bonilla 1998: 101). Una vez resuelto el problema de seguridad ecuatoriano y bajo la lógica del libre comercio y el combate al narcotráfico,

35 Hay un acuerdo de cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República del Ecuador concerniente al Acceso y Uso de los Estados Unidos de América de las instalaciones en la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para actividades Aéreas anti-narcóticos (12 de noviembre 1999). Ha habido también otros convenios de cooperación técnica, que fenecieron en febrero del 2001, entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Gobierno de Ecuador para el Control de Narcóticos cuyos beneficiarios fueron el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas -CONSEP- y la Policía Nacional.

la agenda del Ecuador, en su condición reactiva, ha sometido su tema comercial a una contraprestación directa y física para las estrategias norteamericanas de combate del narcotráfico y el terrorismo; un claro ejemplo de ello es la Base de Manta.³⁶

Por otra parte, la situación doméstica del país ha rebasado la condición de simple política interna para convertirse en el elemento crucial de elaboración de la política exterior actual. El Ecuador, desde 1994, ha sido identificado por sus crisis de gobernabilidad, producto de problemas no resueltos de representación. La incipiente institucionalidad democrática del Ecuador está determinada por una estructura social en donde el proceso de toma de decisiones es potestad de elites políticas y económicas que excluyen a la mayoría ciudadana. Por otra parte, la inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas ha dado paso a la impunidad y la corrupción que operan a diario en la institucionalidad política y que, consecuentemente, también son causa de inestabilidad gubernamental.

System politique proche du délabrement, corruption endémique, le pays a usé cinq présidents en cinq années, dont deux ont été destitués au mépris de la Constitution meme du pays . L'agonie que vit l'Equateur laisse craindre le pire pour le pays lui-meme. Mais aussi pour ses voisins , exposés à une contagion, tant les contraintes qui pèsent également sur eux deviennent insupportables.³⁷

La política, cuyas prácticas clientelares y patrimoniales han impedido la construcción de una ciudadanía con canales de expresión y participación, ha

36 "Perhaps the only important exception is the role the United States has played in supporting multilateral mediation efforts to resolve the Peru-Ecuador border conflict, which received sustained attention and resources from the administration and ultimately led to a brokered settlement [...]. As concern for the regional security threat posed by Colombia grows in the minds of U.S. military officials, the U.S. government is conveniently establishing 'forward operating locations' (FOLs) -a euphemism for U.S. military bases- in four locations circling Colombia. With the closure of Howard Air Force base as part of the U.S. military withdrawal from Panama, Washington has sought to establish other locations where it can land sophisticated spy aircraft that provide blanket coverage of key drug trafficking areas. FOLs are now established in Manta, Ecuador..." (Youngers 2001: 155-159)

37 Abellard, "La décomposition contagieuse de l'Equateur", Le Monde, 2001. Disponible en: www.fsa.ulaval.ca/personnel/vernag/EN/F/cause/lectures/Equateur_décomposition_contagieuse.htm, [Consultada el 30 de junio del 2001]

permitido el desarrollo de partidos contruidos alrededor de figuras caudillistas regionales; esto, a su vez, ha impedido la estabilidad de las instituciones democráticas ecuatorianas.

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

Ecuador's largest political parties in terms of congressional representation are the centrist DP, the centre-right populist PSC, the populist PRE and the center-left Izquierda Democrática (ID). All have held power at some time since the transition to democracy in 1979.³⁸

El ejercicio político ecuatoriano ha constituido, en la práctica, la búsqueda por consolidar intereses privados y locales determinados. Los movimientos sociales, en cambio, demandan cambios estructurales del Estado nacional. Todo esto ha configurado un país en constante inestabilidad política -como lo muestra el derrocamiento de dos presidentes, el exilio de un vicepresidente y el enjuiciamiento de otro-, y ha definido una época crítica para las instituciones democráticas; todo ello en un momento en que una de las premisas oficiales estadounidense es la defensa de la democracia.

Por otra parte, a nivel regional, la CAN, posible organismo de integración, no ha previsto para el Ecuador una operatividad eficaz frente a la amenaza y las consecuencias del Plan Colombia³⁹ en la región; y, en materia comercial, no se ha convertido en la mayor fortaleza andina -a pesar de ser su segundo socio comercial-, lo que ha dado paso para que países miembros, como Colombia y Venezuela, exploren sus posibilidades de integración con México, a través del G-3, con miras al NAFTA.

38 "Ecuador:Political Forces", *The Economist*, 2001. Disponible en: www.economist.com/search/cbm, [Consultada el octubre 7 del 200]

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

El diseño de la política exterior ecuatoriana

La política exterior del Ecuador se ha caracterizado por la ausencia de una agenda compuesta por temas diferenciados y jerarquizados; a excepción del antiguo problema limítrofe con el Perú, esta agenda ha consistido más bien en estrategias de solución a temas coyunturales de carácter internacional que han impedido mantener objetivos permanentes de la diplomacia ecuatoriana. Por el contrario, la tradición del diseño de la política exterior ecuatoriana se ha dedicado a la enunciación de principios de corte idealista, abstracto y universal, como son los consagrados por la carta de las Naciones Unidas o de la OEA (Bonilla 1998: 89), dentro de los cuales se ha enmarcado la gestión diplomática ecuatoriana.

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

Artículo 171 de la Constitución Política del Ecuador, de las Atribuciones y Deberes del Presidente de la República: Definir la política exterior, dirigir las relaciones internacionales, celebrar y ratificar los tratados y convenios internacionales, previa aprobación del Congreso Nacional, cuando la Constitución lo exija. [...] El Ministro de Relaciones Exteriores es el Jefe directo del Servicio Exterior. A este le corresponde, de acuerdo con la Ley de la materia, ejecutar la política internacional, velar por el respeto de la personalidad, soberanía, independencia, dignidad e integridad territorial de la República y asegurar la defensa de sus derechos y la protección de sus intereses (Yépez 2001: 71).

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

Es importante considerar, en primer lugar, que no existe una agenda internacional establecida formalmente. Quizás el temario de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas podría ser la mejor aproximación sistematizada a los asuntos de interés universal en las relaciones internacionales (Yépez 2001: 300-301).

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

El proceso de toma de decisiones en las relaciones de carácter bilateral entre Ecuador y Estados Unidos se ha desarrollado tradicionalmente a través de un contacto directo de la Embajada de Estados Unidos con la Cancillería o a la Presidencia de la República; ellas, a su vez, instruyen a las misiones ecuatorianas en ese país, evidenciando la condición de reactividad que la agenda ecuatoriana mantiene frente a los intereses de Washington. Por el contrario, la gestión de las representaciones ecuatorianas carece de contacto directo con la Casa Blanca y se encuentra sometida a las instrucciones emitidas desde Quito.⁴⁰

La gestión diplomática ecuatoriana en materia multilateral muestra un escenario distinto para Ecuador: se trata de foros internacionales cuyo proceso de toma de decisiones se lo realiza mediante la votación directa y, ge-

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

neralmente, secreta bajo el principio de “un país un voto”. Lo que se negocia en estos procesos son espacios de participación en los distintos órganos que componen estos organismos, es decir, las candidaturas. La posición ecuatoriana ha sido, tradicionalmente, de alineamiento con los países latinoamericanos (GRULAC) que mantienen una posición independiente y autónoma frente a los intereses norteamericanos.⁴¹ En este contexto se comprende que el Ecuador haya presidido la Comisión de Desarme de las Naciones Unidas, así como la Comisión de Derechos Humanos.

A pesar de ello y de la tradicional posición ecuatoriana y del GRULAC -de abstención ante la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en el caso de Cuba y China- el Ecuador votó a favor de la resolución en contra de Cuba, en 1999, apoyando la propuesta de Estados Unidos. La interpretación a estas acciones fue dada por la grave crisis que el Ecuador atravesaba y al condicionamiento que para el financiamiento se le había impuesto.⁴²

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

Democracia

La agenda norteamericana de la post-Guerra Fría ubicó a la democracia como la columna vertebral del escenario de las relaciones del libre comercio. La democracia, desde esta perspectiva debía ser instrumentada mediante los gobiernos elegidos libre y transparentemente, las garantías a los ciudadanos,

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

42 En el anexo 1 están los cuadros comparativos de distintos períodos de sesiones de la Asamblea de Naciones Unidas.

el respeto a los derechos humanos y a la diversidad cultural, así como mediante el combate a la corrupción, al narcotráfico y a la delincuencia internacional (terrorismo). En el caso de la región andina, el narcotráfico y el terrorismo han adquirido su propia importancia temática: los grupos armados en Colombia, el cultivo de coca y las operaciones de los carteles de narcotráfico, conforman actores que inciden tanto en la política doméstica como en la exterior.

A partir del segundo semestre de 1995, Ecuador, con cinco presidentes en un período de cinco años, pone en evidencia la fragilidad del discurso de la democracia liberal. La democracia aparece entonces como un tema de interés regional y también de interés estadounidense pues la situación ecuatoriana implicaba, por un lado, riesgos para el proceso de consolidación del libre comercio hemisférico, fundamentado en el ejercicio de los principios democráticos, y, por otro, una puerta para la desestabilización política de la región andina atravesada por crisis económicas, corrupción, exclusión e incipientes regímenes democráticos.

El Ecuador, para enero de 1995, enfrentaba el último conflicto militar con su tradicional rival Perú y bajo la frase de “ni un paso atrás” el gobierno de Sixto Durán Ballén, que había perdido la aceptación, recuperaba el apoyo nacional sobre el sustento de unas fuerzas armadas incondicionales y una unidad pluricultural de los movimientos indígenas (actores que se convertirían en preponderantes en la política doméstica) que reforzaba la institucionalidad democrática.

Las Fuerzas Armadas ecuatorianas se revelaron- una vez más- como la institución más fortalecida por la democracia... A su vez, las nacionalidades aborígenes mostraron su lealtad con su territorio étnico-cultural como parte del territorio, sociedad y Estado ecuatorianos, legitimado otra vez, la plurinacionalidad del Ecuador y obligando a resolver sus cuestiones pendientes: la articulación democrática de todas las nacionalidades en torno al Ecuador...(Verdesoto y Ardaya 1996: 17).

Para el segundo semestre del mismo año, las denuncias sobre corrupción respecto a la figura del vicepresidente, Alberto Dahik, y la administración arbitraria e ilegal de los fondos reservados caracterizó a la política ecuatoriana. El desenlace fue la huida y el posterior exilio de Dahik, una censura par-

lamentaria que no logró su destitución y un juicio penal que generó expectativas de reivindicación nacional, pero que, finalmente, evidenció la corrupción de la institución judicial.

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

Para 1996, la figura populista de Abdalá Bucaram llega a la Presidencia de la República y hace un despliegue de conductas arbitrarias y corruptas que deslegitimaron su gestión frente a los actores sociales y políticos del Ecuador.⁴³ El autoritarismo que caracterizó su gestión implicó interferir con los intereses de los actores sociales, políticos y económicos del país. Por un lado, intervino dentro del enfrentamiento por la sucesión de la fortuna más grande del país, legada por Luis Noboa Naranjo; por otro, emplazó políticamente a León Febres Cordero, figura política indiscutible del poderío económico guayaquileño. Frente a la Iglesia Católica, la disputa fue sobre la administración de fondos de ayuda para las víctimas de un desastre aéreo.

Bucaram intentó la modernización del Estado mediante la eliminación de los sindicatos en las instituciones públicas, la eliminación de subsidios. Planteó la convertibilidad monetaria como estrategia económica. Frente a los movimientos indígenas creó el Ministerio de Asuntos Indígenas. Pero el mayor escándalo de corrupción significó su política de administración tributaria y de aduanas -encargada a uno de sus hijos-. Al parecer, las mejores relaciones fueron con las Fuerzas Armadas a pesar de que esto no implicó contar con su apoyo.

43 "Bucaram caracterizó su gestión por un estilo teatral. La política habría sido concebida como un espectáculo. Una forma de representación de valores atribuidos al pueblo, que agredía los convencionalismos dominantes en las relaciones políticas ecuatorianas: gestos, lenguaje, música, baile" (Bonilla 1998: 95).

Para el 5 y 6 de febrero, se había logrado una alianza *sui generis* a nivel político y social, tanto la derecha tradicional como la centro izquierda, los movimientos indígenas, las organizaciones sindicales y empresariales, los gobiernos locales, la Iglesia Católica, las organizaciones de mujeres, de ecologistas y la sociedad civil, en general, se movilizaron para lograr la destitución del Presidente de la República.

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

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

El Departamento de Estado se enfrentaba ante una situación desconocida ante la cual tenía tres alternativas:

1. Aplicar al acta 1080 de la Organización de Estados Americanos, que condena y llama a la participación de la comunidad interamericana en caso de violación del orden constitucional, caso Haití.
2. Establecer sanciones unilaterales como medio de presión para lograr la restauración inmediata de la legalidad gubernamental: caso del autogolpe del presidente Fujimori en Perú.
3. Equiparar la situación en Ecuador con casos como los de Guatemala o Paraguay, y desarrollar contactos inmediatos para evitar la ruptura del orden y garantizar una transición de compromiso (Bonilla 1998: 97).

La tercera opción garantizaba los intereses norteamericanos: la preservación de la democracia, aunque no ratificaba como legalmente justificada la salida encontrada para combatir la corrupción de gobiernos legítimamente ele-

gidos. Sin embargo, permitió subrayar el peligro que podría significar, para la institucionalidad y los procedimientos democráticos, el mantener una imagen de justicieros civiles (movimientos indígenas, grupos sociales y políticos) frente a la corrupción.

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

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

President Alarcon declared the solution to the territorial dispute to be state policy. Furthermore, he ratified the decision to continue with the talks with Peru until a peaceful, just, and definite solution is reached. He has approved an Ecuadorian delegation to participate in the peace talks and has formed an experienced Ecuadorian Foreign Service Team to execute the decisions of the President of the Republic.⁴⁴

La intervención de Estados Unidos, como garante del Protocolo de Río de Janeiro⁴⁵, fue decisiva para las negociaciones que pondrían fin al histórico conflicto ecuatoriano-peruano. Al parecer su principal interés en que se lograra una salida definitiva era la necesidad de consolidar una zona continental de libre comercio que podría verse afectada por el enfrentamiento de países en una disputa limítrofe, mientras que para los protagonistas del conflicto, Ecuador y Perú, cuyas economías empobrecidas destinaban gran parte de los recursos al gasto militar, el llegar a esta solución significaría un redi-

44 "Outline of the Government Program of Interim President Fabian Alarcón", Ecuador online, 1997. Disponible en: <http://www.ecuador.org/govoutline.htm>, [Consultada el octubre 14 del 2001]

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

seño de sus asignaciones presupuestarias hacia otras áreas y una redefinición del papel de las fuerzas armadas.

En la lógica del Departamento de Estado y como condición necesaria para el establecimiento de la zona de libre comercio continental, es esencial que haya paz y que se solucionen las controversias fronterizas conflictivas. Así mismo, su visión del desarrollo de ambos países está cruzada por la preocupación de que el gasto militar suprima inversiones más necesarias (Bonilla 1998: 103).

Una vez legitimada su elección como presidente interino por medio de un referéndum nacional, en mayo de 1997, la administración de Alarcón dio prioridad a las relaciones con Estados Unidos con miras lograr una solución definitiva del conflicto limítrofe. La presencia del canciller José Ayala Lasso así como la del embajador Edgar Terán, Presidente de la Comisión Negociadora -relacionado con el tema desde el conflicto bélico de 1995-, consolidó un equipo de negociadores que mostraron una agenda unificada y respaldada por los sectores políticos y sociales del Ecuador gracias a las consultas que se realizaban en cada etapa del proceso.

En el lado ecuatoriano, el presidente interino Fabián Alarcón, del cual se esperaba que fuese más bien un guardián que calmara las aguas domésticas luego del tumulto del presidente Bucaram, fortaleció tanto su posición interna como la de su país en las negociaciones con el Perú, al ganar un referéndum nacional en mayo de 1997, confirmando así su posición como jefe de Estado interino hasta las elecciones programadas para mayo de 1998 (Scott Palmer 1998: 46).

El liderazgo del Departamento de Estado de Estados Unidos en las negociaciones de paz se manifestó, por una parte, en la conformación de una fuerza militar multinacional (MOMEPE)⁴⁶, en la zona de disputa, con el fin de evitar nuevos enfrentamientos, y, por otra, en la designación del embajador Luigi Einaudi, quien contaba con el respaldo absoluto de Brasil, Argentina

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

y Chile -los otros países garantes-, como su representante para actuar como intermediario en las negociaciones de paz (Scott Palmer 1998: 42-43).

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

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

Uno de los primeros logros de la nueva administración fue la firma de la paz con el Perú; esto significó el fin de la agenda tradicional de política exterior, que había girado en torno al tema de la seguridad limítrofe. Pero el agotamiento del único objetivo de política nacional dio paso a un replanteamiento de papel de los actores sociales tradicionales. Por una parte, se redujeron las asignaciones y los beneficios de las Fuerzas Armadas, que habían mantenido su preeminencia y su justificación para altos presupuestos en razón del conflicto existente por más de 60 años: se da así la privatización de empresas de propiedad de las Fuerzas Armadas. Por otra parte, los sectores indígenas, excluidos social y políticamente, aparecían con más fuerza en la escena política nacional.

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

En la búsqueda de apoyo económico internacional se firma el 12 de noviembre 1999, el Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de Estados

Unidos de América y el Gobierno de la República del Ecuador concerniente al Acceso y Uso de los Estados Unidos de América de las instalaciones en la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para actividades aéreas anti-narcóticos. La firma de este acuerdo provocó las protestas de todos los sectores sociales por considerarlo un atentado a la seguridad nacional: "...increased U.S. military presence in Colombia (and Ecuador, following creation of the Manta airbase) has had the effect of subordinating local security patterns to the security imperatives of the United States" (Tickner 2001: 22).

La mayor institución bancaria del país, Filanbanco, perteneciente a uno de los grupos económicos más fuerte de la costa, Isafías, protagonizó uno de los mayores escándalos cuando se evidenció que los fondos del congelamiento bancario fueron destinados a un préstamo para instalar una industria cervecera; la institución se declaró en quiebra y sus representantes legales huyeron. A ello le siguió la quiebra del Banco del Progreso, preferido por la mayoría de depositantes del país por sus altas tasas de interés sin competencia con sus similares. El propietario mayoritario del Banco del Progreso, Fernando Aspiazu, uno de los patrocinadores de la campaña electoral de Mahuad, fue apresado. A todo esto se sumó la quiebra del Banco Popular y la huida de su responsable, Nicolás Landes, a Estados Unidos.

Este ambiente de inseguridad nacional, el proceso inflacionario que hacía que la moneda nacional, el sucre, perdiera valor hora tras hora, la eliminación de ciertos subsidios y las constantes protestas de grupos sociales, principalmente indígenas, provocaron que el 21 de enero del 2000, ocurriera un hecho insólito: el derrocamiento del presidente constitucional por parte de un sector de rangos intermedios de las Fuerzas Armadas con la colaboración de los movimientos indígenas. La noche del 21, el Ecuador terminó con un triunvirato que duró tres horas en el mandato y cuya legitimidad no fue reconocida internacionalmente. Finalmente, Gustavo Noboa, binomio de Mahuad y vicepresidente de la República en ese momento, asumió el mando.

Todos estos hechos motivaron la visita urgente, el 16 de febrero de 2000, del subsecretario para Asuntos Políticos del Departamento de Estado de Estados Unidos, Thomas Pickering, con el fin de expresar la posición norteamericana sobre los acontecimientos de enero y para validar el proceso de reformas que emprendería el flamante presidente.

Los aspectos más destacados del discurso de Pickering respecto a la democracia ecuatoriana fueron, por un lado, el papel de las Fuerzas Armadas como una institución cuya obligación es precautelar el orden constitucional, y por otro, la democracia como un ejercicio libre de corrupción, clientelismo, regionalismo y patronazgo. Dichas declaraciones incluyeron la amenaza de aislar internacionalmente al país por el peligro de que actos como los ocurridos, en tanto prácticas antidemocráticas, representarían para la consolidación del Área de Libre Comercio, interés prioritario de los Estados Unidos.

Pero un Área de Libre Comercio sólo puede emerger dentro de un contexto de gobiernos democráticos continuamente fortalecidos. Un gobierno democrático estable, a su vez, se fundamentará en un compromiso común con la democracia, en el control civil de las fuerzas armadas y en un diálogo entre todos los sectores de la sociedad.⁴⁷

La imagen que proyectaba la visión de Pickering de la democracia ecuatoriana incluía la constatación de la existencia de prácticas de exclusión social relacionadas directamente con una mala distribución de la riqueza y que provocaba la protesta de amplios sectores de la población. La falta de oportunidades así como la corrupción y la deformación de las instituciones democráticas han sido el origen de las crisis política, de la crisis de gobernabilidad y de la crisis económica del Ecuador.

En cuanto al tema de la democracia, la agenda ecuatoriana durante la presidencia de Noboa, ha demostrado interés en aspectos como la negociación de un tratado de extradición para garantizar que los fugitivos de la crisis bancarias puedan ser sometidos a las sanciones de la legislación ecuatoriana. Así, se ha logrado la extradición exitosa de Luis Peñaranda, cómplice de actos de corrupción en el gobierno de Bucaram; sin embargo aún se está negociando la extradición de Nicolás Landes, propietario del Banco Popular, y de Roberto y William Isaías Dassum, de Filanbanco.

En materia de derechos humanos, el Ecuador ha manifestado su preocupación sobre los desplazados en la frontera norte como consecuencia del

47 Declaraciones de Thomas Pickering, Subsecretario para Asuntos Políticos del Departamento de Estado de Estados Unidos, "Ecuador: construyendo un futuro próspero, justo y democrático", 16 de febrero de 2000.

conflicto colombiano y del Plan Colombia que se relaciona con la carencia de recursos para poder brindar las condiciones de albergue y protección indispensables.

Ecuador is already feeling spillover effects from Plan Colombia, the U.S.-backed anti-drug offensive in Colombia. An estimated 7,000 Colombians have crossed into Ecuadorian territory to Lago Agrio, 18 miles south of the border, fleeing the violence and crop spraying operations. Almost a third have requested refugee status.⁴⁸

En cuanto a la democracia, una de las áreas que más apoyo ha recibido por parte de Washington ha sido la cooperación para programas de mejoramiento en el sistema judicial. Esto ha implicado la capacitación de personal de la policía judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía, la Procuraduría y de los jueces con el fin de combatir la corrupción. Muestra de ello ha sido el Proyecto “Fortalecimiento del Estado de Derecho y Apoyo Democrático”, suscrito el 6 de septiembre de 1996 -por un monto de 250.000 USD no reembolsables- destinado a brindar apoyo a la Unidad de coordinación para la Reforma de la Justicia del Gobierno del Ecuador; y Projusticia o el Proyecto “Apoyo a la Función Judicial”, de junio de 1997 -por un monto de 15.000 USD no reembolsables- destinado a mejorar las actividades burocráticas y la eficiencia en los trámites de la causas penales, tráfico de drogas y lavado de dinero incluyendo su trámite en la Corte Suprema de Justicia.⁴⁹

El tema democracia se ha mantenido en la agenda de ambos países, pero más allá del interés norteamericano para América Latina de afianzar la democracia, es el Ecuador el que deberá consolidar su sistema democrático y fortalecer la legitimidad de sus instituciones.

48 Samantha Newport y David Adams, “Ecuador Reluctantly Joins U.S. War on Cocaine”, Cannabis News, 2001. Disponible en: www.cannabisnews.com/news/thread8751.shtml, [Consultada el 18 de septiembre del 2001].

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

Conflicto colombiano

El conflicto colombiano ha significado para Ecuador la redefinición del tema seguridad.

Una vez superado el problema limítrofe con Perú, la “seguridad” se ha complejizado por la inclusión del Ecuador en la lucha contra el narcotráfico y su colaboración en el combate a las actividades ligadas a la droga y al terrorismo. Esto ha supuesto para el país salvaguardar su frontera norte, en la zona del Putumayo, en donde operan los grupos armados de Colombia, zona disputada por la guerrilla (FARC), los paramilitares (AUC) y las unidades antidrogas de ambos países.⁵⁰

El conflicto colombiano y la consecuente presencia de movimientos armados, calificados como terroristas por el gobierno de Washington, evidencia la vulnerabilidad del tema seguridad para Ecuador no sólo por la obligación de defender sus fronteras, sino por la protección de sus espacios nacionales.

A partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 en Nueva York, el tema de seguridad ofrece una nueva perspectiva que incluye a actores no estatales: redes organizadas de terrorismo que operan internacionalmente sin responder a los preceptos realistas de estados unitarios. Por otra parte, para Washington, el conflicto colombiano, más allá de la fragmentación institucional, es un tema íntimamente ligado con el del narcotráfico.

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

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

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

La “Guerra contra las Drogas”, desde la perspectiva de Washington, está directamente vinculada con el problema de la seguridad estadounidense y con el rescate de la moralidad universal. Por ello, desde la perspectiva realista de su agenda, constituye una obligación combatirlo militarmente y debería convertirse en un compromiso regional. A pesar de que las agendas de los países andinos son reactivas frente a Estados Unidos, la propuesta de regionalizar el conflicto o de colaborar directamente con el Plan Colombia ha generado una reacción de contradependencia ante la posibilidad de “narcotizar” las relaciones.

In Colombia, this view of the drug problem, and the strategies needed to combat it is, especially troublesome, given that guerilla groups, in particular the Colombian Revolutionary Armed Forces (FARC), and paramilitaries maintain complex linkages with diverse aspects of the drug trade. On both a conceptual and practical level then, the U.S “war on drugs” has become nearly inseparable from counterinsurgency efforts in Colombia (Tickner 2001: 10).

La posición ecuatoriana frente al conflicto colombiano ha sido de relativa distancia -conforme al principio de “no intervención en asuntos internos de otro Estado”- por considerarlo de un problema de carácter doméstico e independiente al tema del narcotráfico; esto no significa que tal posición haya sido de neutralidad.⁵¹ La idea es mantener una cierta inmunidad interna frente a la dinámica del conflicto colombiano para evitar cualquier posibilidad de que se instaure la violencia a un nivel social interno, posibilidad que llevaría al Ecuador a enfrentar riesgos como el apareamiento de actores armados en la escena nacional. Sin embargo, el acuerdo que permite la utilización de la base de Manta para operaciones de control antinarcóticos por parte de Estados Unidos, podría involucrar más activamente, dentro de la lógica de la guerra contra el terrorismo, a Ecuador.⁵²

51 La neutralidad, según el Canciller Heinz Moeller, en su discurso de 2001, respecto a la posición del Ecuador frente al Plan Colombia, puede argumentarse cuando los conflictos se dan entre Estado; el conflicto colombiano, en cambio, es un problema interno, por lo cual supone más bien la no intervención.

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

A pesar de las declaraciones del ministro Moeller respecto a la obligación de Colombia de conservar su frontera vigilada como mecanismo para mantener al Ecuador aislado del conflicto, la zona que corresponde al Río San Miguel, 370 millas de frontera, se ha convertido en el centro tanto del comercio local como de precursores químicos, de tráfico humano y de violencia.⁵³ Las poblaciones más vulnerables en territorio ecuatoriano son Nueva Loja (Lago Agrio), capital de la provincia de Sucumbíos, La Joya de los Sachas, General Farfán, Puerto El Carmen y Puerto Francisco de Orellana, lugares en las que las autoridades militares de la zona de frontera han reforzado su presencia.⁵⁴

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

Drugs, killing, kidnapping and extortion have all moved into once-peaceful Ecuador. In the past two months, 21 Colombians have been shot in vendettas in the streets of Lago Agrio, a town in Sucumbios province 29 km (18 miles) south of the border. Outside the town, which is the center of Ecuador's oil industry, police have been shot at. Some residents are fleeing, after threats to blow up state-owned oil installations. "It's a reality, the fire of Colombia is starting to burn us", says Maximo Abad, Lago Agrio's mayor.⁵⁵

53 "FARC leads are also threatening to blow up the 500-foot bridge over the muddy San Miguel river, which marks the border, if Putumayo farmers continue to smuggle in supplies from Ecuador". Juan Tamayo, "Ecuador Fells Fallout from Colombia Narcotics War", Cannabis News (Miami Herald), 2000. Disponible en: <http://cannabisnews.com/news/thread7636.shtml>, [Consultada el 3 de octubre del 2001]

54 Para mayor información remitirse al mapa: "El movimiento de la subversión está cerca de la frontera norte", publicado en el diario El Comercio, Quito, 16 de julio del 2000.

55 "Ecuador: Collateral Damage", The Economist, 2001. Disponible en: www.economist.com/search/cbm, [Consultada el 7 de octubre de 2001]

Otro fenómeno que se ha producido ha sido el desplazamiento de poblaciones ecuatorianas a causa del conflicto colombiano. Tal fue el caso de 500 indígenas kichwa, shuar y cofán que emigraron, el 9 de febrero de este año, debido a las amenazas de las AUC:

Unos 500 indígenas de Sucumbíos, provincia de Ecuador en la frontera con Colombia, fueron amenazados y obligados a abandonar sus tierras por paramilitares colombianos que operan en territorio ecuatoriano. Quince personas armadas y cubriendo su cabeza con capuchas llegaron el miércoles a las comunidades de Bermeja San Miguel y amenazaron a los pobladores, tras identificarse como miembros de las derechistas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).⁵⁶

Como se puede apreciar, las consecuencias de la aplicación del Plan Colombia han sido ya sentidas en Ecuador, a pesar de que sus estrategias se enfocarían más bien hacia el fortalecimiento de la democracia y la administración de justicia, en el mayor apoyo a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional para el combate contra el narcotráfico, y en la erradicación de plantaciones de coca y amapola, en suelo colombiano, por medio del reemplazo de cultivos.⁵⁷

Los efectos han sido especialmente sufridos por un gran número de campesinos colombianos que han migrado a suelo ecuatoriano, como por poblaciones ecuatorianas que se han desplazado hacia zonas que se encuentran aisladas del conflicto. Hay también un evidente riesgo de una “sociologización colombiana” en las estructuras ecuatorianas, es decir, una incorporación de prácticas de violencia; algunas de ellas, como la industria del secuestro, se ha hecho patente ya. Los desastres ecológicos debidos a la fumigación de cultivos en zonas de reserva natural ecuatoriana que solamente provocarían una proliferación de cultivos en áreas que tradicionalmente se

56 Kintto Lucas, “Paramilitares colombianos expulsan a indígenas”, CONAIE, 2001. Disponible en: <http://conaie.org/info.htm>, [Consultada el 4 de noviembre del 2001]

57 “Por esta razón, los cinco componentes del texto aprobado definen su importancia por el monto asignado a cada uno de ellos y no por la jerarquía que tienen en la presentación. Estos son: mejoramiento de la capacidad de acción del gobierno y el respeto por los derechos humanos, expansión de las operaciones antinarcóticos en el sur de Colombia, desarrollo económico alternativo, aumento de la restricción del tráfico aéreo en Colombia y en toda la región, y asistencia para la Policía Nacional.” (Leal-Buitrago 2001: 67)

encontraban fuera de las zonas de cultivo.⁵⁸

En la agenda ecuatoriana, el conflicto colombiano, a más de ser considerado un tema de seguridad nacional, se ha orientado a la búsqueda de financiamiento y cooperación para la Unidad de Desarrollo Norte (UDENOR)⁵⁹ cuyo objetivo es la puesta en práctica de planes y proyectos de desarrollo económico y social para la población de las provincias de la frontera con Colombia, especialmente de Sucumbíos y Orellana. Estos proyectos, que tendrían el apoyo de Estados Unidos, permitirían encontrar alternativas de sustento y evitarían la incursión de estas poblaciones en actividades como el cultivo y producción de coca, desvío de químicos, lavado de dinero y otros delitos conexos.

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

1. Construcción de cinco sistemas de agua potable en General Farfán y puerto el Carmen en la Provincia de Sucumbíos, Calderón, Mataje y Ricaurte en la Provincia de Esmeraldas.
2. Reparación y/o expansión de diez sistemas de agua potable en Dureno, Provincia de Sucumbíos y en San Lorenzo, Borbón, Concepción y la Ceiba en la provincia de Esmeraldas.
3. Construcción de tres sistemas de desagües en Lago Agrio.
4. Mejoramiento en el área del terminal terrestre y sectores vecinos en Lago Agrio (que espera tener un impacto en 2.000 habitantes).
5. Mejoramiento de aproximadamente 90 kilómetros de la carretera Tufiño-Chical-Maldonado en la provincia del Carchi (impacto para 80.000 habitantes).
6. Construcción de 15 puentes de acceso para peatones y semovientes dentro de la reserva AWA, en Esmeraldas (impacto para 4.400 habitantes).

58 "Drug production and trafficking do present a serious threat to Latin American countries, eroding local governments and institutions by stimulating corruption, fueling political violence and common crime, and skewing local economies. But current U.S. international drug control policies are, in fact, doing more harm than good. Militarized antidrug efforts undermine regional trends toward democratization and demilitarization and put U.S. assistance into the hands of human rights violators." (Youngers 2000: 156)

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

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

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

La Base de Manta

El vencimiento del tratado sobre la base aérea estadounidense Howard que operaba en Panamá⁶⁰ obligó a Estados Unidos a buscar nuevos puntos de asentamiento para su lucha antinarcoóticos en el hemisferio, en vista de que no logró renegociar la renovación del tratado con Panamá.

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

Para mantener su presencia militar en la región, debía buscar nuevos destinos: las colonias holandesas de Aruba y Curacao en el Caribe, El Salvador y, para 1999, el Ecuador.

In keeping with the terms of ratification, U.S. negotiators were avidly exploring the possibility of a continued American military presence in Panama as part of a multinational counternarcotics force. Specifically, the U.S. proposal was for a long-term (12 years) renewable contract that would leave 2,000 American soldiers at Howard Air Force Base and provide an annual income of \$200 millions to Panama...(Smith 2000: 299-300).

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

Rebuilding the airstrip and providing facilities for the 150 to 250 U.S. military personnel who will staff the base once operations are in full swing next year will require \$61 million. The runway, which alone costs \$30 million to upgrade, will allow anti-narcotic-aerial activities in conjunction with similar installations in Aruba, Curacao and El Salvador. P-3 and EP-3 turboprops are currently flying out of Manta, but once improvements to the airstrip are complete in October, 2001, AWACS planes with wide range radars aimed at spotting the coca and poppy plantations that proliferate in Colombia's deepest jungles will be able to take off and land.⁶¹

61 Samantha Newport y David Adams, artículo citado. Disponible en: www.cannabisnews.com/news/thread8751.shtml, [Consultada el 18 de septiembre del 2001].

El Acuerdo de la Base de Manta, así como de los otros FOLs, causaron reacciones dentro de la política doméstica de Washington. La administración Clinton tuvo que enfrentar la ofensiva republicana ante el fracaso de la prolongación de la Base Howard en Panamá y mostrar los beneficios a nivel de costos y de cobertura que las nuevas instalaciones brindarían para las operaciones antinarcoóticos. Para Barry McCaffrey, Director de Control de Drogas de la Casa Blanca, las nuevas bases de operaciones se encontraban ubicadas en puestos estratégicos con mayor cobertura que lo que brindaban las instalaciones en Panamá.⁶² La cercanía de Manta a la zona del Putumayo permitiría monitorear de manera eficaz las plantaciones de coca así como su erradicación, facilidad que la Base Howard no brindaba.

Across the border in the drug-rich Putumayo region, the United States is financing the largest-ever aerial eradication effort of Colombia's coca fields. Manta's role will be to close the airspace over southern Colombia by improving U.S. radar coverage, supported in part by AWACS planes currently flying out of Tampa's Mac Dill Air Force Base.⁶³

La Base de Manta, en el escenario doméstico de Ecuador, ha significado posiciones distintas según la perspectiva específica de cada uno de los distintos actores involucrados. En ese momento, el gobierno de Mahuad, los sectores políticos de izquierda, los sectores comerciales de Guayaquil y la comunidad de la ciudad de Manta, cada uno defendía un determinado punto de vista.

Para Mahuad significaba una posible salida a la crisis económica que repercutía en el retraso a los pagos de la deuda externa, así como nuevas líneas de inversión. En realidad de lo que se trataba era de un acuerdo de cooperación entre Estados Unidos y Ecuador, por diez años, para el uso de la base aérea para la detección aérea, monitoreo y control de operaciones ilegales de tráfico de drogas y cultivo de coca. El convenio reconocía los gastos

62 "Barry R. McCaffrey, the White House drug control policy director who left his post this month, said in a recent interview that "from a geo-strategic standpoint, we're going to be better off than we ever were in Panama. These new operations offer us the opportunity for far greater coverage than we've ever had in the region." Anthony Faiola, "U.S. Base in Ecuador Stirs Debate", Cannabis News (Washington Post), 2000. Disponible en: <http://cannabisnews.com/news/thread8443.shtml>, [Consultada el 30 de septiembre del 2001]

63 Samantha Newport y David Adams, artículo citado. Disponible en: www.cannabisnews.com/news/thread8751.shtml, [Consultada el 18 de septiembre del 2001]

por ampliación de la infraestructura de la base pero no se estipuló ningún tipo de renta por su uso, hecho que significó críticas de sectores políticos y movimientos indígenas que reclamaban la inconstitucionalidad del acuerdo por lesionar la soberanía nacional así como por el involucramiento del Ecuador en el conflicto colombiano.

As a result, the popular perception in many parts of Ecuador is that the base “was given away in exchange for nothing during a moment of economic pressure”, said Adrian Bonilla, a researcher for the Latin American Faculty for Social Science in Quito. “Mahaud assumed that the United States would help him get an accord on the foreign debt as a sort of payback, and agreed to give Manta away without a real process of negotiation.”⁶⁴

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

La nueva administración inició sus funciones expresando su apoyo al convenio por tratarse de una obligación moral del Ecuador combatir el narcotráfico. Asimismo reiteró su amistad hacia Estados Unidos, a la vez que solicitó la asistencia de 70 millones de dólares para lograr enfrentar las consecuencias del Plan Colombia.

While demanding that the United States boost its \$70 million in annual financial assistance dramatically-in large part to offset what it sees as dangers caused by Plan Colombia- the Noboa administration is nevertheless supporting the Manta operation. “The message we are sending to (drug traffickers) is that we don’t want you here”, Foreign

⁶⁴ Rother Larry, “As U.S. Military Settles in, some in Ecuador have doubts”, New York Times, 2000. Disponible en: www.tni.org/drugs/document/nyt311200.htm, [Consultada el 1 de octubre de 2001].

Minister Heinz Moeller said in a recent interview. “We are going to stick with what ever friends we find, and in this case, it is the government and the people of the United States. Yes, they are our friends, our staunch allies in the fight against this criminal corruption of drug producers.⁶⁵

Puesto que la vigencia del acuerdo requería de la aceptación del Congreso Nacional, los sectores políticos de izquierda, y Pachakutik en especial, denunciaron una vez más la inconstitucionalidad del tratado por considerarlo atentatorio a la soberanía nacional y por el grave peligro que implicaba para Ecuador el hecho de colaborar con el Plan Colombia; consideraban, además, que ésta se convertiría en una ventana abierta para la propuesta de Colin Powell de regionalizar el conflicto, lo que podría significar que el conflicto interno colombiano rebasara sus fronteras e involucrara aún más al Ecuador. El escenario que se proyectaba era un campo de guerra en suelo ecuatoriano como fue Vietnam y Camboya. A pesar de haber agotado la instancia legal ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, el Acuerdo fue reconocido como vigente mereciendo la felicitación de la Embajada de Estados Unidos en Ecuador.⁶⁶

‘This base is a provocation to all of the irregular forces in Colombia’, Antonio Posso, an influential leftist member of Congress, said in an interview in Quito, the capital. ‘Our oil pipeline has already been attacked by Colombian guerillas, and the paramilitary groups are killing people on Ecuadorean territory, so just imagine how a military installation like this acts as an enticement’.⁶⁷

65 Anthony Faiola, artículo citado. Disponible en: <http://cannabisnews.com/news/thread8443.shtml>, [Consultada el 30 de septiembre de 2001]

66 Según un comunicado de prensa enviado al Ministerio de Relaciones Exteriores, el gobierno estadounidense por medio de su Embajada reconocía “el compromiso del gobierno ecuatoriano en la lucha contra los narcóticos ilegales. Además felicita al Tribunal Constitucional por haber reconocido que el convenio fue firmado ‘dentro del más absoluto cuidado y legitimidad’. La Embajada hace votos para que se cumplan todos los compromisos bilaterales adquiridos en ese convenio.”

67 Rother Larry, “As U.S. Military Settles in, some in Ecuador have doubts”, *New York Times*, 2000, Disponible en: www.tni.org/drugs/document/nyt311200.htm, [Consultada el 1 de octubre del 2001]

Plan Colombia has raised fears of spillover of violence among all of Colombia's neighbors. Brazil, Peru and Panama have reinforced army and police units of their borders, and Venezuela has compared the U.S. role to Vietnam. But it is Ecuador that is most vulnerable, a poor and politically unstable nation of 12 million people, with its steamy Amazon province of Sucumbios bordering FARC and coca-growing enclaves in western Putumayo.⁶⁸

Para la ciudad de Manta, el acuerdo suponía la posibilidad de reactivar su puerto marítimo, siempre relegado frente al puerto de Guayaquil, gracias a la presencia norteamericana en la ciudad logrando además la reactivación económica por la creación de nuevos empleos y un consecuente incremento en el consumo. Frente a la posibilidad del crecimiento del puerto de Manta, los comerciantes de Guayaquil expresaron su oposición al Acuerdo de la Base Eloy Alfaro que, según ellos, podría significar mermar el monopolio del transporte naviero de los productos de exportación.⁶⁹ El respaldo que ha recibido el acuerdo por parte de la población local de Manta ha sido total, pues la ciudad a pesar de la crisis económica que vive el país, ha logrado mostrar índices de crecimiento favorables.

Also enthusiastic are local politicians and merchants. Jorge Zambrano, the mayor of Manta, a port city of 220,000 about 150 miles west Quito, the capital, says that the improved runway will help with air exports of tuna and shrimp, the main industries here. The base also functions as the city's civilian airport. [...] "The people in Ecuador opposed to the U.S. in Manta are either jealous because their city did not get the facility, or they are trapped in an ideological box of the past" Zambrano said. "We have nothing to fear from the Americans anymore. By letting them in, we are doing our part in the drug war."⁷⁰

68 Juan Tamayo, "Ecuador Fells Fallout from Colombia Narcotics War", Cannabis News, Miami Herald, 2000. Disponible en: <http://cannabisnews.com/news/thread7636.shtml>, [Consultada el 3 de octubre de 2001]

69 "Opposition to the base seems especially pronounced in Guayaquil, the country's largest city and commercial center, but for reasons that appear to have more to do with business than politics. Guayaquil has long enjoyed a monopoly on air shipments of bananas, flowers and fish, which a second Pacific Coast international airport would surely challenge." Rother Larry, artículo citado. Disponible en: www.tni.org/drugs/document/nyt311200.htm, [Consultada el 1 de octubre de 2001]

El Acuerdo de Manta ha sido interpretado como un involucramiento directo del país en la lucha contra el narcotráfico pues, a pesar de que se trata de una base encargada de monitorear sembríos e información respecto a las operaciones de las redes de narcotráfico, se trata de un centro de operación para la guerra contra el tráfico de drogas.⁷¹ Por otra parte y a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001, el acuerdo podría sufrir una revisión para incorporar, a más de la lucha contra el narcotráfico, el combate a los grupos terroristas que operan en la región. Esto implicaría una exposición mayor del Ecuador, dada su vulnerabilidad por la escasez de recursos militares.

Narcotráfico

A partir de las cumbres presidenciales, el tema de la democracia incorporó el tema del narcotráfico como un delito moral que debía ser combatido; en el caso de la agenda norteamericana, se volvió además un asunto de seguridad nacional. Por ello, para la región andina, el mayor proveedor de coca del mundo, el tema democracia, ligado a narcotráfico, se ha convertido en un importante condicionante de sus relaciones con Estados Unidos.

La política de Washington para la región andina en el tema del narcotráfico se ha enfocado hacia la reducción de la oferta de narcóticos mediante la erradicación y la sustitución de cultivos, la implementación de medidas judiciales y punitivas de control sobre delitos ligados al tráfico de drogas (el lavado de dinero, entre ellos) y la desarticulación de carteles. Esta política se ha llevado adelante por medio del condicionamiento que Estados Unidos ha impuesto a los aspectos comerciales, interés prioritario de los países andinos, a través de certificaciones o de beneficios arancelarios a cambio de colaboración en el combate al narcotráfico.

70 Anthony Faiola, artículo citado. Disponible en: <http://cannabisnews.com/news/thread8443.shtml>, [Consultada el 30 de septiembre de 2001]

71 'The agreement is just too unspecific', says César Montúfar of Andean University in Quito. 'Ecuador's real-time participation in the (Colombian) conflict directly involve us in a war that isn't ours'. Samantha Newport y David Adams, artículo citado. Disponible en: www.cannabisnews.com/news/thread8751.shtml, [Consultada el 18 de septiembre del 2001]

Narcotráfico en los mandatos de las cumbres presidenciales es un tópico cobijado bajo el término democracia. El objetivo estratégico nacional estadounidense frente al narcotráfico es reducir la oferta de narcóticos proveniente de las sociedades andinas. La estrategia para los países fuente está dirigida alrededor de políticas de interdicción, control y represión de actividades ilegales (Bonilla 2001: 98).

El Ecuador ha adoptado una política de independencia con respecto al conflicto interno colombiano, entendiéndolo como un problema de seguridad nacional no necesariamente ligado al narcotráfico.⁷² Por otro lado, se ha comprometido a colaborar en operaciones para la lucha contra el tráfico de drogas por medio del control sobre los cultivos dentro de su territorio, del combate a las organizaciones de narcotraficantes y de la vigilancia sobre las actividades de lavado de dinero.

La agenda ecuatoriana hacia EEUU ha sido tradicionalmente liderada por el tema comercial. Sin embargo, con la presencia del conflicto colombiano y del narcotráfico -problemas para los que no se logra vislumbrar una salida inmediata y que incluso podrían agudizarse con la guerra contra el terrorismo- este tema podría convertirse en una prioridad ecuatoriana frente a la seguridad del país. Inclusive el “Acta de Preferencias Comerciales Andinas”, concedida por Estados Unidos a los países andinos para que su producción pueda acceder al mercado caribeño libre de aranceles y en una gama de productos textiles y de indumentaria, acta cuya vigencia estuvo inicialmente prevista hasta septiembre del 2002, ha sido considerada por el Senado norteamericano para otorgarle una extensión hasta el 2005.

El Presidente Bush, en su estrategia de combate al narcotráfico en la región andina, ha lanzado un nuevo instrumento de refuerzo para su objetivo: la denominada “Iniciativa Andina”. Este documento no dista mucho de la agenda que para la región mantiene Washington en cuanto a la lucha contra el tráfico de droga, no obstante, logra regionalizar el tema narcotrá-

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

fico. Sigue reconociendo como origen de las actividades del narcotráfico a la pobreza de la región y a la falta de institucionalidad democrática, por ello sus objetivos principales son: la promoción y fortalecimiento de la democracia, el fomento al desarrollo económico, social y de libre comercio y el combate a las drogas desde la perspectiva de la oferta andina y de la demanda estadounidense.

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

President Gustavo Noboa also asked Washington to finance half of a \$400 million plan to step up security, social services and economic development along the border and ‘inoculate us against the Colombian virus’.⁷³

La Iniciativa Andina ha presupuestado 731 millones de dólares en asistencia para siete países que podrían colaborar para la reducción de oferta de droga; de los cuales, 399 millones serían asignados a Colombia, 156 millones al Perú, 101 millones a Bolivia y los 75 millones restantes deberán ser repartidos entre Brasil, Ecuador, Venezuela y Panamá. El Canciller Moeller ha afirmado que Washington asignaría a Ecuador, al margen del presupuesto de la Iniciativa Andina, en razón de los pocos recursos con los que cuenta para enfrentar las operaciones antinarcóticos, 150 millones destinados a la compra de helicópteros Huey II, lanchas artilladas, equipos de comunicación y para realizar proyectos sociales.

73 Juan Tamayo, artículo citado. Disponible en: <http://cannabisnews.com/news/thread7636.shtml>, [Consultada el 3 de octubre de 2001]

Washington entregará este año a Ecuador 42 millones de dólares para enfrentar consecuencias del Plan Colombia, informó Moeller. Doce millones se destinarán a la compra en Estados Unidos de helicópteros Huey II, lanchas artilladas y equipos de comunicación, y el resto se dedicará a desarrollo social. [...] Este dinero forma parte de 150 millones de dólares que el Departamento de Estado habría prometido a Ecuador.⁷⁴

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

Ecuador has received \$16 million in U.S. military aid since 1997, and is to receive \$20 million from the \$1.3 billion U.S. package. Burt officials say they need far more to buy trucks, boats and helicopters needed to properly patrol the jungled and porous border.⁷⁵

La importancia del Ecuador dentro de la lucha contra las drogas adquirió relevancia desde 1999 con la firma del Acuerdo de la Base de Manta que lo involucró directamente en la logística de la guerra contra la droga a cambio de inversión que permitiera solucionar la grave crisis económica en la que se encontraba el país.⁷⁶ Hasta ese momento, el Ecuador no era más que un país de tránsito y de operaciones de lavado de dinero, según el criterio norteamericano; sin embargo, con la ocupación de la Base de Manta por parte de los Estados Unidos, cuyo objetivo es realizar control de actividades antinarcóticos, se ha abierto una puerta para asociar a Ecuador dentro de la lucha activa contra el narcotráfico.

74 Kintto Lucas, "Ecuador: los problemas de Colombia cruzan la frontera", Iberoamérica On-line, 2001. Disponible en: www.analitica.com/va/hispanica/colombia_paz/6747190.asp, [Consultada el 19 de octubre de 2001]

75 Juan Tamayo, artículo citado. Disponible en: <http://cannabisnews.com/news/thread7636.shtml>, [Consultada el 3 de octubre de 2001]

76 "Durante 1999, unidades de las Fuerzas Especiales de Estados Unidos se desplazaron al Ecuador por lo menos en dieciséis oportunidades, casi siempre para entrenamiento antinarcóticos" (Department of State and Defense Department 1999: 3-4). "Otras once operaciones de entrenamiento antinarcóticos de las Fuerzas Especiales fueron previstas para el 2000" (Department of State and Defense Department 2000). (Isaacson 2001: 75)

El paquete de ayuda representa aproximadamente el doble de los programas existentes en Ecuador a través de la contribución de US\$ 20 millones: US\$ 12 millones para labores de interdicción de drogas y US\$ 8 millones para programas de desarrollo alternativo. Los US 12 millones para los organismo de seguridad del Ecuador serán gastados, según el informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos de julio del 2000. [...] El Departamento planea usar US 12 millones en la creación y el mejoramiento de puntos fronterizos de revisión a lo largo de la frontera con Colombia, al igual que para mejorar las comunicaciones, movilidad, interoperabilidad y recolección e intercambio de inteligencia entre las unidades de la Policía y las Fuerzas Armadas en las regiones de la frontera norte. Adicionalmente, la financiación se empleará en el mejoramiento de puertos de seguridad y servicio de inspección a lo largo de la costa (Isaacson 2001: 75).

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

La exposición que el Ecuador alcanzaría, una vez terminada las reparaciones de la Base de Manta e inaugurada oficialmente para el combate del narcotráfico y terrorismo, podría implicar una identificación directa con la gestión de Washington; esto podría acarrear consecuencias como actos terroristas y hasta la inmersión del país en el conflicto colombiano. Así lo expresó Luigi Einaudi, secretario adjunto de la OEA, respecto de los efectos de la Iniciativa Andina para el Ecuador, en su visita de marzo de 2001: “los Estados Unidos, como muchas veces pasa, no evaluaron el Plan Colombia desde el punto de vista regional o estratégico, sin darse cuenta del impacto que iba a tener en otros países, entre ellos el Ecuador” (Aspiazu 2001: B9).

El narcotráfico, como tema tratado bilateralmente, ha sido en los últimos años, la mayor fuente de cooperación que ha obtenido el Ecuador de Estados Unidos ya sea mediante capacitación militar y policial para el com-

bate al narcotráfico o en infraestructura para el mismo objetivo. Al parecer el mayor atractivo para los intereses norteamericanos es la cercanía de Ecuador a la zona del conflicto colombiano.

Medio Ambiente

En términos ambientales, el Ecuador presenta el privilegio de poseer zonas ecológicas de interés mundial: la Amazonia y las Islas Galápagos. Esto hace que el tema ambiental represente un espacio idóneo para la inversión y la cooperación estadounidense y por tanto ha determinado que la agenda ecuatoriana lo incluya dentro de su relación bilateral con Estados Unidos. Cualquier negociación se haría a través de la aplicación de los mecanismos de canje de deuda por el cuidado de la naturaleza mediante la “Tropical Forest Conservation Act” (TFCA) de 1998 -que expiraba en el año fiscal 2002, pero cuya extensión hasta el año fiscal estadounidense del 2004, ya ha sido aceptada-.

Se trata de un instrumento de cooperación y ayuda establecido por Estados Unidos para canje de deuda de los países de bajos ingresos a cambio de la protección de áreas forestales tropicales que se encuentren en su circunspección territorial. Los países latinoamericanos que se han beneficiado de la “Deuda con la Naturaleza”, mediante aprobación del Senado norteamericano han sido Costa Rica, Honduras, Jamaica, México y Panamá; la mayor dificultad para acogerse a este programa sería la falta de áreas naturales que puedan ser protegidas. La posibilidad de lograr la incorporación a los beneficios del TFCA depende de una calificación que el país obtenga, unilateralmente, del Senado estadounidense respecto a temas como: democracia, lucha contra el terrorismo y narcotráfico, derechos humanos y reformas estructurales.

To be able to take part in the conservative program, the law requires that a participating government be “democratically elected, must not support acts of international terrorism, must cooperate on international narcotics control matters, must not violate internationally recognized human rights, and must institute any needed investment reforms.”⁷⁷

El Presidente Bush ha mostrado especial interés en la prolongación de la TFCA y, dentro de la Iniciativa de las Américas, ha impulsado mecanismos de reducción de la deuda y programas de desarrollo sustentable. Sobre la base de este documento, el Ecuador ha dirigido comunicaciones al Secretario del Tesoro de los Estados Unidos⁷⁸ con el fin de obtener fondos para el desarrollo de zonas de alta diversidad biológica que están bajo grave amenaza. La contrapartida ecuatoriana que haría viable a esta propuesta, consiste en que el Ecuador tiene alrededor de 11 millones de hectáreas de bosque tropical que se encuentra en proceso de deterioro; los resultados esperados aún no se han podido concretar.⁷⁹

Many of the world's important tropical forests are found in countries that do not have the resource to protect them. Their own patterns of economic development and their participation in the international economy place irresistible pressure on them to turn these irreplaceable global resources into quick local cash.⁸⁰

En el caso de Galápagos, esta cooperación no sólo ha supuesto la ayuda norteamericana para la limpieza del derrame petrolero del enero de 2001, sino que ha dado pie para que los países andinos soliciten la extensión de los beneficios de ATPA, así como ayuda en términos de asistencia técnica para el desarrollo económico sustentable de la región; todo ello utilizando un argumento contemplado en la política de Washington para la región andina:

77 The United States Mission to the European Union, "Bidden Bill to Reauthorize Tropical Forest Conservation" Act. 2001. Disponible en: www.useu.be/Categories/Environment/EnvTropRainForrest12June01.html, [Consultada el 15 de octubre de 2001]

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

79 De acuerdo con el texto de TFCA, para el año fiscal 2002 estarían destinados \$50,000,000 dólares, para el año fiscal 2003, \$75,000.000 dólares y para el año fiscal 2004, \$100,000,000 dólares que podrían ser renegociados por concepto de deuda; la intención del Ecuador es ser incluido dentro de estos rubros.

80 The United States Mission to the European Union, artículo citado. Disponible en: www.useu.be/Categories/Environment/EnvTropRainForrest12June01.html, [Consultada el 15 de octubre de 2001]

The region includes some of the most unique ecosystem in the world, including the Andes and the Amazon, as well as ecological treasures like Galapagos Islands. Many of the region's natural wonders are threatened by encroaching development and vulnerable to other shocks. There is a pressing need for continued technical assistance and development assistance, building on existing programs, to enable these countries to better balance their legitimate needs for economic development with the imperative of protecting their natural resource and preserving their unique ecological diversity.⁸¹

Dentro del tema ambiental de la agenda ecuatoriana también se han contemplado los posibles efectos de la política norteamericana de erradicación con glifosato de las plantaciones de coca en la zona del Putumayo. La demanda ecuatoriana frente a Estados Unidos es la aplicación del artículo 14 del Convenio sobre Diversidad Biológica que establecería la obligación de los países de notificar los riesgos de sus acciones mediante evaluaciones de impacto a los estados que pudieran verse afectados. Lo cual significaría el resarcimiento de daños y perjuicios para Ecuador.

Por otra parte, el Ecuador en materia ambiental ha mantenido relaciones estrechas con las organizaciones no gubernamentales de origen estadounidense para la gestión ecológica; así lo corrobora la presencia de Bird Life International, ASHOKA, The Nature Conservancy, Fundación Científica San Francisco, Comité Andino de Servicios.⁸² Todos ellos han desarrollado proyectos de cooperación con fondos no reembolsables; entre estos proyectos tenemos.

- Enmienda No.3 al plan de Acción Ambiental del Ecuador “Proyecto de usos Sostenibles para los Recursos Biológicos”, suscrito el 10 de septiembre de 1996, por un valor de 140.000 USD.
- “Programa de Apoyo Ambiental: Restauración y Manejo de la Laguna Salinas, Humedales en Puerto Villamil, Isla Isabela, otras islas del archipiélago de Galápagos”, por un valor de 200.000 USD.

81 www.uisinfo.state.gov/english/ari/010517.html [Consultada el 16 de mayo de 2001]

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

- “Proyecto Experimental de Cultivo de Algas a 200 millas al Oeste de las Islas Galápagos”, su objetivo es el “secuestramiento” de dióxido de carbono en la atmósfera, cuya contraparte nacional es el INOCAR, por un valor de 25.000USD.

En conclusión, con respecto a los temas de la agenda ecuatoriana frente a los Estados Unidos, podemos anotar:

1. El tema democracia dentro de la agenda ecuatoriana ha tenido un carácter reactivo frente a los lineamientos de la política exterior estadounidense. La cooperación internacional y la recepción de inversión que permita solucionar la crisis económica del Ecuador están condicionadas al fortalecimiento de las instituciones democráticas, al combate a la corrupción, a la estabilidad en términos de gobernabilidad (el cambio en las prácticas clientelares y de patronazgo), a la existencia de mecanismos de justicia transparentes y a la inclusión de los distintos grupos étnicos-culturales en la toma de decisiones.
2. El conflicto colombiano es percibido por el Ecuador como una amenaza hacia su seguridad nacional más que como un problema de tráfico de drogas. El interés ecuatoriano es evitar la “sociologización del conflicto” -la expansión de la violencia de los grupos armados-, controlar el fenómeno de los desplazados y prevenir la propagación de cultivos en zonas ecuatorianas.
3. El tema narcotráfico, desde la perspectiva ecuatoriana, ha condicionada sus relaciones con su mayor socio comercial, Estados Unidos. Por ello, tanto la cooperación como los beneficios económicos establecidos bilateral y multilateralmente (ATPA) se encuentran condicionados a mecanismos de evaluación de la lucha contra el narcotráfico; tal es el caso de las certificaciones.
4. El Ecuador es uno de los países con mayor biodiversidad del mundo por lo que, a futuro, el tema ambiental podría ser un aspecto fundamental de negociación.

Comercio y Estados Unidos

El comercio merece un tratamiento especial por la importancia que reviste para la región andina en sus relaciones con Estados Unidos. Aunque es el tema central de las agendas, siempre se lo plantea desde una posición reactiva y vulnerable frente a los intereses estadounidenses que es el mayor socio comercial de la región y que, además, plantea los requisitos que se deben cumplir. En la agenda norteamericana, tradicionalmente global, el aspecto comercial hemisférico se encuentra condicionado por temas como la democracia y, específicamente en la región andina, por el combate al narcotráfico.

Uno de los desafíos propuestos para la región durante la Cumbre de Miami fue la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas, que deberá consolidarse en el año 2005, con el fin de establecer un mercado más extenso. El libre comercio, el respeto a los derechos humanos, el fortalecimiento de las instituciones democráticas -como la ciudadanía, la rendición de cuentas, la transparencia de los procesos y la administración de justicia- fueron enunciados como requisitos primordiales para el progreso económico de la región. Por otra parte, situaciones como el nivel de competitividad, las agudas crisis económicas y la inestabilidad política en ciertos países deberían ser compensados, principalmente, con mecanismos de integración regional, reformas estructurales y una promoción de la cultura de la democracia.

En el caso de la región andina, el narcotráfico, incorporado como uno de los aspectos que conforman el tema democracia, adquiere preeminencia para Washington desde dos ópticas. Primero porque la zona ofrece la mayor provisión de droga para los Estados Unidos⁸³ y, segundo, porque es importante para el tema de la seguridad interna norteamericana. Las relaciones que mantiene Estados Unidos con los países andinos se han basado en acuerdos y tratamientos bilaterales, y, en materia comercial, en el ATPA; no obstante, los países de la CAN han negociado un convenio regional con especificaciones bilaterales.

83 "...los países andinos producen virtualmente toda la cocaína del mundo, y en años recientes se han convertido en el proveedor de heroína más importante de la costa oriental de Estados Unidos". Departamento de Estado de Estados Unidos, artículo citado. Disponible en: www.usinfo.state.gov/espanol/ari/010517.htm [Consultada el 17 de agosto del 2001]

En materia comercial, el Presidente norteamericano mantiene la potestad de negociar los convenios internacionales, pero su aprobación se encuentra en manos del Congreso; este toma las decisiones por medio del procedimiento “fast track”, mecanismo de aprobación exclusivo para los acuerdos comerciales. El Congreso debe aprobar los convenios en su totalidad, sin que puedan contemplarse enmiendas pues el hacerlas implicaría iniciar un nuevo proceso de negociación. Por otra parte, es importante considerar que dicha aprobación se encuentra condicionada a un procedimiento de “lobby” previo con las distintas uniones y sindicatos que conforman los sectores productivos. La lógica de los Estados Unidos en materia de política comercial internacional ha sido mantener ciertas medidas proteccionistas internas, hacia sectores como el textil y el agrícola, que condicionan la firma de cualquier acuerdo. Esta situación se ha podido notar claramente en las negociaciones del ALCA y en el caso de ciertos productos andinos que no gozan de los beneficios de las normas ATPA.

Proclaimed AFL-CIO president John J. Sweeney:

The battle over “fast track” is important to every union, craft, industrial, service and public unions alike- because trade agreements without worker rights and human rights and environmental standards undermine wages and jobs of us all just as they damage the communities where we live and work (Smith 2000: 268).

En el caso ecuatoriano, el tema comercial indudablemente se encuentra condicionado por las decisiones norteamericanos sobre democracia y narcotráfico (así lo evidencia la certificación por el combate al narcotráfico otorgada unilateralmente por el gobierno norteamericano a cambio de beneficios arancelarios como las ATPA). Por otro lado, la intervención de agentes sociales y productivos en la política doméstica ha obstaculizado la elaboración de una política exterior coherente y organizada en torno a objetivos que el país en su conjunto debería perseguir.

El regionalismo, por ejemplo, ha influido en los objetivos económicos de los sectores productivos. Así, tenemos aquellos sectores que se dedican al banano, pesca y camarones, claramente ubicados en el litoral, que se enfrentan a las actividades agrícolas no-tradicionales como las exportación flores y otros productos agrícolas, básicamente de la sierra. Tenemos también las cá-

maras de comercio cuyos objetivos varían desde el comercio de bienes importados (la de Guayaquil, el primer puerto del país) hasta el fortalecimiento de los sectores industriales y productivos (Quito).⁸⁴

A pesar de que el aspecto comercial es, en la actualidad, el interés primordial del Ecuador en materia de política exterior, éste ha estado generalmente definido por intereses coyunturales que no han permitido mantener una coherencia en la agenda internacional.

...el asunto comercio exterior evidencia, como ningún otro, la complejidad de las agendas internacionales y la irracionalidad de la formulación de políticas exteriores, porque hay intereses concretos, de actores concretos con recursos concretos para ejercer presión o influencia en las decisiones domésticas, que vuelven inestable o prescindible una conducta de política exterior, simplemente porque ella depende de un juego precario de contradicciones e intereses (Bonilla 1998: 102).

El Ecuador, en la última década, ha sufrido una de las peores crisis económicas de su historia; el descalabro de su economía nacional, resultado de la crisis bancaria y del proceso inflacionario, que ya había sido experimentado anteriormente por los países de la región, le obligó a ingresar a un sistema monetario basado en el dólar. Frente a tales circunstancias, la importancia del tema comercial en las relaciones con Estados Unidos se hizo aún más evidente.

L'année 2000 n'a pas permis à l'Equateur de sortir de la terrible dépression de l'année 1999. Les remèdes utilisés: pret international de 2 milliards de dollars sur trois ans, dollarisation de l'économie avec la disparition de la monnaie nationale (le sucre) n'ont rien réglé. L'inflation de plus de 90xxx, a encore un peu plus réduit le pouvoir d'achat de la population, victime des hausse de prix décidées dans le cadre de l'accord

84 Información obtenida durante el Taller de Política Exterior Estados Unidos-Ecuador, organizado por FLACSO y la Academia Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores, el 27 de abril del 2001.

La medida económica de la dolarización fue apoyada abiertamente por la Cámara de Comercio de Guayaquil frente al riesgo de la quiebra de las actividades productivas serranas, pues la dolarización beneficiaría las importaciones y encarecerían la producción nacional, arriesgando su subsistencia.

conclu en avril avec le FMI. Plus de cinq millions d'Équatoriens vivent toujours dans la plus pauvreté, selon la Banque mondiale.⁸⁵

Como hemos señalado ya, la situación de vulnerabilidad del país ha hecho que el tema comercial esté sujeto a la colaboración en la lucha contra el narcotráfico ya sea de manera bilateral, con acuerdos como el de la Base de Manta, o por los beneficios del arancel cero que provee ATPA para los productos de la región andina.

Las relaciones comerciales entre Ecuador y Estados Unidos

En el Ecuador, el discurso de la democracia, la integración y la liberalización se inició en 1993, antes de la Cumbre de las Américas, y produjo algunas reformas estructurales⁸⁶ que propiciaban el traspaso de sectores que tradicionalmente habían sido de administración pública hacia manos privadas. Esto ocurría especialmente en sectores que, según los criterios nacionalistas en boga durante la Guerra Fría, eran considerados estratégicos: la producción y comercialización de hidrocarburos, las telecomunicaciones, el transporte, los correos o los servicios portuarios.

Para 1996, el proceso ecuatoriano había alcanzado la calificación de la “revolución silenciosa del comercio exterior” en la revista “The Economist”, por ser uno de los primeros 35 países más liberales del mundo⁸⁷ en materia comercial y de inversiones, mostrando un ventaja sobre países como Colombia, México y Chile.

La crisis bancaria de finales de la década de los noventa y la inestabilidad política transformaron el escenario: Ecuador apareció como un país en crisis social y económica. Por una parte, el éxodo masivo de ecuatorianos que huían del alto desempleo, la presión de actores sociales tradicionalmente excluidos como los indígenas, la pobreza, la corrupción, la falta de trans-

85 Alain Abellard artículo citado Disponible en: www.fsa.ulaval.ca/personnel/vernag/EH/F/cause/lectures/Equateur_decomposition-contagieuse.htm, [Consultada el 4 de abril de 2001]

86 “Perfil Económico del Ecuador”, 2001. Disponible en: www.ciudadfutura.com/ecuador/economia.htm, [Consultada el 24 de agosto de 2001]

87 Ibid.

parencia jurídica y, por otra, el proceso hiperinflacionario de la moneda ecuatoriana, el sucre, condujeron a tomar la decisión de ingresar dentro de un proceso de reformas estructurales con miras a la solución de estas situaciones; este proceso iría desde el cambio de moneda hasta la búsqueda de la legitimación de las instituciones democráticas:

Ecuador is experiencing one of the worst economic slumps in the region, with 90 percent inflation, rampant unemployment and barely one in three workers holding a full-time job. The country now has 180 days to withdraw the sucre from circulation and replace it with the dollar.⁸⁸

Mientras los indicadores regionales sudamericanos registraban una estabilidad económica e índices de inflación de un solo dígito, Ecuador mostraba para el 2000 una débil democracia, que había alternado cinco presidentes en un período de cinco años, y no garantizaba la estabilidad económica. La solución encontrada se inició con la adopción de una moneda estable como el dólar para lograr frenar los índices inflacionarios; se dio después una reforma fiscal y procesos de privatización cuyos objetivos principales, dentro de la lógica de la democracia liberal, eran: la reducción del tamaño del Estado, la eliminación de los subsidios estatales (en productos como el gas de uso doméstico e industrial, electricidad y diesel), el logro de la transparencia en las operaciones comerciales y la promoción del destino Ecuador para las inversiones extranjeras.

Indicadores económicos año 2000		
	Estados Unidos	Ecuador
PIB per cápita anual:	USD \$31.380	US\$1.079
Crecimiento del PIB:	2.2.%	-0.9%
Inflación:	3.3.%	100%
Deuda Externa:	USD \$862 Billones de dólares	13.458 Millones de dólares
Stock de Reservas Internacionales:	USD 8.155 Billones de dólares	US \$1.179,7 Millones de dólares
Fuente Bureau of Economic Anlysis/US Department of Commerce, Financial Forecast Center of US, Federal Reserve of U.S., Banco Central del Ecuador, Gerencia REDEX.		

88 "Ecuador's president approves move to U.S. dollar", CNN, 2001. Disponible en: www.cnn.com/2000/WORLD/americas/03/09/ecuador/dollar.02/, [Consultada el 18 de julio del 2001]

Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos del gobierno de Noboa por impulsar las reformas económicas, la vulnerabilidad de la economía ecuatoriana frente a la necesidad de capitales extranjeros -que condicionaban sus inversiones a reformas que garantizaran procesos transparentes e imparcialidad opuestas a las tradicionales prácticas clientelares y de patronazgo- mostró una vez más un escenario político de pugna y desacuerdo. Los enfrentamientos entre el poder ejecutivo, el legislativo y otros actores como los indígenas -quienes consideraban las reformas como antipopulares- o las cámaras de la producción -que veían perjudicados sus intereses- llegaron a paralizar cualquier intento de cambio.

One reason for the deep-rooted public mistrust which, until now, has blocked privatization in Ecuador is that some of privatization's political backers have a long history of using public policies to promote private interests.⁸⁹

La economía ecuatoriana tiene como principal fuente de ingresos el petróleo que constituye alrededor del 50%⁹⁰ del total, y las actividades de carácter agrícola. La industria, por su parte, se ha caracterizado por bajos volúmenes de producción y baja inversión tecnológica. El principal destino de los productos ecuatorianos es Estados Unidos, que recibe más del 70% del total exportable⁹¹ y que, es a la vez, el principal inversor en el país.

Balanza comercial Ecuatoriano-Estadounidense					
Ecuador					
Millones de dólares					
Años	1996	1997	1998	1999	2000
Exportaciones (FOB)	1,859	2,032.1	1,637.2	1,708.20	1,837.3
Importación (CIF)	1,222.4	1,516.4	1,680.4	918.5	886
Saldo Balanza Comercial	636	515.7	-43.2	727	951.30
Fuente: Banco Central del Ecuador/Elaborado por Gerencia Red Comercial Externa					

89 "The slow road to reform", The Economist, 2000. Disponible en: www.teachers.ab.ca/peac/factsheets.cf?p_ID:920&p_att1sPEAC1/ [Consultada el 4 de octubre de 2001]

90 "Ecuador: economic structure", The Economist, www.Theeconomist.com, 26 de septiembre de 2000.

91 Servicio de Información Agropecuaria del Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador. www.bancomundial.org, junio del 2001.

Participación de los Estados Unidos en las exportaciones ecuatorianas	
Año	Porcentaje
1996	38.1%
1997	39.4%
1998	39.4%
1999	37.5%
2000	37.8%

La balanza comercial ecuatoriana, que había mostrado un crecimiento estable para el año 1997 sufre un fuerte descenso para 1998; dos son las causas fundamentales: el fenómeno del Niño y la caída de los precios del petróleo. A pesar de la evidente preeminencia comercial de Estados Unidos, el Ecuador ha buscado nuevos mercados como la Comunidad Andina y la Unión Europea; sin embargo, será difícil considerar otro mercado a corto plazo.

En lo que tiene que ver con las inversión extranjera, ésta se ha dirigido básicamente hacia los siguientes sectores: agricultura, pesca y silvicultura, comercio al por mayor y menor, explotación de minas y canteras, fabricación de productos metálicos, máquinas y equipos, fabricación de sustancias químicas y productos químicos derivados del petróleo, industria de la madera y productos de la madera, instituciones financieras, productos alimenticios, bebidas y tabaco, servicios comunales, sociales y personales, textiles, prendas de vestir e industrias del cuero, transporte almacenamiento y comunicación.⁹²

El principal instrumento de negociación en términos comerciales para Ecuador es el ATPA que permite que alrededor de 6.100 productos ingresen al mercado estadounidense, con exoneración de impuestos y con franquicia aduanera, bajo el régimen especial.

92 www.corpei.org

La Ley de Preferencias Arancelarias Andina (ATPA)

La agenda norteamericana de la post-Guerra Fría para la región andina ha priorizado el tema del narcotráfico. En la administración de Bush, en 1991 y como parte de la guerra contra la droga, el Congreso norteamericano aprueba la liberalización unilateral de impuestos de importación de los productos provenientes de Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador mediante un programa que promueva el desarrollo económico de esta región en actividades productivas lícitas que sustituyan el cultivo de coca. La vigencia de este programa sería de diez años; en el caso del Ecuador, desde julio de 1992 hasta el 4 de diciembre de 2001. Venezuela no fue incluida dentro de este régimen ya que no se la consideró un foco importante de operaciones del narcotráfico.

A nivel de la Comunidad Andina, el régimen de ATPA, se ha convertido en el instrumento más beneficioso de las débiles economías de los países de la región; el 45 por ciento de las exportaciones de la CAN tienen como destino el mercado norteamericano y el 35 por ciento de sus importaciones provienen de Estados Unidos. Por esta razón, su prórroga se ha convertido en un tema prioritario dentro de la agenda de la región andina. Sin embargo, este tratamiento especial se encuentra condicionado a una evaluación, emitida unilateralmente por parte de los Estados Unidos, que muestre cómo se desarrolla la lucha contra el narcotráfico en cada país.

La prórroga del ATPA supondría, por una parte, su vigencia hasta la consolidación del Área de Libre Comercio, y, por otra, la inserción de Venezuela al programa y a sus beneficios. Implicaría también una nueva lista de productos para ser incluidos dentro del arancel cero de ingreso a los Estados Unidos. Estos productos serían principalmente textiles, confecciones (sin la precondition del uso de insumo norteamericanos para su producción) y artículos en cuero.

Por la importancia que tiene el ATPA como mecanismo de fomento de nuestras exportaciones a Estados Unidos, nuestros países han solicitado que la vigencia de dichas preferencias se extienda más allá del año 2001, fecha en la que expira su autorización legislativa inicial. Los cuatro países beneficiarios además han respaldado la aspiración de Venezuela de acceder a dicho programa. Asimismo, la ampliación del ATPA a nuevos

productos que actualmente están excluidos, como los textiles, las confecciones, algunos artículos de cuero, entre otros, será otro paso importante para promover un mayor flujo comercial entre la Comunidad Andina.⁹³

En el caso ecuatoriano, el régimen de ATPA le ha permitido ingresar 6.100 productos calificados;⁹⁴ es de gran interés la inclusión, en la posible prórroga, de productos como el atún, otros de carácter agropecuario (azúcar, jara- bes y melazas), textiles y confecciones en algodón y en cuero.

El Ministro ecuatoriano de Agricultura y Ganadería, Galo Plaza, precisó que, entre otras partidas que se quiere incluir en el ATPA se encuentran los textiles y confecciones, que son comunes a nuestros países, así como las manufacturas de cuero y atún⁹⁵

Las ventajas del ATPA frente al sistema generalizado de preferencias de los Estados Unidos, desde la perspectiva del Ecuador, se resumirían en las siguientes:

- no tiene graduación en el beneficio,
- carece de ajustes,
- rige bajo el sistema de origen acumulativo,
- incluye una lista de 6 100 productos, y
- es de beneficio exclusivo de los países andinos.⁹⁶

El ATPA, al ser un acuerdo unilateral aprobado por el Congreso estadounidense, puede libremente condicionar los intereses comerciales andinos al tema narcotráfico y democracia. Se trata de una calificación que otorga el Congreso norteamericano a los países andinos de acuerdo a una evaluación

93 "La Comunidad Andina y las relaciones hemisféricas", Comunidad Andina, 2001. Disponible en: www.comunidadandina.org [Consultada el 13 de agosto de 2001]

94 En el Anexo N° 3 podemos observar la lista de los principales productos que Ecuador exporta a los Estados Unidos.

95 "Prórroga del ATPA y más arancelarios preferentes", Comunidad Andina, 2001. Disponible en: www.comunidadandina.org/externo/usa3.htm [Consultada el 13 de agosto de 2001]

96 Proyecto SICA. Disponible en: www.sica.gov.ec, [Consultada el 7 de septiembre de 2001]

en términos de responsabilidad compartida. La obligación andina sería generar sistemas democráticos estables que garanticen un fortalecimiento económico brindando alternativas productivas frente a las actividades lucrativas del narcotráfico, que son causadas, desde la visión de Washington, por la pobreza y a la mala repartición de la riqueza tan característica en la región.

En la última visita del Secretario de Estado de los Estados Unidos, Colin Powell, a Lima, el 10 de septiembre de 2001, se situó nuevamente al narcotráfico, como el tema más importante de la agenda estadounidense para la región andina. Según Powell, los resultados obtenidos por la cooperación compartida entre los países de la región y Estados Unidos, han logrado una estabilidad en términos de seguridad económica, social y política.⁹⁷ Mientras la agenda andina diseña sus relaciones sobre la perspectiva de las relaciones comerciales, la tradición realista de Washington mantiene el tema de la seguridad como el más significativo para la región debido a las operaciones del narcotráfico.

La propuesta de incluir a Venezuela dentro de los beneficios del ATPA y de extender la lista de productos sería presentada por el presidente Bush ante el Congreso, a finales del año 2001, con el fin de prorrogar dichas subvenciones hasta la consolidación del Área de Libre Comercio. La posición de la administración republicana sería defender ante el Congreso la necesidad de mantener una alianza estratégica, para el combate al narcotráfico y probablemente al terrorismo con los estados de la región andina. Estos temas son considerados esenciales para la definición de seguridad que mantiene Washington; el tema comercial, por el contrario, no representa beneficios significativos para la balanza comercial norteamericana.⁹⁸ En el caso del Ecuador, las importaciones que realizó desde Estados Unidos en el año 2000 representaron, en cambio, el 26% de sus importaciones totales frente al 0,11% del valor total de exportaciones estadounidenses.⁹⁹

97 "Letter of the Andean Foreign Ministers to United States Secretary of State Colin Powell", Comunidad Andina, 2001. www.comunidadandina.org/ingles/common/united1.htm Lima, September 10, 2001.

98 Según el discurso presentado por Colin Powell en Lima, las relaciones comerciales entre la Comunidad Andina y Estados Unidos representarían el 1% de las importaciones en su balanza comercial.

99 Documento elaborado por CORPEI, presentado en el Taller de Política Exterior Ecuador-Estados Unidos. La composición de las importaciones se divide en los siguientes capítulos principales:

La ley ATPA, que ofrece alternativas económicas a la producción y el tráfico de drogas en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú al eximir de derechos de aduana a ciertas exportaciones a Estados Unidos, expira en diciembre. Una prórroga de la ATPA hasta diciembre de 2005 sería un 'puente temporal' hasta que pudiera entrar en vigor para esas fechas un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), explicó Larson.¹⁰⁰

Otro instrumento de interés para la CAN, del cual participa Ecuador, es el Acuerdo que establece el Consejo sobre Comercio e Inversión, vigente desde el 30 de octubre de 1998, cuyos principales objetivos son promover mecanismos que permitan desarrollar actividades de mutuo beneficio comercial entre Estados Unidos y la región; aunque ello no ha significado grandes avances económicos para los países andinos.

El Área de Libre Comercio (ALCA)

La Cumbre de Miami, en 1994, diseña la nueva agenda hemisférica sobre la base de los principios de democracia y comercio. La proyección de un escenario para el 2005 de un continente unido por el comercio fue la propuesta estadounidense para el marco de las relaciones hemisféricas, siempre que ellas puedan desarrollarse dentro del fortalecimiento de la democracia (derechos humanos, institucionalidad, lucha contra la corrupción, el narcotráfico y terrorismo), la integración económica y la liberalización del comercio, el flujo de capitales y la cooperación tecnológica, la erradicación de la pobreza (acceso a la educación y a la salud, participación de la mujer y fomento microempresarial) y la definición de lineamientos para la preservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

-
- Maquinaria, aparatos mecánicos y sus partes.
 - Maquinaria y aparatos electrónicos.
 - Automóviles, tractores, ciclos y demás vehículos.
 - Materia plásticas y manufacturas.
 - Productos químicos orgánicos e inorgánicos.
 - Papel, cartón y manufacturas de pasta celulosa.

100 "Altos funcionarios E.U. urgen renovación pacto comercial andino". Disponible en: usinfo.state.gov/español/ari/010803.htm [Consultada el 3 de agosto 2001]

Un mercado de formidables dimensiones geográficas, desde Alaska hasta Tierra de Fuego, y con un potencial de 800 millones de consumidores garantizaría a Estados Unidos, por una parte, su posición hegemónica hemisférica frente a la Unión Europea -mediante la homogeneización de procedimientos financieros, sanitarios, técnicos y comerciales que dificultarían las relaciones de Europa con mercados como el Caribe y el Brasil- (Grannell 2001: 74) y, por otra, su preeminencia política y comercial en el continente. El tema de comercio, en términos del ALCA, se encuentra condicionado a la consolidación de una región practicante de la democracia y de sus principios que generarían progreso para una Latinoamérica caracterizada hasta ahora por la pobreza y la exclusión.

El ALCA puede considerarse un esquema de integración de segunda generación al no circunscribirse a la simple eliminación de aranceles aduaneros sino que se extiende a cuestiones como el respeto a la democracia y el buen gobierno, reformas económicas liberalizadoras, competencia, apertura exterior y adopción de normas técnicas comunes (Grannell 2001: 74).

Las negociaciones para la consolidación del ALCA han sido diseñadas para ser manejadas mediante bloques subregionales -el CARICOM, NAFTA, MERCOSUR y la CAN- y por temas presididos por los países del continente: acceso a mercados, agricultura, compras del sector público, inversiones, política de competencia, propiedad intelectual, servicios, solución de controversias, subsidios, antidumping y derechos compensatorios, pequeñas economías, sector público y privado sobre comercio electrónico, participación de la sociedad civil y asuntos institucionales de conformidad con los preceptos de la OMC.

Se ha establecido que las decisiones, en los grupos de trabajo, deberán tomarse mediante consenso, lo que ha permitido que se evidencien los actores principales de estas negociaciones: Estados Unidos y Brasil, este último tratando de liderar la posición sudamericana. Al tratarse de una zona constituida por actores heterogéneos en términos comerciales, que incluyen desde economías pobres -como los países del CARICOM- hasta economías del primer mundo -como las que conforman el NAFTA-, el debate se ha centrado en diferenciar el grado de desarrollo de los países y en presionar

para que las economías del primer mundo eliminen sus barreras proteccionistas.

El tema más controversial de la agenda del ALCA es el de la agricultura. Al respecto, el 7 de abril de 2001 se lanzó la “Zona Libre de Subsidios” con el fin de iniciar el libre comercio de productos agrícolas; sin embargo, las restricciones y medidas proteccionistas que mantiene Estados Unidos frente a este tema ha hecho que las negociaciones se retrasen y que surjan posibles problemas para que el Congreso norteamericano apruebe el ALCA. Al parecer el argumento que presentará el presidente Bush ante el Congreso será el compromiso moral norteamericano para librar a la región de la pobreza que provoca el surgimiento de problemas aún mayores como el terrorismo y el narcotráfico.

Mr Bush decried: ‘Open trade is not just an economic opportunity, it is a moral imperative. Trade Creates Jobs for the unemployed. When we negotiate for open markets, we’re providing new hope for the world’s poor. And when we promote open trade, we are promoting political freedom.’¹⁰¹

El ALCA, para Estados Unidos, dependería del “fast track”, que fue negado por el Congreso durante la presidencia de Clinton, en 1997, por ser considerado una amenaza a las uniones y sindicatos en materia laboral y de oferta de productos, para el Brasil, en cambio, el ingreso al ALCA estaría condicionado a la eliminación de las tarifas arancelarias (subsidios, cupos de importación, medidas “antidumping” y controles sanitarios) que los Estados Unidos mantiene en términos de comercio y cuya eliminación estaría en manos del Congreso estadounidense. Por otra parte, los movimientos antiglobalización se han erigido en enemigos del ALCA argumentando que éste representa una amenaza para el medio ambiente y los estándares laborales; posiciones semejantes se defendieron en las manifestaciones durante la Cumbre de Seattle de la OMC.

Al parecer, el interés norteamericano es el de mantener el “vecindario” dentro de normas comunes políticas y comerciales que le permitan conservar su hegemonía; si tomamos en cuenta que el 75% de la actividad econó-

101 Marc Lacey, “Bush Chides Critics and Declares Freer Trade a Moral Issue”, New York Times, 2001. Disponible en: www.nytimes.com/2001/05/08/world/08PREX.html, [Consultado el 8 de mayo de 2001]

mica del continente es realizada por NAFTA: Canadá, México y Estados Unidos,¹⁰² esto se convierte en un riesgo para las economías más pobres y menos desarrolladas.

El interés de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), en cambio, es lograr por un lado, el fortalecimiento de un arancel externo común que permitiría la liberalización de los servicios y, por otro, la elaboración de políticas macroeconómicas andinas que permitirán, para el 2005 -año en que se finalizan las negociaciones ALCA-, un mercado común. Este interés es compartido por el Ecuador que es uno de sus miembros más activos.

El Ecuador desde abril del 2001 y durante 18 meses ejercerá la Presidencia del ALCA; para su gestión tiene tres objetivos principales: crear mecanismos que protejan a las economías menos avanzadas y pobres, en razón de una gradación determinada por el desarrollo de estos países; establecer programas de cooperación económica y técnica para las naciones menos desarrolladas para compensar los efectos de la competitividad y eficacia en el libre mercado; e implementar un conjunto de normas que permitan la existencia conjunta de bloques subregionales y el ALCA (Carvajal 2001: 12).

La agenda ecuatoriana en las negociaciones del ALCA ha priorizado la búsqueda de mecanismos que suavicen el impacto de la libre competencia y comercio en las economías más débiles y endeudadas. En este sentido, se ha logrado establecer un grupo consultivo sobre economías más pequeñas. La dificultades que se han presentado son, por una parte, el concepto de nación, sostenido por la OMC, que no podría ser aplicada en relaciones comerciales reguladas por eficiencia y competitividad y, por otra, la inclusión del Ecuador dentro de la calificación de economía pequeña.¹⁰³

Al tratarse de un país que es considerado el primer exportador de banana, flores y camarón no podría entrar en la categoría de economía pequeña como es el caso de algunos miembros del CARICOM. De allí el interés de llegar a establecer una nueva "categorización" que contemple la existencia de economías medianas pero en crisis, ya sea por alto endeudamiento o por desequilibrios económicos internos, con el fin de obtener cierto tipo de

102 "Leaders Sign All- Americas Free Trade Agreement", International Herald Tribune, The Americas, Quebec, Abril 23 de 2001.

103 Se han denominado economías pequeñas, según las Naciones Unidas, a aquellas que carecen de recursos que puedan ser comerciados y que perciben alrededor de 900 dólares de producto interno bruto.

cooperación económica y mecanismo de liberalización de sus economías a más largo plazo.

Puesto que la Comunidad Andina mantiene un trato especial por el ATPA, el objetivo ecuatoriano de mantener la coexistencia de los bloques comerciales con el ALCA es poder seguir gozando de los beneficios tarifarios que el 70% de sus exportaciones totales tiene para ingresar al mercado estadounidense. También es su propósito salvaguardar las negociaciones que la CAN ha efectuado con el MERCOSUR, un nuevo mercado potencial.

El tema del banano

La relación económica entre Estados Unidos y Ecuador ha significado una de dos situaciones: o la estabilidad o la crisis de la balanza comercial ecuatoriana. Las actividades realizadas por actores no estatales de carácter comercial han generado tensiones en las relaciones comerciales de estos países, tal es el caso de la denominada “Guerra del Banano”.

Este es un tema que si bien no forma parte de la agenda de manera especializada, es fundamental para el comercio del Ecuador, no sólo porque el país es el primer exportador de banano en el mundo, sino porque esto le ha permitido alcanzar un papel decisivo en el Organismo de Solución de Diferencias de la OMC.

Históricamente, la comercialización del banano a la Unión Europea se había realizado a través de licencias otorgadas a los operadores tradicionales:¹⁰⁴ empresas transnacionales, domiciliadas principalmente en Estados Unidos. A raíz de los esfuerzos de la OMC por homogeneizar normas para promover el libre comercio, se plantea la comercialización del banano mediante el mecanismo de “primer llegado, primer servido”, un mercado regulado por la oferta y la demanda. Esta propuesta favorecía principalmente a los productores y exportadores de la fruta ya que se trataba de la posibilidad de acceder al mercado europeo sin la necesidad de intermediarios, de proveer el producto libre de volúmenes y de la aplicación de un solo arancel.

104 Por operadores tradicionales deberá comprenderse a los importadores primarios con referencias históricas de haber comercializado en el período 94-96 además de un volumen establecido o contingente de ingreso de la fruta.

La controversia, que se inicia en 1993, se establece alrededor de los siguientes actores: las transnacionales (representadas por Estados Unidos), la Unión Europea (representando a los países ACP), los exportadores y productores (representadas por Ecuador) y la OMC.

En el caso ecuatoriano, el escenario doméstico está compuesto por productores y exportadores. Los productores dependen de su posibilidad de ofertar el banano a las exportadoras que lo comercializan en los mercados extranjeros; su principal interés ha sido establecer un precio oficial para su producto -precio definido por el Ministerio de Agricultura- y evitar así la venta de sus cajas a precios perjudiciales para su actividad.¹⁰⁵ Los exportadores, por su parte, son comercializadores de la fruta y su objetivo es preservar su actividad frente a sus competidores, las empresas transnacionales como DOLE y Chiquita. En su calidad de comercializadores mundiales y de exportadores tradicionales de la fruta al mercado europeo, se abastecen de casi toda la producción interna de banano e inclusive han ingresado al proceso de cultivo de la fruta.¹⁰⁶

En lo que tiene que ver con la denominada “Guerra del Banano”, ésta surge en las siguientes circunstancias: el interés de la Unión Europea era el de preservar el mercado de banano de sus ex colonias denominadas “países ACP” (África, Caribe y Pacífico) mediante el establecimiento de cuotas fijas de ingreso del producto lo cual implicaba fijar un incremento arancelario a todo volumen que excediera el cupo establecido. De esta manera, se controlaba el incremento de las exportaciones de países fuera del área ACP. El interés ecuatoriano, por su parte, era aumentar sus volúmenes de exportaciones bananeras para lo cual recurría a los lineamientos de la OMC respecto a un sistema arancelario que garantizara la libre competencia, la eliminación de cuotas o contingentes y de barreras arancelarias; todo lo cual coincidía con sus objetivos.

A pesar de las numerosas negociaciones, el Ecuador tuvo que acudir a presentar su demanda ante el Órgano de Solución de Diferencias de la

105 CONABAN es el principal actor negociador por parte de los productores de banano en el Ecuador conjuntamente con la Corporación Regional de Bananeros Ecuatorianos (AGROBAN), la Asociación de Productores de Banano (APROBAN) y la Asociación Nacional de bananeros de Ecuador (ANBE) .

106 La asociación de Exportadores de Banano (AEBE) es el actor principal en las negociaciones domésticas para fijar el precio oficial de la caja de banano.

OMC con el objetivo de obtener un pronunciamiento jurídico. La victoria legal de Ecuador se mostró en tres paneles consecutivos estableciéndose una indemnización de 201.6 millones de dólares anuales por el daño causado por la Unión Europea a Ecuador. A pesar de ello, la Unión Europea no acató la resolución de la OMC.

Por otra parte, debido a los intereses que las comercializadoras norteamericanas tenían con respecto a la venta de este producto, Estados Unidos logra introducir dentro del sistema de la Unión Europea el procedimiento de licencias históricas que favorecen a las comercializadoras transnacionales y excluyen la posibilidad de ofertar el producto directamente por parte de operadores medianos y pequeños.

Para 2001, el Ecuador y la Unión Europea suscriben un entendimiento considerado “una solución mutuamente convenida de la diferencia relativa a los bananos” consistente en el sistema “primer llegado primer servido”. Este era un mecanismo por medio del cual se reconocían las licencias tradicionales pero se ampliaban también a comercializadores no tradicionales, se eliminaba la cuota país, se establecía tres contingentes -A, B, C- específicos para los países ACP y se contemplaba la reducción de las cuotas si sobrepasaba la demanda europea así como el compromiso de la Unión Europea de establecer el arancel cero para el año 2006. El beneficio que representaba para las exportaciones ecuatorianas se traducía en condiciones de mercado iguales para todos los productores no ACP que daba lugar a la libre competencia.

La reacción de Estados Unidos frente a la reducción de las cuotas asignadas a los operadores tradicionales, en su mayoría de origen norteamericano, fue de imponer sanciones comerciales a la Unión Europea, lo cual concluyó en un entendimiento suscrito entre Estados Unidos y la Unión Europea que reconocía la preeminencia de licencias históricas, 10 de abril de 2001, al margen del Ecuador, tercero en disputa, primer abastecedor de la fruta y productor mundial y con ello el proceso de negociaciones en la batalla del banano se reinició.

Para el 30 de abril de 2001, en Bruselas, Ecuador acepta las nuevas condiciones establecidas entre Estados Unidos y la Unión Europea pero como un régimen transitorio hasta el 1 de enero de 2006 que regirá el arancel cero y la eliminación de las cuotas país. El nuevo régimen transitorio contempla la calidad de principal abastecedor a Ecuador otorgándole preemi-

nencia en la comercialización; se reconoce el régimen de licencias posteriores a 1993 que permitiría comercializar a operadores tradicionales y no tradicionales, tomando como referencia los dos últimos años y permitiendo el ingreso al mercado de operadores pequeños y medianos, al margen de los comercializadores transnacionales y se regula la reducción del tonelaje asignado a los países ACP.

Mediante el reglamento 986/2001 de mayo de 2001, se regula las nuevas condiciones, acordadas por Estados Unidos, la Unión Europea y Ecuador, que entrarán en vigencia en julio de 2002; ello ha implicado para el Ecuador levantar sus reservas para que la OMC pueda reconocer el Artículo I del GATT 94, con el fin de obtener la aprobación de la exención al artículo XIII¹⁰⁷, fundamental para la comercialización de la fruta en el mercado europeo.

Futuros escenarios comerciales

El tema comercial se convirtió en uno de las prioridades de la agenda norteamericana de la post-Guerra Fría para el hemisferio. A partir de la guerra contra el terrorismo, luego del ataque del 11 de septiembre del 2001, el escenario de integración comercial ha variado y el tema seguridad ha retomado su rol protagónico. Al parecer, las relaciones comerciales entre Estados Unidos y Ecuador, ya condicionadas por el tema narcotráfico, incluirían también el aspecto de la guerra contra el terrorismo. De esta manera podrían proyectarse los siguientes escenarios:

1. La crisis económica ecuatoriana se agudiza en términos de la dependencia económica que mantiene con EE.UU. Las causas serían la contracción del mercado norteamericano causado por la recesión económica que vive ese país a raíz de los atentados terroristas. Eso implicaría que el volumen de exportaciones ecuatorianas disminuirían porque su principal destino, Estados Unidos, presenta una demanda menor de los productos ecuatorianos.

107 El Artículo XIII del GATT se refiere a la "Aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas".

2. Una extensión de las ATPA, reforzada por la Iniciativa de las Américas, abarcaría no sólo al narcotráfico sino al terrorismo, agudizando el tema de la seguridad regional y resaltando al Ecuador como atractivo de inversión a cambio de la colaboración para la guerra ya sea por su posición estratégica o por las instalaciones de la Base de Manta.
3. La efectividad de la consolidación del proceso de integración comercial hemisférica ALCA podría verse amenazado. Por una parte, el “fast track” del Congreso de los Estados Unidos peligraría frente a la prioridad del tema terrorismo. Por otra, la integración comercial hemisférica conllevaría el libre tránsito de mano de obra y personas, lo cual podría incidir en una expansión de las operaciones terroristas al existir menos controles migratorios.
4. Respecto a la categorización de las economías pequeñas, como aporte ecuatoriano a las negociaciones del ALCA, es de difícil definición en un continente heterogéneo y marcado por la pobreza donde la excepción es la existencia de economías estables. Probablemente se planteen numerosas sutilezas con el fin de lograr la incorporación de la mayor cantidad de países en esta categoría; esto significaría períodos más prolongados para el cumplimiento de las obligaciones, retardando el proceso de consolidación de la zona ALCA.

La agenda de política exterior ecuatoriana

La política exterior del Ecuador se ha basado en declaraciones y en la defensa de enunciados idealistas contenidos en instrumentos internacionales como la Carta de la OEA o la ONU; el diseño de una agenda no se ha dado, por tanto, sobre la base de una jerarquía de temas de interés para el país. Sin embargo, podríamos afirmar que, según los documentos, tratados y convenios existentes, la agenda ecuatoriana, a inicios de la década de los noventa, daba prioridad a dos temas centrales: seguridad (conflicto limítrofe con el Perú) y comercio.

A partir de la resolución del conflicto con el Perú, en 1997, de la política internacional planteada en las cumbres hemisféricas y de la reactividad política y económica frente a Estados Unidos, Ecuador reorientó su agenda de política exterior alrededor del libre comercio y sus implicaciones en tor-

no a aspectos como la democracia y el narcotráfico, que son condicionamientos antes que intereses prioritarios. Para la agenda de Washington, en cambio, Ecuador presenta aspectos de interés tanto por la inestabilidad política y democrática, que podrían repercutir en la región, como por su ubicación geográfica de proximidad al conflicto colombiano.

En los últimos cinco años, la vulnerabilidad ecuatoriana, consecuencia de la relación asimétrica que mantiene con respecto a Estados Unidos, ha significado el condicionar sus intereses comerciales y económicos a la celebración de acuerdos de cooperación para la lucha contra el narcotráfico y terrorismo. Esto lo ha hecho a cambio de créditos y recursos que coadyuven para encontrar una salida a la crisis económica que lo ha agobiado durante toda la década.

La propuesta de agenda de política exterior de Ecuador frente a Estados Unidos, bajo los lineamientos realistas, de acuerdo a la importancia de los temas que este trabajo presenta sería:¹⁰⁸

1. La seguridad: el conflicto colombiano

El tema de la seguridad que en la agenda ecuatoriana estuvo tradicionalmente delineado por el conflicto limítrofe con el Perú, ha sido reemplazado por la amenaza del conflicto colombiano, el Plan Colombia (cuyo principal actor es Estados Unidos) y la protección de la frontera norte del Ecuador, aspectos que se encuentran atravesados por el combate al narcotráfico.

108 La siguiente agenda de política exterior entre Ecuador y Estados Unidos está basada en la investigación realizada para este trabajo y el Taller de Política Exterior Ecuador-Estados Unidos, realizado en Quito el 27 de abril del 2001, organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y FLACSO- Los participantes en el taller fueron: Dr. Edgar Terán (Ex Canciller y Embajador en Washington), Econ. Wilma Salgado (Programa de Alimentos de las Naciones Unidas), Karina Amaluís (CORPEL), Dr. Adrián Bonilla (FLACSO), Dr. Roque Miño (Presidente de la Cámara Ecuatoriana-Americana), Embajador Emilio Izquierdo (Director de la Academia Diplomática), Dr. Fernando Santos (Asesor Jurídico de la Cámara de Comercio Ecuatoriana- Americana), Dr. René Mauge (Diputado del Honorable Congreso Nacional), Dr. Maximiliano Donoso (Subsecretario de Gobierno), Dr. César Montúfar (Director del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad Andina), Dr. Joaquín Hernández (Universidad Católica de Guayaquil), Econ. Hugo Cerón (FEDEXPOR), Econ. Gustavo Palacio (Ministerio de Bienestar Social) y Consejera Lotty Andrade (Ministerio de Relaciones Exteriores).

El atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001 al World Trade Center actualizó en la agenda de política exterior norteamericana, el tema de seguridad desde la perspectiva del terrorismo. Desde este punto de vista, uno de los posibles blancos a combatir serán los movimientos armados colombianos, con lo cual la región y, en particular, el Ecuador -con su Convenio de la Base de Manta- podrían verse involucrados directamente; esto no sólo por tratarse de la zona de operación de estos grupos armados, sino también por la vulnerabilidad económica y comercial que presentan los países de la CAN, y en general de América Latina, y por su relación de dependencia con respecto a Estados Unidos.

El tema “seguridad” frente a Estados Unidos, desde la óptica de los actores domésticos ecuatorianos se encuentra integrado por los siguientes aspectos e intereses.

- La cooperación militar estadounidense para la lucha contra el narcotráfico y terrorismo. Esta cooperación tendría su razón principal en el hecho de que la policía así como las fuerzas armadas ecuatorianas carecen de medios para combatir estos dos problemas y mantener la seguridad nacional y ésta es ahora especialmente vulnerable frente a la expansión del conflicto colombiano y su regionalización por medio de la Iniciativa Andina.
- La renegociación del Convenio de la Base de Manta en términos que contemple condiciones de arrendamiento y pago por uso de sus instalaciones, como se establecía en el tratado de la Base Howard en Panamá.
- La definición de mecanismos de indemnización y resarcimiento de daños causados por la implementación del Plan Colombia, lo cual implicaría ayuda social para desplazados colombianos en territorio ecuatoriano, las poblaciones de colonos que habitan en la zona, las poblaciones indígenas además de las consecuencias ecológicas causadas por las operaciones de fumigación en esta zona.

2. El comercio y el ALCA

Como hemos visto, el comercio es actualmente el principal interés andino; éste ha sido condicionado por la política exterior norteamericana a una con-

traprestación enmarcada dentro de la colaboración para la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo a cambio de mantener buenas relaciones comerciales y privilegios tributarios. Tal es el caso de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA), acuerdo considerado vital para la estabilidad económica de los países de la región.

El 5 de diciembre de 2001 fue aprobada la extensión de las ATPA hasta el 2005, año en que deberán equipararse las normas del libre comercio regional mediante la integración comercial hemisférica al ALCA. La negociación del presidente Bush al respecto ha sido ya autorizada: los argumentos que justificarían esta resolución del Senado norteamericano se basan en el tema de la seguridad nacional norteamericana, en consideración a que la región andina es la mayor proveedora de coca y a que se trata de una zona donde operan grupos terroristas. Estas son razones suficientes para que Estados Unidos sea el promotor de comercio en una región pobre que requiere de alternativas de empleo y productividad que no se enmarquen dentro de las redes de narcotráfico.

The Andean region is not only the world's primary source of coca, it is also a haven for terrorism and terrorist groups that thrive on funding derived from the drug trade" Mc Cain said in comments before the Senate December 5. "Failing to extend APTA sends a message to terrorist groups, drug traffickers, and counter-revolutionaries that the United States is no longer committed to the region, and this inaction could impact our national security.¹⁰⁹

La gran interrogante, es ¿cómo se podrá coordinar la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas que mantiene con Estados Unidos frente al imperativo de suprimir todo tipo de protección arancelaria, tomando en cuenta que en la reunión en Quebec, del 21 de abril de 2001, el Presidente Bush manifestó un especial interés por estrechar vínculos con los países productores donde operan redes de narcotráfico? ¿Cómo podrá Estados Unidos mantener la cooperación para la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo sin que ello implique un privilegio proteccionista económico para la región andina?

109 Departamento de Estado de Estados Unidos, "Sen. Mc Cain Urges Senate to Extend Andean Trade Preference Act". Disponible en: <http://www.usinfo.state.gov/cgi-bin/washfile/display.pl?p=/products/washfile/topic/econ&...>, [Consultada el 9 de diciembre de 2001]

Estados Unidos es el mayor socio comercial del Ecuador y del resto de países de la región; no obstante las condiciones de esta relación son asimétricas y de gran vulnerabilidad para nuestro país; por esta razón, el tema comercio, en la agenda ecuatoriana, contemplaría los siguientes aspectos:

- La prorrogación de las ATPA, lo que implicaría mantener el ingreso con cero arancel de 6.100 productos ecuatorianos al mercado norteamericano, esto sin que se haya alcanzado el objetivo de incorporar a la lista de productos beneficiados con arancel cero al atún, que sigue siendo uno de las metas de negociación frente a Estados Unidos.
- La promoción de inversión extranjera, acceso a recursos financieros internacionales y cooperación técnica con Estados Unidos, con el objetivo de alcanzar competitividad para los productos ecuatorianos y mayores volúmenes de exportación.
- El Ecuador se encuentra actualmente presidiendo el ALCA; durante este tiempo su gestión se ha dirigido hacia el objetivo principal de establecer una “categorización” de las economías pequeñas y medianas de la región con el fin de lograr suavizar los impactos que, en el 2005, podría tener la liberalización comercial en los países menos competitivos. Esto ya se establece en la cláusula de “la nación más favorecida” de la OMC.

3. El narcotráfico

A pesar de que el tema de la seguridad se encuentra relacionado con el narcotráfico, el primero se refiere al conflicto colombiano y sus consecuencias dentro de la seguridad ecuatoriana mientras que el segundo contempla la colaboración con Estados Unidos en operaciones para la lucha contra redes de narcotráfico y terrorismo, la erradicación de cultivos en territorio nacional y control sobre actividades de lavado de dinero.

4. El medio ambiente

El tema ambiental frente a Estados Unidos esta considerado desde dos perspectivas:

- El Ecuador es el país con mayor megadiversidad en el mundo, lo cual podría ser un mecanismo de negociación para la deuda externa frente a Estados Unidos por medio de la “Tropical Forest Conservation Act”.
- La ejecución del Plan Colombia mediante la erradicación de cultivos en la frontera norte, en la zona del Putumayo, alteraría los ecosistemas de esta región lo cual implicaría establecer mecanismos de resarcimiento de daños así como proyectos de conservación de la zona traducidos en cooperación norteamericana en planes ambientales.

Bibliografía

Abellard, Alain

- 2001 “La décomposition contagieuse del l’Equeateur”, *Le Monde*. Disponible en: www.fsa.ulaval.ca/personnel/verna-g/EN/F/cause/lectures/Equateur_décomposition_contagieuse.htm [Consultada el 30 de junio del 2001]

Alegrett, Sebastián

- 1998 “La Comunidad Andina y las relaciones hemisféricas”, *Comunidad Andina*. Disponible en www.comindadandina.org/prensa/discurso/htm [Consultada el 23 de agosto del 2001]

Aspiazu, Roberto

- 2001 “Apertura ante la iniciativa andina”, *Tiempos del Mundo*, 29 de marzo, Bogotá.

“Attacks Impacting Latin American Growth”

- 2001 Disponible en: www.stratfor.com [Consultada el 16 de septiembre de 2001]

Bonilla, Adrián

- 1998 “Las relaciones entre Ecuador y los Estados Unidos: entre

el sobresalto y la rutina”, en Franco, Andrés (editor) *Estados Unidos y los países andinos, 1993 – 1997: poder y desintegración*, Pontificia Universidad Católica Javeriana, Bogotá.

- 2001 “Colombia, Estados Unidos y Seguridad Nacional en los países andinos”, *Revista ICONOS* No. 11, FLACSO Sede Ecuador, Quito.

Carvajal, Maritza

- 2001 “Ecuador presidirá las negociaciones del ALCA”, *Pulso, Grupo de Diarios América*, mayo, Bogotá.

Comunidad Andina

- 2001 “La Comunidad Andina y las relaciones hemisféricas”. Disponible en: www.comunidadandina.org [Consultada el 13 de agosto de 2001]
- 2001 “Letter of the Andean Foreign Ministers to United States Secretary of State Colin Powell”. Lima, 10 de septiembre de 2001. Disponible en: www.comunidadandina.org/ingles/common/united1.htm. [Consultada el 11 de septiembre de 2001]
- 2001 “Prórroga del ATPA y más arancelarios preferentes”. Disponible en: www.comunidadandina.org/exterior/usa3.htm [Consultada el 13 de agosto de 2001]

Departamento de Estado de Estados Unidos,

- 2001 “Altos funcionarios de E.U. urgen renovación pacto comercial andino”. Disponible en: www.usinfo.state.gov/espanol/ari/010803.htm, [Consultada el 3 de agosto de 2001]
- 2001 “Política de los Estados Unidos con respecto a la región andina”. Disponible en: www.usinfo.state.gov/espanol/ari/010517.htm [Consultada el 17 de agosto del 2001]
- 2001 “Secretary Powell Addresses Organization of American States”. Disponible en: www.usinfo.state.gov/topical/pol/terror/01092116.htm [Consultada el 21 de septiembre de 2001]
- 2001 “Sen. Mc Cain Urges Senate to Extend Andean Trade Preference Act. 2001”. Disponible en: <http://www.usinfo.sta>

- te.gov/cgi-bin/washfile/display.pl?p=/products/washfile-
/topic/econ&..., [Consultada el 9 de diciembre de 2001]
- 2001 “True Threats Facing U.S. From Terrorism Nations”, Disponible en: www.usinfo.state.gov/topical/pol/terror/01092116.htm, [Consultada el 15 de agosto de 2001]
- Doyle, Michael W
1999 “Liberalism and World Politics”, *Foreign Affairs Agenda*, Council on Foreign Relations, Nueva York.
- Ecuador online
1997 “Outline of the Government Program of Interim President Fabian Alarcón”. Disponible en: <http://www.ecuador.org-/govoutline.htm>, [Consultada el octubre 14 del 2001]
- Eizenstat, Stuart
1998 “Latin America and U.S. Policy”, Nueva York. Disponible en: www.usinfo.gov/cfr.org/members/upcoming/washington.html [Consultada el 8 de junio del 2001]
- Faiola, Anthony
2000 “U.S. Base in Ecuador Stirs Debate”, *Cannabis News, The Washington Post*. Disponible en: <http://cannabisnews.com/news/thread8443.shtml>, [Consultada el 30 de septiembre del 2001]
- Franco, Andrés
1998 “Las relaciones entre los países Andinos y Estados Unidos”, en *Estados Unidos y los países andinos, 1993-1997: poder y desintegración*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Fryer, Wesley
2001 “Defining and Refocusing US Policy toward Latin America”, Texas KANSAN. Disponible en: www.tvi.com/wes [Consultada el 27 de junio del 2001]
- Fukuyama, Francis
1997 “The End of History”, *Foreign Affairs Agenda*, Council on Foreign Relations, Nueva York.
- Granell, Francesco
2001 “ALCA, Estados Unidos, Europa”, *Política Exterior*, No. 82, Julio/Agosto, Madrid.
- Gwen, Clare

- 2001 "The Andean Regional Initiative: Partnership for the 21st Century", Departamento de Estado de Estados Unidos. Disponible en: <http://www.usinfo.state.gov/regional/ar-colombia/andean20.htm>, [Consultada el 6 de julio del 2001]
- Huntington, Samuel
 1999 "The Lonely Superpower", *Foreign Affairs No. 2*, March / April, Council on Foreign Relations, Nueva York.
- Isaacson, Adam
 2001 "La asistencia estadounidense a la seguridad en los países de la Región Andina, 2001-2001", en *Colombia Internacional*, 49/50. Universidad de Los Andes, Bogotá.
- Kalveren van, Alberto
 2001 "Political Globalization and Latin America", en Tulchin y Espach, *Latin America in the New International System*, Lynne Rienner, London.
- Keohane, Robert
 2001 "Variables in Latin America Foreign Policy", en Tulchin y Espach, *Latin American in the New International System*, Lynner Rienner, London.
- Keohane, Robert y Nye Joseph
 1988 *Después de la hegemonía, cooperación y discordia en la política económica mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Lacey, Marc
 2001 "Bush Chides Critics and Declares Free Trade a Moral Issue", *New York Times*. Disponible en: www.nytimes.com/2001/05/08/world/08PREX.html [Consultada el 8 de mayo de 2001]
- Larry, Rother
 2000 "As U.S. Military Settles in, some in Ecuador have doubts", *New York Times*. Disponible en: www.tni.org/drugs/document/nyt311200.htm, [Consultada el 1 de octubre de 2001].
- Leal Buitrago, Francisco
 2001 "¿Militarización en la región andina? Las nuevas tareas de

- las Fuerzas Armadas, *Revista ICONOS No. 10*, FLACSO Sede Ecuador, Quito.
- Lucas, Kintto
- 2001 “Ecuador: los problemas de Colombia cruzan la frontera”, *Iberoamérica On-line*. Disponible en: www.analitica.com/va/hispanica/colombia_paz/6747190.asp, [Consultada el 19 de octubre de 2001]
 - 2001 “Paramilitares colombianos expulsan a indígenas”, *CONAIE*. Disponible en: <http://conaie.org/info.htm>, [Consultada el 4 de noviembre del 2001]
- Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador
- 2001 Servicio de Información Agropecuaria, junio del 2001. Disponible en: www.bancomundial.org [Consultada el 20 de agosto de 2001]
- Newport, Samantha y Adams, David
- 2001 “Ecuador Reluctantly Joins U.S. War on Cocaine”, *Cannabis News*. Disponible en: www.cannabisnews.com/news/thread8751.shtml, [Consultada el 18 de septiembre del 2001].
- Nye, Joseph
- 1992 “What New World Order?”, *Foreign Affairs* 71, No. 2 (Spring), Council on Foreign Relations, Nueva York.
- OEA
- 1994 First Summit of the Americas, Miami. Disponible en: www.summit-americas.org/eng/miamiisummit.htm [Consultada el 6 de agosto de 2001]
 - 2001 “Member States Invoke Rio Mutual Defense Treaty”. Disponible en: www.usinfo.state.gov/topical/pol/terror/0192003.htm. [Consultada el 22 de septiembre de 2001]
- “Perfil Económico del Ecuador”
- 2001 Disponible en www.ciudadfutura.com/ecuador/economia.htm, [Consultada el 24 de agosto de 2001]
- Pickering, Thomas
- 2000 “Ecuador: construyendo un futuro próspero, justo y democrático”. Rueda de prensa del 16 de febrero del 2000

Proyecto SICA

2001 Disponible en: www.sica.gov.ec, [Consultada el 7 de septiembre de 2001]

Rabasa, Angel y Chalk, Peter

2001 *Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and its Implications for Regional Stability*. Disponible en: www.RAND.org [Consultada el 16 de Julio del 2001]

Schoultz, Lars

1998 *Beneath The United States*, Harvard University, Cambridge.

Scott Palmer, David

1999 “El conflicto Ecuador-Perú: El papel de los garantes”, en Bonilla, Adrián (editor): *Ecuador-Perú. Horizontes de la negociación y del conflicto*, FLACSO – DESCO, Quito.

Search Extends to Latin America,

2001 Disponible en: www.statfor.com/home/0109192150.htm [Consultada el 15 de septiembre del 2001]

Smith, Peter

2000 *Talons of the Eagle*, Oxford University Press, New York.

2001 “Strategic Options for Latin America”, en Tulchin y Espach, *Latin America in the New International System*, Lynne Rienner, London.

Tamayo, Juan

2000 “Ecuador Fells Fallout from Colombia Narcotics War”, *Cannabis News, Miami Herald*. Disponible en: <http://cannabisnews.com/news/thread7636.shtml>, [Consultada el 3 de octubre del 2001]

The Economist

2000 “Agony in the Andes, The Global Agenda”. Disponible en: www.economist.com/agenda/displayStory.cmf [Consultada el 26 de julio del 2001]

2000 “Ecuador: economic structure”. Disponible en www.Theeconomist.com, [Consultada el 26 de septiembre de 2001]

2000 “The slow road to reform”. Disponible en: www.teachers.ab.ca/peac/factsheets.cf?p_ID;920&p_att1sPEAC1/ [Consultada el 4 de octubre de 2001]

- 2001 “Ecuador: Collateral Damage”. Disponible en: www.economist.com/search/cbm, [Consultada el 7 de octubre de 2001]
- 2001 “Ecuador: Political Forces”. Disponible en: www.economist.com/search/cbm, [Consultada el octubre 7 del 200]
- The United States Mission to the European Union
- 2001 “Bidden Bill to Reauthorize Tropical Forest Conservation” Act. 2001. Disponible en: www.useu.be/Categories/Environment/EnvTropRainForrest12June01.html, [Consultada el 15 de octubre de 2001]
- Tickner, Arlene
- 2001 “U.S. Foreign Policy in Colombia: bizarre side effects of the ‘War on Drugs’”, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Tulchin, Joseph y Espach, Ralph H.
- 2001 “Latin America in the New International System: a call for strategic Thinking”, en Tulchin y Espach, *Latin America in the New International System*, Lynne Rienner, London.
- Verdesoto, Luis y Ardaya, Gloria
- 1996 “Ecuador, de la expectativa por la nación a una sociedad sin expectativas”, *Nueva Sociedad No. 142*, Caracas.
- Williamson, John
- 1999 “Consenso de Washington”, *Ceip*. Disponible en: www.ceip.org/files/pdf/er/contentious.summaryinspanish.pdf, [Consultada el 15 de agosto del 2001]
- Yépez, Fernando
- 2001 *Política Internacional del Ecuador en el siglo XX*, Artes Gráficas Señal, Quito.
- Youngers, Coletta
- 2000 “U.S. Policy in Latin America and the Caribbean: problems, opportunities, and recommendations”, *Global Focus*, St. Martins Press, New York.
- 2001 “Bush’s Foreign Policy in Latin America: Colombia and U.S. Drug Policy”, *The Republican Rule* Disponible en: www.foreignpolicy-infocus.org/pdf/gac/0101bushlatamer.pdf, [Consultada el 5 de julio del 2001]

Otras Fuentes

CNN, “Ecuador’s president approves move to U.S. dollar”. Disponible en: www.cnn.com/2000/WORLD/americas/03/09/ecuador/dollar.02/, [Consultada el 18 de julio del 2001]

Declaración de San Antonio, Texas, 1992. Disponible en: www.conace.cl/html/institucional/decsan%20antonio. [Consultada el 12 de julio de 2001]

Declaration of Lima to Prevent, Combat and Eliminate Terrorism, 1996. Disponible en: www.oas.org/juridico/english/Docu6.htm [Consultada el 20 de septiembre 2001]

Entrevista realizada a Alexander Featherstone, Agregado Político de la Embajada Americana, 13 de noviembre del 2001.

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

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

International Herald Tribune “Leaders Sign All- Americas Free Trade Agreement”, *The Americas*, 23 de abril de 2001, Quebec.

Anexo N° 1

Cuadros Comparativos del 51º, 52º, 53º, 54º, y 56º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea de Naciones Unidas

I. Elección del Presidente de la Asamblea General		
Año	Apoyo	País
1996	Endosa el grupo Asia	Malasia
1997	Endosa el grupo de Europa occidental	Ucrania
1998	Ecuador apoya intercambio con el consejo de la UNESCO	Uruguay y Honduras
1999	Endosa África	Namibia

II. Elecciones de las mesas de la comisiones principales Endosadas por el Grulac		
Año	Comisión/ comité	País
1996	-vicepresidencia I comisión -vicepresidencia III comisión -vicepresidencia IV comisión -presidencia de VI comisión	Colombia México Santa Lucía Venezuela
1997	-presidencia II comisión -relatoría III comisión -vicepresidencia V comisión	Venezuela Ecuador Costa Rica
1998	-presidencia II comité -presidencia del IV comité	Jamaica México
1999	-presidencia I comisión desarme	Chile

III. Elecciones de los vicepresidentes de la Asamblea General endosadas por el Grulac		
Año	Apoyo	País
1996	Intercambio con comision de derechos humanos (cdh) -intercambio con cdh - intercambio con coridh	Honduras -Panamá -Bahamas
1997	-San Vicente y Granadinas	-Panamá -México
1998		-Surinam -Nicaragua
1999	-5ta.comisión -3ra.comisión -6ta comisión	-Cuba -Ecuador -Colombia

IV.- Elecciones para llenar vacantes en órganos principales a) Miembros no permanentes del Consejo de Seguridad		
Año	Apoyo	País
1996	Inercambio con coriddh	Bolivia
1997	Endosada por el Grulac	Brasil
1998	Europa Occidental y otros países (2) Grulac (1)	Canadá Países Bajos Argentina
1999		Jamaica
2000	Grulac respalda candidatura	México Republica Dominicana

B) Elecciones del Consejo Económico y Social (18)		
Año	Apoyo	País
1996	-Intercambio con cdh -Intercambio con cidh -Intercambia con coridh -Intercambia con cdn	Chile El Salvador México Venezuela
1997	Seapoya sin intercambio Intercambio con ecosoc/98 Intercambio comité de derechos del niño	Brasil Colombia Perú
1998	Ecuador apoya intercambio ecosoc Ecuador apoya intercambio ecosoc	Venezuela Honduras
1999	Ecuador apoya Ecuador apoya Ecuador apoya	Costa Rica Cuba Uruguay
2000	Intercambio con ecosoc Intercambio con ecosoc Intercambio con ecosoc Intercambio con ecosoc/1999	Chile El Salvador Guatemala Panamá

V.-Elecciones de vacantes en organos subsidiarios			
a) Elección de miembros de la comisión de Derecho Internacional (27)			
Año	Vacantes	Apoyo	País
1996	África 8 Europa Oriental 4 América Latina 7 Europa Occidental 8		
1997 --	-----	-----	-----
1998 ---	-----	-----	-----
1999 ---	-----	-----	-----
2000		Apoya Ecuador intercambio con ecosoc Apoya Ecuador intercambio con ecosoc Se propuso intercambio con ecosoc Apoya Ecuador intercambio con ecosoc Apoyo Ecuador intercambio con ecosoc Se propone intercambio con ecosoc	Brasil Costa Rica México Nicaragua Uruguay Venezuela

B) Elecciones del Consejo Administrativo del Programa de N.U. para el Medio Ambiente (29)		
Año	Apoyo	País
1996	-----	-----
1997	Endosadas por el Grulac: Intercambio ejecutivo con UNESCO Intercambio ejecutivo con UNESCO Intercambio ejecutivo con UNESCO Intercambio ejecutivo con UNESCO Intercambio con presidencia y vicepresidencia de la Comisión de Geografía ipgh	Cuba Argentina Antigua Barbuda Jamaica Venezuela
1998	-----	-----
1999	Endosa por el Grulac	Colombia Brasil México Suriname
2000	Grulac 5 vacantes	Antigua Baramuda Argentina Cuba Nicaragua Uruguay Venezuela

VI.- Vacantes en órganos subsidiarios y otros nombramientos		
a) Comisión consultiva de asuntos administrativos y de presupuesto		
Año	Apoyo	País
1996	Intercambio con cdn	Francia
1997	Endosada por el Grulac	Barbados
1998	Endosa el Grulac	Costa rica
1999	Endosa Grulac	Cuba
2000	Apoya Ecuador por intercambio con ecosoc Se propone el intercambio con ecosoc Apoya ecuador por intercambio con ecosoc	Filipinas India Países Bajos

B) Comisión de cuotas		
Año	Apoyo	País
1996	Intercambio con cdh	Brasil
1997	Endosada por el weog	Estados Unidos
1998	Endosa el Grulac Acuerdo tripartito	Uruguay Argentina
1999	Endosada por el Grulac Ecuador apoya Ecuador apoya	Brasil Italia España
2000	-----	Australia Perú

Cuadros elaborados sobre la base de los archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Naciones Unidas

Anexo N° 2

Inversión Extranjera Neta por países de origen Miles de dólares					
País/Años	1995	1996	1997	1998	1999
Total	469,977.0	491,418.0	695,423.4	831,113.6	635,884.3
Estados Unidos	305,769.0	216,718.7	286,938.7	359,778.0	299,543.3
Pacto Andino	9,161.0	9,897.9	10,798.6	11,166.5	1.279,3
Colombia	4,785.0	6,758.7	10,239.7	11,062.9	985,1
Bolivia	110.0	20.6	1.1	16.2	0,9
Perú	88.0	10.5	47.7	8.8	2,9
Venezuela	4,178.0	3,108.1	510.0	78.5	290,4
Resto de América	34,644.0	94,567.5	239,371.5	269,845.8	179.222,4
Antillas Holandesas	39.0	23.5	13.4	1,557.5	6,9
Argentina	298.0	14,118.4	30,664.1	27,922.9	18.145,6
Bahamas	182.0	3,155.0	621.9	1,418.7	51,6
Bermudas	35.0	4,248.1	6.5	20.2	2,5
Brasil	20,776.0	8,785.3	6,413.8	3,948.0	3.466,3
Canadá	63.0	12,682.1	109,511.3	207,363.5	138.550,4
Chile	904.0	18,811.3	14,295.9	13,060.1	7.879,4
Islas Vírgenes	1,015.0	2,590.6	28,080.0	218.2	1.060,4
Islas Caimán	23.0	6,867.8	9,380.2	1,016.0	1.808,8
México	2,065.0	7,035.6	24,205.5	195.2	23,3
Panamá	8,221.0	15,378.1	11,326.0	12,603.1	8.213,0
Uruguay	4.0	6.5	-	331.8	9,5
Otros países	1,019.0	865.2	4,852.8	190.5	4,8
Europa	119,012.0	126,281.4	77,862.4	119,373.4	80.579,8
Alemania	3,602.0	12,959.5	14,934.2	10,011.0	8.437,0
Bélgica	2.0	0.9	0.0	1,122.3	0,2
Dinamarca	-	6.2	-	7.8	-
España	9,690.0	18,467.6	26,232.4	746.4	58,3
Francia	29,932.0	8,684.8	7,139.9	3,675.9	2.630,7
Holanda	26,867.0	7,494.0	2,572.2	1,341.7	4.040,1

Inglaterra	46,462.0	47,366.6	1,276.1	14,465.3	1.517,3
Italia	814.0	1,127.5	10,204.1	83,864.4	61.510,6
Liechtenstein	-	0.0	-	-	-
Suecia	165.0	19,202.5	279.3	-	1.063,9
Suiza	1,173.0	10,322.7	13,098.3	2,009.9	1.305,5
Otros países	305.0	649.1	2,125.9	2,128.6	16,2
Japón	1,056.0	5,951.6	1,513.7	3,803.0	540,0
Otros países	335.0	38,000.9	78,938.5	67,146.8	74.719,6

Fuente: Superintendencia de Compañías, Dirección Nacional de Hidrocarburos, PETROECUADOR, compañías petroleras, e investigación directa
 Elaboración: Banco Central del Ecuador - Balanza de Pagos

Anexo N° 3

Ecuador: Principales productos que exporta a Estados Unidos Período:2000		
Item Arancelario	Descripción	Miles US \$ FOB
2709000000	Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso.	885299
0803001200	Banano tipo cavendish valery, frescos.	150959
0306139000	Demás camarones, langostinos y demás Decápodos natantia excepto langostinos de género Penaeus, congelados.	106014
0603104000	Rosas, cortadas para adornos y frescas	58099
0603109000	Demás flores y capullos, excepto claveles, crisantemos, pompones y rosas, cortados para adornos, frescos.	30469
2170006000	Fueloils (fuels)	26269
2707501000	Nafta disolvente	23762
1804000000	Manteca, grasa y aceite de cacao.	15404
0304100000	Filetes y demás carne de pescado (incluso picada), frescos o refrigerados.	12560
0302690000	Demás pescados, frescos o refrigerados, excepto los filetes y demás carnes de pescado de la partida 0304, los hígados, huevos y leches.	11797
1604200000	Demás preparaciones y conservas de pescado, excepto entero o en trozos.	11755
4407240000	Maderas tropicales aserradas o desbastadas longitudinalmente, cortadas o desenrolladas, incluso cepilladas, lijadas o unidas por entalladuras múltiples, de espesor superior a 6mm, Virola, Mahogany (Swietenia spp), Imbuia y balsa.	10238
0302310000	Albacoras o atunes blancos (Thunnus alalunga), frescos o refrigerados, excepto los filetes y demás carne de pescado de la partida 0304, los hígados y huevos.	9842
0901110000	Café sin descafeinar, sin tostar.	8764
0304200000	Filetes de pescado, congelados.	8346
0803001100	Plátano (para cocción).	7240
1801001000	Cacao en grano, entero o partido, crudo.	6561

Fuente Banco Central, Elaborado por Mercados Internacionales/CIC CORPEI

Agenda de política exterior Ecuador-Comunidad Andina de Naciones

Alfonso Segovia P.

La agenda de política exterior tradicional frente a la Comunidad Andina

La agenda de política exterior que tradicionalmente el Ecuador ha mantenido frente a la Comunidad Andina ha estado determinada por los temas establecidos en los diversos instrumentos jurídicos, tanto aquéllos que operan a nivel nacional como aquéllos suscritos en el marco de la integración subregional. Durante más de tres décadas, esta agenda tradicional, si cabe tal denominación, ha experimentado altibajos según los momentos de crisis o de dinamismo que haya atravesado el proceso de integración. Los temas contemplados en ella han estado vinculados a áreas muy amplias de acción: desde las relaciones comerciales, pasando por la agricultura, hasta aspectos socio culturales o ambientales.

En todo caso, para realizar una breve descripción de los principios que animan esta agenda, debemos comenzar por referirnos a la Constitución Política del Ecuador: en el Art. 4, relativo a los “Principios de Derecho Internacional”, se establece que “el Ecuador en sus relaciones con la comunidad internacional: [...] 5) propugna la integración, de manera especial la andina y latinoamericana”. De la misma forma, en el Art. 5, hace referencia al tema al prescribir que “El Ecuador podrá formar asociaciones con uno o más Estados, para la promoción y defensa de los intereses nacionales y comunitarios”.¹

1 Corporación de Estudios y Publicaciones, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Arts. 4 y 5, 1998.

También deberemos hacer referencia al Acuerdo de Cartagena que, en su Capítulo I, sobre los objetivos y mecanismos del proceso establece:

Art. 1.- El presente Acuerdo tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano.

Asimismo, son objetivos de este Acuerdo propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional; fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros.

Estos objetivos tienen la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión.²

Como se aprecia, a pesar de haber sido codificado por cuatro ocasiones, el instrumento matriz de la integración subregional no se ha adaptado al ritmo de evolución de las relaciones internacionales. Por esto no es sorprendente que resulte insuficiente al momento de definir objetivos claros que orienten las políticas que se adoptan tanto a nombre de la subregión como de cada uno de los países miembros.

Esta ausencia de una definición de temas con carácter permanente, que permitan la construcción de un proceso sólido y eficaz, puede ser atribuido a varias causas. Entre ellas al hecho de que la Comunidad Andina nació como una organización destinada a responder a las necesidades de industrialización de los cinco países miembros y cuyo horizonte máximo era la conformación de un mercado común andino; es pues una institución a la que, con el tiempo, se le han añadido temas y responsabilidades que han demandado cada vez mayores capacidades de coordinación.

La agenda se ha ido construyendo de manera reactiva y la incorporación de nuevos asuntos ha respondido a la definición de nuevos elementos en la agenda internacional -derechos humanos, medio ambiente, migraciones, seguridad- antes que a una estrategia o planificación de las instituciones comunitarias. Los temas tradicionales o duros que han permanecido so-

2 Comisión del Acuerdo de Cartagena, Decisión 406; Texto Oficial Codificado del Acuerdo de Cartagena, Octogésimo Período Extraordinario de Sesiones, Lima Perú, 25 de junio de 1997.

bre la mesa de discusiones han sido: comercio exterior, desarrollo industrial, agricultura e integración fronteriza.

Se mantiene como una necesidad la formulación de una agenda de política exterior en todos los países andinos, pero no solamente como política común de los Estados miembros con respecto a ciertos temas, sino como requerimiento básico para el establecimiento, en forma explícita, de los intereses nacionales. Se hace imprescindible elaborar una agenda en la que estos intereses sean jerarquizados y en la que se definan objetivos y propongan estrategias. Ninguno de los países que conforman la subregión ha podido formular para sí mismo una agenda de este tipo y las políticas exteriores que generan siguen siendo de carácter reactivo (Bonilla 1999: 143)

La política exterior del Ecuador frente a esta agenda tradicional

El Ecuador ha participado activamente desde el inicio del proceso de integración andino: suscribió la Declaración de Bogotá, el 16 de agosto de 1966, que dio inicio al proceso de negociaciones para la conformación del Grupo Andino; el Acta Constitutiva de la Corporación Andina de Fomento -CAF-, el 7 de febrero de 1968, y finalmente el Acuerdo de Cartagena el 26 de mayo de 1969.

Suscribió asimismo el tratado que creó el Tribunal Andino de Justicia cuya sede permanente está en Quito y acoge también una subsele de la Universidad Andina Simón Bolívar. De la misma manera, en estos últimos años, ha apoyado las distintas propuestas de renovación o activación del sistema, propuestas que han surgido de las propias instituciones comunitarias como el Protocolo de Trujillo, suscrito en marzo de 1996, que creó el Sistema Andino de Integración. En esta misma línea, ha apoyado compromisos para la profundización de la integración en materia de constitución del Mercado Común Andino, la Política Externa Común, la Agenda Social Andina, la Política Agrícola Común y la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo.³

3 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, Dirección General de Integración, Ayuda memoria sobre el Ecuador en la Comunidad Andina, 19 de octubre de 2000.

El discurso ecuatoriano ha defendido permanentemente la integración andina como una herramienta para alcanzar el desarrollo y el crecimiento del país. No obstante, últimamente también se ha manifestado a favor de una evaluación de la Comunidad Andina, de tal manera que ésta funcione más acorde al contexto internacional actual, que cada vez es más complejo y competitivo.⁴

El Ecuador ha ofrecido su respaldo político al proceso de integración subregional y, en concordancia con las propias iniciativas que planteaba el Acuerdo de Cartagena, ha definido objetivos a ser alcanzados en varias áreas como el desarrollo industrial, el comercio exterior, la inversión extranjera y la agricultura principalmente; todo esto bajo un esquema de fortalecimiento del sector externo de su economía.

Luego de transcurridos treinta años de funcionamiento de la CAN, los resultados han sido pocos y concentrados en determinadas áreas, tales como el comercio exterior o las inversiones intracomunitarias; en otros campos, como la agenda social, la armonización de políticas, el efectivo desarrollo económico o la política exterior, éstos han sido muy parciales.

Comercio exterior

La participación en el Grupo Andino le ha significado al Ecuador un incremento en sus exportaciones así como una diversificación de su producción y ventas externas. El programa de liberación incentivó las exportaciones del país a la Comunidad: de nueve millones de dólares, en 1970, se pasó a 159, en 1982; en los años siguientes, hubo una contracción de la cual, sin embargo, se recuperó a finales de 1992 para alcanzar los 562 millones en el año 2000.⁵

No obstante, en términos de la balanza comercial, los resultados han sido poco satisfactorios. Por ejemplo, para el período 1970-2000 ésta fue, en su mayor parte, deficitaria para el Ecuador, especialmente en el período

4 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, "Diplomacia para el Desarrollo No. 1", Acción Global, Abril del 2001, pág. 3.

5 Ministerio de Comercio Exterior (MICIP), "Evaluación de la participación del Ecuador en la Comunidad Andina de Naciones", Documento elaborado para el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI), febrero del 2001.

1994-2000 que alcanza los 1.663 millones de dólares de déficit. Hubo balanza favorable en los siguientes períodos: 1973-78, en 317 millones; 1981-83, en 142 millones, y en los años 1988-89, en 189 millones. El saldo total deficitario es de 1.261 millones de dólares.⁶

Se encuentra en vigencia la Zona Andina de Libre Comercio, con la sola excepción de Perú, que debe completar su apertura en el año 2005 tal como lo dispone la Decisión 414. Para el Ecuador, existen plazos de desgravación más acelerados de conformidad con lo establecido en el Acuerdo de profundización del Libre Comercio entre los dos países, acuerdo que resultó de los Tratados de Paz de octubre de 1998.

En términos de exportaciones se puede afirmar que, para cada uno de los países miembros, el mercado andino ha adquirido cierta importancia. Así, Colombia destina a este mercado el 18% de sus exportaciones. Bolivia por su parte, exporta a sus socios andinos el 20% de sus exportaciones y es el primer destino geográfico de sus ventas al mundo. De Ecuador, la CAN absorbe el 15% de las exportaciones. Perú tiene a los países andinos como destinatario del 8% de sus exportaciones y Venezuela registra un 11% de ventas totales hacia la Comunidad Andina.

En el rubro de importaciones, la incidencia es menor ya que nuestros países son compradores netos de manufacturas provenientes en gran medida de Estados Unidos, Europa y Japón. Bolivia importa el 5% de la CAN, Venezuela el 9%, Colombia el 13%, Perú el 16% y Ecuador el 18%.⁷

Como podemos apreciar todos estos países, a pesar de que no tienen a la CAN como su principal socio comercial, dependen en un alto porcentaje de su comercio externo. Según estudios realizados, Ecuador y Venezuela son los países de mayor apertura comercial; Colombia y Perú los que tienen las economías más cerradas. Bolivia estaría en la mitad en cuanto a la apertura de su comercio.

En lo que tiene que ver con la composición de los bienes que se producen en la subregión: Colombia es el país que más exporta manufacturas con un alto valor agregado -MAVG- que alcanzan el 30% de sus ventas, para Ecuador esta cifra es del 10%, para Venezuela, el 20%, para Perú el 15% y para Bolivia el 10%. Ecuador en particular, concentra sus exportaciones

6 Ibid.

7 Secretaría General de la Comunidad Andina, *Informe sobre la Evolución del Proceso de Integración 1969-1999*. Febrero del 2000.

de manufacturas en alimentos, bebidas y tabaco: 27, 4%; textiles y cuero 6,8%; madera y corcho 5.5%; papel e imprenta 3,0 %, químicos, petróleo y carbón 16,0%, minerales no metálicos 3,4%, industrias metálicas básicas 2,7%, productos metálicos (maquinaria) 35,0% y otras manufacturas 0,2%.⁸ Es importante mencionar que estas exportaciones MAVG constituyen el núcleo del comercio intracomunitario y representa el 60% de las transacciones entre nuestros países.⁹

La trascendencia de estas cifras radica en que, aunque no constituyen el mayor porcentaje de las exportaciones de nuestros países al mundo, sí son aquellas que generan mayor cantidad de empleo en relación a otros sectores y ayudan a la diversificación de la oferta, pues se trata de productos no tradicionales. Ahora bien, a pesar que estas cifras demuestran una diversificación de la canasta de exportaciones de los países miembros, y del Ecuador en particular, no se ha producido un fortalecimiento del sector externo de la economía ecuatoriana como resultado de un incremento de las exportaciones del Ecuador en la CAN puesto que, a pesar de la consecución de algunos logros -como son el aumento del volumen de sus ventas al exterior, la formación de una cultura de exportación de algunos sectores empresariales y la diversificación de su oferta exportable-, han tenido también lugar una serie de efectos negativos: el aumento sostenido de las importaciones y la creación de obstáculos y perjuicios para el sector productivo ecuatoriano por la aplicación del arancel externo común.

Las exportaciones ecuatorianas a la Comunidad Andina en todo caso, se incrementaron sostenidamente de 9 millones en 1970 a 159 millones en 1982. Luego sufrieron un período de estancamiento, como consecuencia de la crisis económica mundial, llegando a 43 millones en 1986 para luego nuevamente incrementarse hasta alcanzar los 562 millones en el año 2000. Por el lado de las importaciones, en cambio, en 1970 se importaba 26 millones de los países del Acuerdo de Cartagena, cifra que se ha ido incrementando sostenidamente hasta alcanzar los 1000 millones, en el año 1998. En el 2000 las importaciones llegaron a 668 millones de dólares.

8 Secretaría General de la Comunidad Andina, *Evaluación de la Participación del Ecuador en la Comunidad Andina*, febrero del 2000.

9 Secretaría General de la Comunidad Andina, *Informe sobre la Evolución del Proceso de Integración 1969-1999*.

Otro punto importante en materia comercial es la política arancelaria. El arancel externo común se adoptó en 1995 por Decisión 370 de la Comisión. Si bien es cierto que con la expedición de este instrumento, el Ecuador fue favorecido por un tratamiento preferencial, se debe indicar que el AEC no es subregional puesto que no lo aplican Bolivia y Perú. Por otro lado, no se han armonizado las políticas de incentivo a las exportaciones ni los regímenes aduaneros especiales puesto que cada país mantiene su propia política al respecto.¹⁰ Asimismo la proliferación en la suscripción de acuerdos comerciales extrasubregionales ha dado como resultado que la aplicación del AEC sea muy limitada.

Desarrollo industrial

La programación industrial fue el principal instrumento adoptado en el Acuerdo de Cartagena a favor de Bolivia y Ecuador por su calidad de países de menor desarrollo económico relativo. El objetivo de esta política era el de promover la industrialización en sectores como el metalmecánico, petroquímico, siderúrgico y automotor. El Ecuador llegó a recibir una asignación de 74 subpartidas para el programa metalmecánico y 32 para la producción de bienes no producidos en la Subregión. De todas las empresas que se establecieron funcionan actualmente sólo cuatro: Poliquímicos del Ecuador, Uniwel Andina, Iskraemec y Ecelco.¹¹

En lo relacionado al programa petroquímico, éste nunca llegó a concretarse debido a los altos costos pues se trata de una industria de uso intensivo de capital. Para la ejecución del programa automotor, el gobierno del Ecuador expidió la Ley de Fomento de la Industria Automotriz, la misma que facilitó el establecimiento, durante la década de los sesenta, de las empresas Aymesa, Maresa y Ómnibus BB, empresas ensambladoras de automotores.

En la actualidad, Ecuador exporta en promedio 5.861 vehículos por año a los mercados de Colombia y Venezuela. Sin embargo, el desarrollo de

10 Ministerio de Comercio Exterior, "Evaluación de la Participación del Ecuador en la Comunidad Andina de Naciones", 2001.

11 Ibid. pp. 2-3.

este sector debe atribuirse más a la suscripción de Acuerdo de Complementación Industrial suscrito entre Colombia, Ecuador y Venezuela en la década de los noventa, que a la programación industrial andina.¹²

Inversión extranjera

En materia de inversión extranjera los resultados han sido poco satisfactorios, especialmente para el Ecuador, como consecuencia de la debilidad que la política comunitaria tiene al respecto. La Comunidad Andina estableció, en 1971, un régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, licencias y regalías, el que se convirtió en un freno para la inversión extranjera directa y tuvo como consecuencia la salida de Chile, en 1976. Posteriormente, en 1987, se adoptó la Decisión 220 que modificó la normativa para luego ser reformada por la Decisión 291 que está vigente y que deja a los países en libertad para otorgar el tratamiento nacional a la inversión extranjera, perdiéndose así el carácter de régimen común.

Para el Ecuador, la inversión extranjera directa acumulada en los países de la CAN, excluyendo al sector petrolero, es de apenas el 8%, puesto que los mayores flujos se dirigen a Venezuela con el 35%, Colombia con el 33% y Perú con el 20%. Las cifras del Ecuador son, asimismo, muy bajas respecto a sus socios andinos ya que para 1998 era apenas receptor de 640 millones de dólares frente a los 4400 de Venezuela, o a los 2700 o 2445 de Colombia y Perú respectivamente.¹³

Desarrollo agrícola

El sector agropecuario es de gran importancia tanto para el Ecuador como para la CAN puesto que representa un 28% y 17% respectivamente de su PIB. Para nuestro país, la participación en la integración subregional ha servido para incrementar las exportaciones agrícolas y agropecuarias en un 21% cada año y para diversificar su canasta de exportaciones. La balanza comercial agropecuaria ecuatoriana ha sido positiva durante casi todos los años y ha llegado, en el 2000, a 50 millones de dólares de superávit. Los paí-

12 Ibid. p. 1.

13 CD Informativo sobre la Comunidad Andina, Comunidad Andina – Andean Community, 1999.

ses con los que comercia son Colombia, Perú y en menor medida Venezuela. Los productos más vendidos son: arroz, maíz, harina de pescado, confites y preparaciones de bebidas.¹⁴

Es importante mencionar que, dentro de la normativa comunitaria, existe un Sistema Andino de Franjas de Precios que busca controlar las distorsiones del mercado internacional de productos agrícolas y no afectar los precios internos de estos productos en la Comunidad. Se hacen ajustes variables al AEC de acuerdo a las variaciones de los precios internacionales. Los productos incluidos son, entre otros: leche, trigo, soya, maíz, carne de pollo, carne de cerdo, etc. La ventaja de este mecanismo es que precautela la estabilidad de precios a fin de no permitir una invasión de productos agrícolas subsidiados provenientes de los países desarrollados. El SAFP ha tenido un efecto de protección casi neutral que ha permitido estabilizar los precios y consolidar la competitividad del sector.

Cooperación financiera

En el ámbito de la cooperación financiera el Ecuador ha recibido importantes desembolsos por parte de la Corporación Andina de Fomento (CAF); también ha sido permanente su presencia en la cúpula directiva de este organismo. Así, desde 1968, fecha en que se fundó esa entidad, ha ocupado la presidencia en dos períodos, de 1982 a 1986 con Corsino Cárdenas y de 1987 a 1991 con Galo Montaña. Su presencia es asimismo mayoritaria en el directorio, ya que de los 12 directores, 10 son nombrados por los países andinos a razón de 2 por cada país. Ecuador tiene derecho a dos directores a pesar de que su participación accionaria y la de Bolivia son menores que el resto de socios subregionales.

Finalmente, el Ecuador es el país que más recursos ha obtenido de la CAF en proporción a su aporte de capital ya que a septiembre de 2000 su saldo era de 930 millones de dólares lo que representa 67 veces su participación accionaria.¹⁵

14 Ministerio de Comercio Exterior, "Evaluación de la Participación del Ecuador en la Comunidad Andina de Naciones", 2001.

15 Secretaría General de la Comunidad Andina, *Evaluación de la Participación del Ecuador en el Proceso de Integración Andino*. Op. cit. pp. 38-51.

En lo referente a la participación en el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), cuyos orígenes se remontan a 1978, el Ecuador se ha beneficiado sustancialmente, sobre todo en los momentos de crisis económica. El objetivo del FLAR es ofrecer apoyo a los países que enfrentan desequilibrios en el sector externo de su economía a través de la concesión de créditos o garantías. El Ecuador ha sido uno de los países que más financiamiento ha obtenido del FLAR en los cuatro tipos de líneas de crédito que otorga (Apoyo a Balanza de Pagos, Liquidez, Contingencia y Reestructuración de deuda externa). Ha recibido préstamos por más de 500 millones de dólares y es el país que más ha utilizado los servicios del FLAR para apoyo en balanza de pagos en la década de los noventa. Se ha visto beneficiado por la concesión de créditos con mayor facilidad que los otorgados por el FMI o el BM.¹⁶

Política exterior común

En cuanto a la política exterior andina, por Decisión 458, adoptada el 25 de mayo de 1999, se expidieron los lineamientos de la Política Exterior Común (PEC) que establecen varios principios, objetivos, criterios, mecanismos, modalidades y áreas de acción en esta materia. En cuanto a los principios, se afirma que la PEC se fundamenta en los instrumentos jurídicos que conforman el ordenamiento jurídico andino y en la aceptación de los valores compartidos. Con respecto a los objetivos, se identifican, entre otros, la defensa y promoción de la identidad, el incremento de la capacidad de negociación, la consolidación y profundización de la integración subregional, el multilateralismo, la democracia, la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo.

Los criterios responden a los intereses comunes andinos y comprenden aspectos políticos, económicos, comerciales y socio culturales. Los mecanismos para la ejecución de la PEC son el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Reunión de Viceministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina. Las modalidades de acción hacen referencia a la adopción de posiciones

16 Ibid. pp. 43-52.

y acciones comunes así como a la coordinación entre misiones diplomáticas y representaciones internacionales. Finalmente, las áreas de acción involucran: el área política (unidad regional, democracia y derechos humanos, multilateralismo, desarrollo sostenible, drogas, corrupción, terrorismo y tráfico ilícito de armas); el área económica (integración regional, promoción del libre comercio, acceso preferencial, cooperación internacional, promoción comercial, inversión extranjera, comercio de bienes y servicios, financiamiento internacional, propiedad intelectual, agricultura, energía y transportes); y el área socio cultural (identidad andina, desarrollo social y patrimonio cultural).¹⁷

Sin embargo, más allá de la adopción de este instrumento debemos admitir que la articulación de las políticas exteriores de los países miembros es aún incipiente, ya que cada uno maneja agendas y prioridades propias en su relacionamiento con la comunidad internacional. Esto se evidencia al nivel de relaciones con países grandes como Estados Unidos y Japón y en la dirección, no siempre coincidente y a veces inclusive opuesta, en las negociaciones en foros y organismos internacionales. Con la Unión Europea, así como con otros grupos de integración, sí existe una política de diálogo común, que se ha plasmado tanto en preferencias arancelarias como en importantes contingentes de cooperación internacional; todo esto bajo el concepto de regionalismo abierto y con miras a la construcción del ALCA.

Con Estados Unidos y a pesar de haber logrado tratamiento común para ciertos temas como son las preferencias arancelarias negociadas en el ATPA -Ley de Preferencias Arancelarias Andinas-, el resto de temas han sido negociados bilateralmente con el Departamento de Estado, el Senado, Congreso y demás instancias de decisión y cabildeo norteamericanas. Esta situación no sería imputable exclusivamente a la falta de posicionamiento conjunto de los países andinos; obedece más bien a una realidad internacional en la que nuestros países aparecen, individual y conjuntamente, como naciones altamente vulnerables y sensibles a las políticas exteriores de la primera potencia regional y mundial. En lo que tiene que ver con Japón, el acercamiento ha sido decididamente bilateral y no se ha propuesto una estrategia al respecto.

17 Comisión de la Comunidad Andina, "Decisión 458, Lineamientos de Política Exterior Común", *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena*, Año XV, Número 444, 1 de Junio de 1999.

Por otro lado, los países andinos han prestado especial atención a la Unión Europea y han tratado de estrechar vínculos de manera más efectiva con ella. Actualmente las relaciones CAN-UE se sustentan en cuatro pilares que han sido afirmados tanto en declaraciones presidenciales (Sucre 1997 y Guayaquil 1998) como en decisiones y otros instrumentos. Esos pilares son:

- diálogo político;
- acceso al Mercado Único Europeo;
- acuerdo marco de cooperación; y,
- diálogo especializado en materia de lucha contra las drogas.

En estas materias especializadas se han suscrito varios convenios como, por ejemplo, el Sistema General de Preferencias (SGP). Desde 1998, está vigente el Acuerdo Marco de Cooperación Andino-Europeo y, en el campo de lucha contra el narcotráfico, se han suscrito dos convenios: el convenio sobre el control del comercio de productos químicos que puedan ser desviados para la producción de drogas ilícitas y el convenio de cooperación y asistencia técnica para la lucha contra el narcotráfico en la región andina.

La promoción comercial se ha instrumentado a través de un programa de apoyo dirigido principalmente al sector agroexportador y de confecciones y se ha creado el Consejo Empresarial Euro-Andino. Estas iniciativas se han traducido en un incremento del comercio entre los dos bloques. Actualmente la Unión Europea es el segundo socio comercial de la CAN con un 17% del total del comercio frente al 41% que representa las transacciones con Estados Unidos (Montaño 2000: 231).

Como se puede apreciar, en estos treinta años de integración han habido, en ciertas materias, resultados positivos para el Ecuador; sin embargo, el balance general deja todavía dudas, sobre todo porque se ha hecho evidente que no ha sido posible articular políticas y estrategias al interior de la Comunidad Andina. Las posibilidades de acordar políticas comunes en la región andina tiene que ver directamente con la capacidad de los países miembros de encontrar intereses comunes cuando, de hecho, los intereses particulares son contradictorios con respecto a los de otros socios comunitarios. (Bonilla 1998: 153).

El Ecuador, por tanto, tendrá que diseñar una agenda de política exterior con la Comunidad Andina partiendo de los intereses propios para lue-

go pasar a revisar los puntos que tiene en común y los que no comparte con cada uno de los otros países miembros. Así, establecerá sus niveles de interdependencia con respecto a estos otros países, determinará los propios intereses y conveniencias, y podrá proyectarlos efectivamente, no solo en la subregión sino de manera global.

Las relaciones Ecuador – países miembros de la Comunidad Andina

A fin de determinar las posibilidades de una agenda de política exterior ecuatoriana con respecto a la subregión andina, es necesario hacer un análisis de las relaciones entre cada uno de dichos países y el Ecuador y determinar posibles flujos de interdependencia que permitan la construcción de una agenda común.

Relaciones Ecuador-Bolivia

Las relaciones entre Ecuador y Bolivia datan de 1842: A partir de entonces, ambos países han suscrito más de cincuenta convenios bilaterales que han facilitado el relacionamiento en diversos ámbitos. Estas relaciones se han concentrado principalmente en los campos económico, político y cultural. En lo que tiene que ver con el ámbito multilateral, los dos países han actuado en forma muy similar en los diversos foros internacionales, fundamentalmente en la CAN, Grupo de Río, ALCA, OEA, ONU y especialmente en las relaciones con la Unión Europea.

La economía boliviana ha girado siempre en torno a la explotación de ciertos sectores clave: estaño, gas natural, petróleo, zinc, tungsteno, antimonio, plata, oro, hierro, madera y pescado. Por el lado de la producción agropecuaria cultiva caña de azúcar, patatas, maíz, banano, plátano, arroz, soya, trigo, cebada, sorgo, café, quinua, ganado vacuno, porcino y lanar. Entre sus actividades industriales se encuentran: manufacturas, minería, textiles, alimentos, químicos, plásticos, productos petroleros, metales no ferrosos, bebidas, calzado, impresión y publicidad.

De éstos, sus principales productos de exportación son: antimonio, estaño, oro, plata, zinc, gas natural, maderas, plata, azúcar, castañas, algodón, petróleo, artesanías, azúcar, soya, prendas de vestir, aceite, artículos de joyería. Sus principales importaciones están compuestas de: alimentos, combustibles, otros productos primarios, maquinaria y material de transporte, manufacturas.

El PIB de Bolivia, en el año 1998, fue de 6.799 millones de dólares; sus exportaciones, de 1.286,5 millones y sus importaciones, de 2.146,2 millones para el mismo año. Su deuda externa es de 4.382,7 millones y abarca un mercado de 8'137.113 habitantes, por lo que es, de lejos, la economía más pequeña de la Comunidad Andina.

Los principales socios comerciales de Bolivia son Estados Unidos, Reino Unido, Argentina, Perú, Alemania, Francia, Brasil, China, países a los que destina la mayor parte de sus exportaciones y de los cuales, a su vez, importa. Estas importaciones tienen como lugar de origen, especialmente, Estados Unidos, Japón, Brasil, Argentina, Perú y Alemania. Como se aprecia, dentro de sus principales socios comerciales solamente figura Perú de entre los países miembros de la CAN, y esto básicamente por razones fronterizas; el resto de países son extracomunitarios y extrarregionales.

A pesar de ser uno de los mercados más pequeños de América Latina, Bolivia posee actualmente una de las economías más estables de la región. A partir de las reformas económicas aplicadas desde fines de los años ochenta, se ha logrado reestructurar la economía y se ha reducido la inflación de un 24.000%, que alcanzó en 1985, a un 4.3%, en 1998.

El conjunto de reformas económicas bolivianas se ha visto acompañado de la apertura de su mercado: las restricciones a las importaciones han sido eliminadas y los derechos arancelarios se han reducido a niveles del 10% y del 5%. Sin embargo, la apertura comercial experimentada por Bolivia ha generado un importante crecimiento de las importaciones, mientras que las exportaciones se han mantenido estancadas. Esta situación ha ocasionado un déficit comercial creciente que ha tratado de reducirse a través del fomento a la exportación de productos no tradicionales.

Al respecto, cabe señalar que a lo largo de la historia boliviana, la minería ha ocupado el primer lugar en las exportaciones del país; no obstante, este sector ha sufrido una notable reducción de sus ingresos debido a la caída de los precios de los minerales por la crisis financiera mundial. Es esta la

razón fundamental para que las exportaciones no tradicionales hayan incrementado su presencia, lo que ha permitido superar la caída de los precios internacionales de los minerales. Los principales productos no tradicionales de exportación son: joyería en oro, soya en grano, azúcar y una gama muy amplia de productos de madera.

Esta aparente situación de estabilidad económica no ha significado, sin embargo, la superación de los principales problemas económicos y sociales que tiene Bolivia. En efecto, la aplicación del modelo neoliberal y de reformas estructurales en los países andinos ha estado marcada por una mayor concentración de la riqueza y un mayor deterioro de los indicadores de equidad en la distribución del ingreso, así como por el agravamiento del problema de la pobreza y de la exclusión de amplios sectores de la población (Romero 2001: 21).

En referencia a la agenda de política externa de Bolivia ésta se ha concentrado en varios puntos: el acceso a una salida al mar, el comercio exterior y el narcotráfico. Otros temas serían el desarrollo sostenible y la integración energética y física (Moncayo 1999: 72). El actual régimen, por otro lado, ha hecho énfasis en los temas de democracia, estabilidad política, pobreza, integración física a través de los corredores de transporte internacional, de energía eléctrica, hidrocarburos y telecomunicaciones.¹⁸ Existen asimismo, una serie de tareas pendientes que pueden considerarse dentro de los puntos de agenda de política externa boliviana, estos son: proyección del país como ribereño de la Cuenca del Pacífico, conexión interoceánica a través de su territorio, integración física con el Mercosur, desarrollo de una política internacional de aguas, acercamiento a los países de Centroamérica y el Caribe e implementación de los acuerdos internacionales suscritos.¹⁹

El tema más importante de la agenda de política externa boliviana ha sido el de la solución al problema de acceso al mar. La posición que ha adoptado tradicionalmente ha sido mantener un canal de diálogo con Chile a fin de obtener una salida al mar, cual sustentada en la afirmación de un derecho histórico. A este respecto es importante mencionar que el propio Acuer-

18 Messmer, Fernando, "Bolivia: Continuidad Democrática, Estabilidad Económica e Inserción Internacional", Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia. Disponible en www.rree.gov.bo,

19 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia, "Memoria Institucional, Gestión 1993-1997", La Paz, 1997. pp. 78-82.

do de Integración Subregional establece en su artículo 4: “ Para la mejor ejecución del presente Acuerdo, los Países Miembros realizarán los esfuerzos necesarios para procurar soluciones adecuadas que permitan resolver los problemas derivados del enclaustramiento geográfico de Bolivia”. A pesar de esta disposición parecería que no se han concretado los mecanismos adecuados para la solución de los problemas derivados de la realidad geográfica boliviana.

Otro punto importante de la agenda es la lucha contra el narcotráfico. Bolivia ha suscrito todos los instrumentos universales, regionales y andinos sobre el tema, desde aquellos adoptados en el marco de las Naciones Unidas, como la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas y Sustancias Sicotrópicas, de 1988, pasando por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, CICAD, de 1986 y adoptada en el ámbito de la OEA, hasta el Convenio Rodrigo Lara Bonilla de alcance subregional.

A nivel multilateral, Bolivia ha participado activamente en el marco de Naciones Unidas así como en el movimiento de países no alineados. Efectivamente, ha sido miembro no permanente del Consejo de Seguridad en dos ocasiones: 1964-1965 y 1978-1979; asimismo ha participado activamente en el Consejo Económico y Social donde fue elegido para los períodos 1972-1974, 1976-1978, 1987-1989 y 1999-2001. Ha ejercido por varias ocasiones la vicepresidencia de la Asamblea General y ha conformado las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU por cuatro ocasiones: en Chipre, en 1964; en Mozambique, 1992; en Haití, 1995 y, 1999, Angola.

En el marco de la Organización de Estados Americanos ha desplegado también una importante labor diplomática, fruto de la cual ha obtenido el respaldo de la Asamblea General en reiteradas ocasiones para recobrar su acceso soberano al Pacífico.²⁰ Bolivia ingresó como miembro pleno del NOAL durante la VI Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno en la Habana en 1979. A partir de este momento ha desplegado una importante tarea de difusión y defensa de su posición con respecto a la mediterraneidad, obteniendo el respaldo en todas las cumbres subsiguientes del NOAL.²¹

20 Resoluciones de la Asamblea General No. 426, 481, 560, 602, 686, 701, 766, 816, 873, 930 y 989.

21 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia. Disponible en www.rree.gov.bo, [Consulta el 17 de agosto de 2001]

En lo que tiene que ver con la lucha contra el tráfico de drogas, y por ser este tema prioritario en la agenda de los Estados Unidos, Bolivia se ha movido en el ámbito bilateral y ha establecido mecanismos de cooperación en el marco de la estrategia boliviana de lucha contra el narcotráfico. Dentro de este marco, se han instalado cuarteles militares conjuntos en la región del Chapare y se ha manejado el tema de las preferencias arancelarias andinas, programa del cual Bolivia es también beneficiario.

En cuanto a la posición boliviana con respecto al proceso subregional, este país ha participado como miembro en todos los procesos de integración que se han dado en la región, pero con un distinto nivel de compromiso en cada uno. Así, además de ser miembro de ALADI (en donde mantiene Acuerdos de Alcance Parcial con todos sus miembros) así como de la CAN, ha suscrito un acuerdo de complementación económica con MERCOSUR y otro con Chile, una Zona de Libre Comercio con Perú y un Tratado de Libre Comercio con México.

El relacionamiento de Bolivia con el Perú ha sido básicamente bilateral; con Colombia lo ha sido en menor grado. La participación boliviana ha sido *sui generis* puesto que no ha adoptado el Arancel Externo Común AEC ni ha participado en el Sistema Andino de Franjas de Precios. Por el lado de la inversión extranjera directa, la norteamericana es la más importante, con el 43%; seguida de Chile, con el 15%; Brasil, con el 8%; Argentina, con el 6% y Colombia, con el 2%.

Existe un déficit en la participación de la sociedad civil boliviana que ha sido permanentemente marginada de cualquier proceso de toma de decisiones (Pinto 1999: 29-60). A este respecto, la percepción de la sociedad civil boliviana sobre su situación es que este déficit participativo se puede atribuir a la falta de rol y de respuestas del gobierno, así como al carácter elitista del proceso boliviano que solo admite la participación de las esferas oficiales y de ciertos sectores empresariales. Entre estos últimos inclusive se dan contradicciones; así, por ejemplo, los empresarios manufactureros de la ciudad de La Paz se muestran más favorables a una profundización de las relaciones comerciales con el MERCOSUR, mientras que los agricultores de Santa Cruz se inclinan fundamentalmente a una mayor inserción en la Comunidad Andina.²²

22 Para los resultados detallados de esta investigación ver: Pinto, 1999.

Como se puede apreciar, Bolivia tiene intereses en varios procesos de integración. De esta situación se podría incluso deducir que la estrategia boliviana es la de seguir profundizando su relación con los diversos bloques en los sectores que más le convienen sin salirse de la CAN, puesto que un ingreso definitivo a MERCOSUR le significaría altos costos y la pérdida total de sus derechos en el marco de la integración andina.

En cuanto a la relación económica Ecuador-Bolivia; a pesar de que en general se mantienen saldos positivos en nuestra balanza comercial, el comercio bilateral se ha mantenido en niveles reducidos, tanto en importaciones como en exportaciones.

Balanza comercial Ecuador - Bolivia (en millones de US\$)			
Años	Exportaciones FOB	Importaciones CIF	Saldo
1990	0.4	0.2	0.2
1991	0.6	0.7	-0.1
1992	1	0.5	0.5
1993	1.6	0.1	1.5
1994	2.5	0.4	1.5
1995	3.8	2.9	0.9
1996	4.6	5.5	-0.9
1997	5.4	2.8	2.6
1998	6.9	16.3	-9.4
1999	6.3	5.2	1.1
2000	6.1	7.0	0.9

Fuente: Banco Central del Ecuador

Las exportaciones ecuatorianas a Bolivia se han mantenido constantes en los últimos años. Existen varias razones para que este intercambio sea tan incipiente, entre ellas el hecho de que Bolivia es un mercado relativamente pequeño y con bajo poder de compra. A este respecto, es importante observar que a pesar de la vigencia de una zona de libre comercio entre los dos países, los flujos recíprocos de comercio no se han incrementado sustancialmente. El aumento en las exportaciones en el período 94-98 obedece principalmente al incremento verificado en los rubros de productos químicos y

farmacéuticos, sanitarios de porcelana y textiles en general; los principales productos exportados son: cocinas, preparaciones para la elaboración de bebidas, atún, sardinas, cajas de cartón, medicinas y textiles.

Por el lado de las importaciones, la soya y sus elaborados; el calzado, las grasas de origen animal o vegetal, el vidrio y sus manufacturas y las prendas de cuero, constituyen los principales rubros.²³

Inversión boliviana registrada en el Ecuador (en millones de US\$)	
Años	Inversión miles de US\$
1990	0.0
1991	0.0
1992	29.7
1993	71.5
1994	0.0
1995	110.0
1996	20.6
1997	1.1
1998	16.2

Fuente: Banco Central del Ecuador

En lo referente a inversiones, éstas son prácticamente nulas y existen escasas perspectivas de inversión mutua, a pesar de la suscripción del Convenio de promoción y protección recíproca de inversiones.²⁴ En materia de cooperación, existe un convenio básico de cooperación técnica y científica, suscrito en octubre de 1972, para la transferencia de conocimientos y experiencias tecnológicas, intercambio de resultados de investigaciones, intercambio de expertos, asesores y profesores, así como para la concesión de becas de estudio y especialización.

La cooperación técnica con Bolivia se ha concentrado principalmente en los siguientes campos: industria, minería, hidrocarburos, agropecuario,

23 Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Promoción Económica, "Informe de Relaciones Económicas Ecuador-Bolivia", Quito, junio del 2001.

24 Banco Central del Ecuador. Disponible en www.bce.fin.ec [Consultada el 27 de agosto de 2001]

desarrollo económico, siempre en el marco de su participación en los esquemas regionales y subregionales de integración. Adicionalmente se han suscrito convenios de cooperación bilaterales en materia turística, municipal y de salud, lo que ha permitido una interrelación entre diversas instancias del sector público y privado de ambos países para el intercambio de experiencias, diseño de proyectos conjuntos y otras actividades.

También existen una serie de temas comunes pendientes en la agenda bilateral, entre ellos uno vinculado con la explotación de gas natural entre el Viceministerio de Energía de Bolivia y Petroecuador, otro para el manejo de fondos fiduciarios para áreas protegidas y conservación de la biodiversidad, un plan para el repoblamiento de camélidos. Hay además los siguientes convenios suscritos: el Convenio de recuperación de bienes culturales y otros específicos, robados, importados o exportados ilícitamente; el Convenio sobre traslado de condenados y el convenio sobre estupefacientes.

De lo anteriormente expuesto podemos concluir que no existen fuertes vínculos de interdependencia entre Ecuador y Bolivia: ni en materia política ni en materia comercial, puesto que los flujos de intercambio y cooperación han sido mínimos a pesar de la vigencia de la zona de libre comercio y de una gran cantidad de instrumentos bilaterales. El relacionamiento mutuo, sin embargo, ha sido permanente a través de la realización de mecanismos como las comisiones mixtas que han servido de marco para la revisión de los instrumentos suscritos como de su estado de ejecución. La última comisión se celebró en Quito, en febrero de 1999, en la que se realizaron también encuentros para tratar asuntos relacionados con el mecanismo de consultas políticas y para la reunión técnica binacional sobre narcotráfico. Al final se suscribieron una serie de convenios en materia de salud y turismo y posteriormente un Convenio de Asistencia y Cooperación mutua entre las Fuerzas Armadas de Ecuador y Bolivia. Durante la Cumbre Iberoamericana de alcaldes llevada a cabo en julio de 1999 en Quito, se suscribió un acuerdo de hermanamiento entre las ciudades de Quito y La Paz.

Relaciones Ecuador-Colombia

Las relaciones entre Ecuador y Colombia se han concentrado principalmente en el ámbito económico, sin dejar de lado aspectos políticos, culturales,

de cooperación y, últimamente, de seguridad. La agenda bilateral entre ambos países ha estado definida en cierta manera por los temas que se han tratado en el marco de la Comunidad Andina; la incorporación de temas nuevos ha sido el resultado de la reacción de las autoridades de ambos países a la aparición de situaciones puntuales y coyunturales. En todo caso, es válido decir que con Colombia, a pesar de la importancia de la relación bilateral, la agenda se ha ido definiendo de manera reactiva.

De manera general, la agenda de política exterior de Colombia se ha fundamentado en el respeto y observancia de los principios y normas del Derecho Internacional; es decir, se ha sustentado en la tradición jurídica de las relaciones internacionales. En este marco, los temas más importantes han sido seguridad, narcotráfico, derechos humanos, integración, medio ambiente y, recientemente, la Cuenca del Pacífico.²⁵

En cuanto a la incidencia del conflicto colombiano en la política externa, el Gobierno se ha manifestado por una “Diplomacia por la Paz”; ello implica la decisión, y la consecuente acción, de compartir y entregar a la comunidad internacional una visión clara y objetiva sobre la situación de conflicto y sobre el proceso de paz que se lleva adelante. Hay, pues, una presentación y una demanda a la comunidad internacional por apoyo político y económico para alcanzar la paz y el rescate de las zonas comprometidas y afectadas por la acción de la guerra y sus actores.²⁶ En vista de la internacionalización y regionalización del conflicto, la política externa de Colombia ha estado volcada a la obtención de apoyo y recursos para implementar el proceso de paz.

En materia de integración, Colombia se ha pronunciado por dar prioridad a los espacios económicos como eje central de la Comunidad Andina; a la vez, ha defendido su proyección bilateral hacia el MERCOSUR, América Central y el Caribe.²⁷ En lo referente a la Cuenca del Pacífico, se ha propuesto el ingreso al Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC), para lo cual ha iniciado una acción conjunta con Ecuador y Panamá a fin de obtener el levantamiento de la moratoria para el ingreso de nuevos miembros.

25 Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, *Agenda Internacional 1998-2002*. Disponible en www.minrelext.gov.co [Consulta realizada el 11 de mayo de 2001]

26 Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, *Diplomacia por la Paz*, Disponible en www.minrelext.gov.co [Consulta realizada el 11 de mayo de 2001]

27 Ibid.

Para Ecuador, el tema de seguridad ha adquirido especial importancia en los últimos tiempos como consecuencia del escalamiento del conflicto colombiano y de la aplicación del Plan Colombia.²⁸ En el campo del desarrollo fronterizo se han producido importantes avances; sin embargo, se hace necesario el revisar e impulsar los proyectos implementados en el marco de la Comisión de Vecindad Ecuatoriano-Colombiana establecida en 1989. En este sentido los temas de mayor importancia en la agenda de ambos países serían: la construcción del puente internacional sobre el Río Mataje y de la carretera Esmeraldas-Tumaco, los centros de atención en frontera CENAF (de conformidad con las Decisiones 501 y 502 de la CAN),²⁹ la aplicación de un Estatuto Permanente Migratorio, el funcionamiento del Comité Técnico Binacional sobre Vigilancia, Seguridad y Control Fronterizo y el cumplimiento de los compromisos acordados para la recuperación de vehículos robados.³⁰

Pasando al ámbito de las relaciones comerciales, éstas se han incrementado sustancialmente a raíz de la vigencia de la Zona de Libre Comercio de octubre de 1992 y del Arancel Externo Común (AEC) de 1995; esto ha permitido, a más de la multiplicación de las cifras de intercambio, la diversificación de la oferta exportable de ambos países puesto que los dos han incorporado una amplia gama de productos no tradicionales a los flujos de comercio.

Fuente: Banco Central del Ecuador

Balanza comercial Ecuador - Colombia (en millones de US\$)					
Años	Exportaciones FOB	Importaciones CIF	Saldo	Total	
1990	32.1	57.1	-25	89.2	
1991	31.6	94.3	-62.7	125.9	
1992	73.5	99.9	-26.4	173.4	
1993	147.2	97.6	49.6	244.8	
1994	225.8	293.9	-68.1	519.7	
1995	253.3	393.1	-139.8	646.4	
1996	302	416	-114	718	
1997	355.5	511	-155.5	866.5	
1998	282.6	592.2	-309.6	874.8	
1999	216.3	353.2	-136.9	569.5	

La reactivación del comercio durante los últimos años ha determinado que Colombia se convierta en uno de los principales socios comerciales del

Ecuador. Desde 1998, se ha constituido en nuestro segundo principal mercado de exportaciones después de Estados Unidos, mientras que en lo que respecta a importaciones, Colombia durante los últimos se ha ubicado como el segundo principal proveedor, también luego de Estados Unidos.

Las exportaciones hacia Colombia han experimentado un gradual y sostenido crecimiento, lo que ha permitido multiplicar casi nueve veces los

Participación del comercio con Colombia (% del total)											
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Exp.	1.1	1.1	2.4	4.8	5.9	5.8	6.2	6.7	6.6	5.1	5.3
Imp.	3.1	4.0	4.1	3.8	8.1	9.5	10.2	10.3	10.7	12	14.1

valores exportados durante el periodo 1991-2000. El Ecuador, además de aumentar sus ventas, ha incrementado su participación relativa en el mercado colombiano, pasando de un 1.1% en 1999 a un 5.3% en el año 2000. Los principales productos exportados son: conservas de sardina, pescado, atún, vehículos automotores, arroz, medicamentos, maíz, alcohol etílico y neumáticos. Con respecto a las exportaciones de vehículos, éstas, a partir de 1992, han aumentado notablemente y esto ha permitido fortalecer la industria automotriz ecuatoriana.

Las importaciones, por otro lado, se han incrementado sostenidamente a raíz de la vigencia de la ZLC; han llegado, en el año 2000, a un 14% del total de las importaciones ecuatorianas. Los principales bienes adquiridos son: materias primas del sector petroquímico, fungicidas, medicamentos, dulces y confites, papeles y cartón.

-
- 28 El tema de seguridad será planteado a profundidad más adelante, en el desarrollo de la agenda del Ecuador con la CAN.
 - 29 Ambos instrumentos establecen las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) y los Centros de Atención en Frontera (CENAF) con el objeto de impulsar el desarrollo económico en las regiones de frontera común de los países miembros de la Comunidad Andina.
 - 30 Existe el Convenio Bilateral Colombo-Ecuatoriano y el reglamento de recuperación y devolución de vehículos, que fue suscrito el 18 de abril de 1990 y actualizado el 31 de mayo de 1994, cuya aplicación ha permitido la recuperación de varios vehículos ecuatorianos ubicados en Bogotá, Cali y Pasto.

Las inversiones, por su parte, han pasado de US\$ 166.700, en 1990 a US\$ 24' 100.697 en el año 2000, haciendo de Colombia el cuarto país extranjero con mayor inversión en el Ecuador. Otro dato importante que refleja los fuertes vínculos económicos entre ambos países es que Colombia es el primer país de la Comunidad Andina con inversiones en el Ecuador; éstas llegan aproximadamente al 90% del total de las inversiones subregionales en el país. Se estima que en Ecuador existen más de 2.000 empresas establecidas con inversiones procedentes de Colombia, número que ha ido en aumento en los últimos dos años gracias a la eliminación de las barreras comerciales, legales y administrativas.

La inversión colombiana, sin embargo, no se ha canalizado hacia grandes proyectos industriales que impliquen la apertura de nuevas empresas, sino que se ha dirigido principalmente a actividades de comercialización. Este direccionamiento de la inversión se explica porque el mercado ecuatoriano es aún muy pequeño para realizar inversiones de tipo industrial.

Inversión colombiana en Ecuador (miles de US\$)												
1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
649.2	83.1	283.9	166.7	329.0	449.7	2998.9	5468.2	4785	6495.5	10.239.7	11.062.9	20.119

Fuente: Superintendencia de Compañías, PETROECUADOR, Banco Central del Ecuador

En cuanto a la ubicación geográfica de estas inversiones, la mayoría se han concentrado en la capital. Del registro de las 50 empresas más importantes con capital colombiano en el Ecuador, el 70% de las inversiones se ubican en Quito, el 20% en Guayaquil y el 10% restante en otras ciudades, como Cuenca, Ibarra y Santo Domingo.

Las principales empresas con capital colombiano en el Ecuador son las siguientes: Denmar S.A, Carvajal, Propal, Agromod, Licorera del Norte S.A, Ecuatoriana de Laminación, Círculo de Lectores S.A, EMA Supapel S.A, Aluminios UMCO, Indalum S.A, Danec S.A, OFFSETEC, ECUA-SANITAS, Omnibus BB, Levapan, Icollantas, Mancesa, Inversiones Florícola, Cervecerías Nacionales de Guayaquil, Cervecería Andina de Quito, Peldar y Alpina S.A.

Los sectores a los cuales se dirige la inversión colombiana constan en la siguiente tabla:

Inversiones por sectores 1999 (miles de US\$)	
Agricultura, silvicultura y pesca	16.403,07
Comercio al por mayor y menor	6.051.689,40
Fabricación de papel y producción de papelería, imprenta y editorial	5.960.134,80
Fabricación de sustancias químicas y productos químicos derivados del petróleo	1.090,91
Instituciones financieras	3.006.827,07
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	5.024.381,28
Servicios comunales, sociales y personales	3.543,38
Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	54.938,14
Transporte, almacenamiento y comunicación	460,65
Total US\$	20.119.468.70

Fuente: Banco Central del Ecuador

Las inversiones ecuatorianas en Colombia son mucho menos importantes y se dispone de poca información. Sin embargo, se conoce que se ha dado a través de alianzas e inversiones recíprocas entre empresas de los sectores bancario, textil e imprenta. Un tema de agenda que ha aparecido a propósito de estos niveles de inversión es el de la necesidad de la suscripción de un convenio de promoción y protección recíproca de inversiones, que sirva para regular y proteger estos capitales y que responda a las demandas de los sectores empresariales de ambos países. Adicionalmente es un elemento necesario de negociar en el plano de los compromisos del ALCA

A pesar del importante flujo de intercambio entre los dos países, existen algunos problemas con respecto a ciertos productos o medidas de política económica adoptadas por Ecuador o Colombia. Algunas de estas políticas han llegado a ser objeto de sentencia por parte del Tribunal Andino de Justicia, mientras que otras han permanecido en el nivel de negociaciones diplomáticas bilaterales.

En el caso de las importaciones de azúcar provenientes de Colombia, existe un fallo del Tribunal Andino de Justicia a favor de Colombia que obliga al Ecuador a no exigir una autorización previa del MAG para importar azúcar puesto que esta medida constituye una restricción al comercio, expresamente prohibida por el Acuerdo de Cartagena.

Otra disputa pendiente por más de 10 años entre los dos países es la referente a las restricciones de carácter fiscal y la prohibición de ingreso de los licores ecuatorianos al territorio colombiano; problema originado en una disposición constitucional colombiana que faculta a sus 32 departamentos para que impongan sus propios esquemas de comercialización de licores, incluyendo la fijación de impuestos a licores importados.³¹

Colombia ha puesto en vigencia, desde el 1 de enero de 2001, una tasa especial para servicios aduaneros, equivalente al 1.2% del valor FOB para los bienes de importación. El Tribunal Andino de Justicia ha declarado a dicha medida como improcedente. Con respecto a las importaciones de arroz, el Ecuador ha denunciado que Colombia ha fijado aranceles más bajos que los comunitarios para la importación de este producto desde países asiáticos. A partir del 1 de agosto de 2001, Colombia empezó a aplicar una medida de salvaguardia a las importaciones de arroz originarias de los países miembros de la Comunidad Andina.

Otro problema que persiste entre los dos países es el relacionado con el transporte terrestre de mercancías, puesto que una vez que las mercancías llegan a frontera debe hacerse trasbordo lo que dificulta las operaciones e incrementa los costos, toda vez que el 80% del comercio bilateral se efectúa por vía terrestre.

Por otra parte, Colombia ha denunciado que, a pesar de la firma del acuerdo automotor en 1994, el Ecuador aún no ha dado cumplimiento a los compromisos arancelarios, al permitir la importación de vehículos y partes con franquicia arancelaria.³² Otra causa de malestar por parte de Colombia se ha suscitado por el gravamen del 0.25% por mil a los importadores y

31 El Ecuador, con respaldo en una Resolución del Tribunal Andino de Justicia (Proceso No.3-AI-97), ha solicitado al Consejo de Comercio Exterior COMEXI, que imponga un gravamen adicional de 5% a varios productos colombianos como caramelos, confites, concentrados de café, ron, pañales, textiles y artículos higiénicos.

32 Al respecto, Ecuador ha recibido una sentencia condenatoria por parte del Tribunal Andino de Justicia y se ha iniciado un juicio sumario por incumplimiento de este fallo.

del 1.50 por mil a los exportadores ecuatorianos que cobra la CORPEI para financiar sus actividades. Este asunto está siendo analizado en el Tribunal Andino de Justicia. Finalmente, existen dificultades para la homologación de los permisos sanitarios, zoosanitarios y fitosanitarios.

Todas estas situaciones, por una parte, afectan al intercambio comercial entre los dos países y, por otra, demuestran debilidad en cuanto al nivel de compromiso con las obligaciones generadas por lo dispuesto en los instrumentos que rigen el proceso de integración, y, por último, evidencian falta de coordinación en las instancias respectivas de ambos países a fin de buscar soluciones cooperativas a los problemas que surgen por la aplicación de las normativas comunitarias.

En el ámbito de la participación colombiana en la CAN, puede decirse que es el país que, en teoría, más se ha beneficiado de su integración pues es el que ha incrementado sus exportaciones de manera más sustancial y es el que más ha diversificado su producción -exporta más de 200 subpartidas del tipo MAVG (manufacturas de alto valor agregado)-. Colombia es también el país que ha acumulado un mayor nivel de inversión extranjera directa subregional y el que recibe más atención por parte de los inversionistas comunitarios. Así, en los años 1992, 1993 y 1995, los recursos financieros que ingresaron a su territorio representaron entre el 12 y el 17% del total.³³

Sin embargo, Colombia ha adoptado una estrategia de relacionamiento comercial paralela a la comunitaria puesto que ha suscrito convenios con otros países como Venezuela y México, formando el G3, provocando, entre otras cosas, la perforación del AEC. Asimismo, con el Caribe y Centroamérica ha seguido también una estrategia alejada de los intereses de sus socios andinos.

En lo que tiene que ver con el ámbito multilateral y especialmente dentro de las Naciones Unidas, Ecuador y Colombia han coordinado y asumido posiciones conjuntas por medio del Grupo de Río, del Grupo de los 77 y China y del Movimiento de Países No Alineados. Estas actividades se han visto fortalecidas en las cumbres presidenciales y ministeriales (como las cumbres iberoamericanas, la Cumbre de las Américas y la Cumbre de Brasilia para la Integración de América del Sur). En el plano regional, han des-

33 Secretaría General de la Comunidad Andina, *Informe sobre la Evolución del Proceso de Integración 1969-1999*. Op. cit. p. 26.

plegado actividades coincidentes en el seno de la Organización de Estados Americanos. Ambos países comparten intereses tanto a nivel de la CAN, del Grupo de Río,³⁴ ALCA,³⁵ APEC³⁶ y demás foros en donde se han planteado cuestiones y temas de la agenda internacional que son de interés común.³⁷

Dentro de la CAN, como ya lo hemos mencionado, existen una serie de temas de importancia para ambos países: la ampliación y extensión de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA) y del Sistema General de Preferencias (SGP) Andino. Por otro lado, en temas de la agenda internacional, como el del medio ambiente, ambos países tienen prioridades comunes. Así, por ejemplo, en el Convenio de Diversidad Biológica, los intereses de Ecuador y Colombia son de modo general coincidentes por las semejanzas y la continuidad de sus ecosistemas andinos, amazónicos y costeros. Los dos países coinciden en sus políticas sobre temas centrales como son los relativos al acceso a los recursos genéticos y la distribución de sus beneficios, la biodiversidad biológica marina y costera y la biodiversidad forestal. No obstante, mantienen posiciones contrarias con respecto al tema de las regulaciones sobre los derechos a los conocimientos asociados a los recursos genéticos, tomando en cuenta la diferencia de realidades sociales, culturales y étnicas.

Todavía sería necesario coordinar posiciones en otros foros no ambientales que, sin embargo, están estrechamente vinculados con el tema: FAO, OMC, OMPI, UPOV y UNCTAD. La instancia para coordinar estas po-

34 Uno de los objetivos de la política exterior común de la CAN, establecido en la Decisión 458, es el de promover la coordinación andina en el marco del Grupo de Río.

35 La participación de los países miembros de la CAN en las negociaciones del ALCA se efectúa con vocería única y en todos los casos existe una reunión previa de coordinación antes de cada encuentro de negociaciones.

36 A este respecto se ha suscrito un "Memorándum de Entendimiento y Cooperación en Asuntos de la Cuenca del Pacífico", el mismo que tiene como fin el reforzar la concertación de posiciones tendientes a concretar las aspiraciones de ambos países para formar parte de todos los mecanismos de la Cuenca del Pacífico.

37 Por ejemplo, en la reunión de presidentes de América del Sur efectuada en Brasil en septiembre del año 2000, se plantearon temas como la consolidación de la democracia, la negociación para la zona de libre comercio entre la CAN y el MERCOSUR hasta enero del 2002, la expansión de la infraestructura física de integración, la creación de un grupo de acción financiera de América del Sur, orientado al combate al lavado de dinero y al establecimiento de un fondo sudamericano para la ciencia y la tecnología.

siciones bien puede ser el Comité Andino de Autoridades Ambientales, creado por la Decisión 345 de la Comunidad Andina. De conformidad con las disposiciones de este comité, se ha implementado un proyecto denominado “Estrategia Regional de Biodiversidad”, que cuenta con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo. El procedimiento establecido para su ejecución consiste en la realización de talleres andinos, con la participación de representantes tanto del sector público como del privado y de la sociedad civil, sobre los temas considerados relevantes. En este mismo marco, se han aprobado los lineamientos para la Política Ambiental Subregional.

En el ámbito de la Convención sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto los dos países también tienen intereses y criterios comunes, en especial en cuanto al compromiso para la pronta entrada en vigencia del Protocolo de Kyoto. En efecto, durante la primera fase de la VI Conferencia de las Partes de la Convención (CMNUCC), los dos países formaron parte del GRILA, grupo de negociación integrado por varios países latinoamericanos, que realizó un importante trabajo de coordinación de posiciones sobre algunos temas de especial interés.

El Ecuador y Colombia han coincidido en la importancia de la aplicación de los compromisos adquiridos en la Declaración del Milenio, aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Nueva York del 6 al 8 de septiembre de 2000, con motivo de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas (Resolución 55/162). Asimismo, ambos países tienen interés en la ampliación del Consejo de Seguridad y la racionalización de sus métodos de trabajo. Para la ampliación del Consejo, los dos países comparten el criterio que ésta debe realizarse sobre la base de los principios de soberanía, distribución geográfica equitativa, igualdad jurídica de los Estados. Comparten también posiciones en cuanto al proceso de reforma de las Naciones Unidas y apoyan las iniciativas de otorgar similar examen a las áreas económicas, sociales y políticas del ECOSOC y la Asamblea General.

Por otra parte, ha habido una coordinación de posiciones y candidaturas entre los dos países en varios organismos e instancias internacionales como el ECOSOC, Organización Mundial del Turismo (OMT), ONUDI, Organización Meteorológica Mundial (OMM), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), UNESCO, Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), Tribunal Internacional de Crímenes de Guerra de la ex Yugoslavia, Comité de Derechos Económicos, Socia-

les y Culturales de la Asamblea General, Comisión de Derecho Internacional de la ONU, Instituto Panamericano de Geografía e Historia de la OEA, Instituto Italo Latinoamericano (IILA), entre otros.

En cuanto a la cooperación entre Ecuador y Colombia, ésta se realiza a través de diferentes mecanismos, sean estos comisiones mixtas o de vecindad, sobre diversas materias. En la actualidad los flujos de cooperación se verifican a través de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) y el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI), lo que ha permitido establecer proyectos de cooperación en las áreas de salud, turismo, y otras.

Relaciones Ecuador-Perú

Hasta la suscripción de los Acuerdos de Paz de Brasilia del 26 de octubre de 1998, las relaciones entre Ecuador y Perú se habían trazado en torno al tema de la seguridad. Efectivamente, desde su nacimiento como Estados y aún antes, ambos países habían experimentado diferencias territoriales que condujeron a reiterados enfrentamientos armados; las discrepancias no concluyeron luego de la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro en 1942 y la aplicación de dicho instrumento produjo nuevos incidentes bélicos. La paz definitiva se alcanzó luego de un proceso largo de negociaciones bilaterales y con la participación de los cuatro países garantes (Chile, Argentina, Brasil y Estados Unidos). Se resolvió, entonces, el diferendo territorial con la firma y entrada en vigor de los instrumentos suscritos en 1998.³⁸

Este nuevo clima de relaciones ha permitido un mayor acercamiento en diversas materias y la inclusión de otros aspectos en la agenda bilateral. La agenda actual entonces, contemplaría además de la implementación de los acuerdos de paz, cuestiones comerciales, de desarrollo fronterizo, de cooperación, de narcotráfico y acción conjunta en foros multilaterales entre otras (Bonilla 2001).

38 Los Acuerdos de Brasilia incluyen, además del Acta Presidencial de Brasilia, el Acuerdo Amplio Ecuatoriano Peruano de Integración Fronteriza, el Tratado de Comercio y Navegación, el Convenio de Aceleración y Profundización del Libre Comercio, el Acuerdo de Constitución de la Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad, el Acuerdo para la Fijación de Medidas para asegurar el funcionamiento del canal de Zarumilla y el Acuerdo para la Navegación en los sectores de los cortes de los ríos y en el río Napo.

En el campo de las relaciones económicas, uno de los actores que ha desplegado una gran actividad ha sido el grupo de los empresarios que, a través de sucesivos encuentros, ha promovido un acercamiento y la creación de vínculos de negocios más fuertes e importantes.³⁹ En el ámbito de las relaciones comerciales, éstas se han incrementado sustancialmente durante los últimos años y se han caracterizado por un constante superávit para el Ecuador. Este superávit se origina fundamentalmente en las ventas de petróleo y derivados hacia el Perú: este flujo representa por sí solo entre el 60% y el 90% del total de exportaciones hacia el país vecino. Adicionalmente, por la condición de países fronterizos existe un abundante comercio informal que no ha podido ser cuantificado, pero que se estima representa un monto importante del comercio total.

El intercambio comercial acumulado en el período 1992-2000, entre Ecuador y Perú, fue de US\$ 1864.9 millones, de los cuales US\$ 1380.3 millones correspondieron a exportaciones y US\$ 484.6 millones a importaciones. El comercio global a partir de 1992 fue muy variable con descensos notables en 1995 y 1996, que interrumpieron el patrón de crecimiento de los primeros años de la década. En el 2000, se registró la cifra récord de todos los años considerados: US\$ 361.1 millones.

Los instrumentos que rigen las relaciones comerciales entre Ecuador y Perú son: el Acuerdo Comercial Bilateral suscrito el 14 de noviembre de 1992, en el marco de la Decisión 321 de la Comunidad Andina; la Decisión 414 de la CAN, de julio de 1997, que establece el perfeccionamiento de la integración andina, y el Convenio de Profundización del Libre Comercio, de octubre de 1998.⁴⁰

El Acuerdo Bilateral, suscrito en noviembre de 1992, contiene una nómina de 478 productos para los cuales se aplica una liberación arancelaria del 100%; en este acuerdo no se incluye la libre exportación de petróleo, que de-

39 Estos eventos incluyen: el Primer Foro Empresarial Peruano - Ecuatoriano que se llevó a cabo en las ciudades de Quito y Guayaquil los días el 8 y 9 de diciembre de 1998. El Segundo Foro Empresarial, que se realizó el 7 de abril del año 1999 en Lima en el contexto de la visita al Perú del Doctor Gustavo Noboa Bejarano y finalmente el Encuentro Binacional para el Fomento de las Relaciones Empresariales Ecuatoriano Peruanas que se efectuó en el marco de la visita del Presidente Toledo al Ecuador en octubre de este año.

40 Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), "Preferencias Recíprocas por el Ecuador del Perú en el Programa de Liberación de la Comunidad Andina", Montevideo, 2000.

be ser negociada por las respectivas empresas estatales de petróleo de ambos países. El 13 de diciembre de 1995, se suscribió un Acuerdo Comercial Complementario a través del cual se pacta la inclusión de 96 nuevas subpartidas que ingresarán libres de arancel a los mercados de los dos países.

De acuerdo a la Decisión 414, que establece las condiciones para la reincorporación del Perú en la Comunidad Andina, el Perú se encuentra en un proceso de desgravación arancelaria, que finaliza el 2005, año en el cual participará con todos los derechos en la Zona de Libre Comercio. Sin embargo, con la firma de los tratados de paz entre ambos países se suscribió, el 26 de octubre de 1998, un convenio de aceleración y profundización del libre comercio; este convenio modifica sustantivamente los cronogramas de desgravación arancelaria previstos en la mencionada Decisión.

Balanza comercial Ecuador - Perú (en millones de US\$)			
Años	Exportaciones FOB	Importaciones CIF	Saldo
1992	101.1	32,8	68,3
1993	130.9	38,6	92,3
1994	156.8	52,5	104,3
1995	69.4	39,3	30,1
1996	49.3	42,4	6,9
1997	222.7	63,6	159,1
1998	201.3	98,2	103,1
1999	160,3	44,6	115,7
2000	288,5	72,6	109,9

Fuente: Banco Central del Ecuador

Como hemos indicado, las exportaciones ecuatorianas al Perú, que para 1999 y 2000, representaron el 65% y 78.8%, respectivamente, están dominadas por el petróleo y sus derivados. Si se excluye el comercio de este producto, la balanza comercial con el Perú se encuentra prácticamente equilibrada, esta realidad revela la necesidad de diversificar la oferta exportable hacia el Perú. Los productos no petroleros que el Ecuador exporta son: cocinas, atún, envases de hojalata, goma de mascar, rollos de plástico de propileno y otros de menor importancia como cacao en grano, madera contrachapada, refrigeradores, químicos, chocolates, caramelos, aceites vegetales,

medicamentos, jabones; etc. Por su parte, las importaciones desde Perú consisten básicamente en los siguientes productos: zinc en bruto, cables acrílicos, alambre de cobre, nafta disolvente, aceites lubricantes, glutamato monosódico y equipos para uso industrial.

Las inversiones ecuatorianas en el Perú alcanzan los US\$ 9.9 millones y están localizadas en las áreas de finanzas, industria y comercio. Las principales empresas ecuatorianas que invierten en el Perú son: Ideal Alambrec, Cemento Nacional, MABE Ecuador S.A, Banco del Pichincha, Banco Internacional, Corporación Financiera Nacional (CFN), Alvarez Barba, SANITEX, PROFINSA S.A y Aquafrutex. En cuanto a la inversión peruana en el Ecuador es casi inexistente y está concentrada en el área de los electrodomésticos a través del Grupo “Carsa” (Artefacta en Ecuador) y la empresa Inka Cola.

Inversión peruana en Ecuador (miles de US\$)									
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
3.5	33.1	3.0	273.6	127.8	88.0	10.5	47.7	8.8	2.9

Fuente: Superintendencia de Compañías

En diciembre de 1999 se suscribió un convenio para la promoción y protección recíproca de inversiones con el fin de favorecer las inversiones ecuatorianas en el Perú y generar condiciones más atractivas para el incremento de las inversiones peruanas en Ecuador. Asimismo, se espera que la aplicación del plan binacional así como las visitas de misiones empresariales y los acuerdos suscritos entre las cámaras de ambos países permitan incrementar el comercio y la inversión a mediano plazo.

Sin embargo, y a pesar de la existencia de un marco regulatorio adecuado para el desarrollo de los negocios entre ambos países, las dificultades y quejas de los sectores empresariales se han sucedido de manera frecuente.⁴¹

41 Así por ejemplo, en los últimos años los productores ecuatorianos se han quejado de la existencia de trabas de carácter para-arancelario entre las que figuran prohibiciones fito y zoonitarias para el ingreso de productos como el banano, el ganado en pie, los cítricos, la papa y los pollos así como

A este respecto, se ha incluido como punto de agenda binacional el homologar los registros sanitarios, las marcas y patentes con fin de alcanzar un reconocimiento mutuo de normas sanitarias y de protección industrial. Existen asimismo intereses compartidos en el ámbito de la comercialización de ciertos productos, como la harina de pescado, puesto que ambos países son productores y exportadores del mismo.⁴²

Otro punto de interés ecuatoriano es la obtención del apoyo peruano para su incorporación, como miembro de pleno derecho, en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y demás mecanismos de la Cuenca del Pacífico. El Perú es miembro de pleno derecho y coordinador de varios grupos, como el de turismo, en el ámbito del PECC. Ambos países mantienen asimismo intereses comunes en la negociación de ciertos temas que son planteados en el marco de la Comunidad Andina; entre estos temas constan la renovación y la ampliación de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA), mecanismo dentro del cual el Perú aspira a la inclusión de los textiles mientras que el Ecuador aspira a la inclusión del atún enlatado, sin que esto implique posiciones contrarias en lo absoluto.

En cuanto a la renovación del SGP europeo ambos países han participado en la estrategia que, al igual que la del ATPA, se ha negociado entre la CAN y la Unión Europea toda vez que, en ambos mecanismos, los interlocutores son los dos bloques. De igual manera, las negociaciones con el Mercosur se plantean desde lo andino y no en términos bilaterales. En el marco de estas negociaciones, el Perú ha propuesto el dejar de lado la condición del trato especial y diferenciado a favor de Ecuador.

la aplicación de sobretasas arancelarias. Dichas medidas contradicen varios de los instrumentos de la integración andina como la Decisión 328 relativa al Sistema Andino de Sanidad Agropecuario, el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP) e inclusive fallos emitidos por el Tribunal Andino de Justicia.

El Perú, por otro lado, se ha quejado de restricciones para la comercialización de productos como la carne de cerdo, huevos fértiles, leche, cosméticos, así como dificultades en los trámites aduaneros y la exigencia del traspaso de mercaderías en frontera por vía terrestre. Estas medidas violarían también normativas comunitarias como la Decisión 309 sobre Transporte Terrestre o la Decisión 412 sobre legislaciones en materia de productos cosméticos al igual que fallos emitidos por el Tribunal Andino de Justicia.

42 Este tema ha tomado actualidad por las restricciones impuestas por la Unión Europea a la importación de este producto; estas restricciones fueron establecidas a causa de la crisis generada en Europa por la Encefalopatía Espongiforme Bovina o enfermedad de las "vacas locas".

El nivel de compromiso del Perú en la Comunidad Andina ha sido irregular. Al interior de este país han existido diversas percepciones sobre el proceso de integración subregional y, por tanto, diversas posiciones con respecto a la CAN. La visión estatal es la de permanecer en el proceso, pero sin que éste se constituya en una camisa de fuerza que impida el acercamiento a otros bloques. Por otro lado, la perspectiva empresarial se muestra más agresiva y afirma que, al no haber una compatibilidad perfecta entre los diversos procesos de integración, se debería definir una posición de largo plazo en donde el mayor provecho para el Perú estaría en el ALCA (Fairle y Reinoso 1999: 261).

Aún así no se perfila una posible salida del Perú de la CAN ya que de ella ha obtenido beneficios como la diversificación de sus exportaciones y, como consecuencia, actualmente su producción de manufacturas se destina en un 70% al mercado comunitario. Sería riesgoso el retirarse y tener que buscar nuevos mercados para una serie de productos manufacturados que ingresan con arancel cero a la subregión.

En el ámbito multilateral, Ecuador y Perú han mantenido posiciones conjuntas en diversos foros y organismos internacionales: en la ONU, la OEA, la CAN, así como en distintas instancias internacionales y organismos especializados en los que se tratan temas de la agenda internacional. Así por ejemplo, ambos Estados han coincidido en impulsar los instrumentos referentes al tráfico ilícito de armas ligeras, instrumentos que han sido adoptados tanto a nivel universal como interamericano. Ambos Estados han sostenido posiciones similares con respecto al control y limitación de armas convencionales, desarme nuclear, prohibición de minas antipersonales y otros. El Ecuador actualmente forma parte de la Comisión de Desarme de la ONU.

Ecuador y Perú han coincidido en la importancia de aplicar los compromisos derivados de la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas, celebrada entre el 6 y 8 de septiembre de 2000.⁴³ En el mismo marco de Naciones Unidas, ambos han apoyado una reforma de la ONU que supone la revisión de las políticas económicas y sociales a fin de permitir a la organización dar soporte eficiente a los esfuerzos de desarrollo. También en el ámbito multilateral, otro punto de interés común ha sido la ampliación del Conse-

43 En dicha Cumbre se adoptó la "Declaración del Milenio" por Resolución 55/162 de la ONU. En este instrumento se formulan objetivos, valores y principios a ser seguidos por la comunidad internacional y aplicados durante los primeros decenios del siglo XXI.

jo de Seguridad que debería hacerse tomando como base los principios de soberanía, distribución geográfica e igualdad jurídica de los Estados.

Los dos países participan también en el proceso de reformas del sistema interamericano para responder a las necesidades en aspectos como el fortalecimiento de los procedimientos de justicia, cooperación para el desarrollo, seguridad hemisférica, derechos humanos, corrupción, terrorismo, situación de la mujer y Derecho Internacional.⁴⁴

Existen otros temas que también son de interés para ambos países: el problema de la migración, sobre el cual han apoyado los instrumentos orientados a proteger los derechos fundamentales de los migrantes, y el problema que genera el Fenómeno del Niño en la región, en torno al cual han trabajado en el marco de Naciones Unidas para la adopción de una Resolución propuesta por Ecuador sobre “Cooperación Internacional para Reducir el Impacto del Fenómeno del Niño” en el año 1997.⁴⁵

Finalmente, en el ámbito de las candidaturas, ambos Estados se han apoyado mutuamente para alcanzar la dirección y participación en diversos organismos internacionales y foros, sobre todo en el marco de Naciones Unidas y OEA. Entre éstos están el Consejo de Seguridad, ECOSOC, UNESCO, UNICEF, ONUDI, Organización Mundial del Turismo, Organización Meteorológica Mundial, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Comité Jurídico Interamericano y otros.

Relaciones Ecuador-Venezuela

Las relaciones entre Ecuador y Venezuela se han dado en los campos político, económico y social. El inicio de estas relaciones data de octubre de 1832, año en el cual Ecuador reconoce a Venezuela como Estado soberano; sin embargo, las relaciones diplomáticas oficiales se inician en marzo de 1861, durante el Gobierno ecuatoriano de Gabriel García Moreno.

44 Gobierno de la República del Perú, Sector Relaciones Exteriores, “Informe de Gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, año 1998”, Lima. pp. 157-162.

45 En dicha Resolución se establece la creación del Centro Internacional para la Investigación del Fenómeno del Niño, con sede en Guayaquil, Ecuador.

A lo largo de más de un siglo y medio de relaciones se han suscrito una serie de instrumentos bilaterales sobre diversas materias que han facilitado el relacionamiento tanto político como económico de los dos países.⁴⁶ En la actualidad, Venezuela se encuentra inmersa en un proceso de profundos cambios, realizados por vía institucional, luego del triunfo electoral del presidente Hugo Chávez quien ha representado una opción anti-partidos y anti-establecimiento (Sanjuán 1999: 21).

La política doméstica e internacional de Venezuela ha tomado un nuevo giro con la asunción al poder del Gobierno del Presidente Chávez quien ha emprendido un proceso de reformas concentrado en cinco ejes estratégicos: político, social, territorial, internacional y económico. En lo político, el gobierno ha convocado a dos referéndum encaminados a cambiar el ordenamiento jurídico de esta nación. En el referéndum del 15 de diciembre de 1999 se aprobó la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, con la cual comenzó la “V República” asociada a un nuevo proyecto nacional. En lo social, el gobierno del presidente Chávez ha reconocido la deuda social acumulada. Se ha creado un mecanismo denominado “Fondo Único Social” para luchar contra la pobreza, así como el Banco del Pueblo y las Escuelas Bolivarianas.

En el campo económico, Venezuela ha experimentado una evolución positiva como resultado del crecimiento de la economía mundial, especialmente por el incremento de la demanda mundial de energía y sus efectos en la recuperación de los precios de los principales crudos. Estos factores, conjuntamente con el seguimiento de una política fiscal, monetaria y cambiaria orientada al crecimiento y estabilidad de precios, han impulsado la recuperación de la actividad económica, el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en un 3,2% con respecto al año anterior y una tasa de inflación de un 13,4%.

En el campo territorial e internacional, el presidente Chávez ha defendido la soberanía venezolana y ha afianzado sus vínculos con los regímenes de varios países socialistas como Cuba y China. Ha llegado a importantes

46 Tratado de Amistad, Comercio y Navegación (1838), Acta sobre Intercambio Cultural (1951), Convenio Básico de Cooperación Técnica (1973), Convenio de Crédito Recíproco entre el Banco Central del Ecuador y el Banco Central de Venezuela (1976), Acuerdo de Cooperación Cultural (1982), Convenio de Intercambio Comercial (1985), Acuerdo Complementario de Información Energética y Minera (1989), Proyecto de Complementación Industrial (1989).

acuerdos con la OPEP y ha desarrollado una agenda muy activa tanto en los organismos multilaterales como en las relaciones con otros Estados.⁴⁷

Debe ser destacado ue este proceso de reorientación de las políticas internas y externas de Venezuela se ha dado en un marco de cambio total del régimen político de este país: se habrían eliminado las intermediaciones sociales, políticas y culturales a fin de establecer un vínculo directo entre las Fuerzas Armadas y las masas populares para configurar lo que se ha dado en llamar “bolivarianismo-militarismo” (Bustos y Montúfar 2001: 115).

La agenda de política exterior venezolana contemplaría, entre otros temas, el de comercio, inversiones y turismo, la cuestión limítrofe con Colombia, narcotráfico y corrupción (Moncayo 1999: 72). En el caso de las relaciones con Estados Unidos, éstas han pasado por momentos tensos⁴⁸ a pesar de que en general mantienen buenas relaciones, tanto a nivel político como económico, toda vez que “Venezuela es la segunda economía de la región en vinculación con la norteamericana después de México”.⁴⁹

En el caso de las relaciones de Venezuela con Colombia, los asuntos prioritarios para ambos países han sido definidos en varios instrumentos como el Acta de San Pedro Alejandrino, del 6 de marzo de 1990, donde se enuncian una decena de temas importantes y las respectivas competencias para su tratamiento.⁵⁰

Con respecto a la Comunidad Andina, la participación de Venezuela puede definirse en dos etapas bastante marcadas. Una primera que abarca el

47 En concordancia con esta posición, ha realizado visitas oficiales a Rusia, Irán, Bangladesh, Malasia e Indonesia, oportunidad es en las que ha suscrito múltiples acuerdos bilaterales con estos países.

48 Estos momentos hacen relación a opiniones expresadas por el presidente Chávez en torno a temas como el Plan Colombia, democracia, derechos humanos, relaciones con la guerrilla colombiana, así como manifestaciones de simpatía a gobiernos contrarios a Estados Unidos como Cuba, Irán, Irak, Libia, Sudán y otros.

49 Hardy Toro, Alfredo, “Diplomacia venezolana en Washington”, Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela. Disponible en www.mre.gov.ve. [Consultada en 1 de septiembre de 2001].

50 Dichos temas son: cuencas hidrográficas y ríos internacionales, Delimitación de áreas marinas y submarinas, Demarcación y densificación de hitos fronterizos, migraciones, transporte internacional, utilización de recursos naturales transfronterizos, Tráfico de Estupefacientes, Sustracción y recuperación de medios de transporte y Cooperación y asistencia en casos de emergencia. A estos temas quizá habría que añadirle uno central que es el de seguridad a propósito del escalamiento del conflicto colombiano y la aplicación del Plan Colombia.

período de 1969 a 1982, en la que este país se mostró reticente al proceso de integración como resultado del escepticismo de su sector empresarial representado por la Federación Venezolana de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción (FEDECAMARAS) (objeciones en temas arancelarios y de inversión extranjera entre otros). Una segunda etapa se inicia a partir de 1989 como resultado de las dinámicas económicas internacionales y de la participación del gobierno, de empresarios, de trabajadores e de intelectuales, Venezuela decide participar más activamente en los procesos de integración económica de la región (Cedeño 1997: 67-84).

Este proceso sería el resultado de la aplicación de las medidas económicas neoliberales que llevara a cabo la segunda administración de Carlos Andrés Pérez a consecuencia de factores como la caída de los precios del petróleo, la deuda externa y la disminución de las reservas internacionales (Gialcone 1997: 163).

En el campo comercial, treinta años de participación en la CAN le han significado a Venezuela un incremento sostenido de sus exportaciones, sobre todo de las no petroleras. El volumen de transacciones venezolanas con respecto al comercio intracomunitario llega al 10, 44%. Sus exportaciones en promedio alcanzan los 740 millones de dólares. Su balanza comercial con la Comunidad ha sido siempre positiva. Colombia se constituye en su segundo socio comercial luego de los Estados Unidos. En cuanto a la inversión extranjera directa su vecino del sur también ocupa un importante cuarto lugar con 3.585 millones de dólares dirigidos en gran medida a la industria manufacturera (Mestas 1999 : 305).

Sin embargo de estas cifras, Venezuela al igual que Colombia ha buscado relacionarse con otros bloques, como el G3 y los países del Caribe, de forma bilateral. Existe coincidencia en el tratamiento de temas internacionales entre los que se destacan el reconocimiento y la decisión política del pago de la deuda externa, previas gestiones ante los acreedores para lograr condiciones de pago aceptables a sus realidades; condena al narcotráfico, defensa de los derechos humanos, entre otros.

Por otro lado, la posición del gobierno del presidente Chávez en relación a la Comunidad Andina ha sido la de apoyar el proceso de integración subregional y, a la vez, de criticarlo en varios de sus ámbitos de acción. Sin embargo y como lo hemos señalado, Venezuela no ha dejado de lado la posibilidad de vinculación y profundización de las relaciones económicas con

otros bloques y países.⁵¹

En cuanto a las relaciones que Venezuela ha establecido con Ecuador, éstas han estado marcadas por el tema comercial. Como parte del proceso de liberación de mercados y conformación de la Zona Andina de Libre Comercio, la Zona de Libre Comercio entre Ecuador y Venezuela fue acordada durante la Cumbre Presidencial de Cartagena de Indias en 1991 y ha estado vigente desde el 1 de marzo de 1993. Además, en el marco de la Comunidad Andina de Naciones, desde enero de 1995, rige el arancel externo común entre Ecuador, Colombia y Venezuela, que elimina los gravámenes y restricciones al comercio.

El intercambio comercial con Venezuela se ha caracterizado, en los últimos años, por un permanente déficit comercial para el Ecuador, con excepción de 1996 en que esa tendencia se revirtió. En 1997 las exportaciones ecuatorianas cayeron drásticamente; sin embargo, hubo un repunte en 1998, reduciéndose el déficit de la balanza comercial en un 85% debido a la disminución notable de las compras, por un lado, y al incremento de las ventas por el otro. Durante los años 1999 y 2000, el déficit en la balanza comercial se mantiene como consecuencia de la contracción general del comercio ecuatoriano y del permanente incremento de las importaciones. En todo caso, el déficit comercial acumulado para el período 1970-2000 es de 1.604 millones de dólares.

A pesar de ello, en el contexto global, el comercio bilateral durante la última década se ha incrementado notablemente, al pasar de US\$ 99.7 millones a US\$ 380 millones; el incremento ha sido pues de un 281%. Venezuela representa actualmente el octavo mercado más importante para las exportaciones ecuatorianas y el tercero con respecto a las importaciones, después de Estados Unidos y Colombia.

En cuanto a las exportaciones, éstas se han diversificado aunque son irregulares. Los principales productos exportados son: vehículos, conservas de atún, sorbitol, aceites, medicamentos, maquinaria, productos lácteos y

51 Efectivamente, durante su visita oficial al Brasil efectuada en abril de este año, el presidente Chávez manifestó la decisión de su Gobierno de solicitar formalmente el ingreso de Venezuela al Mercado Común del Sur, MERCOSUR, en calidad de miembro asociado en las mismas condiciones de Chile y Bolivia. De la misma manera se ha mostrado muy abierto a profundizar los acuerdos alcanzados en el marco del G-3 con México y Colombia en aspectos como la energía, el comercio, las telecomunicaciones, el transporte aéreo, marítimo y terrestre.

equipos eléctricos. Las importaciones por otro lado, se caracterizan por ser más diversificadas y contener una mayor incorporación de valor agregado en relación con las exportaciones ecuatorianas. Los principales productos importados de Venezuela son: palanquilla, alambazón, úrea, diesel, nafta disolvente, aleaciones de aluminio, plásticos, aceites lubricantes, acero, vehículos con cilindraje superior a 3000 cm³, papel, cartón y medicamentos.

Balanza comercial Ecuador - Venezuela (en millones de US\$)			
Años	Exportaciones FOB	Importaciones CIF	Saldo
1990	4.1	95.1	-77
1991	7	102.7	-95.6
1992	12.9	41.4	-31
1993	9.9	47.5	-38.7
1994	8	160	-152
1995	34.1	268.7	-228.5
1996	72.4	170.7	-74.4
1997	49.8	337.8	-288
1998	57.7	259.3	-201.6
1999	66.5	193.2	-126.7
2000	108.3	271.7	-163.4

Fuente: Banco Central del Ecuador

En el caso de las inversiones recíprocas, éstas han sido muy limitadas y concentradas en dos o tres rubros de producción.⁵² Para el año 1999, las inversiones venezolanas en Ecuador alcanzaron a 32.562 dólares, mientras que para el 2000, sumaron 50.146.

Estos flujos de inversión no se han incrementado a pesar de la vigencia de la zona de libre comercio, el arancel externo común y demás normas de la integración andina, por lo que en el corto plazo no se vislumbran oportunidades de crear fuertes corrientes de inversión entre ambos países.⁵³

52 Las inversiones venezolanas en Ecuador se concentran en los sectores de comercio al por mayor y menor, fabricación de sustancias químicas y productos químicos derivados del petróleo e industria y productos de la madera.

53 El 18 de noviembre de 1993 se suscribió un convenio bilateral para la promoción y protección recíproca de inversiones el mismo que se encuentra vigente desde el 1° de febrero de 1995.

A pesar de esto, en este último año se llevó a cabo una Ronda de Negocios en Caracas en la que participaron autoridades de ambos países y se incrementaron las relaciones de negocios entre los sectores empresariales de Ecuador y Venezuela.⁵⁴

Inversión de Venezuela en Ecuador (miles de US\$)										
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
448.0	436.3	93.3	1099.5	1910.8	4178.0	3108	510	78.5	29.9	N/d

Superintendencia de Compañías

En otros ámbitos, como el político y el cultural, las relaciones entre ambos países se han verificado a través de mecanismos como las comisiones mixtas o las reuniones de consultas políticas; existen varios temas que podrían considerarse como de interés para el Ecuador y que deberían ser incluidos en la agenda con Venezuela.⁵⁵ En el ámbito multilateral ambos países mantienen intereses comunes en temas como derechos humanos, democracia, medio ambiente, combate al narcotráfico y Cuenca del Pacífico.

54 Como resultado de este encuentro se suscribieron el Acuerdo Complementario al Convenio Básico de Cooperación Técnica en el Área del Turismo y el Convenio de Cooperación Cultural entre el Centro de Estudios Latinoamericanos Rómulo Gallegos de Caracas y la Casa de la Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrión.

55 Estos temas hacen relación a materias como la cooperación técnica y energética -a través de Petroecuador y PDVSA-, migración ecuatoriana, seguridad -combate al terrorismo-, narcotráfico, intercambio cultural y deuda externa.

La nueva agenda de política exterior del Ecuador con la Comunidad Andina

Los temas de la agenda de política exterior ecuatoriana y sus acciones no han sido definidos de manera oficial; sin embargo, se han hecho evidentes por la acción desplegada por el Gobierno ecuatoriano tanto a nivel bilateral como multilateral. En todo caso, sin que esta enumeración implique una jerarquización de temas, en la agenda deberían estar comprendidos fundamentalmente los siguientes puntos: desarrollo y seguridad fronteriza, narco-tráfico, migración, delincuencia internacional, deuda externa, comercio exterior -enfocado hacia la promoción de exportaciones y apertura de mercados-, cooperación internacional, integración, medio ambiente, promoción cultural y el turismo. También deberá tratarse el rol que el Ecuador cumplirá en la Presidencia del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).⁵⁶

Por otro lado, la agenda de política exterior de la Comunidad Andina ha sido expresada en varios instrumentos como la Decisión 458, que establece los Lineamientos de Política Exterior Común; la Decisión 475, que da origen a la Directiva No. 1 sobre la Política Exterior Común; la Decisión 476, sobre Seguimiento de la Política Exterior Común y la Decisión 499, que actualiza la Directiva No. 1 sobre la formulación y ejecución de la PEC.

La política exterior de la CAN abarca tres áreas: política, económica y sociocultural.

- El área política incluye los siguientes temas: unidad regional, relaciones extraregionales, democracia y derechos humanos, fortalecimiento del multilateralismo, seguridad y fomento de la confianza, desarrollo sostenible, drogas, corrupción, terrorismo y tráfico ilícito de armas.

- El área económica por su parte comprende: la integración regional, promoción del libre comercio, acceso preferencial, cooperación internacional, promoción comercial y de inversiones, comercio de bienes y servicios, inversión extranjera, financiamiento internacional, propiedad intelectual, agricultura, energía y transportes.

56 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, *Diplomacia para el Desarrollo*, No. 1, Acción Global, abril del 2001, Quito. p. 1.

- El área socio cultural, finalmente, abarca los aspectos de: identidad andina, desarrollo social y patrimonio cultural.⁵⁷

Los mecanismos que se utilizan para la implementación de la política exterior común incluyen la adopción de posiciones comunes, acciones conjuntas y vocería únicas, coordinación regular entre las misiones diplomáticas y representaciones de los países miembros ante terceros países y organismos internacionales, y eventuales representaciones diplomáticas conjuntas.⁵⁸ Los órganos que intervienen en la formulación de la PEC y su ejecución, son el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, y la Reunión de Viceministros de Relaciones Exteriores o de funcionarios de alto nivel. Por otro lado, la instancia que asume la representación de la CAN ante terceros países u organismos y conferencias internacionales es el Consejo de Cancilleres.

Las cancillerías y misiones diplomáticas también tienen definido su papel: este es el de intercambiar información sobre posiciones nacionales, temas de agenda nacional o de organismos o conferencias internacionales, así como el respaldo a las posiciones de uno o más países miembros.⁵⁹ El seguimiento de la ejecución de la política exterior común está a cargo de los ministerios de Relaciones Exteriores de cada país en coordinación con la Secretaría General.⁶⁰ Es importante mencionar que para que se tome una acción en materia de la política exterior común es necesario que exista consenso entre todos los países miembros.⁶¹

Como se aprecia, a nivel subregional ha habido una serie de avances en materia de institucionalización de una política exterior común andina que son el resultado del trabajo de las instituciones comunitarias y de las

57 Comisión de la Comunidad Andina, *Decisión 458, Lineamientos de Política Exterior Común*, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, Año XV, Número 444, 1 de Junio de 1999.

58 Comunidad Andina de Naciones (CAN), *Política Externa Común de la Comunidad Andina*. Disponible en www.comunidadandina.org. [Consultada el 30 de agosto de 2001]

59 Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, *Decisión 475, Directiva No.1 sobre la Política Exterior Común*, Lima, febrero 23 del 2000.

60 Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, *Decisión 476, Seguimiento de la Política Exterior Común*, Lima, abril 27 del 2000.

61 Secretaría General de la Comunidad Andina, *Resolución 528, Criterios y Pautas para la Formulación de la Política Exterior Común*, Lima, julio 13 del 2001.

instancias oficiales de cada Estado como parte de Sistema Andino de Integración. Sin embargo, todos estos esfuerzos se topan con limitaciones que responden a condiciones estructurales propias de cada uno de los países miembros así como a sistemas de formación de la política externa que dificultan la concertación de posiciones.

Estas dificultades tienen que ver con la imposibilidad de que los intereses de los Estados miembros se proyecten de manera conjunta tanto bilateralmente como en foros y organismos internacionales; esto a su vez se debe a que al interior de los países en cuestión existen intereses contradictorios que no han sido procesados y que, por tanto, no se han resuelto y no han permitido arribar a una posición unitaria. Como resultado de esta diversidad de intereses tenemos que el nivel de compromiso de cada uno de los países en el proceso de integración subregional no es el mismo, lo que dificulta aún más la ejecución de una política externa común real y no formal.

Con respecto a la política exterior en los países miembros de la CAN, tenemos que todos comparten características en cuanto a la forma en que ésta se perfila. Estos elementos comunes, que han sido estudiados a profundidad para el caso de Colombia y Venezuela, son plenamente aplicables al resto de países de la subregión (Ramírez 1999: 124-130).

Como primer elemento común tenemos que la fundamentación de la política exterior en todos los países de la Comunidad Andina se ha basado en los principios de derecho internacional y en la Carta de Naciones Unidas; no obstante, y si bien es cierto que estos son ejes importantes para la gestión externa de un país, no toman en cuenta las necesidades y objetivos nacionales de largo plazo, lo que ha generado un manejo de las relaciones internacionales de tipo coyuntural que aborda los problemas de manera reactiva.

En segundo término, las competencias de los diversos órganos del Estado y demás organizaciones no estatales no siempre están definidas de manera clara y precisa; esto produce confusiones, roces y contradicciones en los procesos de decisión lo que a su vez redundo en que el proceso de toma de decisiones en materia internacional se torne sumamente complejo. Existe asimismo una fragmentación en cuanto a las concepciones de los problemas internacionales y una baja coordinación administrativa por la ausencia de mecanismos permanentes de comunicación interna entre las cancillerías y el resto de organismos del Estado. En todos los países de la Comunidad An-

dina, y en unos más que en otros, se admite la designación de una parte del equipo que maneja la política externa, tanto del más alto como del más bajo nivel, de manera improvisada; esto redundaría en la falta de capacidad y acción internacional, así como en el menoscabo de la profesionalización de los servicios exteriores andinos.

Otra característica es la permeabilidad que existe con respecto a los intereses y consignas ejercidas por el legislativo y los partidos políticos al momento de perfilar una línea de política externa general o sobre cuestiones específicas. Finalmente, en todos los países andinos la política exterior se mantiene en gran medida como un tema cerrado puesto que el Presidente, por mandato constitucional, formula y decide sobre la actuación del país en el campo internacional quedando muchos temas por fuera del debate y la participación ciudadana.

La enunciación de estas limitaciones, claramente realizada en el estudio de Socorro Ramírez y José María Cárdenas, a más de llevarnos a la reflexión, puede ayudarnos a encontrar formas adecuadas de superación.

- Con respecto a la primera de estas limitaciones, el Ecuador se encuentra atravesando un proceso político en el que las organizaciones de la sociedad civil participan más activamente en la adopción de políticas públicas. Este proceso debe ser revertido, asimismo, en la definición de la conducta externa del país. La cancillería ecuatoriana está empeñada en la creación de los espacios necesarios para esta discusión, sobre todo en temas como derechos humanos, medio ambiente, comercio exterior e inclusive en otras materias como seguridad, así sucedió efectivamente en el proceso de negociación de la paz con el Perú.
- En relación a la segunda característica, efectivamente en la formulación de la política externa intervienen además del Ministerio de Relaciones Exteriores, una gama de instituciones que se proyectan internacionalmente, entre ellas el Congreso y los ministerios de Estado vinculados con temas como comercio, medio ambiente, cultura y otros. Asimismo, la canalización de las inquietudes de las organizaciones de la sociedad civil no se encuentra institucionalizada, por lo que su participación es mínima, a excepción del sector empresarial.
- Con respecto a la tercera limitación, en el Ecuador se mantiene una visión fragmentada de las cuestiones internacionales y se producen dis-

putas entre ministerios; así ha sucedido en reiteradas ocasiones entre los ministerios de Relaciones Exteriores, de Comercio Exterior y Agricultura con respecto a temas de política comercial.

- En relación a la cuarta característica, es de dominio público que la Ley Orgánica del Servicio Exterior Ecuatoriano admite hasta un 25% de designaciones discrecionales en todos los niveles por parte del Ejecutivo lo que ha redundado en un menoscabo de la gestión externa del país.
- Con respecto a la quinta limitación, se debe reconocer que muchas veces, en el Ecuador, se politizan las cuestiones internacionales: las críticas a la gestión externa obedecen más bien a rivalidades con el régimen de turno que a posiciones sustentadas en análisis serios sobre los intereses del país y el entorno internacional.
- Finalmente, en relación a la sexta característica, se hace necesaria la creación de una institucionalidad que admita la participación permanente de los diversos actores en el diseño de la política externa del país.

Los temas de la agenda de política exterior Ecuador-Comunidad Andina

Como hemos constatado, existe tanto una definición de temas e intereses por parte del Ecuador como de la CAN con diverso nivel de precisión y amplitud. En consecuencia, la adopción de una agenda del país con este bloque de integración pasa necesariamente por los temas que ya han sido definidos en los instrumentos que establece la agenda de política exterior comunitaria. Es decir, cualquier esfuerzo destinado a definir esta agenda nacional debe estar a tono con los compromisos asumidos en el marco del proceso de integración subregional sin que éstos se conviertan en una camisa de fuerza.

En todo caso, existe al interior del país una opinión más o menos unánime de que constituiría un error de política exterior el plantear la salida del país de la Comunidad Andina. Sin embargo, esta voluntad de permanencia en el proceso debe reflejarse en una mayor proyección y beneficios de todos los sectores nacionales.

Adicionalmente, se ha considerado que el fortalecimiento y profundización de la integración se hacen necesarios para enfrentar los desafíos y oportunidades que plantea la globalización. Por esto, la Comunidad Andina

na podría constituirse en una especie de punta de lanza para la defensa de los intereses nacionales, en un escenario internacional marcado por la presencia de bloques políticos y económicos que representan realidades políticas, económicas y sociales más grandes (Yépez 2001: 304).

A continuación presentamos los temas de agenda Ecuador-CAN; para esta enunciación se tendrá en cuenta, fundamentalmente, aquellos temas que surgieron a propósito de la reflexión planteada en el Taller sobre Relaciones Ecuador-Comunidad Andina, celebrado el 4 de mayo del 2001. A este taller asistieron diversos representantes del sector público, empresarial, académico, de los organismos de la CAN, y de la sociedad civil.⁶²

Comercio exterior

Desde el inicio del proceso de integración subregional, los temas comerciales han sido prácticamente los que han marcado el paso de la integración andina. La empresa privada, por su parte, ha sido el actor que ha recibido mayor atención en el proceso y que ha demandado mayor consideración por parte del Estado. El tema comercial es también el que mantiene a tope la agenda ecuatoriana frente a la Comunidad Andina, además de ser este tema el de mayor importancia para los intereses de la empresa privada ecuatoriana, la cual ha sido incorporada paulatinamente a los procesos de decisión al interior de la CAN, tanto formal como informalmente.

La creación del Consejo Consultivo Empresarial Andino ha permitido el establecimiento de un canal de participación de los empresarios en las negociaciones de la CAN, así como el desarrollo de relaciones de cooperación entre los empresarios de diversos sectores de la subregión. Efectivamente, se han creado vínculos entre gremios y se han formado alianzas entre sectores de producción con el fin de defender intereses y plantear propuestas, sin embargo esta es una práctica no generalizada.⁶³

62 La lista completa de participantes al referido evento consta como anexo del presente libro junto con el programa, el informe del taller y el documento inicialmente presentado para discusión.

63 A este respecto, es interesante la alianza que se formó entre los empresarios textiles andinos para la conformación de la Federación Andina Textil que se creó en enero del 2001 y cuyo objetivo entre otros, es el de fortalecer y plantear una posición común por parte de los empresarios textiles de la subregión; todo esto con miras a obtener la inclusión de estos productos en la renovación de la Ley

Las modalidades que ha adoptado este relacionamiento son diversas e implican desde encuentros informales hasta congresos y ruedas de negocios subregionales, pasando por seminarios y ferias de distinta índole. El objetivo principal de esta relación de cooperación, entre otras cuestiones de negocios más puntuales, es el aprovechar la capacidad empresarial en cuestiones de transferencia de tecnología y “know how”. Es importante mencionar que la organización de estos eventos ha sido el resultado de la iniciativa de la dirigencia gremial, aunque en ocasiones ha contado con apoyo internacional. La presencia del Consejo Empresarial Andino ha significado en los últimos años una participación más activa de la empresa privada, sobre todo en las negociaciones con otros bloques económicos como el Mercosur, en donde existen similares espacios creados para el sector privado. En el caso del sector empresarial ecuatoriano, el relacionamiento más estrecho lo ha establecido con sus similares de Colombia y Perú pues con ellos mantienen mayores vínculos comerciales y de inversiones.

Un factor determinante para el planteamiento de la posición nacional con respecto a la Comunidad Andina, ha sido el hecho de que no existe una unidad de criterio sobre los beneficios obtenidos así como sobre las oportunidades que ofrece la CAN al sector productivo ecuatoriano. Existen, por ejemplo, fuertes críticas a la política arancelaria que impone la CAN en la medida en que esa afecta a ciertas industrias que ven elevar sus costos de producción al tener que aplicar tarifas inconvenientes a la importación de materias primas e insumos. Pero, por otro lado, hay otros sectores, como el agrícola, que se beneficia por la presencia del Sistema Andino de Franjas de Precios. En general, el empresariado de la Costa ha sido más crítico que el de la Sierra con respecto a la permanencia del país en la CAN, sobre todo porque apuesta, para el año 2005, al escenario venidero de negociación: el ALCA.

Como hemos anotado, el régimen arancelario derivado de los compromisos de la CAN ha sido una constante preocupación para el sector productivo ecuatoriano. Las propuestas de reforma de política arancelaria que se han planteado persiguen básicamente la protección a los sectores sensibles y

de Preferencias Arancelarias Andinas, ATPA. Los gremios que constituyeron esta Federación fueron: la Asociación Nacional de Industriales Textiles de Bolivia, la Federación de Industriales Textiles del Ecuador, la Asociación Venezolana Textil, la Sociedad Nacional de la Industria Textil del Perú y la Asociación Colombiana de Productores Textiles. Similares alianzas se han producido a nivel de los empresarios agrícolas de la subregión.

el fomento de la producción e incluyen las siguientes opciones:

- el establecimiento de un régimen de excepción similar al peruano;
- la adopción de un arancel plano;
- arancel escalonado con diversas tarifas.

En todo caso, se evidencia la necesidad de abrir un espacio de diálogo y negociación interna a fin de llegar a una sola posición doméstica sobre el AEC.⁶⁴ Las demandas empresariales se concentran en varios puntos y, en especial, en la eliminación de trabas que se establecen para el comercio de ciertos productos y que no permiten aprovechar de mejor manera el mercado de la subregión.⁶⁵ Se demanda también una mayor participación del Estado en el fomento y estímulo de la producción, en el incremento de las negociaciones comerciales con otros bloques y países, y en la mejora de la infraestructura para facilitar el intercambio.

La falta de credibilidad por la actitud de persistente incumplimiento de todos los actores del proceso de integración es otra de las causas para el escepticismo que mantiene la empresa privada en relación a la viabilidad de la CAN.⁶⁶

Otro punto de interés de la empresa privada ecuatoriana es la diversificación de las exportaciones y el incremento de la competitividad. La diversificación implica un incremento en el valor agregado de las mercancías que

64 La creación del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones a través de la Ley de Comercio Exterior ha permitido la incorporación oficial de los gremios al debate sobre la política comercial del país, pero ésta ha sido más bien de tipo reactivo ya que muchas de las decisiones del COMEXI han abordado problemas puntuales con respecto al comercio de ciertos productos pero todavía no ha asumido su rol de definir una política comercial de largo plazo que oriente las negociaciones del Ecuador.

65 Estas trabas hacen relación tanto a las medidas administrativas para-arancelarias tomadas por los gobiernos así como a los procedimientos aduaneros y controles fronterizos que impiden un flujo rápido de las actividades comerciales.

66 Los acciones de incumplimiento se producen a todo nivel y, sobre todo, en cuanto a los compromisos asumidos por los países -desde el pago de cuotas para el funcionamiento de los organismos comunitarios hasta la imposición deliberada de gravámenes al comercio de bienes y servicios-. Por otro lado, las decisiones del Tribunal Andino de Justicia no son acatadas a pesar de su obligatoriedad. Para ver un estudio de los incumplimientos por países y materias se puede consultar el Informe sobre Incumplimientos del Ordenamiento Jurídico Andino elaborado por la Secretaría General del la CAN en el año 2001: cabe resaltar que en este informe el Ecuador figura como el país que más incumple

se dirigen a la subregión; estas mercancías constituyen el único rubro de manufacturas que se exportan porque el resto de ventas externas son productos primarios que se venden a Estados Unidos, Europa y Japón.⁶⁷ Para el cumplimiento de este objetivo, se requiere de un ambiente macroeconómico estable que se alcanzaría con la armonización de políticas macroeconómicas de la subregión.

A este respecto, las esferas oficiales han defendido el hecho de que el modelo de dolarización, lejos de obstaculizar el proceso de integración andina, lo facilita porque permite a los agentes económicos definir horizontes más estables para sus operaciones al eliminarse la volatilidad cambiaria y al favorecer una actitud exportadora necesaria para la obtención de divisas (Icaza 2001: 32).

Otros análisis más escépticos argumentan, en cambio, que la dolarización en Ecuador afectará a la integración económica andina en la medida en que los tipos de cambio flexibles serían la mejor alternativa para la CAN, que optará, en el mejor de los casos, por la adopción de una moneda andina. Una de las razones para esta argumentación sería que la composición diversa de la producción y comercio andinos permite, por vía del tipo de cambio, realizar ajustes internos frente a choques externos; otra sería el hecho de que el crecimiento económico de los países de la subregión es asimétrico y volátil con lo que se generan tendencias proclives al desequilibrio y la retaliación (Schuldt 2001: 90). En todo caso lo que sí es evidente es que la dolarización plantea un escenario en el que el Estado ecuatoriano ya no tiene capacidad de controlar la masa monetaria, devaluar la moneda o adoptar una política cambiaria flexible. Esto para unos sectores plantea oportunidades mientras que para otros dificulta el desempeño del sector externo de la economía.

Un obstáculo para el aprovechamiento del mercado andino sería la existencia de una cultura empresarial tradicional que evita incursionar en nuevas formas de cooperación empresarial, como las alianzas estratégicas o *joint ventures*, que no han prosperado a pesar de la existencia de normativas andinas que las incentivan.⁶⁸

67 La excepción a esta tendencia serían los productos agroindustriales en los que se habría alcanzado niveles de competitividad que permiten colocar la producción en cualquier lugar del mundo.

68 Al respecto se puede consultar la Decisión 292 de la CAN que establece un tratamiento igualitario para las inversiones subregionales y acuña el término de Empresas Multinacionales Andinas EMAs.

A nivel de pequeña empresa privada, la vinculación con los temas de la integración andina o las esferas de decisión es mínima debido a que no se han creado espacios para su participación. A este respecto las dificultades que enfrenta el sector son múltiples puesto que a la existencia de grandes monopolios que concentran la producción y comercialización, se suman el desconocimiento de los procesos técnicos, logísticos y administrativos de exportación, y la aplicación de controles excesivos en las zonas de frontera.

Un punto sobre el cual se ha insistido es aquel relacionado con la facilitación de temas como el transporte terrestre de mercancías, el mejoramiento de la infraestructura física y la eliminación de mecanismos para-arancelarios como las barreras fitosanitarias, zoonosanitarias, normas técnicas y demás. Es evidente la aplicación de estas medidas por parte de todos los países, a pesar de que existen instrumentos que regulan con precisión estas cuestiones, no han impedido la proliferación de disputas comerciales en torno al comercio de muchos productos.⁶⁹

La implementación de la Política Agropecuaria Común (PACA) por parte de la CAN supondría oportunidades para el fortalecimiento del sector agrícola de la subregión y para el ecuatoriano en particular puesto que uno de los objetivos de la mencionada PACA es el de lograr la seguridad alimentaria y el autoabastecimiento de los países miembros así como la adopción de posiciones comunes que fortalezcan al sector agrícola comunitario en las negociaciones internacionales. Este instrumento establece también mecanismos como la bolsa andina de productos, una legislación antimonopolio y el financiamiento de las actividades agrícolas en la CAN.

El gremio empresarial demanda, antes de pasar al mercado común, la consolidación de la ZLC, la armonización de las política de incentivos y la suscripción de los acuerdos correspondientes. Otra serie de propuestas de la empresa privada tiene que ver con la necesidad de promover en la opinión pública la importancia de la participación ecuatoriana en la CAN y la difusión tanto de sus decisiones como de los beneficios que conlleva la profundización del proceso subregional. También se ha insistido en la suscripción de acuerdos de cooperación con la Unión Europea que se orienten a los sec-

69 Una breve descripción de estas disputas se encuentra expuesta en el acápite referente a las relaciones de cada país miembro con el Ecuador. Adicionalmente se puede consultar el informe sobre incumplimientos del ordenamiento jurídico andino de la Secretaría General.

tores productivos, en la toma de acciones por parte de las instancias subregionales para adaptar la oferta exportable a los mercados de destino y la mantención y ampliación del tratamiento preferencial para los productos subregionales.

Finalmente, otra demanda del sector empresarial ecuatoriano tienen que ver con las negociaciones en el marco del ALCA: se plantea fundamentalmente evaluar los impactos que para las economías andinas tendría el asumir una actitud proactiva en el proceso y promover el comercio de las manufacturas y la industria en este mercado ampliado a través de un arancel externo común efectivo que sea del 10%.

En definitiva, el tema comercial es el de mayor trascendencia para el Ecuador frente a la Comunidad Andina y no solo para los empresarios, sino para el Gobierno que considera necesario defender ciertas posiciones nacionales a fin de obtener mayores ventajas de ser miembro de la CAN. Sus propuestas serían, entre otras, sincerar la relaciones Ecuador-CAN a fin de determinar el nivel de compromiso de cada país y definir así si se profundiza más la integración o se mantiene como zona de libre comercio únicamente; insistir en el efectivo cumplimiento del régimen especial a favor del Ecuador y Bolivia tanto dentro de las negociaciones subregionales como frente a otros bloques; mantener la potestad nacional sobre la aplicación de derechos compensatorios y *antidumping* a las importaciones de terceros países, de acuerdo a las conveniencias del sector productivo nacional; solicitar a la CAN el diferimiento de la aplicación del AEC hasta conseguir la reactivación de la economía nacional.⁷⁰

A pesar de estas demandas puntuales, la posición oficial asumida por el Ecuador es la de apoyar la integración andina en todos sus ámbitos políticos, económicos y sociales. En este sentido, en el aspecto comercial, que es el que se analiza en este punto de la agenda, se apoya la formación del mercado común hasta enero del 2006 y se mantiene una posición común en las negociaciones del ALCA.⁷¹

70 Ministerio de Comercio Exterior, *Evaluación de la Participación del Ecuador en la Comunidad Andina de Naciones*, Documento elaborado para conocimiento del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones COMEXI, 8 de Febrero del 2001. pp. 9-12.

71 Discurso pronunciado por el Presidente de la República, Doctor Gustavo Noboa Bejarano en el XIII Consejo Presidencial Andino, Valencia-Venezuela, 23 y 24 de junio del 2001.

Integración política

Al inicio del proceso de integración subregional, se dejaron de lado sus aspectos políticos puesto que el eje de las relaciones comunitarias estaba concentrado en las cuestiones comerciales. La incorporación de la dimensión política se plantea como resultado de la creación del Consejo Presidencial Andino, en 1990, y del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, como órgano con capacidad de decisión vinculante; en este sentido, es la reforma institucional la que permite que se de un nuevo impulso a la integración subregional.

La existencia de un sistema compartido de valores como democracia y derechos humanos, la presencia de intereses políticos comunes en torno a temas como la seguridad y la lucha contra la pobreza, el nivel de institucionalidad de la CAN y finalmente la presencia de una comunidad de ciudadanos portadores de una identidad andina y cultura de la integración⁷² constituirían fortalezas para la consecución de la integración política de la CAN. No obstante, no existe claridad en torno a la efectiva presencia de estas condiciones, por lo menos en los actuales momentos, que faciliten la integración política efectiva en la CAN. Se ha cuestionado, por ejemplo, que se pueda realmente hablar de una “región andina” en términos políticos y sociales. Parecería más bien que lo andino es algo que se define más por exclusión, así como lo es lo latinoamericano.

En todo caso, lo que sí existe es la presencia de un organismo internacional de carácter subregional que vincula de distintas formas a estas sociedades andinas. Existen también ciertos elementos que son comunes a las relaciones externas de los países miembros de la CAN, como la política externa de los Estados Unidos y la agenda interamericana. Asimismo, los problemas que sufren sus sociedades -como la crisis e inestabilidad política, la reforma del Estado y otros- son similares. Estas condiciones perfilarían el tipo de políticas que adoptan los Estados miembros de la Comunidad tanto a nivel interno como en sus relaciones internacionales (Bonilla 1998a :139-143).

Un hecho que es decidor con respecto al avance y posibilidades de la profundización de la integración política subregional es el desarrollo de un

72 Secretaría General de la Comunidad Andina, *El futuro de la integración política andina*, Lima, 4 de noviembre de 2000. pp. 2-11.

sistema normativo jurídico-institucional que supera en mucho a los propuestos en otros esquemas de integración latinoamericanos. Efectivamente, el derecho de integración andino ha alcanzado un nivel supranacional puesto que basa su desarrollo en la supremacía de la norma comunitaria y su aplicación directa en el territorio de los países miembros.⁷³ La existencia de este acervo jurídico constituye de por sí un elemento que favorece las posibilidades de integración política en diversos niveles tomando en cuenta que, a pesar de la situación de constante incumplimiento de esta normativa, este ordenamiento jurídico ha permitido la vinculación de los actores sociales de la subregión de distintas maneras.

El aspecto político de la agenda que se va a analizar incluye temas como seguridad y fomento de la confianza, democracia, derechos humanos, drogas, terrorismo, tráfico de armas, corrupción, medio ambiente y desarrollo sostenible, unidad regional, relaciones extraregionales y fortalecimiento del multilateralismo.

Seguridad

La región andina se ha caracterizado en la última década por la proliferación de conflictos que aluden a múltiples actores y que han establecido canales de comunicación diferentes a aquéllos que proveen normalmente los Estados. Así, en estos procesos se ha evidenciado la presencia de actores de nivel estatal y no estatal por lo que el realismo de poder basado en la lógica de los supuestos de supremacía del Estado, así como el enfoque interdependentista, necesitarían ser adecuados a fin de poder explicar la naturaleza de los aspectos de seguridad en la subregión. (Bonilla 2001c: 18).

Dentro de estos temas, el conflicto colombiano no es nuevo: ha estado presente por varias décadas y es el resultado de un problema que ha ido en aumento y que ha llegado a tocar fondo con su proyección internacional. Esta situación ha provocado que, en la actualidad, exista una especie de percepción de amenaza con respecto a Colombia en los demás países de la subregión.

73 Secretaría General de la Comunidad Andina y Programa de Cooperación Andina a Bolivia, *Integración y Supranacionalidad*, Lima, julio de 2001.

La situación en Colombia es el resultado de varias causas, entre ellas, de la presencia de una sociedad civil fragmentada y de un Estado sin capacidad de control sobre su territorio y de los actores políticos que actúan a su interior. No es un típico conflicto político armado, sino que llega a involucrar a varios niveles de actores subnacionales como son el gobierno, la guerrilla, los militares, los paramilitares, los policías, las poblaciones de frontera, los gobiernos locales, las organizaciones de derechos humanos; también involucra a grupos de contrabandistas, narcotraficantes, cultivadores ilegales, proveedores de armas, etc. Todos estos actores se ven afectados o son víctimas de las prácticas violentas ejercidas por uno u otro bando (Bonilla 2001b). Este panorama viene a agravarse con la formulación del Plan Colombia por parte del gobierno colombiano y su posterior implementación con el apoyo internacional.

A este respecto, un primer punto que ha preocupado al Gobierno ecuatoriano es el vinculado con las fumigaciones que se están efectuando en la zona del Putumayo y demás departamentos colombianos fronterizos con Ecuador. Estas fumigaciones aparentemente podrían causar efectos socio ambientales en las poblaciones de frontera y, de acuerdo a ciertos estudios, estarían ya produciendo efectos económicos y sociales graves en la zona del Putumayo: así por ejemplo, la desarticulación de la economía de la zona, la desocupación, el hambre, la pobreza y el desplazamiento forzado, el incremento de molestias respiratorias y gastrointestinales y brotes de enfermedades de la piel.⁷⁴

En lo que respecta al Ecuador, luego de que se solicitara a Estados Unidos ayuda para enfrentar los efectos del Plan Colombia en las zonas de frontera (fortalecimiento de vigilancia fronteriza, ayuda para desplazados y refugiados y apoyo para programas de desarrollo), el país ha recibido una asignación de 76,4 millones de dólares. Este aporte es el resultado de la Iniciativa Regional Andina que tiene como propósito la erradicación de cultivos, la interdicción de traficantes y el desarrollo económico alternativo. El resto de países de la subregión así como Brasil y Venezuela recibirán también aportes económicos importantes. Sin embargo y pesar de estas asignaciones, el problema se vislumbra más complejo para los países vecinos a Colombia y particularmente para el Ecuador.

74 Adam Isacson, Oficial de programas del Centro para Políticas Internacionales de los Estados Unidos. Ponencia presentada en la Escuela Superior de Administración Pública, Santa Fe de Bogotá, en junio de 2001. Disponible en: www.derechos.org [Consultada el 4 de junio de 2001]

La estrategia implica una lógica de debilitamiento militar de la guerrilla, especialmente las FARC, a fin de obligarlos a negociar bajo una posición debilitada, es decir la derrota militar de la guerrilla en primer término y la guerra contra las drogas en segundo. En la visión de los países vecinos, la aprobación de este presupuesto mayormente militar para la erradicación de cultivos ilegales en Colombia plantea un escenario de guerra inminente en la frontera con sus tres vecinos. Es decir, constituye una amenaza a la seguridad de Ecuador, Perú y Venezuela, tanto por los efectos directos del conflicto como por la debilidad y vulnerabilidad en las zonas de frontera. En el caso del Ecuador puede llegar a implicar la presencia de cualquiera de los actores violentos colombianos en territorio propio, desastres humanitarios, conflictos sociales, migraciones masivas, catástrofes ecológicas y diseminación de cultivos ilegales.

Se habla, por tanto, de una amenaza a la seguridad nacional clara e inminente -y no de un peligro a largo plazo- consecuencia del despliegue de 5000 hombres del ejército y policía colombianos con tecnología de punta y armas de última generación en zonas de frontera ecuatoriano colombiana. A esto hay que añadir la presencia de 7000 combatientes de las FARC, varios batallones de fuerzas paramilitares y un número no determinado de bandas armadas que participan también en la realización de todo tipo de delitos.

En el caso del Ecuador, se han producido varias incursiones por parte de los grupos armados de Colombia en territorio nacional -en especial en las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbios- debido a la existencia de amplias zonas de frontera común donde la presencia del ejército colombiano es inexistente, como son los departamentos de Putumayo y Nariño. De hecho, solamente en Tumaco, Ipiales y Puerto Leguísamo existen puestos militares fijos de Colombia ya que el resto de la frontera es disputada por el ELN, las FARC y los paramilitares de ultraderecha. Así, es un hecho cotidiano el cruce de miembros de la guerrilla al norte de las provincias de Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos con fines de abastecimiento. Hasta el momento se han suscitado, a lo largo de todo el cordón fronterizo, más de una decena de incidentes graves en territorio ecuatoriano vinculados con la violencia colombiana.⁷⁵

75 Una lista completa de estos eventos ha sido publicada en el Diario el Expreso del día jueves 7 de junio del 2001.

De cara a esta realidad, la agenda de política exterior de la Comunidad Andina, y la del Ecuador en particular, deberían identificar claramente los intereses a ser defendidos y las políticas a ser adoptadas a fin de evitar un derramamiento del conflicto colombiano y de sus efectos en todos los países andinos.

A este respecto, la Decisión 428 de la Comisión que establece los Lineamientos de Política Exterior Común hace referencia, en algunos de sus párrafos, a aspectos la seguridad subregional y establece como uno de los principios que animan la PEC “la paz y seguridad subregional e internacional y la solución pacífica de controversias” y, como uno de sus objetivos, “el fortalecimiento de la paz y seguridad en la Comunidad Andina”. Finalmente en los ámbitos de acción de la PEC, se expresa: “e) seguridad y fomento de la confianza: adoptar medidas conjuntas para el fomento de una cultura de paz y de solución pacífica de controversias, el fomento de la confianza, especialmente en las zonas fronterizas, la limitación de armamentos y el desarrollo de nuevas concepciones regionales de seguridad democrática”.⁷⁶

Si bien es cierto las disposiciones de esta Decisión reflejan una preocupación por parte de los organismos comunitarios y de los países miembros por el tema de la seguridad en la subregión, aun no ha sido posible articular una política o estrategia al respecto. Esta estrategia debería empezar por el reconocimiento de que la conflictividad en la región andina es de carácter interestatal y de que existe una fuerte presencia de aquella que emana del crimen organizado y el tráfico de drogas.

En este sentido la ejecución del Plan Colombia podría generar tensiones con los países vecinos y afectar al proceso de integración (Wagner 2001: 141-142). A fin de evitar este escenario de confrontación, en la subregión deberá adoptarse un enfoque político y militar frente a la crisis colombiana, enfoque que no puede ser reducido a la lucha antinarcóticos solamente puesto que esto conllevaría el agravamiento del problema (Montúfar 2001a: 105).

Sin embargo, la implementación de una política comunitaria frente a este tema plantea varias dificultades, comenzando por el hecho de que el conflicto colombiano no es percibido de la misma manera por los Estados Unidos y por los países andinos ya que cada uno de ellos tiene una agenda

76 Comisión de la Comunidad Andina, “Decisión 458, Lineamientos de Política Exterior Común”, *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena*, Año XV, Número 444, 1 de Junio de 1999.

propia y objetivos políticos distintos. La seguridad nacional, desde la perspectiva andina, en un enfoque convencional difiere de los intereses de los Estados Unidos en tres puntos:

- “En primer lugar, la prevención de la infiltración guerrillera, paramilitar y de los otros actores violentos es prioritaria sobre el tema del narcotráfico, que es el objetivo final de los Estados Unidos.
- En segundo lugar, los intereses de seguridad y las percepciones de la amenaza son concebidas desde escenarios nacionales y no regionales y las políticas son diseñadas para responder a alianzas de corto plazo.
- Finalmente los países vecinos no están interesados en ser parte del problema colombiano. No solamente que no tienen la capacidad de participar en él, sino que tampoco tienen la voluntad de involucrarse con uno de los actores, específicamente con el Gobierno, más allá de las buenas intenciones. La política exterior de los países vecinos, incluyendo la de Venezuela, a pesar de la retórica del régimen del Presidente Chávez, es más bien aislacionista antes que intervencionista”⁷⁷ (Bonilla 2001b)

A estas circunstancias habría que añadir que, ahora más que nunca, el gobierno estadounidense demandará la alineación y cooperación de los países del hemisferio en la construcción de un régimen internacional contra el terrorismo, situación que va a forzar a los países de la subregión a adoptar, en esta materia, una posición funcional a los intereses y demandas de los objetivos de seguridad de los Estados Unidos toda vez que los grupos alzados en armas de Colombia han sido declarados como organizaciones terroristas y por tanto objetivos de la coalición internacional contra este flagelo.

En cuanto a la política del Ecuador con respecto al conflicto colombiano puede afirmarse que existe la percepción, en la sociedad ecuatoriana, de que los eventos en Colombia constituyen una amenaza. Efectivamente, muchos de las consecuencias de la aplicación del Plan Colombia se han sentido ya dentro del territorio nacional lo que ha llamado la atención de las autoridades locales, así como de movimientos y organizaciones sociales que han interpelado la conducta del gobierno en este tema y han demandado un

77 Bonilla, Adrián, Colombia, Estados Unidos y seguridad en los países andinos, Quito Ecuador, 2001.

cambio en la conducción de la política nacional frente al conflicto colombiano.

En el plano oficial se ha tomado las decisiones a medida que se han ido procesando las demandas de varios sectores sociales, académicos y políticos y de que se ha admitido que la aplicación del Plan Colombia plantea un escenario de confrontación en nuestro país. En este sentido, se ha propuesto la adopción de una estrategia integral de seguridad que comprendería:

- Un plan de desarrollo fronterizo que disminuya la vulnerabilidad de los ecuatorianos de la zona de frontera;
- Un plan de resguardo militar de la franja fronteriza;
- Un plan de investigación, prevención y control del impacto que sobre el ecosistema pudieran tener las acciones militares de erradicación de cultivos en la zona del Putumayo.
- La revisión del Acuerdo para el uso de la Base de Manta por efectivos militares de Estados Unidos.

Adicionalmente a esta política de seguridad se ha sugerido una iniciativa de política internacional dirigida a:

- Fortalecer una posición común andina y latinoamericana que represente y exponga nuestros puntos de vista nacionales y regionales frente a este tema;
- Propender a reducir al mínimo la tendencia a un tratamiento bilateral con Estados Unidos en cuanto a la lucha internacional antinarcóticos (Montúfar 2001a: 107-111).

A este respecto la política ecuatoriana debe establecer prioridades para atender los posibles efectos del conflicto. Entre estas prioridades estarían el definir una política de seguridad y desarrollo fronterizo y el demandar al Estado colombiano que intensifique el control en la zona fronteriza común a fin de evitar las incursiones de elementos identificados con grupos al margen de la ley, no solamente la guerrilla o paramilitares sino también la delincuencia común y narcotraficantes. Por su parte, el interés colombiano ha sido de que el Ecuador ejerza una mayor vigilancia para impedir hechos como el ingreso de armas, municiones, explosivos y prendas militares, que servirían para el abastecimiento de los grupos alzados en armas de Colombia.

En tal sentido, resulta indispensable robustecer las acciones que desarrolla la Comisión Binacional de Fronteras (COMBIFRON), así como el desempeño de los mecanismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas y de la Policía de ambos países para precautelar la seguridad en el área fronteriza. Resulta también primordial impulsar un diálogo al más alto nivel entre las principales autoridades de las dos naciones que tienen a su cargo las cuestiones de seguridad; esto con el fin de propiciar la más fluida comunicación y desarrollo de acciones tendientes a minimizar la situación de inseguridad que se registra en la zona fronteriza.

Otro punto fundamental, íntimamente relacionado con lo ya anotado, es el de la implementación de planes y proyectos de desarrollo para promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población que habita las zonas de frontera. En lo referente al tema de fumigaciones, el Ecuador debería demandar que se haga un seguimiento de la estrategia de fumigaciones de cultivos ilícitos que se efectúa en el contexto del Plan Colombia, particularmente en los departamentos de Nariño y del Putumayo, a fin de prevenir que la dispersión causada por los vientos lleve productos tóxicos a territorio ecuatoriano.

También es importante tratar el problema que tiene que ver con el flujo de refugiados colombianos que huyen de la violencia ejercida por los grupos armados. A este respecto, cabe mencionar que las cifras de refugiados colombianos en el Ecuador, hasta agosto del presente año, son las siguientes: 3 767 ciudadanos colombianos solicitantes de refugio, 1 557 solicitudes aceptadas, 485 negadas y 1 475 pendientes.⁷⁸

A fin de prevenir una migración masiva de colombianos, se debe establecer una estrategia permanente de trabajo, estrategia que involucre a todos los actores nacionales y locales que serían afectados por este fenómeno y que establezca mecanismos de trabajo conjunto bajo cualquier escenario de aumento del conflicto colombiano. En todo caso, cualquiera que sea la situación que se genere es indispensable el fortalecer la infraestructura y los servicios básicos, sociales y de salud, que beneficien tanto a ecuatorianos como colombianos que viven en la zona fronteriza.⁷⁹

78 Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General de Derechos Humanos, "Informe sobre la Situación de los Refugiados en el Ecuador", agosto del 2001.

79 A este respecto se ha establecido un Plan de Contingencia que prevé la llegada de un número aproximado de 5.000 refugiados colombianos y la construcción y adaptación de Centros de Tránsito

Similares acciones deben desplegarse en las provincias del Carchi, Imbabura y Esmeraldas, regiones donde el número de solicitudes de refugio de parte de ciudadanos colombianos se ha incrementado sustancialmente. En relación a este tema, el Gobierno ecuatoriano conjuntamente con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y las autoridades y organizaciones locales han elaborado un plan destinado no solo a la construcción de albergues, sino también a la prestación de asistencia humanitaria permanente para los colombianos que soliciten refugio. Se espera asimismo que, con los recursos asignados y obtenidos por la Unidad de Desarrollo de la Frontera Norte (UDENOR),⁸⁰ se concrete la ejecución de planes de desarrollo a lo largo del cordón fronterizo, planes que permitan no solo paliar sino también reactivar la economía de toda esta zona.

Adicionalmente es necesario pensar en la búsqueda de mecanismos de alerta temprana, que permitan que el gobierno ecuatoriano, más allá de prevenir una migración masiva de colombianos, pueda monitorear el conflicto colombiano y sus potenciales efectos en territorio ecuatoriano. Esta iniciativa debe llevarse también al ámbito comunitario.

En lo referente al desarrollo del proceso de paz en Colombia, la política ecuatoriana y la andina han respaldado las negociaciones que lleva adelante el gobierno de Colombia y han apoyado la no intervención en los asuntos internos de un Estado miembro. En todo caso, más allá de la definición de la subregión como una zona de paz y seguridad, sería necesario articular una política estable que permita fomentar los mecanismos de diálogo entre los países fronterizos con Colombia y que permita también definir una línea de acción de la CAN. Esta línea de acción no debería provocar aislamiento, sino, por el contrario, una mayor presencia en los foros donde puede tener cabida su participación: ya sea en espacios internacionales, en aquellos que tengan lugar al interior de territorio colombiano -como fue la "Mesa Nacional de Diálogo y Negociación con la Comunidad Internacio-

Temporal y Centros de Acogida. Sin embargo, para complementar esta estrategia se debería apoyar la formulación de soluciones duraderas para el problema de los ciudadanos colombianos que solicitan refugio en el Ecuador.

80 La Unidad de Desarrollo la Frontera Norte (UDENOR), es un organismo adscrito a la Presidencia de la República y que tiene como objetivos el atender de manera prioritaria y urgente al desarrollo económico y social de las provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbios, Orellana y Napo (fronteras con Colombia) a fin de evitar el apareamiento en el país de los problemas de violencia y narcotráfico que afectan a República de Colombia.

nal”- que se efectuó en San Vicente del Caguán en marzo de 2001, o en otros que se generen a medida que el proceso avance.

A pesar de los compromisos adquiridos tanto en el ámbito binacional como subregional, existen todavía en las autoridades nacionales y locales del Ecuador preocupaciones con respecto a cuestiones de seguridad a propósito de los incidentes que se han producido en territorio ecuatoriano y en los que han estado involucrados alguno de los actores del conflicto colombiano. Efectivamente, el Congreso Nacional ha solicitado una revisión de los instrumentos binacionales en materia de tráfico fronterizo y algunas de las autoridades de la provincia del Carchi han hecho lo propio, sobre todo en lo referente al horario de apertura del puente internacional de Rumichaca, al endurecimiento de los procedimientos para la internación de personas, a la creación del Servicio de Vigilancia Aduanera del Octavo Distrito y al fortalecimiento numérico y logístico de las unidades militares que operan en la zona. Todas estas demandas deberán ser adecuadamente procesadas y será, por tanto, necesario crear los mecanismos pertinentes al momento de definir la política nacional y comunitaria frente al conflicto colombiano.

Finalmente, un punto al que se le debe prestar atención es el que tiene que ver con el escenario posible luego de que Estados Unidos ha declarado la guerra contra el terrorismo pues esta declaratoria podría involucrar, en mayor o menor medida, la participación de nuestro país en el conflicto colombiano. Una posición andina coherente sería la de no plantear el problema en términos dicotómicos que implique una polarización de posiciones que afecte la estabilidad interna de la región andina así como sus relaciones externas (Montúfar 2001b).

Otros temas de seguridad subregional involucran las cuestiones de democracia y narcotráfico, que trataremos a continuación.

Democracia

En los últimos diez años todos los países de la región andina han experimentado crisis políticas que han desencadenado procesos de reforma del Estado. En Venezuela, ya desde mediados de la década pasada se caracterizaba al contexto político venezolano como jurídica e institucionalmente débil con

una población desencantada de los liderazgos tradicionales y con expectativas de progreso socioeconómico frustradas (Kornblith 1994: 157). La asunción al poder del presidente Chávez evidencia esa crisis en el sistema y régimen político venezolano donde se reclama por parte de la población un nuevo tipo de liderazgo que rompa toda tradición partidista y reivindique las aspiraciones populares de manera directa, sin intermediaciones.

En Colombia, a pesar de la voluntad política del actual régimen y el establecimiento de nuevas instituciones y mecanismos de participación, se torna imposible romper el círculo de violencia impuesta por el conflicto armado que precisamente tiene un de sus raíces en el déficit democrático que vive Colombia; a esto hay que sumar un escenario de posible escalada del conflicto por el hecho de que sobreviene un año electoral.

En Ecuador, el derrocamiento, en los últimos cinco años, de dos presidentes elegidos democráticamente, sumado a los escándalos de corrupción así como la sucesión de eventos que reflejan una crisis de la legitimidad de las instituciones democráticas plantean un escenario de inestabilidad para el futuro inmediato.

En Perú, se pone término a la era del derrocado presidente Alberto Fujimori, que había gobernado al país por más de una década y que deja su puesto en medio de graves acusaciones que involucran desde actividades de corrupción hasta violación sistemática de derechos humanos. Su sucesor, Alejandro Toledo, ha planteado por su lado, un proceso de reforma política y económica del Estado peruano cuyos resultados deberán evidenciarse en los próximos años.

Finalmente en Bolivia, existe un proceso de reforma del Estado que no termina y que tuvo su origen en la misma clase política de corte tradicional que ha gobernado este país durante años y que ha contado con la presencia de partidos centralizadores y concentradores del poder (Verdesoto y Ardaya 1997: 91). A esto hay que añadir un proceso de transmisión forzada del mando como consecuencia de la renuncia del presidente Hugo Banzer, por razones de salud, y el acceso al poder del vicepresidente Jorge Quiroga de quien se espera imprima un nuevo estilo de gobierno en Bolivia.

Como lugar común a las crisis democráticas que se han presentado en los países de la subregión debe mencionarse que el factor que ha resultado dirimente al momento de mantener un gobierno en el poder ha sido la aprobación de los Estados Unidos o el respaldo de las Fuerzas Armadas.

Efectivamente, todas las sociedades andinas han atravesado problemas de gobernabilidad en el pasado reciente y lejano que no se vislumbra puedan resolverse en el futuro mediano. Los contextos políticos evidencian la presencia de sociedades débilmente institucionalizadas que, en algunos casos, no controlan la totalidad del espacio nacional y que son repetidamente afectadas por presiones económicas internacionales que obligan a sus gobernantes a replantear el Estado y la economía (Bonilla 2001c: 33). La lucha por la democracia debe enfrentar además de fenómenos como la corrupción o la violencia política, el ejercicio de prácticas clientelares, patrimoniales y caudillistas en la gestión de la política doméstica.⁸¹

Sin embargo y a pesar de la existencia de características similares, los escenarios políticos de los países andinos son distintos: los actores y las motivaciones no son los mismos y una agenda de promoción de la democracia debe tomar en cuenta esta realidad. Desde esta perspectiva, un prerequisite para la adopción de cualquier acción en defensa de la democracia implicaría llegar a un acuerdo a nivel subregional sobre el tipo de ideal democrático que se va a defender y este ideal debe necesariamente estar a tono con el que se practique en cada país (Wagner 1999: 52). En el Ecuador, es necesario abrir un debate nacional sobre las medidas que se deberían tomar para fortalecer la democracia para luego pasar a plantearlas en el ámbito subregional.

En este sentido, lo importante en el debate de la CAN no debe ser solamente la defensa de la democracia, sino también su mejoramiento a partir del estado actual. Para ello, se presentan tres problemas fundamentales: las desigualdades, la violencia y la gobernabilidad (Dabéne 1999: 63). Otro punto importante es la actualización de las nociones de seguridad para lograr una concepción de seguridad democrática que sea entendida como un sistema de estricto control constitucional y que tenga como objetivo central la seguridad de la persona humana (Wagner 2001: 144).

El planeamiento de la seguridad nacional ecuatoriana, teniendo en cuenta la conflictividad que se sucede en la región andina, no debe fundamentarse solamente en los principios de la doctrina de seguridad nacional que se plasman tanto en la Constitución como en la Ley de Seguridad Na-

81 Para una explicación más profunda de estos fenómenos, ver *El Populismo en el Ecuador* de Felipe Burbano de Lara y Carlos De La Torre.

cional,⁸² sino que deben incorporar otros componentes e involucrar a todos los actores sociales: a las organizaciones de la sociedad civil -ambientales, de derechos humanos, indígenas, de género, del régimen seccional autónomo y demás- que sean afectadas por las decisiones que se toman al interior de la CAN.

En el aspecto normativo, debe mencionarse que a nivel de los compromisos asumidos en el marco de la CAN se ha establecido, tanto en el propio Acuerdo de Cartagena como a través de decisiones de sus diversos órganos, principios y mecanismos de defensa de la democracia de los países de la subregión. Así, en el marco de la Cumbre Presidencial de Cartagena del año 2000, se adoptó el Protocolo Adicional “Compromiso de la Comunidad Andina con la Democracia” a través del cual se reconoce que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el establecimiento del estado de derecho son condiciones esenciales para la cooperación política y el proceso de integración; se prevén también sanciones en caso de ruptura del orden democrático en cualesquiera de los países miembros.⁸³

Hay además dos elementos importantes para el desarrollo de la democracia en la subregión: la cooperación de los Estados miembros en cuestiones relacionadas con programas de educación para la democracia así como la reforma de los sistemas de justicia (Wagner 1999: 42-43). Adicionalmente, debe pensarse en mecanismos que fomenten los vínculos de identidad e integración entre las poblaciones de los países miembros a través, por ejemplo, de la instauración de la ciudadanía andina y de la creación de mecanismos de participación política ciudadana. A este respecto, se debe mencionar que el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino establece en su Art. 2 que “ el Parlamento Andino estará constituido por representantes de los pueblos de cada uno de las Partes Contratantes elegidos por sufragio universal y directo...”⁸⁴ Actualmente, el único país que elige a su representante al

82 Al respecto ver los Arts. 183 de la Constitución Política “... Las Fuerzas Armadas tendrán como misión fundamental la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico”. “Ley de Seguridad Nacional Art. 1.- La seguridad nacional del Ecuador es responsabilidad del Estado”

83 “La Integración Regional en la Comunidad Andina”, Intervención del Secretario General de la Comunidad Andina, Sebastián Alegrét en el Seminario “Constitución de un espacio Euroamericano”, La Coruña, 14 y 15 de diciembre del 2000.

84 Art. 2 del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, La Paz, octubre 28 de 1972.. (Pico Mantilla, 1992).

Parlamento Andino, por votación directa, es Venezuela; el resto lo hace dentro de grupo de representantes de los respectivos órganos legislativos.

Por otra parte, se hace necesaria la creación de una instancia que analice y estudie los problemas derivados de los déficit democráticos de los países miembros y sus consecuencias para la integración. Esta instancia podría adoptar la modalidad de un observatorio andino de la democracia.

Por último, vale anotar que los esfuerzos que se adopten en el marco de la CAN deben estar orientados a incrementar los niveles de participación de la sociedad en los procesos de toma de decisiones, tanto en lo doméstico como a nivel de las instancias subregionales. Este punto sobre participación de la sociedad civil será abordado con detenimiento en un siguiente punto de la agenda.

Narcotráfico

El tema de la droga no es nuevo en la agenda internacional; sin embargo, a raíz del agravamiento del problema, en los años 80 se adopta por parte de las Naciones Unidas la decisión de convocar a una Conferencia Internacional sobre el Uso Indebido y Tráfico Ilícito de Drogas y se reconoce que la lucha contra este flagelo y sus consecuencias es una responsabilidad colectiva de los Estados. El incremento en los volúmenes de tráfico y consumo de drogas ilícitas hacen que se ubique al narcotráfico como uno de los puntos más importantes de la agenda internacional. A partir de ese momento, se instaura un debate sobre los métodos adecuados para dar respuesta al problema del tráfico de drogas, así como sobre los diversos actores involucrados en esta actividad (Russel 1990: 30-33).

En el caso de los países andinos, el problema del narcotráfico implica distintas dinámicas para cada uno de ellos. Así, para Bolivia este es un problema fundamentalmente económico: la producción y exportación de cocaína son una importante fuente de recursos para el intercambio internacional, pero, sobre todo, representan oportunidades de ingreso y empleo para una cantidad considerable de personas. Sin embargo, se afirma que su incidencia, a pesar de que aún se mantiene alta, ha ido decayendo como consecuencia de la creación de otras opciones como el comercio informal, la expansión de la frontera agrícola con cultivos alimenticios y la recampesinización (Laserna 1996: 172).

En Colombia, por otro lado, se desarrollan actividades de cultivo, producción, refinamiento y exportación de drogas. Este constituye uno de los elementos que alimenta el conflicto colombiano puesto que patrocina las actividades de algunos de los actores del conflicto armado y de las organizaciones del crimen organizado en este país. En el caso de Ecuador, es un país de tránsito y, últimamente, de lavado de dinero y aún no se han registrado altos niveles de violencia como consecuencia de esta actividad. Perú, por su parte, es cultivador y exportador mientras que Venezuela podría constituirse en un centro de lavado de gran escala (Bonilla 2001c).

Esta diferencia, tanto de actores como de percepción del problema del narcotráfico, por parte de los países andinos hace que la adopción de una política externa común en relación con el tema se vuelva problemática. La característica común más importante, si no la única, con respecto a la forma en que se plantea el problema del narcotráfico para los países andinos es el hecho de que la política y estrategia tanto de los Estados Unidos como de la Unión Europea para combatir al narcotráfico pasa por el relacionamiento a través de un interlocutor que es la Comunidad Andina.

El problema desde la perspectiva norteamericana ha sido enfocado como una cuestión de seguridad nacional; los mecanismos más usados hicieron énfasis, en un inicio, en la exigencia, a los países productores, de medidas de interdicción y eliminación de cultivos. Actualmente se le ha dado un enfoque más global a la lucha contra las drogas y se ha aceptado que es un problema que incumbe a toda la comunidad internacional. En materia de consumo se ha recurrido a la prevención por medio de la educación y en la implementación de medidas de control. Por el lado de la producción, en cambio, se ha planteado la sustitución de cultivos. El mecanismo adoptado ha sido el de estimular las exportaciones de otros productos a través del acceso preferencial de los productos sustitutos -entre otros- al mercado norteamericano y de la Unión Europea.

Con respecto al narcotráfico, la política nacional del Ecuador se encuentra expuesta en varios instrumentos como la Ley de Sustancias Estupefacientes y Sicotrópicas y el Plan Nacional "Estrategia para Combatir las Drogas 1999-2003". La Ley de Sustancias Estupefacientes tiene como propósito el combatir y erradicar la producción, la oferta, el uso indebido y el tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y sicotrópicas. En esta misma norma se declara como de interés nacional la consecución de estos objetivos así como las ac-

ciones que se deben realizar para su aplicación y los planes, programas y actividades que deban adoptar los organismos competentes. Las penas que se establecen en esta ley involucran las mayores sanciones y, por tanto, imponen la reclusión de hasta dieciséis años para el tráfico de estupefacientes.⁸⁵ El Plan Nacional “Estrategia para Combatir las Drogas 1999-2003” establece por su parte un conjunto de objetivos y actividades a ser llevadas a cabo con el propósito de convertir al Ecuador en un país libre de drogas.

El Ecuador ha participado activamente en foros internacionales de la ONU y OEA sobre el tema del narcotráfico; bilateralmente, ha suscrito con los Estados Unidos un acuerdo de cooperación concerniente al acceso y uso de las instalaciones de la base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta “con el solo propósito de intensificar la cooperación internacional para la detección, monitoreo, rastreo y control aéreo de la actividad ilegal del tráfico internacional de narcóticos a que se refieren los instrumentos internacionales sobre la materia suscritos por el Ecuador”.⁸⁶

Para los países andinos, el tema de la lucha contra el narcotráfico es un punto fundamental de las respectivas agendas con los Estados Unidos y la Unión Europea: tanto la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, ATPA, como el Sistema General de Preferencias SGP de la UE permiten el sostenimiento de importantes rubros de la producción nacional que son colocados, con arancel cero, en esos mercados. Estos mecanismos constituyen el aporte tanto norteamericano como de la UE para el combate contra las drogas en los países andinos.

Como se aprecia existe una “narcotización” de la agenda puesto que todos los temas están subordinados a la lucha contra las drogas. No obstante, por parte de los países de la Comunidad Andina, no existe la posibilidad de divergir con estas políticas porque ello implicaría un escenario comercialmente hostil para importantes sectores de la economía nacional que ahora se ven beneficiados del ATPA y el SGP. Estados Unidos es el principal socio comercial de los países de la CAN puesto que el 45% de las exportaciones del bloque se destinan al mercado norteamericano y el 35% de las importaciones tienen ese origen.⁸⁷

85 Ley de Sustancias Estupefacientes y Sicotrópicas, arts. 1 y 2 y 62.

86 Ministerio de Relaciones Exteriores, “Diplomacia para el Desarrollo”, No. 1, *Acción Global*, abril del 2001, pp. 6-7.

87 Secretaría General de la Comunidad Andina, *Situación Actual de la Comunidad Andina*, Lima, 18 de agosto del 2000, p. 12.

Las acciones andinas en el campo de la lucha contra el narcotráfico han adoptado diversas modalidades que se reflejan en la suscripción de dos instrumentos: el Convenio Rodrigo Lara Bonilla y últimamente el Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos, adoptado por Decisión 505 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, que está en concordancia con el Art. 16 del Acuerdo de Cartagena y la Decisión 458 sobre los Lineamientos de la Política Exterior Común. El Convenio Rodrigo Lara Bonilla sobre Cooperación para la Prevención del Uso Indebido y la Represión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas suscrito en 1996 establece, entre los países miembros, mecanismos de cooperación como el intercambio de información, la armonización de legislaciones, la capacitación, entre otros (Pico Mantilla 1992).

El Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos establece una serie de principios y fija algunos puntos de la agenda de la CAN: plantea la responsabilidad compartida y la universalidad del problema, así como el propósito de consolidar a la CAN como eje de la estrategia sudamericana y hemisférica de lucha contra el tráfico de drogas. El Programa de Acción contempla, entre otros aspectos, el fortalecimiento de las estrategias nacionales a través del control de la producción, contrabando y desvío de precursores; la erradicación técnica de los cultivos, el desarrollo alternativo, la sanción lavado de dinero y la reducción de la demanda. Plantea, asimismo, una estrategia binacional y comunitaria que involucra mecanismos de intercambio de inteligencia, coordinación de las policías, armonización de legislaciones y capacitación de las respectivas instancias nacionales.

La política ecuatoriana en este aspecto, además de respaldar los compromisos asumidos universalmente en esta materia, tiene que perfilarse tomando en cuenta los intereses de seguridad del país, es decir, tiene que cuidar los niveles de involucramiento y dispersión del fenómeno al interior de las fronteras nacionales a propósito de la presencia potencial de los actores armados del conflicto colombiano en territorio nacional. En este sentido, el Plan de Desarrollo de la Frontera Norte, que debe ser ejecutado a lo largo de todo el cordón fronterizo y que cuenta con apoyo internacional, debe conseguir su objetivo de mejorar las condiciones de vida de los ecuatorianos que habitan en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Orellana y

Sucumbíos a fin de evitar la proliferación de cultivos y tráfico de estupefacientes al interior del país. Esta estrategia debe estar respaldada por un incremento de los mecanismos y medidas de control que vienen efectuando las fuerzas armadas en las zonas de frontera. Estas acciones deben involucrar, además, a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en estas zonas, así como las autoridades locales.

Derechos humanos

El Ecuador ha sostenido tradicionalmente una política de promoción y defensa de los derechos humanos. Ha suscrito todos los instrumentos universales adoptados en el marco de Naciones Unidas y también los propuestos en el ámbito interamericano, desde la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, hasta pactos y convenciones de resguardo de los derechos humanos de mujeres, niños y minorías étnicas que han avalado la tradición de respeto a los derechos humanos por parte del Ecuador.

En los últimos años ha suscrito la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y el año pasado adoptó los Protocolos Adicionales a la Convención Internacional contra la Discriminación hacia la Mujer y la Convención de los Derechos del Niño. Por otro lado, la Constitución Política de 1998 consagra todo un título a disposiciones relacionadas con los derechos humanos referentes a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y los derechos colectivos y establece, asimismo, mecanismos para garantizar su vigencia.⁸⁸

En el año 1998, bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores se adoptó el Plan Nacional de Derechos Humanos como política de Estado y en cumplimiento del mandato de la Declaración y el Plan de Acción de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993.⁸⁹ Este plan, que fue aprobado luego de un proceso de consulta y debate entre las instituciones del Estado y de la sociedad civil, procura brindar mayor atención a los sectores de la sociedad ecuatoriana que se

88 Al respecto se puede consultar, los Arts. 16 a 97 de la Constitución Política de la República del Ecuador.

89 Ministerio de Relaciones Exteriores, *Diplomacia para el Desarrollo*, No. 3 Derechos Humanos, julio del 2001. pp. 2-3.

consideran especialmente desprotegidos. Para el efecto, estos sectores han sido divididos en distintos grupos que abarcan principalmente los derechos de la mujer, el niño, la familia, los discapacitados, la poblaciones indígenas y afroecuatorianas, las minorías, los ancianos, los consumidores, los detenidos, los extranjeros, los migrantes, refugiados y otros.⁹⁰

Otros dos países de la CAN que cuentan con planes nacionales de derechos humanos son Bolivia y Venezuela.

Cabe señalar que importantes dignidades de las comisiones y comités de supervisión de Naciones Unidas y del ámbito interamericano han sido ejercidas por ecuatorianos; entre ellas se destaca la designación del Embajador José Ayala Lasso como primer Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 1994.⁹¹

En el ámbito de la Comunidad Andina el Ecuador fue pionero en materia de la adopción de instrumentos referentes a los derechos humanos, a través de la Carta de Conducta de Riobamba que fue suscrita en 1980 por los presidentes andinos y que incorpora la denominada doctrina Roldós, formulada por el Presidente Jaime Roldós; esta doctrina fue recogida por el mencionado instrumento, que la incorpora en los siguientes términos:

el compromiso solemne de que el respeto de los derechos humanos, políticos, económicos y sociales constituye norma fundamental de la conducta interna de los Estados del Grupo Andino y que su defensa es una obligación internacional a la que están sujetos los Estados y que, por tanto, la acción conjunta ejercida en protección de esos derechos no viola el principio de no intervención.⁹²

Hasta la formulación de las bases para la política exterior común, no se había dado importancia al tema de los derechos humanos en el espacio de la integración subregional andina. Actualmente, por el contrario, la política sobre derechos humanos se encuentra considerada, en el ámbito de la CAN,

90 Ministerio de Relaciones Exteriores, *Plan Nacional de Derechos Humanos en cinco idiomas*, Quito, 1998.

91 Otros ecuatorianos que han ejercido importantes funciones en este ámbito son: Luis Valencia Rodríguez, Miguel Albornoz, Julio Prado Vallejo, Hernán Salgado Pesantes, Jaime Marchán y Miriam Estrada.

92 Carta de Conducta de Riobamba, 11 de septiembre de 1980.

como un punto central del área política de la PEC. Se encuentra en proceso de negociación la Carta Andina de Derechos Humanos, que consideraría, además de los principios fundamentales, aspectos como derechos y libertades individuales, cultura y nacionalidades, sectores vulnerables, medio ambiente, justicia y otros. Se ha planteado que la defensa y promoción, tanto a nivel internacional como doméstico, de los derechos humanos debería considerarse como un punto central de la PEC. Esta política debería asimismo hacer énfasis en los derechos políticos y socioeconómicos y apoyar la intervención de las ONG, en reconocimiento a su importante participación en defensa de los derechos humanos en la subregión (Wagner 1999: 55).

En relación con las limitaciones para la ejecución de esta política hay que considerar que dado los problemas de pobreza, desempleo y marginalidad de los países andinos se vuelve difícil el cumplimiento de los objetivos de respeto a los derechos humanos de todos los habitantes de la subregión. Según el criterio de las organizaciones de defensa de los derechos humanos del Ecuador, la falta de infraestructura y de recursos en amplias zonas del país no permite mantener un nivel de vida adecuado lo que genera condiciones para el surgimiento de la violencia y para las violaciones de los derechos humanos.

En cuanto a la participación de las ONG de derechos humanos en la integración andina, éstas se encuentran interconectadas en redes y concentran su actividad en promoción de educación, trabajos de investigación, denuncias sobre violaciones de derechos humanos, asistencia jurídica, organización de eventos y proyectos. Sus propuestas para mejorar la integración andina y la participación enfatizan en la mejora de la educación sobre derechos humanos y en el respeto a la opinión y la consulta cuando se ejecuten acciones por parte de los organismos de la integración (Romero 1999: 198-200).

La agenda del Ecuador frente a la CAN, en materia de derechos humanos, debe también considerar, además de los puntos que ya han sido analizados, otros que bajo ciertas condiciones se tornarían importantes: la cuestión de los refugiados colombianos, por ejemplo, en caso de un escalamiento del conflicto en el vecino país. Una política idónea, en este sentido, sería la de planificar acciones de previsión por si se produjera un flujo masivo de personas que ingresaran al Ecuador para escapar de la violencia y violación sistemática de sus derechos por parte de los actores colombianos en conflicto. Para el efecto, podrían ser tomadas distintas acciones de monitoreo, pre-

vención y previsión a fin de que un escenario como el descrito no plantee, en un momento dado, una situación insostenible en las poblaciones de frontera que no cuentan con los recursos económicos ni con la infraestructura necesaria para afrontar emergencias humanitarias. Para enfrentar este tipo de problemas, se podrían crear, al interior de la CAN, mecanismos de ayuda para los países que se vean afectados por crisis humanitarias de este tipo.

Por otra parte, los sectores indígenas ecuatorianos demandan que se afirme el compromiso de los países andinos para garantizar el derecho de los pueblos indígenas a preservar su identidad, organización, representación y participación en los órganos del Estado.⁹³

Finalmente, vista la tradición del Ecuador de respeto y apoyo a la vigencia de los derechos humanos, bien podría constituirse en el país que lidere las iniciativas y propuestas en torno a este tema en el marco de la Política Exterior Común.

Medio ambiente

La preocupación internacional por el medio ambiente no es nueva. Ya a mediados de la década de los setenta, se empezaban a expresar inquietudes que evidenciaban que este problema llegaría a tener una proyección global. La celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, realizada en Estocolmo en 1972, marca un punto de inicio a partir del cual la problemática ambiental ha ido adquiriendo una relevancia y dimensión mayores (Russel 1990:26).

Otros eventos como la Celebración de la Cumbre de Río, en 1992, y sus compromisos derivados influyeron en que el tema del medio ambiente se incorpore en las políticas nacionales. En este sentido, la política ambiental del Ecuador fue elevada al nivel de disposición constitucional y actualmente ocupa una sección dentro del capítulo quinto relacionado con los derechos colectivos. En dicho texto se establece una serie de principios orientados a la preservación del medio ambiente, biodiversidad, ecosistemas así como el patrimonio genético del país. Se prescriben asimismo medidas des-

93 Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General de Derechos Humanos, Informe del Seminario de la Comunidad Andina sobre Derechos Humanos, 23 y 24 de agosto del 2000, Quito.

tinadas a prevenir la contaminación y mecanismos para mejorar la gestión ambiental del Ecuador.⁹⁴

En la esfera internacional, el Ecuador ha participado de manera activa en los foros y programas internacionales sobre temas ambientales y ha adoptado los principales instrumentos jurídicos internacionales vinculados con la materia.⁹⁵

En el ámbito de la Comunidad Andina, el tema medio ambiental está incorporado en la esfera política de la PEC y enmarcado dentro del tema de desarrollo sostenible. A nivel de los países de la subregión existe un consenso en torno a la importancia de la incorporación de este tema en la PEC, fundamentalmente por su trascendencia política y económica, pero también por la relación existente entre pobreza y deterioro ambiental. Existe asimismo la convicción acerca de la necesidad de definir una perspectiva propia sobre la aplicación de los principios y políticas de desarrollo sostenible que aseguren una explotación racional de los recursos naturales de la subregión (Wagner1999: 57-58). A este respecto, se ha propuesto que la estrategia de la Comunidad Andina se centre en la adopción de posiciones comunes en torno a temas como biodiversidad, medio ambiente y comercio y que se las proyecte en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica y el Grupo de Río (Moncayo 1999: 79).

La posición ecuatoriana con respecto al avance del tema ambiental en el marco de la CAN ha surgido de las demandas de las organizaciones de la sociedad civil para tratar temas como medio ambiente y desarrollo así como para la adecuación de las legislaciones en materia de propiedad intelectual y recursos genéticos.⁹⁶ A nivel institucional se ha creado, por disposición del Consejo Presidencial Andino, el Comité Andino de Autoridades Ambientales,⁹⁷ que tiene como misión asesorar y apoyar a la Secretaría General de la CAN en materias relativas a la política comunitaria sobre el medio ambiente así como dar seguimiento y verificar la aplicación y el cumplimiento de las decisiones y

94 Al respecto se pueden consultar los Arts. 86 a 91 de la Constitución Política, la Ley de Gestión Ambiental, la Ley Forestal y los Lineamientos para las políticas ambientales.

95 Ministerio de Relaciones Exteriores, *Diplomacia para el Desarrollo*, No.1 Acción Global, op. cit. p. 9.

96 Al respecto vale mencionar que la Comunidad Andina ha adoptado un Régimen Común de Protección a los Derechos de los Obtentores de Variedades Vegetales en octubre de 1993 y un Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos en junio de 2000.

97 Este instancia fue creada por la Decisión 435 del 11 de junio de 1998.

definir normas complementarias sobre cuestiones ambientales. A nivel institucional, también se ha creado el Comité Andino sobre Recursos Genéticos.

En el Comité Andino de Autoridades Ambientales participan los ministerios de Ambiente de Colombia, Ecuador y Venezuela, el de Desarrollo Sostenible de Bolivia y la Comisión Nacional de Medio Ambiente de Perú. Entre los puntos de la agenda de este organismo se ha planteado un proyecto de Estrategia Regional de Biodiversidad de los Países del Trópico Andino, cuyo objetivo es la conservación y uso sostenible de los ecosistemas de esta área, dado que los cinco países miembros poseen territorios conectados con la Amazonía. Se ha propuesto también la creación de un mecanismo de alerta temprana para el intercambio de información en las emergencias de orden ambiental y ecológico; y la adopción de una estrategia comunitaria en relación a los procesos de biotecnología y organismos genéticamente modificados.

El Ecuador, además de participar en las negociaciones, ha formulado propuestas como la planteada en el XIII Consejo Presidencial Andino, efectuado en Venezuela, sobre los lineamientos para la gestión ambiental y el desarrollo sostenible en la Comunidad Andina; esta propuesta ecuatoriana fue acogida y se encuentra actualmente en estudio.⁹⁸

Con respecto a la integración andina, las organizaciones ambientales del Ecuador sostienen que los problemas ecológicos de la región deben ser tratados de manera global puesto que trascienden las fronteras e involucran a todos; consideran, además, que la semejanza ambiental que tienen los países del área andina deberían servir como base para la formulación de estrategias conjuntas. En este sentido, estas entidades han trabajado con sus similares de la región andina, sobre todo de Colombia y Perú, en la organización de foros y actividades diversas destinadas a abordar múltiples problemas ambientales; se han organizado en redes y coordinan acciones para la defensa de los recursos naturales en cada país; plantean a la educación ambiental como una herramienta eficaz para evitar la mayor parte de los problemas ambientales.

La posición de estas organizaciones es la de evitar que se suscriban acuerdos que perjudiquen a los países en los campos ambiental y de biodiversidad. Se manifiestan contrarias al convenio bilateral entre Ecuador y Estados Unidos sobre propiedad intelectual por sus efectos negativos para los

98 Ministerio de Relaciones Exteriores, Boletín de Prensa: Ecuador en la cita Presidencial Andina, Valencia-Venezuela, 24 de junio de 2001.

países andinos. Las ONG ambientalistas piensan que las políticas nacionales de los países de la subregión tienen un enfoque de sustentabilidad local y no global. Consideran necesario involucrar en la discusión de los temas ambientales a los gremios empresariales y laborales, y a las agrupaciones indígenas, ecológicas y de género a fin de incrementar los flujos de cooperación e intercambio en la subregión (Romero 1999: 193-196).

Agenda social

La política social del Ecuador se encuentra articulada en torno a los principios que establece la Constitución Política, sobre todo en aquellos puntos referentes a los derechos económicos, sociales y culturales. Efectivamente, estas disposiciones son las que guían la política social del país tanto en lo interno como en el ámbito internacional en temas tales como trabajo, salud, familia, seguridad social, cultura, educación, deportes y derechos colectivos, entre otros.⁹⁹ Adicionalmente, en los últimos años el Ecuador ha emprendido una política de lucha contra la pobreza que persigue entre otros aspectos, la eliminación de la indigencia, la promoción de la equidad y la justicia redistributiva, la ampliación de la base social de la economía y la promoción de la ciudadanía.¹⁰⁰

En un principio, la inclusión de los temas sociales en el marco de la CAN fue canalizada a través de la creación de instituciones encargadas de abordar temáticas diversas del ámbito social. A esta iniciativa respondieron la suscripción del Convenio Simón Rodríguez de integración sociolaboral, en 1973; el Convenio Andrés Bello de integración educativa, científica y cultural, en 1970, y el Convenio Hipólito Unanue de cooperación en temas de la salud, en 1971.

El Convenio Simón Rodríguez aborda principalmente las cuestiones referentes a los problemas sociolaborales de la integración subregional, dando atención a temas como la armonización de normas jurídicas laborales y de seguridad social, coordinación de políticas y cooperación entre las instan-

99 Al respecto de estos principios se puede consultar la Constitución Política, Arts. 30 a 91.

100 Para mayor información puede consultarse el Documento Plan Social de Mediano Plazo, elaborado por la Secretaría Técnica del Frente Social.

cias competentes de los países miembros. Su estructura orgánica está conformada por la conferencia de ministros de Trabajo, una comisión de delegados y una secretaría de coordinación. Adicionalmente, pueden establecerse otros órganos según las necesidades.¹⁰¹

El Convenio Andrés Bello por su parte, tiene como propósito, el de coordinar los esfuerzos de los países miembros en temas de educación, ciencia y cultura con el fin de extender los beneficios de la integración cultural a los habitantes de la subregión. El Convenio Andrés Bello, cuya Secretaría Ejecutiva se encuentra en Bogotá, actualmente no forma parte del Sistema Andino de Integración y a él se han incorporado otros países fuera de la subregión: Chile, Panamá y España. En este momento este organismo cuenta con dos entidades especializadas: el Instituto Internacional de la Integración, con sede en La Paz, y el Instituto Andino de Artes Populares, IADAP, con sede en Quito. La función del primero es la de contribuir a la integración educativa, científica y cultural de los países miembros por medio de la caracterización y la elaboración conceptual de dicho proceso. La función del IADAP por otro lado es la de contribuir a la integración en el área de las artes populares.¹⁰²

Finalmente, el Convenio Hipólito Unanue tiene por objeto el mejorar las condiciones de salud humana en los países del área andina a través de la adopción de medidas destinadas a la solución de problemas como las enfermedades transmisibles y la desnutrición, y al trabajo en aspectos como el saneamiento ambiental, la protección materno infantil, la educación sanitaria, la contaminación ambiental y la salud ocupacional. Sus órganos son la reunión de ministros de Salud del Área Andina (REMSAA), el comité de coordinación, la secretaría ejecutiva y las comisiones asesoras. Su sede está en Lima.¹⁰³

Adicionalmente, debe mencionarse que desde 1983, funcionan los consejos consultivos empresarial y laboral andinos, los mismos que fueron creados por Decisiones 175 y 176 emanadas de la Comisión y que a través del Protocolo de Trujillo fueron incorporados al Sistema Andino de Integración. Estas instancias de participación sin embargo, a pesar de tener más de quince años de duración y contar con capacidad de opinión sobre las pro-

101 Convenio Simón Rodríguez de Integración Sociolaboral, (Pico Mantilla 1992: 177-181).

102 Convenio Andrés Bello de Integración Educativa, Científica y Cultural, (Pico Mantilla 1992: 143-155).

103 Convenio Hipólito Unanue y Protocolo Adicional, (Pico Mantilla 1992: 157-175)

puestas planteadas por la Junta (hoy Secretaría General) en torno al proceso de integración, no han conseguido operar de manera eficiente tanto por falta de participación de las organizaciones laborales de cada país como por la falta de recursos económicos (Pardo 1998: 175-178).

Cabe señalar que, en el ámbito de la Comunidad Andina, la adopción de una agenda social se produce formalmente como resultado del mandato de las cumbres presidenciales y como política externa común, específicamente con la formulación de la PEC.¹⁰⁴ Efectivamente, la tercera área de acción de la PEC involucra la agenda socio cultural, que incluye las cuestiones de identidad andina, desarrollo social y patrimonio cultural.¹⁰⁵

Se ha formulado un programa destinado al enriquecimiento y profundización de la integración andina en sus dimensiones social, política y cultural. Los ámbitos de trabajo de este programa son el desarrollo de la dimensión social del mercado común andino y de su inserción en la economía global, la elaboración de un plan integrado de desarrollo social, la ampliación de la participación ciudadana en el proceso de integración, y la coordinación y cooperación entre los países miembros en temas de desarrollo social. Las instancias encargadas de llevar a cabo la agenda son la Secretaría General y los órganos de sistema andino de integración.

En el área de la educación, los países andinos se han planteado el reto de mejorar la calidad y cobertura educativa, armonizar los distintos sistemas y lograr el reconocimiento de licencias, certificados y títulos profesionales, entre otros. En el campo de la cultura, se proponen rescatar el patrimonio común de la subregión, construir la identidad andina y desarrollar una verdadera cultura de la integración.

En el ámbito laboral, los ministros de Trabajo de la CAN coordinan acciones en los cinco ejes temáticos sociolaborales de la integración: fomento del empleo, formación y capacitación laboral, salud y seguridad en el trabajo, seguridad social y migraciones laborales.¹⁰⁶

104 Si bien es cierto que el propio Acuerdo de Cartagena establece que el fin último de la integración es el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la subregión, no es sino con el mandato establecido en varias cumbres presidenciales andinas que se incorporan los aspectos sociales en la agenda de la integración.

105 Comunidad Andina de Naciones. Disponible en www.comunidadandina.org, [Consultada el 30 de agosto de 2001]

106 Comunidad Andina de Naciones. *Agenda Social Andina*. Disponible en www.comunidadandina.org, [Consultada el 30 de agosto de 2001]

Sin embargo, mientras los procesos de integración implementados en América Latina avanzan rápidamente en la creación de nuevos caminos que favorezcan mayores flujos de inversión y comercio, se encuentran serias dificultades para la coordinación de políticas que sean capaces de responder a las necesidades no resueltas de amplios grupos poblacionales (Repetto 1998: 133). De hecho, las iniciativas planteadas en la subregión deben ser confrontadas con una realidad que refleja un déficit en la participación de los actores de la integración subregional andino: estos actores consideran que el proceso todavía carece de mecanismos eficientes de canalización de las demandas de las organizaciones de la sociedad civil.

En el caso del sector laboral ecuatoriano, por ejemplo, se reconoce que a pesar de los vínculos establecidos con redes internacionales y de la asistencia periódica a diversas instancias de la integración, el conocimiento y seguimiento de lo resuelto y actuado es prácticamente nulo. Efectivamente, este sector ha participado en la negociación de la Carta Social Andina y otros instrumentos sociales de la CAN; sin embargo, señala que falta la decisión política para aplicarlos. De la misma manera, demandan la reactivación del Convenio Simón Rodríguez a efectos de volver a plantear sobre la mesa de discusiones temas como la libertad laboral, la negociación colectiva, el discrimin, entre otros. Finalmente, proponen que se adopten estrategias para elevar la conciencia de la igualdad laboral a fin de que todos los trabajadores de la subregión puedan acceder a un trato igualitario y a garantías sobre el respeto a sus derechos laborales (Romero 1999: 187-188).

Por otro lado, las organizaciones indígenas ecuatorianas se encuentran vinculadas a redes de las cuales la más importante, en el ámbito andino, es la Red Intercultural; esta red agrupa a organizaciones, de Ecuador, Perú y Bolivia, que trabajan en temas como asesoramiento a comunidades, educación bilingüe y propuestas de gobierno. Otra red importante es la ANRED DINCUCU ANDINA que organiza reuniones para confraternizar a todas las comunidades del área andina. En criterio de estas organizaciones, uno de los problemas más graves que enfrentan las comunidades indígenas es la falta de interés del Estado por aplicar políticas adecuadas a su realidad. Con respecto a la CAN, coinciden en que se ha concentrado exclusivamente en los aspectos económicos, razón por la cual no posee la validez que podría tener. Finalmente, postulan un modelo de integración que se concentre en los objetivos sociales y que fomente la apertura y el libre comercio dentro de los

esquemas comunitarios (Romero1999: 190-193).

Por su lado, las organizaciones de género del Ecuador que también se encuentran interconectadas a través de múltiples redes han planteado que la integración andina debe perseguir el desarrollo pero con un rostro humano y social que no deje al margen a importantes sectores poblacionales de la subregión. Consideran que es preciso fomentar los intercambios entre organizaciones y grupos de mujeres de los países andinos así como la implementación de políticas regionales de género (Romero 1999: 196-198).

Las organizaciones culturales y académicas del Ecuador se han relacionado activamente con sus similares de los países miembros de la CAN por medio de acuerdos de intercambio y cooperación en modalidades que incluyen asistencia técnica, intercambio de docentes y alumnos y programas conjuntos. En criterio de estas organizaciones, la CAN abre la posibilidad de crear bloques culturales, comerciales y de comunicación fundamentalmente por razones históricas y culturales; sin embargo para que este espacio potencial de cooperación se consolide es necesario que se le asigne la prioridad debida por parte de los actores involucrados.

Otro sector social que ha participado en la integración es el de los abogados a través de la Comisión Andina de Juristas y la Confederación de Abogados de los Países Andinos.

En términos generales podría decirse que el gran conjunto de demandas planteadas por estos sectores con respecto a la integración andina es el de ser incluidos en los procesos de toma de decisión; piden que se consideren sus intereses y opiniones al momento de adoptar decisiones que potencialmente les afectan. Demandan el establecimiento de instancias de participación y canales de información sobre lo que se discute en los órganos del SAI. Reconocen asimismo la existencia de factores comunes históricos, culturales y étnicos que podrían aprovecharse para apoyar el proceso de integración en las esferas culturales y educativas.

A continuación se presentan los cuadros de las prioridades temáticas de los países miembros de la Comunidad Andina; estos cuadros han sido tomados de la investigación realizada por Andrés Franco en su estudio, “Una aproximación a las prioridades de política exterior de los países miembros de la Comunidad Andina” (1999: 211-213).

Bolivia Prioridades de política exterior	
Prioridades temáticas	Prioridades geográficas
Narcotráfico	Estados Unidos
Salida al mar	Chile
Gas	Mercosur (Brasil y Argentina)
Desarrollo sostenible	Comunidad Andina
Comercio, Inversiones e Integración	Unión Europea
Cooperación Internacional	Unión Europea

Ecuador Prioridades de política exterior	
Prioridades temáticas	Prioridades geográficas
Solución diferendo limítrofe Perú	Perú Estados Unidos
Comercio Exterior (ATPA Mercosur)	Comunidad Andina Mercosur
Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible	Estados Unidos
Narcotráfico	Colombia
Corrupción	Unión Europea, Asia

Perú Prioridades de política exterior	
Prioridades temáticas	Prioridades geográficas
Narcotráfico	Países colindantes
Diferendo limítrofe con Ecuador	Ecuador, Estados Unidos
Derechos Humanos, terrorismo	Comunidad Andina
Comercio e Inversiones	Asia, Pacífico
Imagen internacional y turismo	Unión Europea
Medio ambiente y desarrollo sostenible	
Temas sociales	
Corrupción	

Venezuela Prioridades de política exterior	
Prioridades temáticas	Prioridades geográficas
Comercio, inversiones, petróleo	Estados Unidos
Frontera con Colombia (medidas confianza)	Colombia
Narcotráfico	Brasil
Reforzamiento administración de justicia	Unión Europea
Corrupción	
Desarrollo sostenible medio ambiente	

Del estudio de Andrés Franco se concluye de forma general que las prioridades temáticas de algunos de los países andinos están definidas alrededor de las agendas negativas con los países vecinos. En el manejo multilateral cada uno de los países asigna una prioridad e importancia distinta. Existen asimismo discrepancias en los ámbitos geográficos.

El proceso político del Ecuador en la Comunidad Andina

La organización institucional del Sistema Andino de Integración contempla diferentes instancias de decisión y participación en las que se ven representados no solo los órganos gubernamentales sino también distintos sectores de la sociedad civil. A continuación resumiremos lo que ha sido el proceso de participación del Ecuador en los últimos cuatro años, tiempo durante el cual, el Ecuador ha intervenido activamente en las reuniones celebradas y ha apoyado varias propuestas para el fortalecimiento del proceso de integración subregional.

Consejo Presidencial Andino

En la IX Reunión del Consejo Presidencial Andino, celebrada en Sucre, Bolivia, entre el 22 y 23 de abril de 1997, el Ecuador manifestó su aspiración a que las reformas introducidas en la institucionalidad andina reflejen un robustecimiento de la integración no solo económica y comercial, sino tam-

bién política, social y cultural, así como una adaptabilidad de la CAN a la nueva dinámica de las relaciones económicas internacionales. En este sentido, participó en la creación de un grupo de trabajo de alto nivel que tenía como labor analizar la situación del Perú a fin de plantear una propuesta para su reincorporación. Este grupo quedó integrado por los representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores y los de Comercio e Integración; estos representantes contaban con capacidad de decisión para negociar los términos del retiro o permanencia del Perú en la CAN. Dicho grupo presentó su informe para su aprobación en el marco de la I Reunión del Consejo Ampliado de Ministros de Relaciones Exteriores; sus propuestas han guiado el proceso de retorno del Perú a la CAN.

Entre el 3 y 4 de abril de 1998, se efectuó en la ciudad de Guayaquil el X Consejo Presidencial Andino, al que asistieron los cinco presidentes y el primer mandatario de Panamá en calidad de observador. Al término de esta reunión, se adoptó el Acta de Guayaquil, instrumento a través del cual se definieron las directrices para el desarrollo futuro del proceso de integración subregional.¹⁰⁷

En el mes de marzo de 1998, se reunió en Quito el Consejo Asesor de ministros de Finanzas, bancos centrales y responsables de la planeación económica de los países miembros de la CAN. En esta reunión se abordó, entre otros temas, la armonización de políticas macroeconómicas, el manejo de las políticas monetaria, cambiaria y fiscal, la adopción de sistemas tributarios y aduaneros para enfrentar la evasión fiscal y el contrabando, la supervisión de los sistemas financieros, el fortalecimiento de la capacidad crediticia del FLAR, la posibilidad de incorporar a otros bancos centrales a esta instancia y la adopción de medidas para evitar la volatilidad de los flujos de capitales en la subregión.¹⁰⁸

El 12 de junio de 1998, en la ciudad de Ibarra, el Ecuador entregó a Colombia la Secretaría Pro Tempore del Consejo Presidencial Andino y del

107 Estas directrices involucran los siguientes puntos: construcción del Mercado Común Andino, integración física y desarrollo fronterizo, diseño de una Política Exterior Común -PEC-, promoción de la CAN, fortalecimiento institucional, agenda social, participación ciudadana y seguridad y medidas de confianza.

108 Al final de esta reunión se elaboró una agenda para la armonización de las políticas macroeconómicas a nivel andino, la misma que no ha podido ser implementada entre otras razones por la crisis que ha afectado a las economías andinas en los últimos años así como por la falta de voluntad política.

Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Como punto importante, cabe mencionar que antes de realizarse la entrega, el Presidente ecuatoriano de ese entonces, Fabián Alarcón, en su calidad de Presidente del Consejo Presidencial Andino, efectuó una visita oficial a la sede de la Unión Europea en Bruselas, entre el 15 y 17 de octubre de 1997. La delegación estuvo integrada además por los cancilleres de Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela, el Vicecanciller de Perú, el Secretario General de la Comunidad Andina y el Presidente de la Corporación Andina de Fomento. Esta visita tuvo como objetivo el iniciar el mecanismo de diálogo político previsto en la Declaración de Roma de 1996 así como la presentación a la Unión Europea de la nueva institucionalidad andina en la persona de sus titulares.¹⁰⁹

En el mes de febrero de 1998, se reunieron en Panamá los Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina y de la Unión Europea en el marco de la Reunión Ministerial Institucionalizada Unión Europea-Grupo de Río. En esta instancia se abordaron los siguientes puntos: vigencia del Acuerdo Marco de Cooperación¹¹⁰, realización del Foro Económico Euro Andino¹¹¹ y la creación del Consejo Empresarial Birregional.

El 26 y 27 de mayo de 1999, se efectuó en Cartagena el XI Consejo Presidencial Andino, el mismo que adoptó varias directrices tendientes a fortalecer el proceso de integración subregional. La más importante de éstas fue la referente a la elaboración por parte de la Secretaría General de un anteproyecto de Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Cartagena para el establecimiento del Mercado Común Andino.¹¹² Se adoptaron asimismo directrices para la instrumentación de la Política Exterior Común, el desarrollo de la agenda social, la ejecución de una política comunitaria de integra-

109 La Declaración Política Comunidad Andina-Unión Europea fue adoptada en Roma el 30 de junio de 1997 como resultado de las gestiones realizadas por las misiones andinas en Bruselas, bajo la coordinación de la representación diplomática ecuatoriana. Esta declaración definió un mecanismo de diálogo entre el presidente del Consejo Presidencial Andino, la presidencia del Consejo de la Comisión Europea y el presidente de la Comisión Europea.

110 El Acuerdo Marco de Cooperación CAN-UE fue aprobado el 7 de abril de 1998 por Decisión 98/278 del Consejo de la Unión Europea.

111 El Foro Económico Euro Andino se celebró los días 26 y 27 de mayo de 1998 y tuvo como objetivo principal el de difundir en los medios de negocios europeos la realidad y oportunidades económicas de la subregión andina.

112 El referido documento contenía una serie de principios, mecanismos e instrumentos a ser adoptados progresivamente por los países miembros a fin de alcanzar la meta del mercado común hasta el 31 de diciembre del año 2005.

ción y desarrollo fronterizo y el desarrollo de actividades conducentes a la armonización concertación de metas macroeconómicas.

El XII Consejo Presidencial Andino se celebró en Lima entre el 9 y 10 de junio de 2000. En esa ocasión se adoptaron también un conjunto de directrices en varias materias y se establecieron acciones concretas que deberán ser tomadas por los países miembros para avanzar en las áreas de mercado común andino, ejecución de la política externa, agenda social y otros aspectos de la integración. En lo referente a la creación del mercado común andino se adoptó el “Programa de Acción 2000-2001 para el establecimiento del Mercado Común”, que contempla una serie de acciones para el perfeccionamiento del comercio de bienes y servicios, para la libre circulación de capitales¹¹³ y de personas¹¹⁴, para la concertación de políticas macroeconómicas, para la integración y el desarrollo fronterizo y para otras acciones complementarias al proceso de integración.¹¹⁵

En lo referente al perfeccionamiento del comercio de bienes se acordó la eliminación de restricciones;¹¹⁶ se hicieron también modificaciones en materia de política andina de competencia; se trató la adopción de un régimen comunitario para compras del sector público, la actualización del régimen comunitario de propiedad industrial, la adopción de una política agropecuaria común; se realizó el estudio de un nuevo arancel externo común¹¹⁷ y el sistema de salvaguardia agrícola.

En lo relacionado con el perfeccionamiento del libre comercio de servicios se adoptaron compromisos en materia de regulación de restricciones, transporte internacional,¹¹⁸ telecomunicaciones y tecnologías de la informa-

113 Lo único que se ha planteado es un sistema de cooperación de las bolsas de valores y de productos.

114 Se comprometieron a reconocer los documentos nacionales de identificación, identificación de obstáculos y restricciones, armonización de requisitos migratorios y desarrollo de un estudio comparativo de las legislaciones sociolaborales.

115 Estas acciones involucran acuerdos en materia civil, judicial, de extradición y la creación de una red andina policial.

116 Este punto incluye el reconocimiento mutuo de certificados de calidad, la simplificación de los procedimientos aduaneros, la armonización de legislaciones sanitarias y un programa comunitario para la mejora de la competitividad.

117 Esta propuesta incluiría un nuevo régimen que aborde de manera integral las cuestiones referentes al Sistema Andino de Franjas de Precios, Regímenes Aduaneros Especiales y derechos antidumping y compensatorios.

ción,¹¹⁹ régimen para los servicios financieros y la adopción de un cronograma para reconocimiento de títulos profesionales.

El XIII Consejo Presidencial Andino se celebró en la ciudad de Valencia, Venezuela, entre el 23 y 24 de junio de 2001. Participaron los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela y el Presidente del Consejo de Ministros del Perú. Al final de la reunión adoptó la Declaración de Carabobo, en la que, como en los años anteriores, se plantean importantes directrices: se impartieron instrucciones para los ámbitos de la cooperación política, la agenda social andina, el mercado común andino, la política exterior común, la política de integración y desarrollo fronterizo y una declaración especial sobre cooperación subregional para la lucha contra el SIDA.

En el ámbito de la cooperación política, de acordó la elaboración de unos lineamientos para una política comunitaria de paz, seguridad y fomento de la confianza conducentes al establecimiento de una zona andina de paz. Se acordó también impulsar las acciones del Plan Andino de Cooperación contra las drogas y delitos conexos así como la elaboración de la Carta Andina de Derechos Humanos.¹²⁰

En lo referente a la agenda social, se acordó la realización de la I Reunión de los Ministros del Área Social de la CAN con el objeto de avanzar en la formulación de un plan integrado de desarrollo social. Se instruyó asimismo a las instancias competentes la elaboración de la estrategia para el desarrollo regional de la biodiversidad. En el plano de la educación, se dispuso que se avance en el diseño de un currículo armonizado que incorpore los valores de la integración y cultura andina en todos los niveles de la educación. Se encomendó a la Secretaría General y a la Universidad Andina la eje-

118 Incluye aspectos como liberalización del transporte marítimo, desarrollo de vuelos transfronterizos de empresas de la subregión, libre circulación de vehículos habilitados para el transporte internacional por carretera, reglamento técnico sobre transporte de cargas peligrosas, desarrollo de una política comunitaria de transporte y actualización de las normas para la utilización del Sistema Andino de Carreteras.

119 Se abordan, entre otras, cuestiones como la normativa comunitaria sobre comercio electrónico, la concertación de requisitos, procedimientos y definiciones de los servicios de telecomunicaciones, las normas comunes para interconexión, la creación de centros de excelencia, la aprobación de un programa para promover la sociedad global de la información.

120 Para mayor información sobre estos instrumentos se puede revisar el acápite anterior de este mismo trabajo sobre a agenda de política exterior del Ecuador con la CAN; particularmente los puntos referentes a seguridad, narcotráfico y derechos humanos.

cución del proyecto “Cátedra Bolívar de Integración”. Finalmente, se instó a la CAF a que analice la posibilidad de la construcción del Centro Internacional de Convenciones, en homenaje al bicentenario del Mariscal Antonio José de Sucre, en la ciudad que lleva su nombre en Bolivia.

En lo relacionado al mercado común, se instruyó el cumplimiento de las compromisos adoptados en el Acta de Lima y se analizaron cuestiones referentes al arancel externo común, al cumplimiento de metas macroeconómicas, a la política agropecuaria común, al régimen de compras estatales, a la armonización de la legislación migratoria, a la convalidación de títulos profesionales, al desarrollo del turismo y al fortalecimiento del Sistema Andino de Información Estadística.

En lo que tiene que ver con la política exterior común, se acordó el establecimiento de un mecanismo de seguimiento y actualización trimestral a cargo de los altos funcionarios de las cancillerías andinas; se acordó también la coordinación de posiciones para la participación en la IV Conferencia Ministerial de la OMC, el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la Cumbre de presidentes sudamericanos de Brasilia, la realización de consultas políticas con los Estados Unidos sobre el tema Iniciativa Regional Andina, y la renovación de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, del Sistema Generalizado de Preferencias Andinas de la Unión Europea y del mecanismo de diálogo político Comunidad Andina Rusia.

En lo referente a la política de integración y desarrollo fronterizo, se decidió la pronta implementación de los centros binacionales de Atención en Frontera y las zonas de integración fronteriza a fin de que se puedan implementar proyectos de desarrollo con financiamiento internacional.

Como se conoce, además de las reuniones del Consejo Presidencial, que es la más alta instancia de la integración andina, se verifican reuniones a nivel de los otros órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración. La Comisión que está integrada por los ministros de Comercio de cada uno de los Países Miembros o su representante plenipotenciario, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, las reuniones del Consejo Consultivo Empresarial y Laboral Andino, y las reuniones de los convenios Simón Rodríguez, Hipólito Unanue y Andrés Bello.¹²¹

Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores

El nuevo Acuerdo de Cartagena, codificado vía Decisión 406, establece como organismo al Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores, el mismo que ejerce las atribuciones y competencias que le imponen, tanto la Sección B del propio Acuerdo como su reglamento, expedido vía Decisión 407, y que aprueba el denominado “Reglamento del Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores”.

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores es elevado a la categoría de órgano de dirección política de la Comunidad y se le encarga la responsabilidad de asegurar la consecución de los objetivos del proceso de integración y de la ejecución de la política exterior de la Comunidad Andina. En cuanto a la periodicidad de las reuniones, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores se reúne en forma ordinaria dos veces al año y de manera extraordinaria cuando se lo estime conveniente. Existe una modalidad especial de reunión que es la reunión ampliada en la cual participan además de los ministros, los miembros de la Comisión.

El 25 de junio de 1997, se efectuó en Quito, la Primera Reunión del Consejo Ampliado de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina, instancia en la que participan también los ministros de Comercio e Industrias de los países miembros. En esta ocasión, participó también el Embajador Sebastián Alegrett, Secretario General designado de la Comunidad Andina. En la reunión se tocaron como puntos de agenda el Reglamento del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (Decisión 407) la Designación del Secretario General de la Comunidad Andina (Decisión 408) y el Reglamento de la Secretaría General de la CAN (Decisión 409).¹²²

Esta misma instancia se reunió el 14 de diciembre en Montevideo bajo la Presidencia de Ecuador. Como puntos de agenda, se trataron en esa ocasión la aprobación del Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General (Decisión 425) y la modificación del Artículo 19 de

121 Para ver la participación de estos actores en el proceso de integración así como las medidas de presión tomadas para plantear sus intereses en la CAN, puede consultarse el capítulo dos, que analiza las relaciones bilaterales por temas; así como el capítulo cuarto que desarrolla la agenda del Ecuador frente a la CAN, sobre todo el punto referente a la agenda social andina.

122 Ministerio de Relaciones Exteriores, *Informe a la Nación 1996-1997*, Tomo I. p. 189-197.

la Decisión 409 y 427, referente al orden de la presidencia del Consejo Presidencial Andino.

El volumen de competencias atribuidas al CAMRE es muy amplia.¹²³ A simple vista parecería que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores ejerce un control directo y permanente de las actividades y del avance del proceso de integración; sin embargo, el hecho de que se reúna dos veces al año resta posibilidades al ejercicio de este control efectivo.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina, al término de cada reunión, expide declaraciones o decisiones. Tal como lo dispone el Art. 12 del Reglamento, las *Declaraciones* son manifestaciones de voluntad de carácter *no vinculante*, mientras que las *Decisiones* son normas jurídicas que se rigen por lo establecido en el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena. La forma de votar en el seno del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores es a razón de un voto por cada país. Las decisiones se adoptan por consenso, es decir cuando concurre la voluntad de todos los miembros del Consejo y no exista ninguna manifestación expresa en sentido contrario.

En el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores participa el canciller, que es acompañado de una delegación de funcionarios de gobierno tanto del Ministerio de Relaciones Exteriores como de otras carteras de Estado, como el Ministerio de Comercio Exterior. Al interior de cada una de estas entidades gubernamentales existen departamentos encargados del manejo de los temas de la CAN. En el caso de la Cancillería es la Subsecretaría Económica a través de la Dirección General de Integración y Cooperación Regional. En el caso del Ministerio de Comercio Exterior existe un Departamento de Integración y Negociaciones Internacionales que manejan el tema.

123 Las más importantes incluyen la formulación de la política externa de los países miembros en los asuntos de interés comunitario, la coordinación externa de los órganos del SAI, la representación de la CAN y el cumplimiento de las directrices emanadas de los consejos presidenciales andinos. Para ver el listado completo de competencias se puede consultar la Decisión 407, Reglamento del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores arts. 6 y 7.

La Comisión de la Comunidad Andina

Hasta la reforma que creó el Sistema Andino de Integración vía Decisión 406, las decisiones de la Comisión de la Comunidad Andina eran el instrumento que expresaba las normas y principios por medio de los cuales se llevaba a efecto el proceso de integración andina. El nuevo Acuerdo de Cartagena estableció un número mayor de competencias y atribuciones a la Comisión. Por ejemplo, se le retiró a la Comisión la calidad de órgano máximo del Acuerdo, pero manteniendo su potestad legislativa en las materias que le sean atinentes. La conformación se mantiene intacta ya que cada país miembro debe acreditar un representante titular y un alterno; se expresa la voluntad por medio de decisiones. Las reuniones se efectúan en la sede de la Secretaría General, en Lima, pero también pueden llevarse a cabo en lugares fuera de ésta.

El proceso legislativo en la Comisión de la Comunidad Andina es el siguiente: una vez reunida la Comisión, sea de manera ordinaria o ampliada, considera las propuestas que le realicen los países miembros o la Secretaría General; luego las aprueba, desaprueba o modifica. La principal función de la Comisión es la de formular, ejecutar y evaluar la política de integración subregional andina en materia de comercio e inversiones.

En la Comisión participa el Ministro de Comercio de Ecuador o su delegado, a estas reuniones concurren acompañados de funcionarios gubernamentales de esta cartera de Estado y de otras como por ejemplo Agricultura si se van a tratar cuestiones de este tipo. Actualmente existe un alto nivel de coordinación entre los ministerios de Comercio y Agricultura para el manejo de los temas de la integración andina. Generalmente es el propio Ministro de Comercio Exterior el que preside la delegación pero en ocasiones lo hace el Subsecretario de Comercio.

El Ministro de Comercio viaja también a las reuniones de la Comisión con ocasión de la celebración del Consejo Presidencial Andino. Existen también las reuniones de alternos donde participan el subsecretario acompañado de los funcionarios técnicos necesarios de esta cartera de Estado. La Comisión puede también recibir en su seno a representantes de organizaciones empresariales, laborales o de otro tipo.

La Secretaría General

La Secretaría General es el órgano que sucedió a la extinta Junta del Acuerdo de Cartagena. La Decisión 406 y su Reglamento propio, aprobado vía Decisión 409, son los instrumentos que rigen sus actividades.

En el pasado, la Junta era el órgano técnico del Acuerdo, integrada por tres miembros y que actuaba únicamente en función de los intereses de la subregión. De acuerdo al Art. 29 de la actual codificación, la Secretaría General es el órgano ejecutivo de la Comunidad Andina y, como tal, actúa únicamente en función de los intereses de la subregión. La Secretaría General otorga apoyo técnico a los demás órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración. La Secretaría General esta dirigida por el Secretario General y se expresa mediante resoluciones.¹²⁴

El primer Secretario General fue elegido por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores vía Decisión 408 y la dignidad recayó en el venezolano Sebastián Alegrét Ruíz, quien asumió la Secretaría el 1 de Agosto de 1997 por un período de cinco años. Administrativamente se ha introducido la figura de los directores generales, quienes tienen a su cargo una dirección general por áreas temáticas de acuerdo a la estructura orgánico funcional de la Secretaría General.

En el pasado se le asignaba la función de realizar estudios para proponer las medidas de tratamiento especial a favor de Ecuador y Bolivia, en la actualidad tales medidas constan en los plazos de liberación, nóminas de productos, programación industrial y en general todos los mecanismos contemplados en el Capítulo XIII del Acuerdo; es función directa entonces de la Secretaría el administrar y aplicar dichas medidas.

La Secretaría General, en el transcurso de los últimos años, ha aprobado medidas de política económica, tomadas por el gobierno ecuatoriano, que vulneraban el ordenamiento andino; pero también ha observado y condenado los incumplimientos de la normatividad andina por parte del Ecuador. Así, por ejemplo, en abril de 1998 autorizó al Ecuador importar 7.000 toneladas de algodón con arancel 0 por razones de emergencia nacional, debido al impacto del fenómeno del Niño sobre la producción interna. Una

124 Comisión de la Comunidad Andina, 1997. Codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), Bogotá.

similar decisión tomó sobre las importaciones de arroz con cáscara por 120.000 toneladas durante 6 meses (Romero 1999b: 82-83).

La Secretaría General ha observado al Ecuador en reiteradas ocasiones durante los últimos años. En efecto, mediante Resolución No. 089 y Dictamen de incumplimiento (11-98) condenó la aplicación de un arancel distinto al AEC en 17 subpartidas. En septiembre de 1998, a través de Dictamen (14-98), estableció que el Ecuador incumplía en 672 subpartidas como resultado de la aplicación de una sobretasa arancelaria.

Otras medidas de observación han recaído por la aplicación del 0,25 por mil que deben pagar todas las importaciones que realiza el Ecuador, tasa que fue establecida por la Ley de Comercio Exterior con el fin de financiar las actividades de la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI). Se ha determinado que la aplicación de esta tasa constituye una violación al programa de liberación y que por lo tanto debe ser eliminada. Una similar condena recayó por la aplicación de un arancel variable y otro específico a las importaciones de combustibles (Romero 1999b: 84-85).

En la Secretaría General desempeñan funciones seis ecuatorianos en distintas áreas que son las de coordinación de políticas macroeconómicas, de informática, y tres de gerencias de proyectos. Finalmente, el jefe de Gabinete del Secretario General es el ecuatoriano César Montaña Huerta.

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina

Este organismo se creó por medio del Tratado suscrito el 28 de mayo de 1979 en Cartagena.¹²⁵ Sin embargo, entró en vigencia varios años después, puesto que en el transcurso de su proceso de creación se fueron haciendo evidentes y recurrentes los conflictos e incumplimientos por parte de todos los países.¹²⁶ Esta situación motivó por un lado, el retraso en la ratificación

125 Este instrumento fue suscrito por los siguientes representantes: Gary Prado Salmón por el Gobierno de Bolivia, Diego Uribe Vargas por el Gobierno de Colombia, *José Ayala Lasso por el Gobierno de Ecuador*, Carlos García Bedoya por el Gobierno de Perú y José Alberto Zambrano Velasco por el Gobierno de Venezuela.

126 Como ejemplo, citamos las demandas de Chile, particularmente sobre el Arancel Externo Común, la Programación Industrial y el incumplimiento de la Decisión 24 sobre el Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Patentes, Marcas, Licencias y Regalías.

del Tratado y por otra, una mayor precaución por parte de los Estados al momento de cumplir sus compromisos derivados del proceso.

El Tratado entró en vigencia el 19 de mayo de 1983, fecha en que se depositó el último instrumento de ratificación en la Secretaría de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.¹²⁷ El Tribunal entró en funciones en el mes de enero de 1984 con sede en la ciudad de Quito.

El Tribunal se rige principalmente por su Instrumento constitutivo, por su Protocolo Modificatorio¹²⁸ y por su Estatuto. El Estatuto establece que el Tribunal, para funcionar y conocer los distintos asuntos inherentes a su competencia, se reúne en sesiones plenarias y en sesiones ordinarias. Las sesiones plenarias son aquellas en las cuales, por la naturaleza del asunto a conocer, se requiere de la presencia de los cinco magistrados. En las ordinarias, en cambio, el Tribunal puede sesionar con 3 de sus miembros. Las sesiones plenarias son necesarias, por ejemplo, para definir o modificar la estructura orgánica del Tribunal, la posesión de sus magistrados, el nombramiento del Secretario o la expedición de una sentencia. En las sesiones ordinarias, en cambio, se tratan asuntos que no requieren la presencia de todos los magistrados como son asuntos administrativos, análisis particular de una demanda o solicitud, etc.

El Tribunal está conformado por cinco magistrados, que deben ser ciudadanos de uno de los países miembros, gozar de alta consideración moral y reunir los requisitos necesarios para desempeñar las más altas funciones en el campo de la justicia en sus respectivos países. Cada magistrado tiene un período de seis años de duración y puede ser reelegido por una sola vez. Para su designación, deberá convocarse a representantes plenipotenciarios de los países miembros. A tal efecto, cada país debe elaborar una terna y pre-

127 Las ratificaciones se produjeron en el siguiente orden: Bolivia: Aprobación: Decreto Ley 17768 del 11 de julio de 1979, Depósito: 16 de julio de 1979; Ecuador: Aprobación: Decreto Ejecutivo 3611 del 16 de julio de 1979, Depósito: 26 de julio de 1979; Perú: Aprobación: Decreto Ley 22679 del 18 de septiembre de 1978, Depósito: 13 de diciembre de 1979; Colombia: Aprobación: Ley 17 del 13 de febrero de 1980, Depósito: 28 de marzo de 1980, y; Venezuela: Aprobación: Ley del 7 de mayo de 1983, Depósito: 19 de mayo de 1983.

128 Este instrumento fue suscrito el 28 de Mayo de 1996 en la ciudad de Cochabamba, Bolivia por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Ahí se establecen las nuevas competencias y atribuciones para el Tribunal como son la función arbitral o el recurso por omisión. Adicionalmente, a partir de ese momento, se admite que los particulares puedan intervenir como parte en los procesos y demandar el cumplimiento de las normas de la integración andina.

sentarla. Una vez elegidos los magistrados se designarán a sus suplentes en número de dos, los cuales los sustituirán en caso de ausencia temporal o definitiva o de impedimento o recusación, de acuerdo a lo que dispone el Estatuto del Tribunal.

El Tribunal elige de entre sus miembros a su presidente que durará un año en su cargo. Esta presidencia es rotativa cada año y el orden se establece de común acuerdo. El Presidente es quien dirige los trabajos y servicios del Tribunal y convoca a sus sesiones y audiencias.

El Tribunal asimismo cuenta con un secretario, el mismo que, de acuerdo al Estatuto, debe ser de origen de alguno de los países miembro, gozar de alta consideración moral y ser jurisconsulto de notoria competencia. El secretario dura cinco años en sus funciones y no puede ser reelegido. En la actualidad esta función es ejercida por el Dr. Eduardo Almeida Jaramillo de nacionalidad ecuatoriana.

Los magistrados actuales son los siguientes funcionarios:

- Dr. Gualberto Dávalos (Bolivia).
- Dr. Guillermo Chahin (Colombia). Presidente
- Dr. Rubén Herdoíza Mera (Ecuador)
- Dr. Juan José Calle y Calle (Perú).
- Dr. Luis Henrique Farias Mata (Venezuela).

Cada magistrado tiene un período de seis años de duración y puede ser reelegido.

En lo referente a la posición del Ecuador frente al cumplimiento de las normas andinas es necesario contabilizar un grupo de variables tales como el número de casos conocidos por el Tribunal, el tipo de acción, los casos presentados por cada país, etc.

Número de casos conocidos por el Tribunal Período 1984-2000			
Acciones de Incumplimiento	Acciones de Nulidad	Interpretaciones Prejudiciales	Total
31	15	305	351

Fuente: Gacetas Oficiales 84-2000. Elaboración: Segovia Polo.

De este cuadro se desprende que el procedimiento más usado en estos 15 años es la interpretación prejudicial, que es el único procedimiento obligatorio para los jueces nacionales que conozcan determinadas causas y a cierto nivel. El resto de acciones, como la de incumplimiento o nulidad, no han sido reivindicadas regularmente por los países miembros o la Secretaría General.

Demandas y solicitudes de interpretación presentadas por los países miembros Período 1984-2000							
País u organismo comunitario							
Acción	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	Sec.General	Total
Intr. Prejudicial	0	213	73	12	7	0	305
A. Incumplimiento	0	11	6	4	2	8	31
A. Nulidad	0	9	2	2	1	1	15
Total	0	233	81	18	10	9	351

Fuente: Gacetas Oficiales 84-2000. Elaboración: Segovia Polo.

De este cuadro se deduce que el país que ha ejercitado con mayor regularidad los procedimientos ante el Tribunal es Colombia ya que el 86, 36% de

casos presentados ante el Tribunal han sido iniciados por este país; a continuación se ubica Ecuador con el 6,56% de las causas y finalmente Venezuela con el 2,52%. Bolivia y Perú no han ejercitado ningún tipo de acción ante el Tribunal. En cuanto a los organismo de la CAN, la Secretaría General ha propuesto el 4,54% de los casos.

La Secretaría General presentó, en el mes de octubre de 1999, un informe respecto a los incumplimientos del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina; este informe resume tanto los dictámenes de incumplimiento vigentes así como los procesos que actualmente se ventilan ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. De estas estadísticas se desprende que el Ecuador es el país con el mayor número de violaciones al ordenamiento de la CAN con un total de 11 dictámenes de incumplimiento y 8 demandas; seguido por Perú con 7 dictámenes de incumplimiento y 7 demandas para acumular 14. El siguiente en la lista es Venezuela con 6 dictámenes y 6 demandas, luego Colombia con 6 dictámenes y 2 demandas. Por último, el país que cumple con mayor fidelidad las normas de la CAN es Bolivia que tan solo tiene 1 demanda en su contra.¹²⁹

El Parlamento Andino

El Parlamento Andino, cuya sede está en la ciudad de Bogotá, no tiene capacidad legislativa y es fundamentalmente un órgano deliberante que formula observaciones a las instancias de la integración andina sobre la marcha del proceso de integración. Los parlamentarios andinos son elegidos cada tres años. El Ecuador elige a sus representantes, no de manera directa, sino de entre el grupo de diputados del Congreso Nacional, específicamente, de la Comisión de Asuntos Internacionales. El único país que los elige a través de votación directa y universal es Venezuela. Varios legisladores ecuatorianos han ejercido funciones en este organismo. El actual Ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador, Heinz Moeller Freile, ejerció la Presidencia del Parlamento Andino y anteriormente lo hizo el diputado Wilfrido Luce-ro. Actualmente, el diputado Germán Astudillo se desempeña como vice-

129 Secretaría General de la Comunidad Andina, "Informe de Incumplimientos al Ordenamiento Jurídico de la CAN", octubre de 1999.

presidente del Parlamento Andino y Rubén Vélez se desempeña como Secretario General.

Los legisladores ecuatorianos han apoyado, pero también han demandado, la adopción de medidas para el fortalecimiento del proceso de integración subregional y del Parlamento Andino. En este sentido se han propuesto entre otras medidas la institucionalización de un foro presidencial de parlamentos andinos,¹³⁰ la consideración de la cultura como un eje central para la integración, la instauración de la “ciudadanía andina”, la elección directa de los parlamentarios andinos, la homologación de las legislaciones andinas en todas las materias y la creación de la Academia de Justicia Andina.¹³¹

Adicionalmente, los legisladores ecuatorianos participan en las comisiones que establece el Parlamento: por ejemplo, en la Comisión de Integración y Relaciones Exteriores, participa el diputado ecuatoriano Blasco Alvarado; en la Comisión de Asuntos Jurídicos, Armonización y Desarrollo Legislativo, participa la diputada Alexandra Vela en calidad de vicepresidenta; en la Comisión de Desarrollo Humano, Desarrollo Sustentable, Medio Ambiente y Lucha contra el Narcotráfico, se desempeña el diputado Guillermo Haro como presidente; en la Comisión de Asuntos Económicos, de Presupuesto y Contraloría de los Órganos del Sistema Andino de Integración, participa el diputado Carlos Torres; finalmente, el diputado Simón Ubilla es miembro de la Comisión de la Mujer, Infancia y Familia de los Pueblos Indígenas, Afroamericanos y de Defensa de los Derechos Humanos.¹³²

130 Este Foro ha sido ya institucionalizado. El primero se celebró el 15 de noviembre del 2001 en Bogotá, donde se suscribió el Acta Constitutiva y se establecieron como objetivos el de servir de instancia que promueva una mayor vinculación, cooperación y coordinación de estrategias legislativas y políticas para el análisis de temas de interés regional así como el afianzamiento del poder legislativo en el marco de la integración. El II Foro de presidentes de los Parlamentos Andinos se celebró en Quito, el 25 de abril de 2001; en esa ocasión se adoptaron una Declaración que contempla, entre otros puntos, la vigilancia y apoyo al estado de derecho en los países miembros y el apoyo al Ecuador en la definición de acuerdos políticos y sociales que aseguren su estabilidad política, económica y social.

131 Comentario formulado por Germán Astudillo en el Taller de Relaciones Ecuador-Comunidad Andina, organizado por la Academia Diplomática y FLACSO Sede Ecuador, Quito, 4 de mayo de 2001.

132 Acta del XIX Período Ordinario de Sesiones del Parlamento Andino, del 28 de noviembre a 1 de diciembre de 2001, Caracas.

Los temas prioritarios de la agenda del Parlamento Andino son las elecciones directas, el fortalecimiento de las comisiones y el desarrollo de un plan de acción que permita intervenir a las comisiones en las actividades de la Comunidad Andina.

La Corporación Andina de Fomento

En el ámbito de la cooperación financiera, el Ecuador ha recibido importantes desembolsos por parte de la Corporación Andina de Fomento (CAF). La presencia ecuatoriana ha sido permanente en la cúpula directiva de este organismo; así, desde 1968, fecha en que se fundó esa entidad, ha ocupado la presidencia por dos períodos: de 1982 a 1986, con José Corsino Cárdenas, y de 1987 a 1991, con Galo Montaña.

Durante la administración de Corsino Cárdenas, la CAF aprobó una nueva política de operaciones que le permitió ampliar su campo de acción y la consolidó como brazo financiero del proceso de integración andina y como una importante fuente de financiamiento para el desarrollo de los países accionistas. En este período, el capital autorizado se elevó de US\$ 400 a US\$ 1.000 millones. La CAF adoptó también, en esta etapa, la estrategia de participar en el cofinanciamiento de proyectos con el BID y el Banco Mundial, especialmente en el área de la producción y de los servicios. A su vez, comenzó a incursionar en el campo social, especialmente en el desarrollo rural integral, como administradora de fondos para proyectos financiados por otras instituciones. Durante este lapso, la CAF suscribió convenios de cooperación con el FIDA, con el Fondo OPEP y con el Programa Mundial de Alimentos.¹³³

Durante la administración de Galo Montaña Pérez, se ampliaron las operaciones de la CAF como resultado del respaldo dado por los presidentes andinos al esquema de integración subregional. De hecho, se decidió duplicar el capital autorizado de la CAF a US\$ 2.050 millones -Cumbre de Galápagos, 1989- y se tomó la resolución de invitar a otros países latinoamericanos a participar en su capital accionario -Acta de Caracas, 1991-. En-

133 Corporación Andina de Fomento. Disponible en www.caf.com [Consultada el 30 de agosto de 2001]

tre los acontecimientos relevantes de esta etapa, se encuentra el ingreso de México, que llega a convertirse en su primer socio extrarregional, al capital accionario de la Corporación, en 1990. También se dio inicio a la incorporación del sector privado a través de la suscripción de acciones de la serie "B" por parte de diversos bancos comerciales de la región andina.

Durante el período de Montaña la intensificación de actividades se reflejó en un aumento de la cartera de US\$ 192 millones a US\$ 853 millones y del patrimonio de US\$ 220 millones a US\$ 576 millones. En cuanto a la captación de recursos, la CAF recibió apoyo financiero importante de la banca multilateral, al acceder a nuevas líneas de crédito de mediano y largo plazo, principalmente del BID y de agencias oficiales de naciones como Alemania, Holanda y Japón. En este período, la Corporación también recibió el primer crédito sindicado de diversos bancos europeos y colocó la primera emisión privada de bonos en Japón.¹³⁴

Ecuador tiene también presencia en el Directorio, en donde, de los 12 directores, 10 son nombrados por los países andinos a razón de 2 por cada país. Ecuador tiene derecho a dos directores a pesar de que su participación accionaria y la de Bolivia son menores que el resto de socios subregionales. En términos relativos, el Ecuador es el país que más recursos ha obtenido de la CAF en proporción a su aporte de capital: a septiembre de 2000, su saldo era de 930 millones de dólares lo que representa 67 veces su participación accionaria.¹³⁵ Finalmente, la CAF es el segundo organismo multilateral de crédito con el cual el Ecuador mantiene la deuda más alta, que, a septiembre de 2001, alcanzaba a 1.018 millones de dólares frente a los 1.908, 2 que representa la deuda con el BID.¹³⁶

El Fondo Latinoamericano de Reservas

En lo referente a la participación en el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), cuyos orígenes se remontan a 1978, el Ecuador se ha beneficiado

134 Ibid.

135 Secretaría General de la Comunidad Andina, *Evaluación de la Participación del Ecuador en el Proceso de Integración Andino*, diciembre de 2000, pp. 38-51.

136 Diario El Comercio de Quito, Sección Negocios, martes 18 de diciembre de 2001.

sustancialmente sobre todo en los momentos de crisis económica. El objetivo del FLAR es el de ofrecer apoyo a los países que enfrentan desequilibrios en el sector externo de su economía a través de la concesión de créditos o garantías. El Ecuador ha sido uno de los países que más financiamiento ha obtenido del FLAR en los cuatro tipos de líneas de crédito que otorga: apoyo a balanza de pagos, liquidez, contingencia y reestructuración de deuda externa. Ha recibido préstamos por más de 500 millones de dólares y es el país que más ha utilizado los servicios del FLAR para apoyo en balanza de pagos en la década de los noventa. Se ha visto también beneficiado por la concesión de créditos con mayor facilidad que las otorgadas por el FMI o el BM.¹³⁷ El FLAR constituye el quinto organismo de crédito multilateral con el cual el Ecuador mantiene la deuda más alta, deuda que, a septiembre de 2001, llegaba a 188 millones de dólares.

De acuerdo con el Convenio Constitutivo los órganos de administración del Fondo son la Asamblea, el Directorio y la Presidencia Ejecutiva. La Asamblea de Representantes está constituida por los Ministros de Hacienda o de Finanzas o el correspondiente que señale el Gobierno de cada país miembro. Se reúne ordinariamente una vez al año y extraordinariamente cuantas veces sea necesario. Cada representante tiene derecho a un voto.

La Asamblea está integrada actualmente por:

Jacques Trigo Loubiere
Ministro de Hacienda de BOLIVIA
Juan Manuel Santos Calderón
Ministro de Hacienda y Crédito Público de COLOMBIA
Alberto Dent Zeledón
Ministro de Hacienda de COSTA RICA
Carlos Julio Emmanuel
Ministro de Economía y Finanzas de ECUADOR
Pedro Pablo Kuczynski Godard
Ministro de Economía y Finanzas de PERU y
Nelson José Merentes Díaz
Ministro de Finanzas de VENEZUELA

137 Secretaría General de la Comunidad Andina, *Evaluación de la Participación del Ecuador en el Proceso de Integración Andino*, diciembre de 2000. pp. 43-52.

El Directorio por otro lado, está conformado de la siguiente manera:

Roberto Guarnieri Cammilli
 Presidente de Directorio
 Juan Antonio Morales Anaya
 Presidente del Banco Central de Bolivia
 Miguel Urrutia Montoya
 Gerente General del Banco de la República de COLOMBIA
 Eduardo Lizano Fait
 Presidente del Banco Central de COSTA RICA
 Mauricio Yépez Najas
 Presidente del Banco Central del Ecuador
 Richard Webb Duarte
 Presidente del Banco Central de Reserva del Perú
 Diego Luis Castellanos
 Presidente del Banco Central de Venezuela

Convenio Simón Rodríguez

El Convenio Simón Rodríguez aborda principalmente las cuestiones referentes a los problemas sociolaborales de la integración subregional; da atención a temas como la coordinación de normas jurídicas laborales y de seguridad social, y la coordinación de políticas y cooperación entre las instancias competentes de los países miembros. Su estructura orgánica está conformada por la Conferencia de Ministros de Trabajo, una comisión de delegados y una secretaría de coordinación. Adicionalmente, pueden establecerse otros órganos según las necesidades.¹³⁸

En el caso del Ecuador, el tema del Convenio Simón Rodríguez lo lleva el Ministerio del Trabajo y Recursos Humanos a través de la Dirección de Asuntos Internacionales de esta cartera de Estado, que sirve, además, de secretaría y coordina las acciones del país en el marco de esta institución de la integración.

138 Convenio Simón Rodríguez de Integración Sociolaboral (Pico Mantilla 1992: 177-181).

Convenio Andrés Bello

El Convenio Andrés Bello, cuya Secretaría Ejecutiva se encuentra en Bogotá, tiene como propósito, entre otros, el de coordinar los esfuerzos de los países miembro en temas de educación, la ciencia y la cultura con el fin de ampliar los beneficios de la integración cultural a los habitantes de la subregión. El Convenio Andrés Bello actualmente no forma parte del Sistema Andino de Integración y se han incorporado a él otros países como Chile, Panamá y España. Actualmente este organismo cuenta con dos entidades especializadas que son el Instituto Internacional de la Integración, con sede en La Paz, y el Instituto Andino de Artes Populares IADAP, con sede en Quito. La función del primero es la de contribuir a la integración educativa, científica y cultural de los países miembros, en el área de caracterización y elaboración conceptual de dicho proceso.

A nivel nacional existen instancias de coordinación para el manejo de los temas del Convenio Andrés Bello, éstas son las secretarías nacionales que funcionan en cada Estado miembro y están constituidas por el Ministerio de Educación y el secretario nacional que designe el ministro. Tienen competencia sobre todos los asuntos relacionados con la organización del CAB. En el caso del Ecuador, está a cargo de la Dirección de Asuntos Internacionales del Ministerio de Educación, en la persona de la doctora Consuelo Feraud Morán.

Instituto Andino de Artes Populares (IADAP)

El IADAP, cuya sede como le hemos anotado está en Quito, tiene como objetivos: encontrar los mejores medios para utilizar la divulgación estética de las artes populares -las artes folclóricas en los niveles más altos de la cultura nacional y regional-, y coordinar una política de promoción y de estimulación de la creación artística a nivel de toda la región andina.¹³⁹ La función del IADAP por otro lado es la de contribuir a la integración en el área de las artes populares. Su directora del es la ecuatoriana Rosangela Adoum.¹⁴⁰

139 IADAP. Disponible en eliadap@interactive.net.ec [Consultada el 13 de octubre de 2001].

140 Convenio Andrés Bello de Integración Educativa, Científica y Cultural, (Pico Mantilla 1992: 143-155).

Convenio Hipólito Unanúe

El Convenio Hipólito Unanúe, cuya sede está en Lima, tiene por objeto el mejorar la salud humana en los países del área andina a través de la adopción de medidas destinadas a la solución de problemas como las enfermedades transmisibles y la desnutrición, y al trabajo en temas como el saneamiento ambiental, la protección materno infantil, la educación sanitaria, la contaminación ambiental y la salud ocupacional. Sus órganos de trabajo son la Reunión de Ministros de Salud del Área Andina -REMSAA-, el Comité de Coordinación, la Secretaría Ejecutiva y las comisiones asesoras.¹⁴¹ La contraparte nacional para el manejo de los temas del Convenio es la Dirección de Asuntos Internacionales del Ministerio de Salud Pública.

Los Ministros de Salud del Área Andina acordaron, a fines del año 2000, que los temas prioritarios para la agenda 2000-2002, incluirían el intercambio de experiencias en los procesos de reforma del sector salud, la salud sexual y reproductiva, la vigilancia epidemiológica y las nuevas tecnologías de comunicación en salud.¹⁴² La última reunión de Ministros de Salud del Área Andina se celebró en Quito el 21 y 22 de noviembre de 2001; la cita tuvo como objetivo principal la evaluación de los avances y las deficiencias en los procesos de reforma del sector salud de cada país. Se concluyó que las reformas en todos los países se caracterizaban por la utilización de los recursos en la creación de nuevos servicios antes que en el mejoramiento de los existentes.¹⁴³

Consejo Asesor de ministros de Economía, Finanzas, presidentes de bancos centrales y responsables de Planificación y Desarrollo Económico

Esta instancia tiene como objetivo la coordinación de las políticas macroeconómicas en los países de la subregión. Al interior de esta instancia, se han establecido metas comunes como el de alcanzar un déficit fiscal máximo del 3% del PIB o el de mantener tasas de inflación de un dígito.

141 Convenio Hipólito Unanue y Protocolo Adicional, (Pico Mantilla 1992: 157-175).

142 Resolución REMSAA XXII/361, XXII Reunión Ordinaria de Ministros de salud del Área Andina, Santiago de Chile 27 y 28 de noviembre de 2000.

143 Diario el Comercio, Sección A, viernes 23 de junio de 2001.

Comisión Andina de Juristas

La Comisión Andina de Juristas (CAJ) es una asociación internacional privada sin fines de lucro, que trabaja a partir de 1982 desde su sede institucional ubicada en Lima. Su acción regional andina (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) se traduce en la prestación de servicios jurídicos de interés público. Su misión es la de trabajar en favor del fortalecimiento del Estado de derecho y de las instituciones democráticas, en la perspectiva de colaborar para la efectiva vigencia de los derechos humanos.¹⁴⁴ El principal órgano de la Comisión Andina de Juristas es la Asamblea de Miembros, instancia donde participan varios juristas ecuatorianos como Julio César Trujillo, Oswaldo Hurtado Larrea, Nina Pacari y Alberto Wray.

Además de estas instancias formales de participación existen otras de carácter técnico, que son establecidas a medida que se avanza en el proceso de integración en determinadas materias.

Existen, por ejemplo, varios comités técnicos

- El Comité Andino de Turismo, donde participan delegados del Ministerio del Turismo y en calidad de asesores, dirigentes de las cámaras de turismo.
- El Comité Andino de Autoridades Ambientales donde participan delegados del Ministerio de Medio Ambiente.
- El Comité Andino de Autoridades de Migración, donde participan delegados del Ministerio de Gobierno, de la Dirección Nacional de Migración y de Cancillería que preside la delegación.
- El Comité Andino de Autoridades del Transporte Marítimo, donde participan delegados de la Dirección General de la Marina Mercante (DIGMER).
- El Comité Andino de Autoridades Aduaneras, donde participan las máximas autoridades de las direcciones de Aduanas de cada país, en el caso ecuatoriano es el Director Ejecutivo de la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE). Existe asimismo el Comité Técnico Aduanero donde participan los funcionarios técnicos de las direcciones de Aduanas de cada país.
- El Comité Andino de Ciencia y Tecnología donde participa el Direc-

144 Consulta en internet, sitio web de la Comisión Andina de Juristas (www.caj.org.pe)

tor Ejecutivo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

- El Comité Andino de Telecomunicaciones donde participa la máxima autoridad del Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL).
- En el caso de los órganos consultivos como el Consejo Consultivo Laboral Andino quienes han participado más activamente es la dirigencia de la Federación de Cámaras de Industriales del Ecuador y de la Cámara de Comercio de Quito.
- En el Consejo Consultivo Laboral Andino, la dirigencia de las organizaciones sindicales como la CEDOC y la CEOSL son las que han participado más activamente. Esta instancia, así como la anterior, funciona de manera más autónoma pero reciben el apoyo sobre todo de la Secretaría General para sus actividades.

Como se puede apreciar, el proceso de toma de decisiones al interior de la Comunidad Andina está altamente institucionalizado y los mecanismos de interacción de los diversos actores permiten que las demandas se planteen en cada instancia, sin embargo, la participación es eminentemente estatal por lo que se mantiene un déficit de participación ya que no todos los sectores encuentran vías para plantear sus intereses. En vista de ello, es necesario que dentro del punto de la agenda social se creen las instituciones y se perfeccione el trabajo de las instancias de la integración ya existentes.

Bibliografía

Abreu, Sergio

- 1998 “Dos Bloques ¿Qué tipo de integración?”, en *Comunidad Andina y Mercosur*, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia-Corporación Andina de Fomento, Bogotá.

Alegrett, Sebastián

- 1999 “La nueva institucionalidad andina”, en Revista *AFESE* N° 32, Quito.

Balassa, Bela

- 1980 *Teoría de la Integración Económica*, Unión Tipográfica Editorial Hispano-americana, México.

Banco Central del Ecuador

- 2001 Disponible en www.bce.fin.ec [Consultada el 27 de agosto de 2001]

Bonilla, Adrián

- 1998a “Difíciles afectos: multilateralismo e interdependencia en la región andina”, en Francisco Rojas Aravena, (ed), *Multilateralismo, Perspectivas Latinoamericanas*, Nueva Sociedad- FLACSO Chile, Caracas.
- 1998b “Identidades, conflicto y negociación entre Ecuador y Perú”, en *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, FLACSO-Nueva Sociedad, Caracas.
- 1999 “La integración binacional: construyendo un futuro común” (Comentario formulado en el I Foro Ecuatoriano Peruano, Lima 20 y 21 de octubre de 1999), en *Análisis Internacional* No. 17, julio-diciembre, Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI).
- 2001a Documento de discusión del Taller Ecuador-Perú del proyecto “Agenda de Política Exterior Ecuatoriana”, FLACSO-Academia Diplomática “Antonio J. Quevedo”, realizado el 16 de marzo, Quito.
- 2001b “Colombia, Estados Unidos y seguridad en los países andinos”, Ponencia presentada en el Seminario sobre Colombia en la Universidad de Davis, mayo del 2001, Davis, California.
- 2001c “Una agenda de seguridad andina a principios de siglo”, ponencia presentada en LASA, XXII International Congress, marzo de 2001, Miami.

Burbano de Lara, Felipe y De La Torre, Carlos

- 1989 *El Populismo en el Ecuador*, ILDIS, Quito.

Bustos, Guillermo y Montúfar, César

- 2001 “Entrevista a Germán Carrera Damas, El resurgimiento de un militarismo bolivarianista en la región andina”, en *Comentario Internacional*, N° 1, I semestre, UASB, Quito.

Cardoso, Fernando Henrique y Faletto, Enzo

- 1969 *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Cedeño, Andrés

- 1997 “Cambios y perspectivas de Venezuela dentro del Pacto Andino”, en Rita Gialcone ed, *Venezuela en la integración regional: mapa tentativo de sus perspectivas*, Asociación Venezolana de Estudios del Caribe, Nueva Sociedad, Caracas.

Comisión Andina de Juristas

- Disponible en www.caj.org.pe. [Consutada el 19 de octubre de 2001]

Comisión del Acuerdo de Cartagena

- 1997 *Texto Oficial Codificado del Acuerdo de Cartagena*, Octogésimo Período Extraordinario de Sesiones, Lima.

Comisión de la Comunidad Andina

- 1996 *Codificación del Acuerdo de Integración Subregional*.
 1997 *Codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino* (Acuerdo de Cartagena), Bogotá.
 1999 Decisión 458, Lineamientos de Política Exterior Común, *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena*, Año XV, Número 444, 1 de junio de 1999, Bogotá.

Comunidad Andina de Naciones (CAN)

- 1999 *Andean Community*, CD Informativo.
 2001 *Política Externa Común de la Comunidad Andina*. Disponible en www.comunidadandina.org. [Consutada el 30 de agosto de 2001]

Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores

- 2000 *Decisión 475, Directiva No.1 sobre la Política Exterior Común*, Lima, febrero 23 de 2000.
 2000 *Decisión 476, Directiva No.1 sobre la Política Exterior Común*, Lima, abril 27 de 2000.

Consejo Presidencial Andino

- 2001 *Acta de Lima*, Instrumento adoptado en el seno del XII Consejo Presidencial Andino
 2001 *Acta de Carabobo*, Instrumento adoptado en el seno del XIII Consejo Presidencial Andino.

Cox, Robert

- 1997 *Production, Power and World Order, Social Forces in the Making of History*, Columbia University Press, New York.

Dábene, Olivier

- 1999 “La defensa de la democracia como agenda de política exterior común en la Comunidad Andina”, en *Hacia una política exterior de la Comunidad Andina*, Secretaría General de la Comunidad Andina, Cooperación Regional Francesa, Bogotá.

De Canmargo, Sonia

- 1998 “Orden mundial, multilateralismo, regionalismo. Perspectivas clásicas y perspectivas críticas”, en Francisco Rojas Aravena (ed), *Multilateralismo, Perspectivas Latinoamericanas*, Nueva Sociedad- FLACSO Chile, Caracas..

Fairle Reinoso, Alan

- 1999 “El Perú y la integración andina”, en Marco Romero, *Integración Andina y Participación*, Asociación Latinoamericana de Asociaciones de Promoción, ALOP, Quito.

Franco, Andrés

- 1999 “Una aproximación a las prioridades de política exterior de los países miembros de la Comunidad Andina”, en *Hacia una Política Exterior Común de la Comunidad Andina*, Secretaría General de la Comunidad Andina, Cooperación Regional Francesa para los Países Andinos, Bogotá.

Forman, Alicia

- 1996 *Cooperación política e Integración Latinoamericana en los 90's*, Nueva Serie-FLACSO, Santiago de Chile.

Gialcone, Rita

“Del libre comercio a la integración regional: Venezuela dentro de las tendencias hemisféricas actuales”, *Venezuela en la integración regional: mapa tentativo de sus perspectivas*, Nueva Sociedad, Caracas.

Gobierno de la República del Perú, Sector Relaciones Exteriores

- 1998 “Informe de Gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, año 1998”, Lima.

Graham, Allison

- 1989 “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos”, en Luis Francisco Aguilar, *La Hechura de las Políticas*, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México.

Hardy Toro, Alfredo

- 2001 “Diplomacia venezolana en Washington”, Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela. Disponible en www.mre.gov.ve . [Consultada en 1 de septiembre de 2001]

Hey, Jeanne

- 1994 “Compliance, Consensus and Counterdependence: Foreign Policy in Ecuador”, *International interactions*, Vol. 19, No. 3, Gordon and Breach Science Publisher S.A, Boston.

Icaza, José Luis

- 2001 “Integración andina y dolarización: algunas reflexiones sobre el caso Ecuador”, en *La Dolarización en el Ecuador, Efectos sobre el comercio andino*, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima.

Instituto Andino de Artes Populares (IADAP)

- 2001 Disponible en eliadap@interactive.net.ec [Consultada el 13 de octubre de 2001]

Isacson, Adam

- 2001 Ponencia presentada en la Escuela Superior de Administración Pública, Santa Fe de Bogotá, junio del 2001. Disponible en: www.derechos.org [Consultada el 4 de juni de 2001]

Jacobson, Harold, Reisinger, Harold y Mathers, Todd

- 1997 “National Entanglements in International Governmental Organizations”, en, Paul Diehl, *The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.

Keohane, Robert

- 1988a *Después de la Hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- 1988b “International Institutions: can interdependence work?”, en *Foreign Policy*, Spring, Vol. IV.

Keohane, Robert y Nye, Joseph

- 1988 *Poder e Interdependencia: la política mundial en transición*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Kornblith, Miriam

1994 “La crisis del sistema político venezolano”, en *Nueva Sociedad*, No. 134, noviembre-diciembre, editorial Texto, Caracas.

Kratochwil, Friedrich y Ruggie, John Gerard

1997 “International Organization: The State of Art”, en, Paul Diehl, *The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World*, Lynne Rienner Publishers, Boulder Colorado.

Laserna, Roberto

1996 *Veinte juicios y prejuicios sobre coca-cocaína*, Clave Consultores, La Paz.

Ley de Sustancias Estupefacientes y Sicotrópicas

2001 Corporación MYL, Quito.

Lenin, Vladimir Ilich

1977 *El Imperialismo, fase superior del capitalismo*, Editorial Progreso, Moscú.

Maldonado, Héctor

1999 *30 Años de Integración*, Secretaría General de la CAN, Lima.

Messmer, Fernando

“Bolivia: continuidad democrática, estabilidad económica e inserción internacional”, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia. Disponible en www.rree.gov.bo, [Consultada el 17 de agosto de 2001]

Mestas, Alberto José

1999 “Venezuela. Participación de la sociedad civil en los procesos de integración”, en Marco Romero, *Integración Andina y Participación*, Asociación Latinoamericana de Asociaciones de Promoción ALOP, Quito.

Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador

2001 *Evaluación de la Participación del Ecuador en la Comunidad Andina de Naciones*, Documento elaborado para conocimiento del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones, COMEXI, 8 de Febrero del 2001, Quito.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia

1997 “Memoria Institucional, Gestión 1993-1997”, La Paz.

2001 Disponible en www.rree.gov.bo [Consultada el 17 de agosto de 2001]

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia

2001 *Diplomacia por la Paz*, Disponible en www.minrelext.gov.co [Consulta realizada el 11 de mayo de 2001]

2001 *Agenda Internacional 1998-2002*. Disponible en: www.minrelext.gov.co [Consultada el 11 de mayo de 2001]

Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador

1997 *Informe a la Nación 1996-1997*, Tomo I, Quito.

1998 *Plan Nacional de Derechos Humanos en cinco idiomas*, Quito.

1980 Carta de Conducta de Riobamba

2000a “Informe del Seminario de la Comunidad Andina sobre Derechos Humanos”, 23 y 24 de agosto del 2000, Dirección General de Derechos Humanos, Quito.

2000b Informe del Seminario de la Comunidad Andina sobre Derechos Humanos, Dirección General de Derechos Humanos, 23 y 24 de agosto, Quito.

2000c Ayuda memoria sobre el Ecuador en la Comunidad Andina, Dirección General de Integración, 19 de octubre, Quito.

2001 *Diplomacia para el Desarrollo*, No. 1, Acción Global, abril, Quito.

2001 Boletín de Prensa: Ecuador en la cita Presidencial Andina, junio, Valencia, Venezuela.

2001 Discurso pronunciado por el Presidente de la República Doctor Gustavo Noboa Bejarano en el XIII Consejo Presidencial Andino, Valencia, Venezuela, 23 y 24 de junio del 2001.

2001 “Informe de Relaciones Económicas Ecuador-Bolivia, junio”, Dirección de Promoción Económica, Quito.

2001 *Diplomacia para el Desarrollo*, No. 3, Derechos Humanos, julio, Quito.

2001 “Informe sobre la Situación de los Refugiados en el Ecuador, agosto”, Dirección General de Derechos Humanos,

Quito.

Moncayo, Edgar

1999 *Las relaciones externas de la Comunidad Andina*, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima.

Montaño, César

2000 “Relaciones entre la Comunidad Andina y la Unión Europea”, *Revista AFESE*, Nro. 35 mayo, Quito.

Montúfar, César

2001a “El Ecuador y el Plan Colombia”, en *Comentario Internacional*, Número 1, I semestre, UASB, Quito.

2001b “Antiterrorismo y región andina”, *Diario El Comercio*, 3 de octubre del 2001

Moon, Bruce

1983 “The Foreign Policy of the Dependent State”, *International Studies Quarterly*, Vol. VI, Boston

Pardo, Víctor

1998 “Trabajadores e Integración: la experiencia andina”, en Juan Pablo Rodríguez ed, *Comunidad Andina y Mercosur*, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia-Corporación Andina de Fomento, Bogotá.

Pico Mantilla, Galo

1992 *Tratados y Convenios de la Integración*, Artes Gráficas, Quito.

Pinto, Carolina

1999 “Bolivia: participación en la integración andina”, en Marco Romero ed, *Integración Andina y Participación*, Asociación Latinoamericana de Asociaciones de Promoción ALOP, Quito.

Ramírez, Socorro y otros

1999 “Colombia y Venezuela: proyección internacional y relación bilateral”, en Socorro Ramírez y José María Cárdenas, *Colombia-Venezuela, Agenda Común para el siglo XXI*, Grupo Académico Binacional, Tercer Mundo, Bogotá.

Repetto, Fabián

“La Política Social: ¿una asignatura pendiente?”, en Juan Pablo Rodríguez ed, *Comunidad Andina y Mercosur*, Mi-

nisterio de Relaciones Exteriores de Colombia-Corporación Andina de Fomento, Bogotá.

Reunión Ministerial entre la Comunidad Andina y la Unión Europea

2001 Comunicado de Prensa Conjunto, 28 de marzo, Santiago de Chile.

Romero, Marco

1999a *Integración Andina y Participación*, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción ALOP, Quito.

1999b “La Comunidad Andina: Entre la crisis y la falta de identidad”, en *Ecuador Debate* No. 47, Centro Andino de Acción Popular, Quito.

2001 “Integración andina en el contexto de la crisis subregional”, *Comentario Internacional*, N° 1, I semestre, UASB, Quito.

Russel, Roberto

1990 *La Agenda Internacional en los años 90*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Sanjuán, Ana María

1999 “Venezuela a finales del siglo XX”, en Socorro Ramírez y José María Cárdenas, *Colombia-Venezuela, Agenda Común para el siglo XXI*, Grupo Académico Binacional, Tercer Mundo, Bogotá.

Schuldt, Jurgen

2001 “Una posición crítica sobre la dolarización del Ecuador”, en *La Dolarización en el Ecuador, Efectos sobre el comercio andino*, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima.

Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI),

2000 *Preferencias Recibidas por el Ecuador del Perú en el Programa de Liberación de la Comunidad Andina*, Montevideo.

Secretaría General de la Comunidad Andina

1999a “Informe de Incumplimientos al Ordenamiento Jurídico de la CAN”, octubre, Lima

1999b *Hacia una Política Exterior Común de la Comunidad Andina*, Lima.

- 2000a *El Futuro de la Integración Política Andina: Reflexiones de la Secretaría General*, febrero, Lima.
- 2000b *Evaluación de la Participación del Ecuador en la Comunidad Andina*, febrero, Lima.
- 2000c *Evaluación de la Participación del Ecuador en el Proceso de Integración Andino*, diciembre, Lima.
- 2000d *Situación Actual de la Comunidad Andina*, agosto, Lima.
- 2001a *Resolución 528, Criterios y Pautas para la Formulación de la Política Exterior Común*, julio, Lima.
- 2001b *Indicadores Mensuales de la Comunidad Andina*, Lima.
- 2001c “Informe sobre la Evolución del Proceso de Integración 1969-1999”, Lima.
- 2001d *La Dolarización en Ecuador: Efectos sobre el Comercio Andino*, Lima.
- Secretaría General de la Comunidad Andina y Programa de Cooperación Andina a Bolivia,
- 2001 *Integración y Supranacionalidad*, Lima.
- Verdesoto, Luis y Ardaya, Gloria
- 1997 *Inventando la representación*, ILDIS, Quito.
- Viotty y Kauppi
- 1987 *International Relations Theory*, Macmillan Publishing Company, New York.
- Wagner, Allan
- 1999 “Una conceptualización de las relaciones políticas externas de la Comunidad Andina”, en *Hacia una política exterior de la Comunidad Andina*, Secretaría General de la Comunidad Andina, Cooperación Regional Francesa, Bogotá.
- 2001 “La seguridad en la agenda de cooperación política sudamericana”, en *Comentario Internacional*, N° 2, II semestre, UASB, Quito.
- Yépez, Fernando
- 2001 *Política Internacional del Ecuador en el Siglo XXI*, AFESE, Artes Gráficas.

La relaciones multilaterales del Ecuador: Organización de las Naciones Unidas Organización de Estados Americanos

Marcelo Núñez S.

Introducción

El comienzo del nuevo siglo y del nuevo milenio -como también el cambio dramático que ha vivido la humanidad, fundamentalmente en la última década del siglo pasado- han contribuido decididamente a un replanteamiento de la agenda de política exterior del Ecuador en lo relativo a sus relaciones con el resto del continente y con el mundo a través de la Organización de Estados Americanos y de las Naciones Unidas, respectivamente. La formulación de una agenda de política exterior debe partir de un análisis, basado en las herramientas que brindan las teorías de relaciones internacionales, del tipo de vínculos que mantiene el Ecuador con estos organismos para, sobre esta base, determinar y jerarquizar los posibles temas de la agenda.

La desaparición del sistema bipolar, que caracterizó las relaciones internacionales durante la segunda mitad del siglo XX, ha dejado al descubierto nuevas interrogantes relativas al rumbo que tomarán las relaciones internacionales en este nuevo siglo. Estas nuevas circunstancias, a su vez, exigen que el Ecuador redefina su agenda a fin de proteger sus propios intereses dentro del marco latinoamericano, hemisférico y mundial. En vista de que la formulación de una agenda de este tipo enfrenta retos generados fundamentalmente por un sistema internacional aún en transición, son las teorías

* Convenio Andrés Bello de Integración Educativa, Científica y Cultural, (Pico Mantilla 1992: 143-155).

de relaciones internacionales las llamadas a orientar la tarea de definición de sus diversos puntos, más aun cuando todavía no se avizora el tipo de regímenes e instituciones que podrán tomar el lugar dejado por el bipolarismo.

Por todo ello, una de las tareas más importantes de este trabajo de investigación es la de contribuir con un análisis de carácter político -enmarcado, por supuesto, dentro de las posibilidades que el contexto académico brinda-, a partir del cual se podrán identificar alternativas, en función de los requerimientos actuales del Ecuador, para plasmarlas en objetivos y temas de la agenda de política exterior correspondiente. Por otra parte, no puede desconocerse que el establecimiento de una agenda de política exterior ecuatoriana frente a la ONU y la OEA está atravesado, en todos sus puntos, por las relaciones que el país mantiene con los Estados Unidos, relaciones que por cierto son de vital importancia para la seguridad no sólo del Ecuador, sino de la región en su conjunto.

Ahora bien, si es cierto que el Ecuador necesita replantear su agenda de política exterior, no es menos cierto que los hechos sociales, políticos y económicos que empujan dicho replanteamiento también afectan a los organismos internacionales con los cuales el país se relaciona. En otras palabras, las Naciones Unidas y la OEA se insertan dentro de la misma dinámica y por ende se cuestionan a sí mismas y replantean sus agendas de cara a los retos que la política internacional impone en estos momentos. Este replanteamiento de la ONU y la OEA empata con la aspiración del Ecuador por integrarse en la economía mundial y a las grandes corrientes de intercambio económico, cultural, político y social. Por ello, teorías como la realista o la teoría de la interdependencia compleja facilitan el análisis de estas aspiraciones y ayudan a determinar como se deben estructurar los intereses del país dentro del concierto internacional.

A ello debe agregarse que, al examinar la historia de las relaciones internacionales, se aprecia que hace no más de 10 o 15 años la mayor parte de las ideas y perspectivas que orientaban el diseño de políticas en el ámbito internacional, se basaban con frecuencia en pensamientos de orden dogmático que fracasaban en la medida que pretendían ser absolutos. Hoy por hoy, las ciencias sociales, como el derecho internacional y las diferentes teorías de relaciones internacionales, buscan tener una práctica investigativa pluralista y abierta que permita entender la complejidad sobre la cual los países basan su intercambio político, social, económico y cultural.

Bajo dicha óptica, las relaciones del Ecuador con la ONU y con la OEA son congruentes con los procesos de integración y con la inserción que los países latinoamericanos buscan en dichos organismos. Sin embargo, tampoco pueden ignorar, como ya hemos señalado, el tamiz que constituye Estados Unidos como eje del relacionamiento hemisférico, más aún cuando la debacle ideológica, política y económica que experimentó la ex-Unión Soviética, ha significado su resurgimiento hegemónico; si bien en algún momento, y en especial en los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, se buscaron alternativas de relacionamiento e integración contestatarias frente al dominio capitalista, éstas finalmente se mostraron ineficaces e inviables.

En la actualidad, el surgimiento de nuevos conflictos que antes parecían haber sido superados -problemas de xenofobia, nacionalismos a ultranza, conflictos étnicos, religiosos y problemas medio ambientales- requieren un cambio radical de visión con respecto a esquemas como Este-Oeste y Norte-Sur para dar lugar a la formulación de nuevos paradigmas que hagan inteligible el nuevo orden internacional, todavía confuso y turbulento, y que permitan diseñar una estrategia ecuatoriana frente a su horizonte internacional. Por otra parte, la idea de prosperidad y seguridad humana que se busca hacer realidad sobre la base de una nueva agenda de política exterior, debe tomar en cuenta la globalización del entorno internacional. En una era de creciente conflicto e incertidumbre, la capacidad de situarse críticamente en un contexto cambiante es de suma importancia: no será posible encontrar alternativas o soluciones a los problemas del Ecuador si primero no se entiende al medio concreto con el que el país tiene que relacionarse. Solo de esta manera se podrá materializar una agenda de política exterior acorde a los tiempos de cambio que vive la humanidad en los actuales momentos.

El problema

La pregunta central, a partir de la cual se desarrollará la propuesta de investigación en torno a las relaciones que mantiene el Ecuador frente a la Organización de las Naciones Unidas como también frente a la Organización de los Estados Americanos, tendría que ver con la manera en que, desde las teorías realista y de la interdependencia compleja, se podría formular la agen-

da de política exterior ecuatoriana. Con miras a responder esta pregunta será necesario analizar los intereses de estos dos regímenes internacionales para luego confrontarlos con los intereses ecuatorianos.

Frente al giro que tomaron las relaciones de orden internacional, fundamentalmente en estos últimos diez años debido a la caída de la ex-Unión Soviética y el consecuente fin de la Guerra Fría que colocó a los Estados Unidos como el vencedor indiscutible del antiguo enfrentamiento bipolar, los intereses externos del Ecuador se vieron alterados sorpresivamente por el desarrollo de un nuevo escenario de relaciones internacionales que dichos acontecimientos perfilaron.

Por otra parte, durante cincuenta años y como resultado de la pérdida territorial, la agenda ecuatoriana había estado centrada fundamentalmente en equilibrar, en los foros multilaterales, el balance de poder frente al Perú. Este era el tema que, en orden de jerarquía, ocupaba el primer lugar dentro de los intereses internacionales del Ecuador. Luego de la guerra del Cenepa y la consiguiente firma de la paz con el Perú, el país se ve en la necesidad de reorganizar su agenda de política exterior: frente a los escenarios de política multilateral su interés máximo ya no podía ser la reivindicación territorial sino el desarrollo y la cooperación dentro de los parámetros de la globalización.

Ahora bien, existen principios rectores que un país vulnerable como el Ecuador ha sostenido siempre: el no uso de la fuerza y la autodeterminación de los pueblos, que implican la no intervención en los asuntos internos de los Estados. Sin embargo, en la actualidad estos principios ya no responden a la búsqueda de solución para el problema fronterizo, largamente planteado ante la ONU y ante la OEA, sino a nuevas necesidades e intereses: el desarrollo económico y social.

Con respecto a los organismos internacionales, habría también que observar cuáles son los intereses que tienen dentro de su respectivo ámbito de influencia frente al Ecuador, para saber hacia dónde debe dirigirse la propuesta de política exterior ecuatoriana. Solamente así podremos concretar un documento que sirva de guía para el establecimiento de las prioridades del Ecuador frente a su entorno multilateral.

Antecedentes

En la preparación de la presente propuesta de tesis me permito colocar como antecedentes aquellos hechos que hacen alusión a la manera en que las relaciones del Ecuador se desarrollaron frente a la ONU y la OEA a partir de 1945. En tal sentido, como ya lo he señalado, es necesario analizar tanto la ONU como la OEA desde los medios que nos brindan el realismo y la interdependencia que detallan, de una mejor manera, los intereses que persiguen los actores principales de las relaciones internacionales que no son otros que los Estados.

La premisa de la que parten los realistas es que los estados se caracterizan por ser unidades coherentes que entablan una lucha por el poder. La Organización de las Naciones Unidas -que nació en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, en las conferencias de Yalta de 1944 y de Postdam de 1945- es, en este sentido, un régimen internacional formado por estados y de carácter esencialmente político, cuyo propósito fue, en primera instancia evitar la posibilidad de una nueva conflagración de carácter mundial y no el construir un sistema internacional basado en el derecho y en los principios de equidad y justicia; principios que su antecesora, la Liga de las Naciones, había establecido como pilares dentro de una lógica idealista, predominante en los años inmediatamente posteriores a la Primera Guerra Mundial. Así concebida la ONU por los estados que salieron victoriosos tras la Segunda Guerra Mundial es oficialmente establecida el 26 de junio de 1945.

Desde su fundación, la ONU se ha caracterizado por priorizar los temas de paz y seguridad, lo cual, desde una perspectiva realista, tiene sentido en vista de que su papel primordial es ser un instrumento para que los estados que son miembros expresen y canalicen sus intereses y su poder. En tal sentido, se puede decir que las Naciones Unidas facilitan la dinámica de los estados y se estudia muy bien desde la perspectiva realista, que nos permite una elaborada descripción de lo que es un Estado y de sus necesidades. Toda la estructuración de las Naciones Unidas ha obedecido a este espíritu de carácter realista que le da forma, puesto que a partir del poder de los estados, que en ella se hallan representados, regula una serie de objetivos de la más diversa índole tales como paz, seguridad, cooperación, desarrollo y defensa de los derechos humanos; dentro de ellos son predominantes, por su propia naturaleza de orden realista, los temas de paz y seguridad.

Así entendida la Organización de las Naciones Unidas, el poder de los estados representados en ella se expresa a través del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General, en donde el tema de seguridad domina la agenda.

Siguiendo esta misma línea, pero ya en el plano hemisférico, se puede apreciar claramente que, con la adopción de la Carta de la Organización de los Estados Americanos en 1948, se institucionalizó el sistema interamericano que los países del hemisferio habían venido desarrollando desde el siglo XIX y cuyo motor principal sigue siendo Estados Unidos. La OEA no ha sido inmune a los avatares de los cambios políticos a nivel regional y mundial y, aunque la totalidad de las llamadas relaciones hemisféricas comprenden el conjunto de las relaciones multi y bilaterales entre los estados latinoamericanos (estos es, entre actores latinoamericanos y de éstos con actores estadounidenses y con otros del sistema global), son las relaciones con Estados Unidos las que determinan la esencia misma del sistema interamericano. Así, a partir de la Segunda Guerra Mundial, los estados latinoamericanos han carecido de la suficiente capacidad para ejercer un grado significativo de iniciativa de política exterior. En consecuencia, han sido las decisiones y acciones de Estados Unidos las que han definido de hecho la agenda de la OEA y la dinámica de temas tales como la seguridad hemisférica, desarrollo o comercio.

Esta visión hegemónica, en la década de los años 80, puso en serios aprietos la legitimidad de la OEA como un canal óptimo a través del cual los países de la región podían arreglar sus controversias. Más aún, en la guerra de las Malvinas, se evidenció el poder hegemónico de Estados Unidos al violar uno de los pilares sobre los cuales descansaba la seguridad hemisférica establecida en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) al volver, por tanto, obsoletas las bases del Sistema Interamericano de Seguridad Hemisférica.

Ahora bien, si fueron los Estados Unidos quienes debilitaron en su momento a la OEA, son ellos mismos quienes en los actuales momentos han permitido su revitalización, fundamentalmente, desde la década de los años noventa, debido a factores clave como el fin de la Guerra Fría, el auge del multilateralismo, el ingreso de Canadá al seno la OEA, el replanteamiento del tema de seguridad hemisférica -al no existir ya la amenaza del comunismo- y, por último, el impulso dado a la OEA a través de las cumbres de las Américas.

La actual agenda de la Organización de Estados Americanos responde al trabajo realizado durante las cumbres: el plan de acción de la Cumbre de Miami de 1994 señala 12 puntos que debe atender la OEA; de ellos, los más importantes hacen referencia al libre comercio y a la democracia; en la Cumbre de Santiago de 1998, se dio énfasis a la educación y, en la de Québec de 2001, se insistió en temas como la democracia, la lucha contra el narcotráfico, la lucha contra la corrupción, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y la defensa del medio ambiente, entre los más importantes.

Sin embargo y aunque el sistema de la OEA está siendo revitalizado, se puede concluir de todo lo expuesto que, al igual que la ONU, la OEA es un régimen internacional que representa los intereses de los estados que forman parte de ella. A más de ser un sistema de orden realista, se caracteriza porque en él existe un peso hegemónico que ha dado estabilidad a la región.

En definitiva, se podría afirmar que la OEA no llega a este nuevo siglo y milenio como la institución debilitada de hace más de 10 años, puesto que, de una parte, es el único foro de encuentro y diálogo continental entre los países de América Latina, el Caribe, Canadá y Estados Unidos y, de otra parte, ha ganado un espacio importante en materia de democracia y derechos humanos y ha dado pasos significativos para ser más eficiente en sus actividades de cooperación y concertación hemisférica.

Objetivos e hipótesis

Teniendo presente que nuestro propósito es identificar, en primer lugar, los temas que deben formar parte de la agenda de política exterior del Ecuador frente a las Naciones Unidas y frente a la Organización de Estados Americanos y, en segundo lugar, proceder a jerarquizarlos, debemos comenzar por establecer que el interés primordial de los estados es su supervivencia dentro de un sistema anárquico, por lo cual, aquellos temas que coadyuven a esta supervivencia deberán constituir el eje principal de la agenda y, en torno a ellos, se organizarán aquellos otros que el Estado considere necesarios tratar en su relacionamiento internacional.

Entre los primeros temas de la agenda ecuatoriana están la paz y la seguridad; sólo una vez que éstos hayan sido debidamente delineados y que

estén garantizados, se podrá pasar a tratar puntos como la cooperación y el desarrollo. En definitiva, lo que debe buscar el Ecuador es la acumulación de poder necesario para asegurar su supervivencia, para proceder luego a incluir otros temas, siempre subordinados a la paz y seguridad

Ahora bien, según la teoría de la interdependencia compleja, planteada fundamentalmente por Keohane y Nye, lo que se busca en las relaciones internacionales es la existencia de efectos recíprocos; en tal sentido esta teoría es más aplicable al relacionamiento hemisférico puesto que a ese nivel se pueden hallar una serie de intercambios mutuos entre los estados americanos en donde tanto las ventajas como las desventajas son de doble vía. Así, por ejemplo, el Ecuador mantiene una relación de interdependencia con Colombia en lo referente al intercambio de materias primas, productos alimenticios y textiles. En el caso de la ONU, la teoría de la interdependencia compleja ayudaría a clarificar cómo se reglamentan organizaciones de este tipo y cómo se identifican sus actores y nos ayudaría a localizar en qué lugar circula el poder. Este tipo de análisis nos permitiría definir parámetros para temas importantes dentro de la interdependencia, como son el bienestar y la cooperación.

Desde esta perspectiva, creemos que la ONU se maneja bajo relaciones de poder; su agenda es resultado de una lógica de orden realista en la cual los intereses de cinco grandes estados determinan la forma en que se incluyen los temas de paz y seguridad y la manera en que los demás estados que integran la organización deben asumirlos. También creemos que el Ecuador, como Estado vulnerable, busca, para garantizar su supervivencia y maximizar su seguridad, establecer vínculos con el poder representado en la ONU. En el ámbito regional, las relaciones entre los estados tienen también como sustento una perspectiva realista a la que se suma la interdependencia compleja; esta última se evidencia en temas de interdependencia económica que mantenemos con el resto de países del continente y, fundamentalmente, con Colombia. Por último, y teniendo en cuenta que las relaciones hemisféricas están atravesadas por la interdependencia, creemos que existen límites tanto como beneficios de este tipo de relación que deben tomarse en cuenta a la hora de definir la agenda ecuatoriana frente a la OEA.

Reforma y nuevo rol de las Naciones Unidas

Al formarse las Naciones Unidas después de la Segunda Guerra Mundial, se buscó por todos los medios, estructurar un programa de acción a través del cual se evitase que los dramáticos hechos de dicha guerra se repitiesen. Por ello, las Naciones Unidas definieron su agenda bajo tres temas básicos: paz, seguridad y desarrollo, temas que se hallan presentados en el capítulo I de los propósitos y principios de la Carta de la ONU.

Esta agenda tiene, en la actualidad, más de cincuenta años y amerita una revisión pues la diversidad de acontecimientos que han modificado la dinámica de las relaciones internacionales lo exigen así. Sin embargo, tal revisión no puede llevarse a cabo ni producir una reforma realmente significativa si no se estudia detenidamente la forma en que circula el poder a través de las distintas instancias del organismo. Es importante, por tanto, tratar las funciones relativas a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y a sus relaciones recíprocas. A continuación se resumen algunas propuestas básicas para lograr esta reforma; ellas, sin embargo, están condicionadas a la capacidad de convocatoria y a la voluntad política requeridas, así como al rechazo de la intimidación económica y otras formas de coerción.

Afianzamiento de la Asamblea General

Ningún otro organismo público de deliberación y con facultad de decidir tiene tantas autoridades constitucionales totalmente inertes. Las Naciones Unidas “atiende” categóricamente al Consejo de Seguridad e impide que la mayoría y la Asamblea General actúe como lo que es en la legislación internacional: el órgano político superior generador de normas y decisiones. No se logrará mucho si la mayoría no toma como suyos la exploración, el reconocimiento y la puesta en marcha de cada instancia de autoridad y poder efectivo que confiere el derecho internacional a la Asamblea General.

La concepción tradicional de que el Secretario General es “solamente el servidor del Consejo de Seguridad” constituye una renuncia inaceptable de la responsabilidad que éste tiene frente a la Asamblea General y, por tanto, frente al conjunto de miembros de la Organización de Naciones Unidas.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, se hace indispensable contar con un programa para revitalizar la Asamblea General y aumentar la eficiencia de su labor. Sería necesario adoptar por lo menos las siguientes medidas (Roberts y Benedict 1996):

- Reconocer que constreñir los calendarios anuales de trabajo de la Asamblea General y del ECOSOC no sólo reduce la eficiencia de ambos órganos, sino que constituye un excelente mecanismo para que una minoría domine a las Naciones Unidas. Nunca será posible “racionalizar” y “modernizar” el trabajo de los dos órganos mientras se consideren sacrosantos los calendarios existentes. Se debe adoptar formalmente en la Asamblea General el principio de que ambos calendarios deben estar abiertos durante todo el año y se debe solicitar a profesionales de la gestión legislativa que estudien cómo ajustar el volumen de actividades. Se debe contar, además, con los recursos financieros y humanos necesarios para facilitar esta acción.
- Usar más eficientemente las posibilidades que ofrecen los medios modernos de comunicación con el fin de facilitar y coordinar el trabajo de la Asamblea General y del ECOSOC y para permitir que los miembros que no estén físicamente presentes puedan seguir los debates y participar en ellos desde sus respectivos países.
- Restituir la habilitación del personal de la Secretaría para realizar análisis político; esto permitiría a las Naciones Unidas y a la Asamblea General cumplir con las disposiciones de la Carta de ejercer la conducción global en materia de orientación económica. Uno de los argumentos para eliminar personal de la Secretaría ha sido la mediocridad de su desempeño, que evidentemente deberá ser superada. Sin embargo, la reducción de puestos de trabajo solamente redundaría en la reducción de lo que queda de la fuerza de la organización mundial.
- Los países en desarrollo, con el apoyo y la colaboración de los países desarrollados interesados, deben exigir que la Asamblea

General reafirme su interés y su participación en el mantenimiento de la paz, la seguridad y los asuntos humanitarios, particularmente cuando éstos atañen de forma exclusiva a situaciones en países individuales y no a las tradicionales situaciones de conflicto armado entre estados.

- La Asamblea General debe solicitar al Consejo de Seguridad que designe representantes para un grupo de trabajo conjunto que institucionalice las consultas entre los presidentes de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad.
- Debe también solicitar al Consejo de Seguridad que remita sus propuestas y consultas de manera detallada y establecer un sistema permanente de envío de informes al conjunto de los miembros. Este sistema debería manejar, con los países de la región donde se esté aplicando la medida y mientras duren las operaciones, la información que de forma transparente se proporcione acerca del establecimiento, el mandato, la conducción y la finalización de operaciones para el mantenimiento de la paz, incluidas consultas específicas con los efectivos que participan.
- La Asamblea General debe tomar la decisión de que la Comisión Especial sobre la Carta y el fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas, en consulta con la Sexta Comisión, prepare una declaración de principios generales y pautas para las decisiones de las Naciones Unidas sobre acción internacional en situaciones internas graves. En esta Declaración deberán estar incluidos los mecanismos para que la Asamblea General pueda de llamar la atención del Consejo de Seguridad cuando tales situaciones lo ameriten, conforme al Artículo 11.3.
- La Asamblea General debe asumir la responsabilidad en la determinación de políticas en materia humanitaria. Para ello debe establecer un mecanismo que cuente con un limitado, pero representativo número de miembros y con la participación de órganos y programas de las Naciones Unidas relacionados con los diver-

sos aspectos de la asistencia humanitaria; por medio de invitaciones, podría incluir también a otros participantes de los principales países involucrados así como a las organizaciones regionales pertinentes, para discutir la naturaleza de la crisis y la asistencia humanitaria a suministrarse. En este tema, se debería encontrar los canales adecuados para obtener los puntos de vista y las reacciones de las poblaciones directamente afectadas. Una vez establecido dicho mecanismo, la Asamblea actuaría a partir de sus recomendaciones y enviaría sus decisiones al Consejo de Seguridad para la consideración y para que se tomen las medidas que correspondan.

- La Asamblea General debe establecer un grupo intergubernamental de especialistas de alto nivel para estudiar las causas de las crisis y las emergencias complejas y extraer conclusiones sobre su tratamiento, con el fin de asegurar que se establezcan las estructuras y los mecanismos apropiados para mejorar la respuesta de las Naciones Unidas. Este grupo deberá hacer recomendaciones sobre políticas, funcionamiento, e instituciones que correspondan y sobre la forma en que las Naciones Unidas deberían abordar las emergencias en el futuro para lograr un acercamiento más democrático, amplio y desmilitarizado.
- La Asamblea General debe asimismo propiciar un estudio conjunto con las organizaciones regionales y subregionales sobre las medidas necesarias para fortalecer la capacidad de prever, mediar y, cuando sea necesario, intervenir en situaciones que requieran asistencia humanitaria en las diversas regiones.

Democratización del Consejo de Seguridad

La transformación gradual del Consejo de Seguridad en un instrumento para justificar y/o imponer las orientaciones políticas y preferencias de un puñado de miembros permanentes es contraria al espíritu mismo de la Carta, la cual en su artículo 24 declara que el Consejo actúa a nombre del conjun-

to total de miembros de las Naciones Unidas. Esta tendencia, evidentemente, debe cambiar, pero no solamente para agregar al Consejo de Seguridad a algunos miembros del Norte y a algunos países grandes del Sur: esto solamente supondría reforzar las tendencias no deseadas: seguiría implicando una concentración de poder, consolidaría aún más la posición del Norte en el Consejo y debilitaría la posición del Sur, al separar a los países importantes del resto del grupo. El resto de los miembros de las Naciones Unidas - del Norte y del Sur- se limitaría a cumplir un papel marginal y, por tanto, a ser excluido del lugar donde realmente se desarrollan los hechos.

El Consejo debe ser mucho más representativo de los países que constituyen las Naciones Unidas. Los procedimientos y métodos de trabajo del Consejo deben ser cambiados para asegurar la transparencia: con este fin se debe someter al Consejo a una vigilancia por parte de la totalidad de los miembros de las Naciones Unidas, y se debe propender a un diálogo (Baehr y Gordenker 1994:99).

En lo que tiene que ver con la composición del Consejo de Seguridad, el conjunto de miembros de las Naciones Unidas ha aumentado desde la creación de la Organización y una gran mayoría favorece el cese de la disposición realizada hace cincuenta años en el Artículo 23.1 relativa a los miembros permanentes no elegidos. La Asamblea General debe ahora resolver de manera que la futura composición del Consejo de Seguridad tenga en cuenta los siguientes aspectos:

- Una representación geográfica equitativa, es decir, que haya una distribución regional que asegure que el Consejo sea auténticamente representativo de la totalidad de miembros de las Naciones Unidas;
- La igualdad soberana de los estados;
- El aumento de un mínimo de 11 miembros al Consejo, basándose en la representación regional;
- La eliminación de escaños permanentes. Todos los miembros del Consejo deben ser elegidos por la Asamblea General y por un período de dos años;
- La consideración de la creación de “escaños regionales” distribuidos entre las regiones del sur; éstas designarían a su(s) representante(s) por un periodo de tiempo determinado.

En cuanto al los procedimientos que se siguen en el Consejo de Seguridad para la toma de decisiones, debería ser reformados a partir de los siguientes principios básicos:

- La anulación del privilegio de veto, que es sumamente antidemocrático y que funciona, en general, como una manera de protección recíproca asegurada para sí por los cinco poderes principales como condición previa para el establecimiento y formación de la Organización de las Naciones Unidas;
- bajo ninguna circunstancia se debe extender este poder de veto a ningún otro Estado miembro;
- para autorizar las operaciones del Capítulo VII sobre la acción respecto de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz y actos de agresión, el Consejo de Seguridad debe adoptar una reglamentación electoral con mayorías obligatorias graduales hasta un consenso total;
- por último, se debe extender la disposición del Artículo 27.3, que establece que un Estado que sea parte en una controversia se abstendrá de votar en las decisiones del Consejo de Seguridad comprendidas en el Capítulo VII.

La reforma de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad son probablemente las más impugnadas por los poderes dominantes del Norte. Estas reformas limitarían sus privilegios más preciados: privilegios que les permiten participar en la comunidad global en el grado que deseen hacerlo y de la forma en que más les convenga.

La agenda de las Naciones Unidas

Como ya se ha señalado, el nacimiento de las Naciones Unidas se respaldó en la necesidad de los países vencedores de la Segunda Guerra Mundial de evitar que los terribles acontecimientos de dicha guerra se pudiesen repetir. Con ese objetivo, se definieron como puntos prioritarios y rectores de su agenda de acción: la paz, la seguridad y el desarrollo de los pueblos del mundo.¹

1 *Carta de la Organización de las Naciones Unidas*, Capítulo I, artículo I, de los Propósitos y Principios de la Carta.

Dentro de la lógica realista, este nuevo régimen ha buscado administrar el poder que las naciones representadas en su seno le han entregado. El punto más alto en la agenda de la ONU, por lo tanto, lo constituyen sin duda alguna la paz y la seguridad internacionales: los estados representados garantizan su poder y su seguridad y logran su supervivencia dentro de un sistema internacional caracterizado por la anarquía -en vista de que no existe un gobierno mundial-. La lógica realista preconiza que una vez que los estados han garantizado su seguridad y por ende su supervivencia, su agenda puede abrirse hacia otros puntos que coadyuven a la consecución de otros objetivos.

Por tanto, luego de los temas de paz y seguridad, la agenda de la ONU dirige su atención al tema del desarrollo, para cuya realización cuenta con el Consejo Económico y Social (ECOSOC); este es el principal órgano coordinador de la labor económica y social de las Naciones Unidas y sus organismos operacionales.² Al tratar los temas de desarrollo no se pueden dejar de lado los de cooperación: es interesante observar que la cooperación internacional toma forma y fluye dependiendo, en mayor o menor medida, de los intereses que los estados tienen dentro de Naciones Unidas.

Así, retomando nuevamente la perspectiva realista, se diría que la cooperación internacional es posible dentro del sistema de Naciones Unidas sólo en tanto y en cuanto dicha cooperación garantice las conveniencias e intereses de aquellos estados que la facilitan. Resulta imprescindible recordar, entonces, que el desarrollo y la cooperación internacional, al igual que los demás temas que la ONU ha definido como parte de su agenda, se hallan atravesados siempre por el tema del poder y, por tanto, de la capacidad de garantizar la paz y la seguridad de los estados -actores principales y unitarios del sistema internacional, desde esta visión realista-.

Por ende, la capacidad de ejecución de políticas económicas en favor de la humanidad no se halla realmente en manos del Consejo Económico y Social, sino en las del grupo de los siete países más industrializados del mundo: son ellos quienes, al representar un poco más del 50% de la economía mundial con no más del 12% de la población del mundo, logran que sus decisiones sean las que determinen y afecten las políticas de cooperación y

2 *Carta de la Organización de las Naciones Unidas*, Capítulo X, artículo 62, de las Funciones y Poderes.

desarrollo que se toman en el propio seno de las Naciones Unidas y que, por ende, afectan a la gran mayoría de la población mundial (Urquhart 1991:157-164).

El hecho de que en los inicios del nuevo milenio, el mundo se encuentre mucho más integrado que cuando se fundó la ONU, hace más apremiante la necesidad de crear las condiciones para que la agenda de la ONU realmente ejecute los temas de paz, seguridad y desarrollo, tema este último, que necesita cada día de una real cooperación global. En consecuencia, en lugar de aceptar la postura cada vez más unilateralista de algunas grandes potencias, la mayoría de las naciones del mundo deberían tratar de montar los mecanismos para lograr un gobierno global perfeccionado y democrático que responda a los desafíos mencionados.

En cualquier determinación de la agenda de la ONU, el punto de partida debería ser el establecer una base que pueda fortalecer y equipar a la ONU para vencer las dificultades actuales y futuras, a la vez que se mantenga su carácter de órgano universal y democrático concentrado en hacer del mundo un lugar mejor para toda la humanidad. A continuación se describirán las propuestas institucionales específicas derivadas de esta discusión que harán posible que la agenda de la ONU (paz, seguridad, y desarrollo) se modernice a luz de las necesidades actuales que la humanidad necesita resolver

Principios fundamentales

Los principios primordiales contenidos en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas deben servir como punto de referencia básico para la formulación de su agenda. Si se hace caso omiso de estos principios, la ONU se verá privada de su principal fortaleza. Se podrían enumerar muchos de esos valores, pero hay tres que son intrínsecos a todos los demás: la democracia, la responsabilidad ante los demás y el respeto por la diversidad, sin los cuales la paz, la seguridad y el desarrollo de los pueblos no pueden garantizarse como los puntos primordiales de la agenda.

Estos principios no son meros fines que se deban pronunciar discursivamente, o que deban ser respetados o cumplidos según las inclinaciones o los designios políticos individuales de los miembros en cierto momento. Forman parte del derecho internacional de las Naciones Unidas.

Adoptados formalmente hace más de cincuenta años por los miembros fundadores -entre los que se cuentan todas las grandes potencias- forman parte integral de los compromisos legales, morales y políticos inherentes a la propia calidad de sus miembros.

El hecho de que cualquier Estado miembro eluda alguno de estos principios no solamente implica una violación a la Carta y a las condiciones que debe cumplir por ser miembro, sino que además menoscaba el valor de la organización mundial frente a todos sus miembros. Las muchas violaciones de estos principios que se manifiestan hoy en día contribuyen al cinismo tedioso y a veces llevan a que algunos de los miembros menos poderosos tengan tan modestas expectativas con respecto a la ONU. En consecuencia, a efectos de que quede claro lo que está en juego, cabe reiterar estos fundamentos de la siguiente forma:

Democracia

El principio de democracia es central en la inspiración, las estructuras, el funcionamiento y los procesos decisorios del sistema de la ONU; lo es también para los regímenes políticos nacionales y para aquellos países cuyas autoridades predicán la democracia a otros miembros, pero tratan de hacerla a un lado dentro de la ONU. Cualquier tentativa de convertir a la ONU en un instrumento en manos de unos pocos con poder y dinero infringe esta Carta.³

La Carta no es en absoluto vaga con respecto a los preceptos fundamentales: inclusive los instituye como un proceder obligatorio para todos los miembros. En el artículo 2.1, manifiesta, con carácter de derecho internacional contenido en un tratado, la siguiente exigencia explícita: “la Organización y sus miembros procederán de acuerdo con ... el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros”.

La Conferencia de San Francisco llegó aún más lejos, con la negociación y adopción de una definición legal de esta “igualdad soberana”; esta definición abarca los tres valores originales -democracia, responsabilidad frente a los demás y respeto a la diversidad- y deberá ser invocada, como protección, ante cualquier tentativa de menguarlos. La Conferencia decidió que los estados son jurídicamente iguales; que cada Estado goza del derecho in-

3 Este punto se relaciona con Carta de la ONU, artículo 1.2, relativo a los propósitos y principios.

herente a la soberanía plena; que la personalidad del Estado debe ser respetada, así como su integridad territorial e independencia política, y, finalmente, que el Estado debería cumplir fidedignamente con sus deberes y obligaciones internacionales.

Creemos que los principios democráticos de la Carta deben ser reiterados como baluarte contra las frecuentes tentaciones de un puñado de grandes potencias de “dirigir”, individual o colectivamente, al mundo -tanto política como económicamente- y, de paso, también a la ONU.

Responsabilidad ante los demás

En el artículo 2.2, la Carta de la ONU sostiene que “los Miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta”. El artículo 56, plantea que “todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55”; es decir, que se comprometen a “crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos ...”.

Todos los países deben entonces rendir cuentas ante la ONU por acciones y líneas de conducta que guarden alguna relación con las obligaciones emergentes de la calidad de miembros y que tengan importantes repercusiones para otros miembros o para la sociedad internacional en su conjunto. No se debería permitir que país alguno, individualmente, ni ningún grupo de países se coloque por encima de las normas legales de la ONU.

De lo dicho se deducen muchas aplicaciones directas relativas a la conducta esperada de los miembros; sin embargo, hay una que se encuentra en la raíz misma de la actual polémica y debe ser señalada especialmente: las Naciones Unidas no serán un órgano plenamente democrático mientras cualquiera de sus miembros retenga “en forma vitalicia” y “en carácter de derecho” un escaño en cualquier órgano que no esté integrado por la totalidad de los miembros de la Organización.

Respeto a la diversidad y el pluralismo

En el preámbulo de la Carta expresamente se señala que los estados deben “practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos”. En el artículo 1.3. se señala, en cambio, la importancia del “respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”. La hegemonía de cualquier clase en la esfera internacional, o cualquier proceder que se funde en el supuesto de que un pueblo o doctrina política, social o económica, es inherentemente superior a otro, es ajeno a los principios constitutivos de la Carta de la ONU y debe ser desenmascarado y resistido con firmeza.

Un criterio integrado para tratar los problemas mundiales

Desde que se fundó la Organización de las Naciones Unidas se ha reconocido que las soluciones duraderas a muchos problemas del mundo exigen que se reconozca el estrecho relacionamiento entre diferentes aspectos humanos, inclusive fuera de fronteras. La Organización de las Naciones Unidas fue fundada, y recibió instrucciones, según la Carta, de actuar como eje de un nuevo sistema de organismos especializados que tratarían problemas económicos y sociales internacionales de manera integrada. La Carta está llena de disposiciones expresas que explican en detalle las atribuciones de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social.

La Conferencia de San Francisco debatió, negoció y adoptó la definición de la palabra “económico”, de manera que, donde quiera que aparezca en la Carta, abarque la totalidad de los elementos más importantes de la economía mundial: comercio internacional, finanzas, comunicaciones y transporte, reconstrucción económica, acceso internacional a materias primas y medios de producción.

En la práctica, sin embargo, la ONU en la ejecución de sus programas no ha logrado buenos resultados en tratar de manera integrada los diversos problemas de su agenda global. Parcialmente se debe a la manera sectorial en la cual los gobiernos han tendido a tratar sus asuntos. Pero también es consecuencia de esfuerzos deliberados de las grandes potencias económicas del Norte por mantener a distancia a las instituciones financieras de Bretton Woods, hasta ahora con un enfoque muy restringido.

En efecto, en la medida en que crece la conciencia de la necesidad de actuar de manera integrada en muchos o en la mayoría de los problemas de su agenda global, la ONU se encuentra con que su papel en el desarrollo y en las esferas económicas está considerablemente erosionado. Esto es esencialmente contrario a la Carta. No hay duda de que el papel preponderante que los fundadores pensaron para las Naciones Unidas y adoptaron como derecho internacional en la Carta, apuntaba a todos los ámbitos de la cooperación internacional. Con este fin, la ONU supuestamente debía “emplear la maquinaria internacional” y ésta abarca a los organismos especializados, incluidos el FMI y el Banco Mundial. No obstante, todavía no se ha permitido a las Naciones Unidas asumir toda la variedad de facultades y funciones establecidas en la Carta.

Una medida clave en cualquier programa de reforma del sistema de la ONU tiene que ser entonces dotar a las Naciones Unidas para que emprendan sus funciones holísticas como lo dispone la Carta. Para lograr una efectiva coordinación de las actividades y principios de la ONU con esas agencias especializadas, el Banco Mundial, el FMI y la OMC deben ser llevados al redil de las Naciones Unidas, de manera que sean responsables frente a la ONU y funcionen dentro del marco de los principios y estrategias sentados por los órganos normativos de las Naciones Unidas.

Democratización del proceso decisorio internacional

Ha habido un marcado desgaste de los cimientos del proceso decisorio de la ONU en los últimos años. Esto puede apreciarse fácilmente en los procedimientos del Consejo de Seguridad y exige ajustar todavía más sus estructuras y relaciones de poder. También se manifiesta en la erosión y marginación de la Asamblea General de la ONU y en la reducción de las expectativas con relación al trabajo de ésta. Cualquier tentativa de revitalizar la ONU requiere que se proteja al Consejo de Seguridad de la conducta, cada vez más antidemocrática, de un grupo de países que ejercen su poder para establecer una “dirección” de los asuntos internacionales, mientras que la abrumadora mayoría tiene que conformarse con la exclusión permanente. Debe permitirse a la Asamblea General el desempeño de sus atribuciones para convertirse en el eje de las iniciativas de coordinación de las medidas globales.

Restitución de la capacidad económica y de su competencia en materia de desarrollo

Se debe revertir la situación de desgaste de las posibilidades de la ONU en el campo económico, de manera que no siga estando al margen de las instancias decisorias en cuestiones de vital importancia para la población mundial. Entre otras cosas, la ONU debe recuperar su capacidad de investigación y análisis, permitiendo que el ECOSOC, como las instituciones del sistema de la ONU, sean reforzados para trabajar en cuestiones de desarrollo, y que las instituciones de Bretton Woods y la OMC asuman un relacionamiento cercano a la línea de conducta de la Asamblea General de la ONU y del ECOSOC. Estas reformas implicarían una necesaria reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social -y en otras esferas conexas-, sin dejar de reconocer los logros y el permanente aporte del sistema de Naciones Unidas en la cooperación y la asistencia a los países en desarrollo.

Sobre este particular, el Ecuador ha mostrado preocupación, por su misma condición de país receptor de cooperación y financiamiento internacionales, y así lo ha manifestado en repetidas oportunidades, incluso ahora como miembro de la Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En ese sentido, y de conformidad con las resoluciones 48/162 y 50/120 aprobadas por la Asamblea General, es necesario que se incrementen considerablemente los recursos destinados a las actividades y operaciones para el desarrollo de forma previsible, continua y segura, en concordancia con las crecientes necesidades de los países en desarrollo. Es apremiante lograr el objetivo convenido de destinar el 0,7% del producto nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo. Con este propósito, se deben intensificar los esfuerzos por movilizar la voluntad política para que los países industrializados incrementen los recursos destinados a la cooperación para el desarrollo.

La delegación del Ecuador debe reiterar la necesidad de dar cumplimiento a los mandatos contenidos en la resolución de la Asamblea General 53/192 sobre Revisión Trienal de la política relativa a las actividades para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas, así como los contenidos de las resoluciones del ECOSOC 1998/27, 1999/5 y 1999/6.

Las Naciones Unidas en el nuevo siglo, tiene retos que alcanzar sobre la base del desarrollo equilibrado y equitativo, interdependencia económica y cooperación para el desarrollo, conforme a la resolución No. 50/227, aprobada por la Asamblea General. Estos retos tienen que ver con la erradicación de la pobreza, la lucha contra el problema mundial de las drogas, la preservación del medio ambiente, el desarrollo social, la búsqueda de la paz y la cooperación en asuntos humanitarios, aspectos todos que fueran analizados en la Cumbre del Milenio y que merecieron la atención de toda la comunidad internacional.

Negociación del Ecuador en la ONU

Candidaturas⁴

Como se ha establecido, todos los países tienen intereses y prioridades que deben cristalizarse a fin de garantizar su supervivencia. El Ecuador no es la excepción a esta regla y, por ende, la forma más usual de negociar los intereses y objetivos que tiene el país a nivel de la ONU es precisamente a través de la negociación de candidaturas que pueden coadyuvar a que los intereses ecuatorianos se lleven a buen término.

Elecciones para llenar vacantes en órganos principales

Con este objetivo, se debe informar al Ministerio de Relaciones Exteriores sobre las gestiones y resultados de los intercambios de votos, propuestos o solicitados que realice la Misión Permanente. La Delegación participa en las reuniones del GRULAC para adoptar resoluciones relativas a candidaturas y se actualiza la base de datos de la Misión sobre la base del permanente intercambio de información con la Cancillería. En consulta con ella, se elabora un plan de mediano y largo plazo para acceder a los principales órganos y agencias especializadas del sistema de las Naciones Unidas; esto permitirá

4 Datos tomados de las instrucciones de la delegación ecuatoriana para la 56° Asamblea de la ONU, Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, septiembre 2001, Quito.

que el Ecuador tenga una mayor presencia y acción multilateral durante el siglo XXI.

- Elección de diez miembros no permanentes del Consejo de Seguridad (artículo 142; decisión 55/305, de 10 de octubre de 2000)

Grupo de Europa Oriental: (una vacante)

1. Belarous Apoyo Ecuador (Intercambio con ECOSOC/99)
2. Bulgaria

Grupo africano y asiático (5 vacantes)

Grupo africano:

1. Camerún
2. Guinea

Grupo asiático:

1. Siria

Grupo de América Latina: (2 vacantes)

1. México
2. República Dominicana (GRULAC, respalda la candidatura dominicana)

(Se remitirá instrucción)

Europa Occidental y otros (2 vacantes)

No se han presentado candidatos

- Elección de dieciocho miembros del Consejo Económico y Social (artículo 145; decisiones 55/306 A, de 12 de octubre de 2000 y 55/306 B, de 14 de noviembre de 2000).

Grupo de África (5 vacantes):

No se han registrado candidaturas.

Grupo de Asia (3 vacantes):

1. Corea Apoyo Ecuador (Intercambio con ECOSOC/2002)
2. Myanmar
3. Pakistán Apoyo Ecuador (Intercambio con Comisión Derechos Humanos/1999).
4. Qatar Apoyo Ecuador (Intercambio con ECOSOC/98)

Grupo de Europa Este(1 vacante):

1. Hungría Apoyo Ecuador (Intercambio con ECOSOC/2002)
2. Macedonia
3. Rusia

Grupo de América Latina (4 vacantes):

1. Chile Apoyo Ecuador (Intercambio con ECOSOC/2002)
2. El Salvador Propone intercambio con ECOSOC/2002
3. Guatemala Apoyo Ecuador (Intercambio con ECOSOC/2002)
4. Haití
5. México
6. Panamá Apoyo Ecuador (Intercambio con ECOSOC/1999)

Grupo de Europa Occidental y otros Estados
(5 vacantes)

1. Uzbekistán Apoyo Ecuador (Intercambio con CERD 2000)

En lo que respecta a dignidades en las cuales no se han registrado candidaturas, la Delegación podrá decidir los apoyos de acuerdo con las vacantes que corresponden a cada grupo regional y tras una evaluación del nivel de apoyo de cada candidatura.

- Elección de un miembro de la Corte Internacional de Justicia para completar el término de funciones del Juez Argelino Mahammed Bedjaoui (dimitido funciones) (A/56/142)

Candidaturas se presentarán hasta el 12 de septiembre de 2001.

Egipto Retiró candidatura

Elecciones para llenar vacantes en órganos subsidiarios y otras elecciones

- Elección de 34 miembros de la Comisión de Derecho Internacional (resolución 174 (II), de 21 de noviembre de 1947, y decisión 51/309, de 11 de noviembre de 1996)

Grupo de África (8 vacantes)

1. Camerún
2. Egipto
3. Gabon
4. Ghana
5. Libia
6. Mali
7. Mozambique Se propone intercambio con ECOSOC/2002
8. Nigeria
9. Sudáfrica
10. Sudán
11. Tanzania
12. Túnez

Grupo de Asia (8 vacantes)

1. Bahrain Acepta intercambio de votos con ECOSOC/2002
2. China
3. Corea
4. Filipinas
5. India
6. Irán
7. Japón Se propuso intercambio con ECOSOC
8. Líbano
9. Nepal Se propuso intercambio con ECOSOC
10. Qatar
11. Siria Apoyo Ecuador (Intercambio de votos con ECOSOC/2002)
12. Tailandia

Grupo de Europa Oriental (3 vacantes)

1. Eslovaquia Apoyo Ecuador (Intercambio de votos con CERD/2000)
2. Georgia
3. Polonia Apoyo Ecuador (Intercambio votos con ECOSOC/2002)
4. Rusia
5. Rumania
6. Ucrania

Grupo de Europa Occidental y otros Estados

(8 vacantes)

1. Alemania Apoyo Ecuador (Intercambio votos con ECOSOC/2002)
2. Australia Tiene el apoyo de los países del Canz
3. Finlandia
4. Francia Apoyo Ecuador (Intercambio votos con ECOSOC/2002)
5. Grecia
6. Italia Se propuso intercambio con ECOSOC
7. Nueva Zelanda Apoyo Ecuador (Intercambio con ECOSOC/2002)
Tiene el apoyo de los países del Canz
8. Portugal
9. Reino Unido
10. Estados Unidos

Grupo de América Latina (7 vacantes)

1. Argentina
2. Brasil Apoyo Ecuador (Intercambio de votos con ECOSOC/2002)
3. Colombia
4. Costa Rica Apoyo Ecuador (Intercambio de votos con ECOSOC/2002)
5. México Se propuso intercambio con ECOSOC/2002
6. Nicaragua Apoyo Ecuador (Intercambio de votos con ECOSOC/2002)
7. Uruguay Apoyo Ecuador (Intercambio de votos con ECOSOC/2002)
8. Venezuela Se propuso intercambio con ECOSOC/2002

- Elección de veintinueve miembros del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (resolución 2997 (XXVII) de 15 de diciembre de 1972, y decisión 54/307, de 25 de octubre de 1999);

África (8 vacantes)

Asia 6 VACANTES

1. Japón

Europa del Este (3 vacantes)

República Checa

América Latina y El Caribe -GRULAC- (5 vacantes)

1. Antigua y Barbuda

2. Argentina

3. Cuba

4. Nicaragua

5. Uruguay

6. Venezuela

Europa del Este y otros Estados (7 vacantes)

1. Canadá Apoyo Ecuador (Intercambio votos con ECOSOC/2002)

2. Bélgica

3. Francia

4. Suiza Ecuador apoya

- Elección de los siete miembros del Comité del Programa y de la Coordinación (resolución 2008 (LX) del Consejo Económico y Social, de 14 de mayo de 1976, y decisión 55/307 de la Asamblea General, de 16 de octubre de 2000.

Uruguay

- Elección del Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (decisión 52/316, de 3 de diciembre de 1997).

Nombramientos para llenar vacantes en órganos subsidiarios y otros nombramientos

- Nombramiento de 6 miembros de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (artículo 155; decisión 55/312, de 6 de diciembre de 2000)

Alemania

China

Filipinas Apoyo Ecuador (Intercambio de votos con ECOSOC/2002)

Gran Bretaña

India Se propone intercambio con ECOSOC/2002

Indonesia

Japón

Países Bajos Apoyo Ecuador (Intercambio de votos con ECOSOC/2002)

- Nombramiento de miembros de la Comisión de Cuotas (artículo 158; decisiones 55/309 A, de 16 de octubre de 2000 y 55/309 B, de 6 de diciembre de 2000)

Australia

Perú

- Nombramiento de un miembro de la Junta de Auditores (resolución 74 (I), de 7 de diciembre de 1946, y decisión 55/248, de 12 de abril de 2001, y decisión 55/313, de 6 de diciembre de 2000)

Filipinas

- Confirmación del nombramiento de miembros del Comité de Inversiones (resolución 155 (II), de 15 de noviembre de 1947, y decisión 55/314, de 6 de diciembre de 2000)

No se han presentado candidatos.

- Nombramiento de miembros del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas (resolución 351 A (IV), de 24 de noviembre de 1949, y decisión 55/315, de 6 de diciembre de 2000)

No se han presentado candidatos.

- Nombramiento de miembros de la Comisión de Administración Pública Internacional (resolución 3357 (XXIX), de 18 de diciembre de 1974, y decisión 55/316, de 6 de diciembre de 2000)

No se han presentado candidatos.

- Nombramiento de 4 miembros de la Dependencia Común de Inspección (resolución 31/192, de 22 de diciembre de 1976, y decisión 54/321, de 10 de mayo de 2000)

Cuba

Líbano

Uganda

Camerún

- Nombramiento de miembros del Comité de Conferencias (resolución 43/222 B, de 21 de diciembre de 1988, y decisión 55/318, de 19 de diciembre de 2000)

No se han presentado candidatos.

- Aprobación del nombramiento de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (decisión 55/322, de 31 de mayo de 2001)

La naturaleza de la relación Ecuador-OEA

Con la adopción de la Carta de la Organización de Estados Americanos en 1948, se institucionalizó el sistema interamericano que los países del hemisferio habían venido desarrollando desde el siglo XIX, tendencia a la cual el Ecuador se había unido por su decidida vocación internacionalista.

Es importante recalcar que la OEA no ha sido inmune a los avatares de los cambios políticos que han tenido lugar tanto a nivel regional como a nivel mundial. En consecuencia, la totalidad de las llamadas relaciones hemisféricas comprenden un conjunto de relaciones multi y bilaterales entre los estados latinoamericanos que son, en la mayor parte de los casos, de interdependencia, pero que se vuelven de orden hegemónico cuando se establecen con los Estados Unidos, cuya fortaleza económica, política y militar en la región es evidente.

En tal sentido, desde una retrospectiva histórica puede decirse que, a partir de la Segunda Guerra Mundial, los estados latinoamericanos han carecido de un grado significativo de iniciativa en materia de política exterior y tampoco han llegado plasmar estas iniciativas en el ejercicio concreto de sus agendas. En consecuencia, han sido las decisiones y acciones de Estados Unidos las que han definido, en la práctica, la agenda de la OEA (Nef y Núñez 1994:29). Por ello cabe decir que, dentro de su lógica realista, el sistema interamericano y su régimen de gobierno se fundamenta en la dinámica que Estados Unidos da a temas como seguridad hemisférica, democracia, desarrollo y comercio. Esta dinámica ha estado presente en situaciones más específicas, como por ejemplo la de la guerra de las Malvinas, en las que se hizo aún más evidente el papel hegemónico de Estados Unidos en el hemisferio.

Ahora bien, si Estados Unidos ha provocado el debilitamiento de la OEA, es también el que ha logrado su revitalización, fundamentalmente desde la década de los noventa, debido a factores como el fin de la Guerra Fría, el auge del multilateralismo, el ingreso de Canadá al seno de la OEA, el replanteamiento del tema seguridad -por la desaparición de la amenaza del comunismo- y, en las actuales circunstancias, por la guerra que ha declarado Estados Unidos al terrorismo internacional.

De este modo, la actual agenda de la OEA responde, como ya antes ha sucedido, a la dinámica que Estados Unidos ha impregnado a las relaciones hemisféricas. Esto se pone en evidencia en la medida en que la agenda corrobora el mandato entregado por las cumbres de las Américas -realizadas en Miami (1994), Santiago (1998) y Québec (2001)- que apunta a objetivos tales como democracia, libre comercio, educación, lucha contra el narcotráfico, lucha contra la corrupción, reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y defensa del medio ambiente, entre los puntos más importantes. En

estas circunstancias, además de confirmarse el indiscutible liderazgo de los Estados Unidos, revelan una política exterior de orden reactivo, antes que proactivo, de parte de las democracias latinoamericanas que demuestran, una vez más el carácter asimétrico de nuestra relación con respecto a Estados Unidos.

A ello, sin embargo, puede contestarse que afortunadamente la OEA no inicia este nuevo siglo como una institución debilitada, ya que mantiene sus atributos de ser el único foro de encuentro continental en el cual puede llevarse adelante un diálogo entre los países de América Latina, el Caribe, Canadá y Estados Unidos. También hay que señalar que ha ganado un espacio importante en materias tales como democracia y derechos humanos, a lo que se añaden los pasos dados a fin de mejorar su eficiencia en actividades de cooperación y concertación (Pellicer 1998:36).

Ecuador frente a la OEA en el proceso de las cumbres de las Américas y de la agenda hemisférica

La iniciativa del presidente Clinton de realizar la Cumbre de Miami, en 1994, a fin de dinamizar las relaciones hemisféricas, fue motivo de gran expectativa no sólo para el Ecuador sino para todo el hemisferio pues las cumbres constituían el contexto político más amplio dentro del cual se podía configurar una agenda hemisférica. Este objetivo cobró aún más fuerza en la Cumbre de Santiago, de 1998, de la cual emanaron una serie de entendimientos básicos; entre otros, que la constitución de la agenda hemisférica se emprendería mediante la participación y coordinación funcional de otros organismos y protagonistas de la región a través de un acuerdo básico tripartito que incluiría a la Organización de los Estados Americanos (OEA), al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sin olvidar a la Organización Panamericana de la Salud que participaría también en este entendimiento.

El Ecuador ha buscado tradicionalmente tener una intervención activa en el seno de la OEA y su participación en el desarrollo de las cumbres de las Américas no ha sido la excepción. Nuestro país ha considerado que las cumbres constituyen respuestas originales a la necesidad regional de encontrar una vía para alcanzar el desarrollo, por ello y a fin de hacer realidad este objetivo, en la Cumbre de Santiago se sumó a la confirmación tanto del

Grupo de Revisión de Implementación de Cumbres (GRIC) como de la Comisión Especial de Gestión de Cumbres, ambos mecanismos establecidos en la Cumbre de Miami.

Las reuniones periódicas de la Cumbre y los dos órganos que dan continuación a sus tareas constituirán los instrumentos a través de los cuales la agenda hemisférica sería definida, orientada, revisada y evaluada en cuanto a su ejecución por los estados miembros. Debe destacarse el hecho de que tanto la Carta de la Organización como las decisiones de las cumbres son totalmente compatibles en sus objetivos si lo de lo que se trata es de apuntalar temas de trascendental importancia como son la cooperación y el desarrollo regionales. Cabe señalar, sin embargo, que la agenda de la Cumbre es necesariamente muy general y abarca todo el sistema interamericano. Por tanto, no es posible ni práctico que la Organización asuma la totalidad de ella.

El Ecuador al igual que el resto de países del hemisferio, está consciente que es importante dar prioridad a los puntos del temario de las cumbres a fin de consolidar de los programas de la OEA. Así por ejemplo, en el caso de la Cumbre de Santiago se identificó como tema prioritario la educación, aunque el plan de acción definitivo abarcaba una gama de aspectos más amplia. En este contexto, la Organización podría incorporar las decisiones de la Cumbre, según corresponda, dentro de sus mandatos. Los objetivos de la Carta y los programas de acción se formularían en colaboración con otras organizaciones regionales, con órganos no gubernamentales, con la sociedad civil y con otros protagonistas sociales interesados. Además, en los casos en que los resultados del proceso de la Cumbre incidan en los programas de la Organización ya en curso, podrían aquellos ser reexaminados, para la Asamblea General incorpore lo que corresponda, o incluso ser rediseñados para coordinarlos con los programas existentes o para formar la base de nuevos programas.

Por otro lado, la identidad regional que ha establecido la Organización durante medio siglo, inclusive a través de sus altas y sus bajas, constituye una lección humana en crecimiento, desarrollo y madurez. Este crecimiento de la OEA es sin duda un logro de gran importancia como el que comporta el haber alcanzado en el hemisferio una cultura democrática. En tal sentido, la experiencia acumulada le ha dado a la OEA frente a sus miembros una conciencia acerca de las particularidades de cada uno de sus integrantes tanto en forma individual como dentro de los grupos de estados miembros. El Ecu-

dor, por su parte, tiene muy claro entre sus objetivos que el mantenimiento de la Organización es vital para todos sus miembros.

El Ecuador está decidido a coadyuvar para la construcción de una acción integrada coherente que en las actuales circunstancias, constituye un desafío para el cual la OEA se encuentra en una posición histórica nunca antes alcanzada. Dentro de esta posición conjunta, es objetivo del Ecuador obtener una posición ventajosa a través de la cual sus intereses calcen en la estructuración de la agenda hemisférica.

En la última década, la OEA ha buscado ser el órgano continental preeminente merced a su constante accionar en pro de un consenso hemisférico en todas las áreas vitales para la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la región; por ello, el nuevo siglo plantea nuevos desafíos como también nuevas oportunidades para responder a la evolución del escenario político del hemisferio. Actualmente, en un contexto en que las hostilidades militares se van disipando, pero en el que otras amenazas más sutilmente peligrosas -como el terrorismo internacional-, pueden afectar seriamente el bienestar no sólo hemisférico sino mundial, casi todas las esferas de la colaboración regional e internacional han asumido una gran importancia política.⁵

En estas circunstancias, toda nuestra región comparte una perspectiva común. El siglo XXI plantea como meta primordial para los países de la región concretar sus proyecciones en la realización del potencial de los pueblos de este continente a través de la concurso de las acciones y la determinación de todos los protagonistas sociales. A este respecto, la construcción de una cooperación solidaria funcional para el desarrollo y la prosperidad se transforma en una función legítima de una organización regional y dinámica. En la Declaración de Santiago, fruto de la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Chile, en 1998, los Jefes de Estado y de Gobierno del hemisferio propugnaron el fortalecimiento y la modernización de la Organización de los Estados Americanos y de las demás instituciones regionales, en razón del papel cada vez más importante que deben asumir frente a esta agenda de diálogo y cooperación hemisféricos.

5 Organización de Estados Americanos. Disponible en www.cidi.oas.org. [Consultada el 27 de octubre del 2001]

Ecuador y la agenda de la OEA⁶

Como lo hemos señalado ya, el Ecuador ha buscado mantener en el seno de la OEA una actuación dinámica; en tal sentido y como consecuencia de la vigencia de un mundo cada vez más globalizado, ha creído importante dar el mayor impulso posible a las cumbres de las Américas.

Asimismo, el Ecuador ha dado importancia a temas como la modernización y fortalecimiento de las instituciones democráticas, la defensa y promoción de los derechos humanos, el desarrollo social y la educación, la lucha contra la corrupción, el combate al narcotráfico, la seguridad hemisférica, la preservación de la paz en el continente, la lucha contra la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego, el apoyo a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas, y la protección del medio ambiente, temas que están presentes en la nueva agenda interamericana y que son considerados fundamentales en la política exterior ecuatoriana. De entre todos estos temas es importante mencionar los que han sobresalido debido, fundamentalmente, a su movilidad en el seno de la OEA.

Derechos Humanos

La evaluación del funcionamiento del sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos ha cobrado singular importancia; basta mencionar que, como resultado del “Diálogo de Cancilleres” efectuado en Costa Rica, con motivo de las celebraciones por la firma de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se creó un grupo Ad-Hoc que presentó a la Asamblea General de Canadá, en junio de 2000, un “plan de acción para el fortalecimiento y desarrollo del Sistema Interamericano de Derecho Humanos”. Este es un tema que mantendrá su importancia en los próximos años y se le debe dar la continuidad que le corresponde.

6 Datos tomados del informe presentado por el Dr. Patricio Vivanco Riofrío, como representante del Ecuador ante la OEA durante el período 1998-2000.

Democracia representativa

Este es otro de los temas que tiene amplio desarrollo en el seno de la Organización de Estados Americanos y en el cual el Ecuador ha intervenido activamente para apoyar toda iniciativa tendiente a consolidar los principios contenidos en la Carta de la OEA.

El país se ha beneficiado de la cooperación que brinda la Secretaría General de la OEA a través de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD). Varios de los temas más importantes al respecto tienen que ver con el apoyo a las instituciones y procesos legislativos; a los procesos de descentralización, a los gobiernos locales y la participación ciudadana; a la promoción de valores y prácticas democráticas; a la asistencia técnica electoral y a las misiones de observación electoral; a la asistencia para el desminado; a programas de cooperación con gobiernos recién instalados, entre otros.

Combate a la corrupción

El grupo de trabajo sobre Probidad y Ética Cívica reinició sus labores por mandato de la Asamblea General de Guatemala, en junio de 1999, con el objeto de considerar asuntos vinculados a la puesta en práctica de la Convención Interamericana contra la corrupción y el Programa Interamericano de Cooperación para combatir la Corrupción.

En dicho contexto cabe mencionar que por gestiones de la misión ecuatoriana ante la OEA, el Ecuador es uno de los 12 países que se benefician de un proyecto financiado por el BID y la OEA, para analizar el estado de la legislación penal y su compatibilidad con las obligaciones previstas en la Convención.

Terrorismo

También en la Asamblea General de Guatemala, mediante resolución AG/Res. 1650 (XXIX-O/99), se creó el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) y se aprobó su Estatuto, acogiendo de esa manera las recomendaciones del “Compromiso de Mar del Plata”, aprobado por la Se-

gunda Conferencia Especializada Interamericana sobre terrorismo que se llevó a cabo en Argentina en 1998.

En octubre de 1999, en la ciudad de Miami, la Primera Reunión de Expertos Gubernamentales del CICTE adoptó su reglamento y su plan de trabajo en cumplimiento con lo dispuesto en la resolución mencionada en el párrafo anterior. La creación del CICTE es el resultado de las dos conferencias interamericanas sobre terrorismo llevadas a cabo en Lima, 1996, y en Mar del Plata, 1999.

El Comité está integrado por las autoridades nacionales competentes de los estados miembros de la organización y tiene el propósito de desarrollar la cooperación a fin de prevenir, combatir y eliminar actos y actividades terroristas como los acaecidos el 11 de septiembre de 2001, en Nueva York y Washington.

Candidaturas

Al igual que en las Naciones Unidas, el Ecuador tiene prioridades a nivel hemisférico que deben reflejarse en el seno de la OEA; por este motivo, el Ecuador apoya candidaturas que coadyuven a la consecución de sus intereses a nivel regional. Estos intereses se concretan, por ejemplo, en la elección de las autoridades de los órganos, organismos y entidades de la Organización, según el artículo 30 del Reglamento de la Asamblea General, de la siguiente manera:⁷

- Elección de los tres miembros del Comité Jurídico Interamericano:

Período: 2001- 2004

Vacantes: tres

Elegidos: Costa Rica, Jamaica y Venezuela

Candidatos: **Ecuador**, Venezuela, El Salvador, Jamaica

Apoyos comprometidos para Ecuador:

Trece + Ecuador = catorce.

Colombia, Bolivia, Brasil, Guyana, Uruguay, Perú, República Dominicana, Paraguay, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Panamá, México (también se sumó a este apoyo).

7 Datos tomados de las instrucciones de la delegación ecuatoriana ante la OEA para su trigésimo primer período de sesiones, 2001.

- Elección de tres miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Período: 2001-2004
Vacantes: tres
Elegidos: Brasil, Chile, Barbados
Candidatos: Brasil, Venezuela, Costa Rica, Paraguay, Perú, Chile,
Antigua y Barbuda
Votos comprometidos para:
Costa Rica, Paraguay, Perú

- Elección del Tribunal Administrativo de la OEA.

Período: 2002-2007
Vacantes: Una
Elegido: Brasil
Candidatos: Uruguay
Voto para: Uruguay

- Elección de un miembros de la Junta de Auditores Externos para el Examen de la Contabilidad de la Secretaría General.

Vacantes: Una
Elegido: Perú

- Elección de dos miembros del Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

Vacantes: Dos
Elegidos: Costa Rica, Paraguay
Voto para: Costa Rica

El proceso político del Ecuador en la ONU y en la OEA

El impacto de las relaciones Ecuador-Naciones Unidas

El Ecuador, al ser un Estado vulnerable a los cambios que presentan las relaciones internacionales, ha visto en la Organización de las Naciones Unidas un foro permanente de posible respaldo a los principios de su política exterior, razón por la cual ha mantenido como una línea constante de dicha política el apoyo a esta organización y a los principios rectores de las relaciones internacionales plasmados en la Carta de Naciones Unidas.

Este apoyo ha constituido un referente importante en las relaciones que el Ecuador ha mantenido en el seno de la ONU, en cuya fundación participó decididamente. Se podría decir incluso que estas relaciones tienen un balance positivo puesto que, como consecuencia del dinamismo que presentan, el Ecuador ha sido beneficiario de la ayuda que presta, a nivel global, la Organización de Naciones Unidas. Nuestro país, al igual que el resto de países en vías de desarrollo, es uno de los beneficiarios de la política de cooperación que lleva a cabo la ONU en los cinco continentes: organismos como UNICEF, PNUD, UNESCO, OMS, FAO, entre otros, han tenido una participación constante e importante en la ejecución de programas en pro del desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de un porcentaje importante de la población más pobre del Ecuador.

Esta situación ha redundado en que sea considerada una política de Estado el mantener relaciones fluidas con la Organización de las Naciones Unidas. En consecuencia, la Cancillería ecuatoriana, como ejecutora de la política exterior, ha manifestado lo siguiente:

que los Estados Representados en los foros políticos de composición exclusiva de los Países del Sur, como el Movimiento de Países No Alineados, el Grupo de los 77 y China, el Grupo de Río y la Cumbre Sur, deben trabajar de manera más intensa para preparar Planes de Acción con las propuestas que desarrollan para un proyecto universal sobre los temas sustantivos que hacen relación a los desafíos de la paz, de la seguridad, del desarme, a los desequilibrios del sistema financiero internacional, al endeudamiento externo, al comercio internacional, a la cooperación para el desarrollo, la erradicación de la pobreza, al desarrollo

sostenible, a los derechos humanos, así como a la protección del medio ambiente y a la lucha contra el narcotráfico.⁸

Esta declaración plasma la idea de que las necesidades prioritarias de los países deben ser armonizadas a fin de que tengan más fuerza en el foro de las Naciones Unidas; de hecho el Ecuador ha tenido un papel protagónico en el seno de las Naciones Unidas a fin de negociar puntos de vital importancia para la supervivencia de los países en desarrollo.

Así, el Ecuador ha puesto de relieve en el seno de las Naciones Unidas la trascendencia del diálogo Norte-Sur basado en la asociación y beneficio mutuo como también en el papel de los países del Sur para presentar planteamientos comunes a fin de lograr una proyección internacional consistente, un ejemplo de ello ha sido la participación ecuatoriana en el 55° período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre del año 2000: la Delegación ecuatoriana presidida por el doctor Gustavo Noboa, como Presidente del Ecuador, ha reiterado los puntos antes expuestos y le ha dado un impulso renovado a las relaciones Ecuador-ONU en tanto constituyen el marco adecuado para trabajar mancomunadamente por el impulso al desarrollo, a la cooperación internacional y a la eliminación a la pobreza.

De otro lado, resulta importante, encontrar que la política exterior ecuatoriana frente a la ONU responde a razones de Estado que trascienden los avatares de la política interna ecuatoriana. Ello se evidencia en los pronunciamientos que han tenido nuestros cancilleres y en el lineamiento de los objetivos ecuatorianos frente a la ONU; principios como la paz, la seguridad, la libre determinación de los pueblos, la cooperación, el desarrollo, y los derechos humanos se repiten insistentemente en las relaciones de orden multilateral que el Ecuador mantiene con Naciones Unidas.⁹

El impacto positivo de estas relaciones se plasma en los resultados de la cooperación ONU-Ecuador que se han logrado cristalizar. Así, a partir de los últimos cuatro años se puede apreciar que dicha cooperación ha sido constante y en una notable diversidad de temas. El PNUD, por ejemplo, ha

8 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, *Informe a la Nación*, año 2000, pp. 179 ss.

9 Véanse los pronunciamientos de los doctores Jorge Salvador Lara, Julio Prado Vallejo, Edgar Terán Terán y Diego Cordovez como cancilleres del Ecuador ante las sesiones de la Asamblea General de la ONU. Ministerio de Relaciones Exteriores, Subsecretaría de Organismos Internacionales.

colaborado con una serie de proyectos de desarrollo en el Ecuador; ha apoyado, entre otros, al plan de emergencia por la sequía de Loja, en 1997, y al proyecto de huertos agroforestales, oficializado en 1998. Como estos, podrían enumerarse una serie de proyectos y programas respaldados por diferentes organismos de Naciones Unidas: UNESCO, OIT, UNICEF, OMS y FAO, entre los más destacados.

Por otra parte, los diferentes actores y beneficiarios de la cooperación de Naciones Unidas hacia el Ecuador se hallan empeñados en que dicha colaboración se mantenga y, en lo posible se incremente año a año. Estos actores han sido el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Ministerio de Bienestar Social, a los cuales se suma el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA); todos ellos coordinan con las diferentes entidades de Naciones Unidas acreditadas en el país para llevar adelante programas de cooperación en sus respectivas áreas de competencia. En relación a esta colaboración, el Ecuador, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y su misión ante las Naciones Unidas, ha insistido en que, entre los distintos puntos de la agenda de las Naciones Unidas, se tomen medidas de concertación que aseguren los recursos financieros y que garanticen la ejecución de los distintos programas de cooperación.

La Subsecretaría de Organismos Internacionales (hoy Subsecretaría de Política Multilateral) y la Misión del Ecuador ante la ONU

Como lo establece la Constitución, el Presidente de la República es quien define la política exterior del Ecuador y el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del Canciller, quien la ejecuta. El Ecuador procesa los temas de Naciones Unidas a través de la Subsecretaría de Organismos Internacionales (hoy Subsecretaría de Política Multilateral), la cual a su vez comprende tres direcciones: Medio Ambiente, Derechos Humanos, Organismos Multilaterales.

La Subsecretaría de Política Multilateral trabaja, en coordinación permanente con la Misión del Ecuador ante la ONU, en el diseño de una agenda de política exterior que incluya los diversos temas que se generan al interior de este foro mundial y que sean de interés para el Ecuador. Para ello,

tiene como punto de partida la reunión anual de la Asamblea General de las Naciones Unidas que se cumple desde la segunda semana del mes de septiembre y que este año tuvo su 56° período de sesiones. La Asamblea General trabaja en forma permanente a través de sus seis comisiones: a) Desarme y Seguridad Internacionales; b) Asuntos Económicos y Financieros; c) Asuntos Sociales, Humanitarios y Culturales, d) Política Especial y Descolonización; e) Asuntos Administrativos y de Presupuesto, y f) Comisión Jurídica. Por lo tanto, si bien la ONU es una sola, está dividida en estas seis comisiones por una visión de carácter metodológico. El Ecuador participa en cada una de ellas con un representante y a ellos se añade un representante permanente.

En la definición de objetivos de la agenda ecuatoriana ante Naciones Unidas es necesaria una comunicación constante para la conformación de bloques de consulta y consenso y para cristalizar los temas de la agenda ecuatoriana ante la Asamblea General. Nuestro país armoniza su política multilateral dentro de la ONU a través de la consulta previa que la Misión del Ecuador hace tanto al Grupo de los No Alineados como también al denominado grupo de los 77 y China, y, a nivel regional, al Grupo de Río.

Desde una perspectiva realista, las Naciones Unidas no hacen sino reflejar en un escenario micro, la naturaleza de las relaciones internacionales atravesadas por los temas de la paz y de la seguridad mundial; en consecuencia reproducen las alianzas de los países poderosos, los cinco grandes con derecho a veto, y la del resto de países que pugnan por aliarse entre sí a fin de lograr mayor presencia. El Ecuador, en tanto es un país vulnerable, se alinea con las políticas del Grupo de los 77 y China y del denominado Grupo de los No Alineados.

El denominado Grupo de los 77 aglutina a 135 naciones del Tercer Mundo y a la OLP, interesadas en potenciar su capacidad negociadora frente a los grandes países industrializados, para alcanzar condiciones más justas en el ámbito del comercio mundial. El nombre de esta agrupación surgió en la primera reunión de la UNCTAD, celebrada en Ginebra en el año de 1964, a la cual concurrieron 77 países en vías de desarrollo.

Los citados países integran un frente común en determinados foros internacionales, singularmente en las negociaciones que se desarrollan dentro del marco de la UNCTAD. Postulan, básicamente, el impulso hacia la industrialización de los países en vías de desarrollo, mediante medidas de apo-

yo de los centros de financiamiento, transferencia de tecnología, acceso a los mercados, pago equitativo a los productos básicos, eliminación de proteccionismo, etc. (Vasco 1986:221).

Por su parte, el Grupo de los No Alineados surgió hace ocho lustros como concreción de una actitud política encaminada a asumir una posición de independencia en el rígido marco de la bipolaridad que distinguió a la estructura de poder después de la Segunda Guerra Mundial. Ha propiciado, por tanto, una postura de neutralismo, de no alineación ni compromiso con los grandes centros de poder, sustentándola en los principales foros internacionales, especialmente en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La primera Conferencia Cumbre de los países No Alineados tuvo lugar en Belgrado, del 1 al 6 de septiembre de 1961, con la participación de jefes de Estado o representantes de gobiernos de 25 países fundadores, entre ellos Cuba, Brasil, Bolivia y Ecuador quienes enviaron observadores (Vasco 1986: 276).

El Movimiento de Países No Alineados se maneja bajo principios de carácter general como son el respeto a la soberanía e integridad territorial, el reconocimiento de la igualdad de todas las razas y de todas las naciones, la no intervención y la no ingerencia en los asuntos internos de otro país, y el arreglo de los conflictos internacionales por medios pacíficos, entre otros. El Ecuador participó en la XIII Conferencia Ministerial del Movimiento de Países No Alineados, celebrada en Cartagena entre el 7 y 9 de abril del año 2000; ahí destacó el papel del movimiento como moderador en situaciones complejas que afectan la órbita de las relaciones internacionales.

Como puede observarse, el Grupo de los 77 y China gira en torno a temas de desarrollo y de orden económico mientras que el Grupo de los No Alineados tiene como campo de acción los temas de orden político. Así, el Grupo 77 actúa cada vez más dentro de la segunda Comisión de las Naciones Unidas -Comisión de los Asuntos Económicos y Financieros-, mientras que, desde el año 1989, el Grupo de los No Alineados busca tener más fuerza en temas como paz, seguridad y reforma de la Carta de las Naciones Unidas. El Ecuador por medio de sus representantes trata de armonizar sus intereses dentro de ambos grupos a fin de obtener un planteamiento único que lo beneficie en el seno de las Naciones Unidas.

Pero el Ecuador también pone sus ojos en el Grupo de Río como un mecanismo de consulta regional que le permite tener un pronunciamiento

en política internacional lógico y consecuente dentro de las Naciones Unidas. Este pronunciamiento tendría que armonizarse con la postura del Ecuador tanto en el Grupo de los 77 y China, como en el Grupo de los No Alineados.

Además, como es conocido por todos, muchas de las negociaciones que hacen los países del mundo dentro de Naciones Unidas, tienen que ver con la capacidad negociadora de sus miembros dentro de distintos grupos; el Ecuador no es la excepción a esa tendencia y por ello, a la hora de negociar candidaturas, acude al GRULAC (Grupo de América Latina y el Caribe). Este grupo ofrece tan sólo la posibilidad de negociación dentro del ámbito latinoamericano a fin de llenar un puesto en un determinado organismo del sistema de Naciones Unidas, bajo los principios de alternatividad y distribución equitativa.

Como se recurre al GRULAC para la discusión de las candidaturas que le interesan a América Latina, el mayor peso lo tienen Argentina, México y Brasil, por la representatividad económica y política que poseen en la región. Sin embargo, el GRULAC no tiene peso político: su función no es dirigir un consenso en ese orden, como tampoco lo es pronunciarse sobre temas de desarrollo o cooperación -a diferencia del Grupo de Río en donde si se recogen las opiniones de sus miembros para que sean presentadas como una propuesta regional en el seno de Naciones Unidas-. Lo que el GRULAC pretende es ser un mecanismo de concertación regional; para ello, se elige un coordinador cada seis meses quien busca el consenso de los países de la región. Así, si el Ecuador presenta su candidatura al ECOSOC y a ella se añaden tres o candidaturas más que postulan por llenar esa vacante, entonces se acudiría al GRULAC para buscar un consenso; de no existir dicho consenso, el GRULAC dirimiría el problema ante la Asamblea General como última instancia.

En estas condiciones, la misión del Ecuador ante la ONU busca trabajar en forma dinámica en las diferentes comisiones de la Asamblea General. Para tal cometido, Naciones Unidas emite una agenda preliminar de temas que, a través de la misión del Ecuador ante la ONU, es enviada a la Cancillería ecuatoriana. En esta agenda preliminar solamente se enumeran los temas que van a ser considerados en la agenda. Luego se emite la llamada agenda anotada en la que se establecen los puntos de la agenda preliminar más los antecedentes que han dado lugar a cada uno de los temas propuestos.

Así, para el 56° período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, iniciado en el mes de septiembre del año 2001, la agenda constaba de 181 temas que abordaban las más diversas problemáticas dentro de las relaciones internacionales.

Una vez que los representantes del Ecuador dentro de las seis comisiones de la Asamblea General tienen tanto la agenda preliminar como la agenda anotada, presentan su informe de trabajo; en él se recogen sus comentarios en relación a las temáticas que se abordaron en cada una de las comisiones y la manera en que cada una de ellas tiene previsto pronunciarse en relación a los temas de su competencia: las resoluciones que se adoptaron, como votó el Ecuador, cuáles fueron los temas más conflictivos, etc. También se incluyen las recomendaciones que estos representantes formulan para la elaboración de la instrucciones que utilizará la misión del Ecuador para el siguiente período de sesiones de la Asamblea General de la ONU.

Una vez que estos informes son remitidos a Cancillería por parte de la misión en la ONU, se procede a verificar si han existido variaciones en el voto de los países en los diferentes temas que manejan las comisiones. En muchas ocasiones la votación de un país puede variar radicalmente de un año a otro provocando sospechas e incluso la condena internacional cuando se tratan de temas que implican una postura permanente de los Estados.

Cuando ha recibido la información de la misión con sus correspondientes comentarios y recomendaciones, la Subsecretaría de Política Multilateral la distribuye a los diferentes departamentos de Cancillería, en función de los respectivos ámbitos de competencia, para que éstos emitan su pronunciamiento en relación a la agenda y al informe de los representantes de la misión. Luego, la subsecretaría recoge los pronunciamientos de las diferentes direcciones, los armoniza y procede a elaborar las instrucciones que representarán la posición ecuatoriana sobre los diversos temas a tratarse en las comisiones y que serán utilizadas por la misión para el siguiente período de sesiones de la Asamblea General.¹⁰

Cabe mencionar que en la elaboración de las instrucciones resulta imprescindible contar con las declaraciones del Grupo de los 77 y China, las del Grupo de los No Alineados y el pronunciamiento del Grupo de Río,

10 Información proporcionada por la Subsecretaría de Política Multilateral del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, diciembre del 2001.

pues, como ya se señaló, el Ecuador establece su agenda frente a la ONU, contando siempre con la posición de los grupos antes indicados.

*Comunicación y mecanismos de presión en la relación Ecuador-ONU*¹¹

Resulta necesario insistir en que las relaciones que se han establecido entre el Ecuador y la Organización de las Naciones Unidas se han caracterizado por el respeto mutuo en todas y cada una de las esferas de relacionamiento que mantienen. Han sido, en general, relaciones muy fluidas en las que el Ecuador ha mantenido una posición digna; esta situación se refleja en la participación de los cancilleres ecuatorianos en el debate general de la Asamblea General de las Naciones Unidas que tiene lugar en las dos primeras semanas del mes de septiembre de cada año.

Así, en estos últimos cuatro años, ha existido una participación importante de los presidentes del Ecuador ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. En 1998, el ex-presidente de la República, Jamil Mahuad, presidió la delegación del Ecuador que participó en el 53° Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, realizado en Nueva York, entre septiembre y diciembre. En su intervención hizo referencia a temas como la globalización y la crisis de los mercados financieros que, de una u otra manera, afectaban, y aún afectan, al esfuerzo de los países latinoamericanos por superar los problemas que se les han acumulado durante décadas. De igual forma insistió en la capacidad negociadora del Ecuador, en temas de política multilateral, a través de su participación plena en los grupos principales de los países en desarrollo -Grupo de los 77 y China y Movimiento de los Países No Alineados- donde aparecen los intereses comunes en torno a aspectos como el desarrollo y las transformaciones que exige el actual sistema de relaciones internacionales.

En el año 1999, el Ministro de Relaciones Exteriores de aquel entonces, Benjamín Ortiz Brennan, como cabeza de la delegación ecuatoriana ante el 54° Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas destacó la voluntad ecuatoriana en la firma de la paz con el Perú. Señaló que para el Ecuador la búsqueda de la paz implicaba también la búsqueda

11 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, datos tomados de los *Informes a la Nación*, años 1997, 1998, 1999 y 2000.

da del desarrollo. Asimismo, apoyó el sistema multilateral y la Organización de las Naciones Unidas como el espacio universal de encuentro de todas las naciones para trabajar por los ideales y objetivos comunes de todos los pueblos, inspirados en los propósitos y principios de la ONU.

En el año 2000, el Presidente de la República, Gustavo Noboa Bejarano, presidió la delegación del Ecuador que participó en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas. El Presidente reiteró el compromiso del país con el multilateralismo, como la mejor manera, conjunta y solidaria, de enfrentar los problemas globales durante el nuevo siglo. Manifestó que el Ecuador, empeñado en el desarrollo integral de la nación, hacía un firme llamado a la cooperación internacional; enfatizó también en que el desafío para las Naciones Unidas en el siglo XXI radicaba en revertir las tendencias negativas de la globalización.

El presidente Noboa aprovechó su participación en esta reunión para entrevistarse con el Presidente de la Asamblea General y con el Secretario de las Naciones Unidas a fin de analizar temas de carácter bilateral e internacional de interés recíproco.

De igual forma, el canciller Heinz Moeller, ha dado durante su gestión un impulso importante a las relaciones del Ecuador con la ONU, reafirmando el respecto irrestricto que tiene el Ecuador hacia el multilateralismo representado en la Organización de las Naciones Unidas y asegurando la participación de la ONU en importantes programas de atención a los sectores más desprotegidos de la sociedad ecuatoriana.

Los resultados de estas reuniones se evidencian en la presencia que tiene la ONU en el país; la gestión la dirige fundamentalmente el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) a través de su representante en Ecuador: la señora Aase Smedler, que presta su apoyo en programas de salud, educación, alimentación y en general en todo tipo de propuesta que coadyuve al mejoramiento de la calidad de vida de los ecuatorianos.

El PNUD en el Ecuador, al igual que en el resto del mundo, coordina la mayor parte de la asistencia técnica que presta el sistema de Naciones Unidas; su propósito es hacer realidad el desarrollo humano sostenible incentivando una serie de programas de erradicación de la pobreza, regeneración del medio ambiente, cooperación internacional, creación de empleos, etc.

De lo dicho, podría concluirse que los resultados de la relación Ecuador-ONU arrojan un balance positivo que debe seguir creciendo sistemáticamente puesto que las necesidades del país también crecen día a día.

Ahora bien, en cuanto a las medidas de presión o coercitivas que posee las Naciones Unidas, tales como embargos, sanciones o la autorización de medidas militares cuya meta es el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales, según lo estipulado en el capítulo VII de su Carta, no han sido utilizadas en su relación con el Ecuador. Nuestro país ha sido muy respetuoso de la política internacional multilateral establecida desde la fundación de las Naciones Unidas y, en consecuencia, todas las medidas que ha tomado el Ecuador dentro de la ONU se han desarrollado dentro de los cánones que el Derecho Internacional impone a los estados. La actuación del Ecuador en el seno de la ONU ha sido, por tanto, siempre respetada.

El impacto de las relaciones Ecuador-OEA

Como se mencionó en su momento, a partir de la Novena Conferencia Interamericana de Bogotá, en el año 1948, tuvo lugar el nacimiento de la Organización de los Estados Americanos; dentro de ella el Ecuador ha buscado tener un protagonismo constante, bajo la idea de que la integración hemisférica es la alternativa más idónea para cristalizar los intereses ecuatorianos de paz, seguridad y desarrollo regional.

Así, la OEA, que constituye la organización internacional regional de mayor antigüedad, tradición e historia, ha contado siempre con la activa participación del Ecuador para sus propósitos de afianzar la paz y la seguridad del continente, prevenir posibles causas de conflicto y asegurar la solución pacífica de los mismos (Lecaro 1988: 378). En consecuencia los principios consignados en el artículo 3° de su Carta, tales como la justicia, la seguridad social y la cooperación hemisférica, son tomados por el Ecuador como parte integrante de su política exterior a nivel regional.

Puede afirmarse por tanto que la relación del Ecuador con la OEA ha tenido siempre resultados positivos; ha sido una relación dinámica en la que ambas partes han enriquecido los objetivos que se han planteado como parte de su política exterior. Por ello, el Ecuador, a través de su Cancillería, ha tenido una labor reconocida, merced a la actividad que ha desarrollado en

el Consejo de la OEA como también en la Secretaría General, cuando el Ecuador, en la persona de Galo Plaza Lasso, ocupara dicha dignidad en el año de 1968.

Alfonso Barrera Valverde, como ex Canciller de la República, ha manifestado que las actuaciones del Ecuador dentro de la OEA siempre han estado orientadas bajo los principios rectores de la Carta, a fin de propender a la solución pacífica de las controversias, la igualdad jurídica de los estados, el respeto de la soberanía y la integridad territorial de éstos, el desarrollo económico y social, el desarrollo cultural, educativo y científico, la vigencia de los derechos humanos en el continente, el principio de la libre determinación de los pueblos y el pluralismo ideológico.

En concordancia con lo antes expresado, Luis Valencia Rodríguez, al ejercer las funciones de ministro de Relaciones Exteriores, manifestó que el Ecuador ha prestado su más decidido apoyo a la OEA, considerado como el más idóneo organismo regional para la consolidación de un orden de paz y de justicia en nuestro continente. Asimismo, ha destacado la acción ecuatoriana cuando, en su momento, señaló frontalmente las falencias de las que la OEA ha adolecido en aspectos de orden estructural y de funcionamiento y cuando pidió que entre los países de la región exista una efectiva cooperación para el desarrollo y una verdadera seguridad colectiva, tanto política como económica.¹²

La Organización de Estados Americanos cayó en una especie de largo letargo, en el cual incluso se cuestionó su probidad como el foro más idóneo de expresión de las necesidades hemisféricas al ser incapaz de dar soluciones a graves problemas del continente. Durante ese período, uno de sus pilares básicos, la seguridad hemisférica construida bajo los principios del TIAR, resultó seriamente afectada tras los serios acontecimientos de la guerra de las Malvinas, momento en el que Estados Unidos dió su apoyo a Gran Bretaña. A ello se sumó la incapacidad de la OEA para resolver el problema centroamericano durante la década de los ochenta.

Sin embargo, a pesar de la adversidad que rodeaba a la OEA, el Ecuador apostó siempre por su fortalecimiento, promoviendo en los foros regionales, una posición conjunta que lograra salvar a la debilitada organización. Afortunadamente, la década de los años noventa dió un giro importante a

12 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, Informe a la Nación, Tomo I, 1983. p. 8.

las relaciones hemisféricas y ofreció una nueva oportunidad para que la OEA dirija las relaciones multilaterales regionales; esto sucedió fundamentalmente porque, al desaparecer el fantasma de la Guerra Fría, los Estados Unidos volcaron su atención a la integración americana, situación que se plasmó en el encargo que recibió la OEA para poner en ejecución los programas establecidos en las cumbres de las Américas.

Por ello, al analizar las relaciones del Ecuador con la OEA en estos últimos cuatro años se puede advertir el fortalecimiento que ha tomado la Organización. Así, en palabras del Patricio Vivanco, ex representante del Ecuador ante la OEA, durante el período 1998-2000,

la OEA a más de los mandatos propios emanados de las asambleas generales, ha incorporado otros provenientes de las cumbres hemisféricas de jefes de Estado y de gobierno celebradas en Miami, Santiago de Chile y Québec, empeñándose en impulsar temas como la modernización, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, el desarrollo social, la defensa y promoción de los derechos humanos, incentivo a la educación, lucha contra la corrupción y el terrorismo como también la defensa del medio ambiente.

El Ecuador ha contado para estos temas con la asesoría de la OEA, y un ejemplo de ello ha sido su apoyo irrestricto en la firma del Acuerdo Global y Definitivo de Paz con el Perú el 26 de octubre de 1998 en la ciudad de Brasilia.

La superación pacífica y definitiva de la controversia ecuatoriano-peruana, acorde con los propósitos y principios de la Carta de la Organización, y el consiguiente logro de una paz permanente ha permitido a ambos pueblos alcanzar los beneficios saludables de una cooperación fructífera, sin recelos ni dudas de ningún tipo, como también la posibilidad de destinar una mayor cantidad de recursos para atender y resolver los graves y alucinantes problemas del subdesarrollo, como el hambre, la desnutrición, la ignorancia, la enfermedad, la miseria, el desempleo y, de esa manera procurar mejores niveles de vida de las poblaciones ecuatoriana-peruana, siendo estos objetivos el compromiso que tienen ambos pueblos con el panamericanismo.

De igual forma, el Ecuador se halla comprometido a nivel hemisférico a luchar contra el terrorismo y el narcotráfico a lo que se añade su perma-

nente trabajo dirigido a implementar las medidas de carácter interno adecuadas para combatir este mal, motivo por el cual el Ecuador depositó el instrumento de ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción en junio de 1997, durante la realización del vigésimo séptimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA.¹³

Como puede colegirse, el efecto de la relación del Ecuador con la OEA es positivo y los diversos actores relacionados con el tema, como son las ONG, los sindicatos, los empresarios y el gobierno en sí mismo, están de acuerdo en el fortalecimiento de la relación que beneficia a los sectores más desposeídos del Ecuador. La ayuda que brinda la OEA es canalizada a través del gobierno central que, con la colaboración de los ministerios a su cargo, ejecuta los planes de cooperación que la OEA auspicia.

Así, por ejemplo, el Ecuador se ha beneficiado de los programas de cooperación establecidos por el CIDI; un importante número de ecuatorianos también se beneficia anualmente de becas, por el hecho de ser ciudadanos de un país miembro de la OEA; a ello se agrega el apoyo que recibió el desminado de la frontera ecuatoriano-peruana por parte de la cooperación técnica del Canadá por un monto de 100.000 dólares, y la ayuda que presta la OEA a sus miembros en el caso de desastres naturales, un ejemplo de ello fue la ayuda que recibió el Ecuador para los damnificados del volcán Tungurahua a través del Fondo Especial de Emergencia (FONDEM), fondo destinado exclusivamente para los países miembros de la OEA.

En consecuencia, puede manifestarse que la apreciación que se tiene a nivel general sobre la gestión de la OEA en el Ecuador arroja un balance positivo que debe mantenerse en forma constante debido fundamentalmente al crecimiento vertiginoso de las necesidades de los sectores más desprotegidos del Ecuador.

13 Extracto del Discurso del Dr. Patricio Vivanco como Representante del Ecuador ante la OEA, durante el período 1998-2000, en el cual se refleja el impacto de las relaciones Ecuador-OEA.

*La Subsecretaría de Política Multilateral
y la misión del Ecuador ante la OEA*

La misión del Ecuador ante la OEA trabaja en coordinación con la Subsecretaría de Política Multilateral del Ministerio de Relaciones Exteriores en la elaboración de las instrucciones que la misión ejecuta en las reuniones de la Asamblea General, reuniones que tienen lugar cada año en uno de los distintos países que forman parte de la Organización.

El país que sea designado como sede de la siguiente reunión de la Asamblea General debe establecer un tema que desee que sea desarrollado en la Asamblea. Así por ejemplo, en el año 2000, en Canadá, los temas principales de la Asamblea fueron la seguridad humana y la seguridad hemisférica; en el año 2001, en cambio, la sede de la Asamblea fue Costa Rica y los temas principales fueron el fortalecimiento del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos y el fortalecimiento y modernización de la OEA. El proyecto de temario del Trigésimo Primer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, entre los temas que estableció en su agenda, incluyó el proyecto, “Carta Democrática Interamericana”. El Ecuador será la sede del XXXII Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA.

Es importante señalar que, en las reuniones de la Asamblea, los países miembros de la OEA realmente no negocian, sino que ejecutan los temas que han sido elaborados durante todo el año de trabajo; éstos se reflejan en el proyecto de temario para el período ordinario de sesiones elaborado por la comisión preparatoria designada para tal efecto. En consecuencia, la Misión del Ecuador ante la OEA se reúne durante todo el año con sus homólogas en Washington y un mes antes de que tenga lugar la Asamblea, lo hace la comisión preparatoria a fin de establecer el temario para la Asamblea. Dicho temario tiene que elaborarse bajo los parámetros básicos que maneja la OEA: derechos humanos, seguridad y temas varios.

La información que se genera en el transcurso del año es enviada a la Subsecretaría de Política Multilateral, que la transmite al Departamento de la OEA a fin de que, en el momento en que se apruebe el temario para la Asamblea, se coteje el pronunciamiento del Ecuador en la Asamblea anterior y se proceda a emitir las instrucciones que maneje la delegación ecuatoriana durante el desarrollo de la Asamblea General.

Comunicación y mecanismos de presión en la relación Ecuador-OEA

Los mecanismos de presión no han sido una constante en la relación del Ecuador con la OEA; se diría más bien que las presiones no han tenido su origen en la OEA, sino en alguno de sus miembros. El Ecuador en su momento denunció en el seno de la OEA presión de orden económico y político por parte de los Estados Unidos, en el caso concreto de la llamada guerra del atún, que iban en contra de lo estipulado en el artículo 19 de la Carta de la OEA, que manifiesta que ningún Estado o grupo de estados tiene derecho a intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen.¹⁴

En lo relativo a la comunicación existente en la relación Ecuador-OEA, ésta ha sido fluida. Un ejemplo de ello fue la visita que hiciera al Ecuador, en 1995, el Secretario General de la OEA, César Gaviria, cuando Ecuador se hallaba en conflicto con el Perú por la zona selvática del Cenepa; posteriormente, el Secretario General volvió a visitar el país debido a los sucesos del 21 de enero del año 2000, cuando la institucionalidad democrática del Ecuador se hallaba en peligro, motivo por el cual el Consejo Permanente de la OEA aprobó la resolución CP/RES.764 (1221/00), de 26 de enero de 2000. A través de esta resolución se reconoció el esfuerzo del país por restablecer la estabilidad institucional, recuperar la gobernabilidad de la nación y preservar el Estado de derecho.

El Secretario General pudo observar en aquel momento la decisión del Gobierno Nacional y del pueblo ecuatoriano por preservar el sistema democrático. El canciller ecuatoriano, Heinz Moeller, fue recibido en la Sesión Ordinaria del Consejo Permanente de la OEA, el 22 de marzo del año 2000; en esta sesión se ratificó el propósito indeclinable del gobierno nacional por mantener las instituciones democráticas del país; se aprovechó además la acción colectiva de la OEA a favor del Ecuador por defender la vigencia de la democracia ecuatoriana. Otra visita importante fue hecha en

14 *Carta de la Organización de los Estados Americanos*, Imprenta del Ministerio de Relaciones Exteriores, artículo 19.

abril del año 2001 por parte del Embajador Luigi Enaudi con ocasión de los acuerdos de desminado que la OEA está llevando a cabo en la frontera ecuatoriana-peruana; se demostró una vez más el estrecho compromiso que mantienen el Ecuador y la OEA en el mantenimiento del multilateralismo de orden hemisférico.

Conclusión

De lo expuesto se puede concluir que el proceso político a través del cual el Ecuador ha delineado su presencia dentro de las Naciones Unidas y de la OEA, ha tenido como una constante el mantener una línea de coherencia en la formulación de su política exterior. Esta idea se hace presente en la participación activa que ha tenido el Ecuador en los diferentes foros; en ellos ha defendido sus intereses desde una óptica realista que garantizaría su seguridad y, por ende, su supervivencia como Estado.

No debe olvidarse que el Ecuador, al ser un Estado en vías de desarrollo es vulnerable a los cambios de orden político, económico y social que afectan al ordenamiento internacional. Consecuentemente, temas como la paz, la seguridad y el desarrollo son abordados y defendidos por el Ecuador en los foros de Naciones Unidas y la OEA y en ellos el Ecuador puede alinearse con países que participan de sus mismos intereses.

En términos generales, los países en vías de desarrollo tienen una política exterior de naturaleza muchas veces reactiva y otras pasiva, antes que proactiva, dentro del escenario internacional; el Ecuador no es una excepción a esta regla debido a la naturaleza de orden asimétrico que presentan sus relaciones con los países con los cuales se relaciona, tanto a nivel regional como mundial. Sin embargo, esta constante puede variar: el Ecuador ha tenido una participación activa dentro del Grupo de los No Alineados, dentro del Grupo de los 77 y China y dentro del Grupo de Río con un pronunciamiento coherente con los intereses que la agenda de política exterior de los países del tercer mundo ha mantenido en el seno de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos. Un ejemplo de ello es el liderazgo ecuatoriano en la aprobación de la resolución “Programa Especial de Apoyo para los países afectados por el Fenómeno del Niño” (AG/RES. 1758 (XXX-O/00)) dentro de la Asamblea General de la OEA.

Esta iniciativa ecuatoriana fue apoyada por los países miembros de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS), que reitera el llamado a los Estados miembros, a los órganos y organismos del Sistema Interamericano, en particular al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y Organización Panamericana de la Salud (OPS), así como las organizaciones no gubernamentales vinculadas al tema para que intensifiquen su cooperación en los esfuerzos dirigidos a prevenir, reducir y remediar los efectos causados por el Fenómeno del Niño. La Comisión decide también apoyar los trabajos realizados por la Organización de las Naciones Unidas para alertar, mitigar y reparar los efectos causados por el Fenómeno del Niño, y aquellos que efectúan varios organismos regionales, entre ellos, la CPPS.¹⁵

Para el Ecuador es también particularmente significativo, dentro de su proceso político en la ONU, que las dos resoluciones en las que le ha correspondido participar en el Consejo de Seguridad -las resoluciones 686 y 687- hayan ratificado en forma cabal la nulidad de las conquistas territoriales por la fuerza. De esta forma, el Ecuador ha reafirmado su invariable compromiso con los principios de derecho que regulan la vida de la comunidad internacional. De otro lado, la posición asumida fue muy importante para subrayar que el ámbito de acción del Consejo de Seguridad está definido en la Carta de San Francisco y que la simple voluntad y los intereses concurrentes de algunos países no son suficientes para atribuirle nuevas y delicadas competencias; a ello se añade que la vigencia y cabal aplicación de los principios anotados tenían especial significación en el marco de la controversia ecuatoriano-peruana (Yépez 2001:132).

15 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, *Informe a la Nación*, año 2000

El Ecuador en las Naciones Unidas y en la OEA¹⁶

De lo hasta ahora desarrollado, se puede colegir que la agenda de política exterior multilateral del Ecuador da prioridad a los siguientes temas en su relacionamiento frente a la ONU y frente a la OEA:

La agenda del Ecuador ante la ONU

El Ecuador es uno de los cincuenta estados fundadores de la Organización de las Naciones Unidas. Suscribió la Carta Constitutiva de la Organización en la Conferencia de San Francisco el 26 de junio de 1945. Ha integrado el Consejo de Seguridad en tres ocasiones (1950-1951; 1960-1961; 1991-1992) y el Consejo Económico y Social en cinco ocasiones (1954-1956; 1964-1966; 1979-1981; 1983-1985; 1990-1992).

En perspectiva del debate internacional de inicios de milenio, el Ecuador impulsa el proceso de reforma de la ONU, para adecuarla a las nuevas realidades, así como a los nuevos desafíos que enfrenta la comunidad internacional sobre una base más democrática y participativa.

Reforma y revitalización de las Naciones Unidas

El Ecuador basa su participación en este tema en la perspectiva de los grandes cambios y de las nuevas realidades, que como la globalización, exigen reformas en la organización mundial para responder con eficacia a los desafíos del nuevo siglo, en el cumplimiento de sus responsabilidades de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. Ello plantea nuevos retos al multilateralismo y exige a todos los países la voluntad política necesaria para llevar adelante un diálogo constructivo sobre las transformaciones a realizarse en la ONU para que responda a las causas fundamentales de la inestabilidad y los conflictos, así como a la gran diversidad de problemas económicos, sociales y ambientales que se oponen al desarrollo.

16 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador y Subsecretaría de Política Multilateral. Disponible en www.mm.rr.ec@gov.ec. [Consultada en septiembre del 2001]

El Ecuador considera que el sistema de las Naciones Unidas debe adecuarse a las nuevas realidades, así como a los nuevos desafíos que enfrenta la comunidad internacional. A fin de mantener su legitimidad, la Organización de Naciones Unidas debe ser cada vez más democrática y participativa.

Por otra parte, para el Ecuador, las Naciones Unidas deben contar con los medios administrativos y financieros, que le permitan cumplir con los fines previstos en la Carta constitutiva así como en proporción a las crecientes demandas de los estados miembros.

Reforma del Consejo de Seguridad

El Ecuador, al igual que los demás países en vías de desarrollo, participa en las negociaciones en curso para la reforma del Consejo de Seguridad. Estas negociaciones tienen como propósito respaldar la ampliación y reforma del Consejo para corregir los desequilibrios de su composición actual, para mejorar los mecanismos de adopción de decisiones y para conferir mayor transparencia a la conducción de sus trabajos. De este modo, se pretende una actuación más legítima y representativa de todo el conjunto de países miembros de la Organización.

Medio ambiente y desarrollo

El Ecuador respalda los acuerdos firmados en esta materia, y promueve el desarrollo de los pueblos bajo el uso responsable de sus recursos naturales y bajo el principio de no intervención y libre determinación de los pueblos.

- Cooperación internacional para reducir el impacto del Fenómeno “El Niño”: con el apoyo de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, se establecerá en la ciudad de Guayaquil el centro internacional para investigar el Fenómeno de “El Niño”. Este centro contribuirá al mejor entendimiento del Fenómeno “El Niño” y permitirá que la comunidad internacional, especialmente los países afectados, adopten medidas a fin de prevenir el impacto de dicho fenómeno así como reparar los daños que éste provoca sobre la economía, medio ambiente y la población. Este proyecto se realizará con recursos nacionales en calidad de país sede y con el financiamiento internacional.

- **Agenda para el Desarrollo**

La Agenda para el Desarrollo, adoptada por la Asamblea General en 1997, constituye un adecuado marco para la cooperación internacional al desarrollo. Por esta razón, el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la Agenda para el Desarrollo es de suma importancia para el Ecuador, a fin de asegurar un desarrollo sostenible y equitativo en la comunidad internacional durante el siglo XXI.

- **Mantenimiento de la paz y seguridad internacionales**

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, el Ecuador propugna la solución pacífica de las controversias internacionales y condena la amenaza o el uso de la fuerza. Promueve el respeto de los estados y del principio de la no intervención en los asuntos internos de los estados.

Desarme

El Ecuador cree que las bases sólidas para el logro de la paz y la confianza entre las naciones se construirán por medio de la solución pacífica de las controversias, por una parte, y a través de reales medidas de desarme en la que todas las naciones deben compartir responsabilidades, por otra. En este sentido, el Ecuador apoya el desarme total y completo y se adhiere a los propósitos y principios de las Naciones Unidas: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; la prevención y eliminación de amenazas a la paz; la supresión de actos de agresión; la búsqueda de medios pacíficos para el arreglo de controversias; la práctica de la tolerancia y convivencia pacífica como buenos vecinos, y la adopción de medidas adecuadas para fortalecer la paz universal, entre otros.

El Ecuador sostiene que, si la Guerra Fría llegó a su fin, no se justifica el que se continúen manteniendo arsenales nucleares o conceptos de seguridad internacional basados en la promoción y desarrollo de alianzas militares. En la actualidad, el desarme nuclear debe ser un asunto de máxima prioridad para la comunidad internacional, dado que estas armas representan una amenaza a la supervivencia de la humanidad. El Ecuador mira con preocupación los peligros de la acumulación excesiva de armamentos convencionales, la proliferación de armas pequeñas y ligeras, y la crisis humanitaria causada por la utilización en gran escala de minas terrestres.

El día 5 de agosto de 1999, en Ginebra, la Conferencia de Desarme de las Naciones Unidas adoptó por unanimidad la decisión de ampliar su composición y admitió al Ecuador como miembro. El ingreso del Ecuador a la Conferencia de Desarme, en agosto del año 1999, es un reconocimiento y un voto de confianza demostrados al país, así como a la gestión diplomática ecuatoriana desplegada en el sistema de las Naciones Unidas.

La Conferencia de Desarme constituye una de las piedras angulares del sistema de seguridad colectiva; aboga, entre otros objetivos, por la reducción de los excesivos gastos militares de manera que se permita la asignación de recursos adicionales para el desarrollo económico y social. En este sentido, el Ecuador participa de los esfuerzos de no proliferación nuclear y de otras armas de producción en masa, así como de la limitación de las armas convencionales, al considerar los riesgos para la humanidad de una carrera armamentista que, en último término, es un peligroso desafío para la estabilidad internacional.

- Armas químicas

La entrada en vigor de la Convención sobre armas químicas, la adhesión de un mayor número de estados partes a dicho instrumento y el funcionamiento de la organización creada para verificar la aplicación de sus disposiciones constituyen logros significativos en los esfuerzos para la consolidación del régimen de desarme químico. El Ecuador es del criterio que similares acciones deben desarrollarse en la esfera de las armas biológicas, en consecuencia apoya las políticas dirigidas a evitar la proliferación y el uso de este tipo de armas.

- Tratado de no proliferación de armas nucleares

El Ecuador ha acompañado, en todo momento, los esfuerzos destinados a la no proliferación y al desarme nuclear. Por esa razón es parte del TNP y participó activamente en las negociaciones que dieron vida al Tratado de Tlatelolco, que declara el territorio de América Latina como zona libre de armas nucleares. El Ecuador coincide con las propuestas de que se declare el hemisferio Sur como zona libre de armas nucleares, a través de la vinculación de las zonas ya concertadas por los tratados de la Antártida, Tlatelolco, Rarotonga, Pelindaba y Bangkok.

A través del TNP, el Ecuador se comprometió, junto a los demás países que no poseen armas nucleares, a no adquirirlas nunca. A cambio, tendrá acceso a las tecnologías de energía nuclear con fines civiles. Por otro lado, los países nucleares deben comprometerse a negociaciones de buena fe para eliminar la carrera armamentista, las armas nucleares y posteriormente al desarme general y completo bajo un estricto y efectivo control internacional.

El Ecuador considera esencial para que el régimen de no proliferación sea realmente efectivo, que éste sea universal, incorporando al Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares a todos los estados que aún no lo hayan firmado y de manera urgente a aquellos que han demostrado tener capacidad nuclear, puesto que el TNP incluye la obligación contractual de todas sus partes de avanzar hacia el desarme general y completo.

Agenda para la Paz

El Ecuador considera que la Agenda para la Paz es complementaria de la Agenda para el Desarrollo. Los cuatro temas principales que incluye esta agenda son: la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz, la consolidación de la paz después de los conflictos y la coordinación y utilización de sanciones; estos temas todavía deberán ser analizados a fin de lograr un consenso en las Naciones Unidas. Los objetivos y principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas son aplicables a la Agenda para la Paz.

- Conflictos Regionales

El Ecuador considera que, a pesar del fin de la guerra fría y del enfrentamiento Este-Oeste, se han propagado por el mundo conflictos regionales, enfrentamientos étnicos, nuevas formas de racismo y xenofobia, que constituyen obstáculos peligrosos para la coexistencia pacífica entre estados y pueblos.

El Ecuador promueve políticas de diálogo, tolerancia y entendimiento y aboga por la solución pacífica de los conflictos que perturbaban la paz y seguridad internacionales. Sobre la base de estos principios que orientan su política internacional, alienta los procesos de ne-

gociación que se llevan adelante a fin de restablecer una paz estable y duradera en el Oriente medio, en la región de los Balcanes, en la zona de los grandes lagos de África, y en la Península de Corea.

En el Oriente Medio, el problema fundamental constituye el conflicto entre Israel y Palestina. El Ecuador apoya firmemente el diálogo y las negociaciones entre las partes a fin de lograr la paz duradera, sobre la base de un arreglo justo y definitivo. De igual forma, el Ecuador apoya el histórico Acuerdo de Sharm El Sheik, suscrito entre Israel y la Autoridad Palestina el 5 de septiembre de 1999, el cual no solamente contribuye a reactivar la aplicación del Acuerdo de Wye River sino que también sienta las bases para lo que se esperaría sea la firma de un tratado definitivo de paz entre Israel y el futuro Estado Palestino.

En Latinoamérica, el Ecuador aprueba la manera en que se llevó a cabo el proceso de transición del Canal de Panamá por parte de los gobiernos de Panamá y de los Estados Unidos de América, así como el retiro de todas las bases militares extranjeras del territorio de la República de Panamá. El Gobierno ecuatoriano apoya las medidas tomadas por el gobierno de Panamá con el fin de garantizar un funcionamiento eficiente del Canal y su uso ininterrumpido por parte de embarcaciones de todas las naciones. En este sentido, hace un llamado a la adhesión de los estados al Protocolo del Tratado concerniente a la Permanente Neutralidad y Operación del Canal de Panamá, que proclama la neutralidad permanente de este Canal.

En el caso de Haití, el Ecuador apoya en las Naciones Unidas las resoluciones por medio de las cuales se incentiva el proceso de democratización, reconciliación nacional y reconstrucción de dicho país. Continuará cooperando con las autoridades de Haití en sus esfuerzos por el desarrollo democrático, económico y social

Corte Penal Internacional

El Ecuador apoyó, desde un inicio, la creación de la Corte Penal Internacional y suscribió el Estatuto de Roma el 7 de octubre de 1998. El Ecuador considera que la aprobación del Estatuto de Roma permitirá que, en este nuevo milenio, exista un mecanismo innovador del Derecho Internacional; este mecanismo estará llamado a garantizar que la justicia sin fronteras sea

efectiva y eficaz, a fin de prevenir y sancionar conductas delictivas que atentan contra la humanidad tales como crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, genocidio y crímenes de agresión. Además, el establecimiento de la Corte Penal Internacional (resolución 55/155, de 12 de diciembre de 2000) hará que la delegación observe en este 56° periodo de sesiones las instrucciones del anterior período.

En su intervención en la Sexta Comisión, la delegación del Ecuador reiteró su apoyo a la Corte Penal Internacional y a la pronta adopción de los restantes instrumentos previstos en la resolución F, de la Conferencia de Roma, cuya negociación continuó en la reunión de la Comisión Preparatoria de la Corte, entre el 24 de septiembre y el 5 de octubre de 2001. Estos instrumentos consisten en: un acuerdo de relación entre la Corte y las Naciones Unidas, el acuerdo de sede, las regulaciones financieras, el presupuesto de la Corte para el primer año, el acuerdo de privilegios e inmunidades de la Corte, y las reglas de procedimiento de la Asamblea de los estados partes, después de que el Estatuto de Roma entre en vigor.

El Ecuador subrayó la necesidad de adoptar lo antes posible todos los instrumentos necesarios para que la Corte Penal Internacional pueda ser establecida inmediatamente. Para el efecto, y en vista de que también está pendiente la adopción de la definición del crimen de agresión, y que el Estatuto de Roma cuenta ya con 37 de las 60 ratificaciones necesarias para que entre en vigor, el Ecuador apoya que la Comisión Preparatoria se reúna en dos oportunidades durante el año 2002.

La Promoción de la Justicia y la Observancia del Derecho Internacional

Considerando que los conflictos regionales han proliferado en los momentos actuales, el Ecuador sostiene que es necesario solucionarlos a través de medios pacíficos, previstos en la Carta de las Naciones Unidas, y con apego al Derecho Internacional.

Cultura de Paz

El Ecuador ha mantenido una activa participación sobre este importante tema en la Asamblea General de las Naciones Unidas. La ONU adoptó, el 13 de septiembre de 1999, el proyecto de resolución titulado “Declaración y

Programa de acción sobre una Cultura de Paz”, que debe ser tomado en cuenta para la elaboración de programas nacionales, regionales e internacionales destinados a la celebración del Año Internacional de la Cultura de Paz, a partir del 1º de enero del año 2000.

La vinculación del Ecuador con esta acción internacional responde a una vocación hacia la paz y su adhesión al principio de solución pacífica de controversias. El acuerdo de paz con el Perú constituyó un ejemplo reconocido por la comunidad internacional, al llevar a la práctica el principio de la solución pacífica de controversias a través del diálogo y la negociación y al inscribirse plenamente en el concepto desarrollado por la ONU. El proyecto nacional de cultura de paz involucra una amplia temática de la agenda internacional y requiere, en consecuencia, una acción interna y externa con carácter intersectorial y pluridisciplinario. Tal esfuerzo solo puede desarrollarse dentro de una política de gobierno movilizadora, orgánica y organizada, que requiere de la acción conjunta y coordinada de entidades públicas y demás sectores nacionales. De esta manera, el Ecuador toma acciones concretas que reflejan la voluntad del país de llevar adelante los postulados de la ONU y, en esa medida, dar una nueva muestra de su vocación pacífica y pacificadora.

Según lo ha destacado la UNESCO, la cultura de paz se presenta hoy día como una obra de largo alcance, que debe concretarse mediante un conjunto coherente de objetivos, prioridades y enfoques que tengan en cuenta el contexto histórico, político, económico, social y cultural en el que vive cada ser humano.

El Ecuador asigna prioridad al proyecto “Cultura de Paz” que lleva adelante la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. En ese marco, impulsa una acción de amplio alcance vinculada a las actividades internacionales en el marco de las Naciones Unidas como en la UNESCO y con la declaración del año 2000 como el “Año Internacional de la Cultura de Paz”. El 27 de octubre de 1999 se anunció oficialmente la adhesión del Ecuador a esta declaración y la creación del Consejo Nacional de Cultura de Paz y de la Oficina de Cultura de Paz adscrita a la Presidencia de la República.

En ese sentido, la estrategia nacional responde a la Resolución 52/13 Cultura de Paz, que destaca que la tarea de las Naciones Unidas de preservar a las generaciones venideras de las implicaciones de una guerra exige la

instauración de una cultura de paz; esta cultura consiste en valores, actitudes y conductas que plasman y suscitan a la vez interacciones e intercambios sociales basados en principios de libertad, justicia y democracia, en todos los derechos humanos, en la tolerancia y en la solidaridad. Una cultura de paz rechaza la violencia y procura la prevención de los conflictos, atacando las causas, y la solución de los problemas mediante el diálogo y la negociación; solamente un cultura de este tipo constituiría la base idónea para el pleno ejercicio de todos los derechos y para la obtención de los medios de participación plena en el proceso de desarrollo de la sociedad.

Condena al el terrorismo internacional

El tema relativo a las medidas para eliminar el terrorismo internacional será discutido tanto en el debate general de la Sexta Comisión, como en el respectivo grupo de trabajo, en éste se continuará negociando el texto del proyecto de convención general sobre el terrorismo internacional y en la resolución que se adopte en la Sexta Comisión se renovará el mandato del comité especial contra el terrorismo y del grupo de trabajo.

El Ecuador mantendrá la posición que ha venido sosteniendo en dichos órganos:

- La reiteración del rechazo y condena de manera firme e inequívoca al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, y cualesquiera sean sus agentes o motivaciones, por considerarlo una grave conducta delictiva que cobra vidas inocentes y atenta contra principios y valores universales.
- El apoyo para la adopción de compromisos multilaterales más trascendentes y concretos para combatir el terrorismo.
- La Convención debe recoger la tipificación o descripción legal del delito de terrorismo y no una “definición” del terrorismo.
- Dicha tipificación debe centrarse en la finalidad característica del terrorismo de producir temor en la población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a hacer o dejar de hacer algo, elemento que constituye una importante base conceptual que fue ya recogida en el convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo.

- La descripción legal del delito de terrorismo no debe incluir ningún tipo de justificación o excepción a los actos terroristas, los cuales son injustificables cualquiera sea su motivación.
- En el convenio debe reflejarse la idea de que si una conducta se ajusta a la descripción legal del delito, la misma constituye terrorismo, cualesquiera que sean sus agentes o perpetradores.
- La importancia que atribuye a los convenios sectoriales sobre el terrorismo y la necesidad de que el nuevo instrumento internacional se construya en base a un enfoque integral y general en contenido y alcance.
- La atención prioritaria que se debe dar a la relación de la convención general con los convenios sectoriales.
- La tipificación de la amenaza de cometer un acto terrorista y las figuras del encubrimiento e instigación.

En relación con la idea de convocar a una conferencia internacional bajo los auspicios de las Naciones Unidas para formular una respuesta organizada conjunta de la comunidad internacional frente al terrorismo, el Ecuador señalará que lo más apropiado sería realizar una conferencia de esa naturaleza en forma posterior a la conclusión de las negociaciones de la Convención general sobre el terrorismo; entre otras cosas, para promover la aceptación universal y aplicación de esta fórmula y de los convenios sectoriales relativos a la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas y a la represión de la financiación del terrorismo.

La agenda del Ecuador ante la OEA

El Ecuador es miembro fundador de la Organización de los Estados Americanos. En abril de 1948, fue uno de los veinte países latinoamericanos que suscribieron en Bogotá, la Carta que dio origen a la OEA. En esa oportunidad, el Ecuador reafirmó su apoyo para lograr, en el hemisferio, un orden de paz y justicia, para fomentar la solidaridad, para robustecer la cooperación y para defender la soberanía, integridad territorial e independencia.

Durante su permanencia en la Organización, el Ecuador ha promovido los propósitos de la OEA: afianzar la paz y la seguridad del continente,

promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención, prevenir las posibles causas de conflictos y asegurar la solución pacífica de las controversias que surgen entre los estados miembros, organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión, procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos; promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural, y alcanzar la efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los estados miembros.

El Ecuador considera que la OEA es el foro continental para el entendimiento y la cooperación hemisférica, todo en función de la seguridad colectiva y del fortalecimiento de la democracia par el desarrollo de la región.

Seguridad hemisférica

La paz y la seguridad del continente son los pilares sobre los que se construye el desarrollo económico y social de los países americanos. El Ecuador fomenta la seguridad hemisférica y respalda las declaraciones de Santiago y de San Salvador, así como lo dispuesto por las resoluciones sobre la materia que establecen los lineamientos a seguir por los países americanos.

En cuanto a la nueva definición de seguridad, el Ecuador estima necesaria la inclusión de los aspectos que hacen relación al desarrollo económico y al desarrollo social, como fundamentos de la seguridad. El Ecuador considera que el contexto internacional actual obliga a revisar y ampliar el concepto de seguridad. Cree firmemente que el sistema interamericano deberá fortalecer la seguridad colectiva, mediante instrumentos y mecanismos adecuados y suficientes, en todos y cada uno de los campos en los que la seguridad se encuentre comprometida. Considera que el tema debe ser estudiado a profundidad a fin de preparar las nuevas reformas que fueren del caso o, eventualmente, sentar las bases de un nuevo esquema, que responda a las necesidades de los estados miembros.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre en Nueva York y Washington, llevaron a todos los países del hemisferio incluido el Ecuador a una larga deliberación sobre si activar o no el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR); se llegó a una decisión favorable, fundamentalmente del grupo latinoamericano, que antes del 23 de septiembre había te-

nido algunos reparos al respecto -en especial en los representantes de México, Uruguay y Brasil-. Sin embargo, el apoyo recibido por los Estados Unidos fundamentalmente por sus aliados de la OTAN hizo que los países del hemisferio, incluido Ecuador, se alineasen en un solo frente contra el terrorismo internacional.¹⁸

Seguridad humana

Durante el último decenio, varios acontecimientos suscitaron cambios a nivel político, económico y social en el planeta, cambios que definen la llamada mundialización que avanza a grandes pasos. La creciente interdependencia entre las naciones y los diferentes niveles de desarrollo humano que existe a nivel mundial y continental crean la urgente necesidad de generar políticas conjuntas que aseguren y mejoren el bienestar de la población de las Américas a través de la reducción de los índices de pobreza, la expansión del empleo productivo y el fomento de la integración social.

El Ecuador está consciente de este nuevo proceso global que surgió a partir del fin de la Guerra Fría y que tiene efectos diferentes en las diversas regiones del mundo, requiere encauzarse en beneficio de todos los países y del desarrollo humano.

Democracia

El fortalecimiento de la democracia y del Estado de derecho constituyen un propósito básico de la Organización de los Estados Americanos que ha buscado tener presencia como garante del desarrollo democrático en el hemisferio. El Ecuador apoya esta labor de la OEA por estar comprometido con la consolidación y el fortalecimiento de la democracia representativa como sistema de gobierno, con la promoción de sus valores y con la defensa de sus instituciones. En este sentido, el Ecuador señala la importancia de la consolidación del Estado de derecho y del pluralismo político, pero también la de un ejercicio responsable y ético de la función pública. Subraya, asimismo, la necesidad de estímulo a la participación efectiva y responsable de los ciuda-

17 *Diario el Comercio*, sección C-3. Disponible en www.elcomercio.com [Consultada el 23 de septiembre del 2001].

danos y de las organizaciones civiles en la vida institucional, como un aporte necesario en la discusión de los temas de interés público.

Nuestro país considera que toda acción de la OEA que esté destinada al fortalecimiento de la democracia en la región debe estar enmarcada dentro de las disposiciones sobre el fortalecimiento de la democracia, la Resolución 1080 y las reformas del Protocolo de Washington, vigentes en todo el continente americano. De este modo, los parámetros que se elaboren deben observar el respeto a los principios de libre determinación y de no intervención, a fin de que ayuden específicamente al fortalecimiento de los regímenes democráticos.

Deben, además, considerar que uno de los principales elementos desestabilizadores de los sistemas democráticos es la aguda pobreza causada por las duras crisis económicas y los desastres naturales que amenazan la continuidad de los gobiernos democráticos. En consecuencia, todo mecanismo destinado a la preservación de la democracia o la restitución inmediata de ésta, debe estar de acuerdo con la realidad que enfrentan los países americanos, a fin de que sean efectivos y constituyan la base de una “cláusula democrática” sobre la cual se fortalezca el Estado de derecho en América.

Anticorrupción

La corrupción es percibida como una de las mayores amenazas al desarrollo económico y al perfeccionamiento de las instituciones democráticas del continente. En su lucha contra la corrupción Ecuador ha respaldado el Programa Interamericano para combatirla, el mismo que, entre otros elementos, comprende:

- Estrategia para ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción.
- Elaboración de códigos de conducta de funcionarios públicos.
- Estudio del programa de lavados de bienes o productos de corrupción.
- Promoción de campañas de difusión sobre valores éticos.

La Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada el 29 de mayo de 1996, es el instrumento jurídico de mayor importancia que existe a nivel hemisférico para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrup-

ción. Ecuador es suscriptor de esta Convención y depositó el Instrumento de Ratificación en junio de 1997. Nuestro país es además uno de los 12 países del hemisferio que participa del Proyecto OEA/BID, que tiene como objetivo analizar el estado de la legislación penal frente a la Convención Interamericana contra la Corrupción.

En Ecuador, el control de la corrupción está a cargo de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, la misma que realiza un trabajo independiente de los tres poderes del Estado; esta entidad cuenta con la respectiva ley que regula sus actividades, desde agosto de 1999. En lo que se refiere a los trabajos de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción en el Ecuador, según el informe que corresponde al período comprendido entre julio 1998 y diciembre 1999, se ha logrado varios avances a través de un trabajo objetivo en coordinación con el Ministerio Público, la Contraloría General del Estado, la función judicial, la Defensoría del Pueblo.

Cooperación para el Desarrollo

En el hemisferio americano, el Consejo Interamericano de Desarrollo Integral –CIDI- constituye un pilar que permite canalizar la cooperación y los recursos hacia los más necesitados. El Ecuador considera fundamental la intensificación de la capacidad de los estados miembros para planificar y ejecutar la cooperación multilateral con la utilización de instrumentos de cooperación horizontal.

El Ecuador considera al CIDI como el mecanismo que permite el incremento y desarrollo de la cooperación en el continente. Está convencido que debe fortalecerse a nivel continental el trabajo de la Agencia Interamericana para la Cooperación, a fin de que constituya un aporte sustantivo hacia la consolidación de los avances de los países miembros en la instrumentación de nuevos mecanismos de cooperación. Estos aportes deberían dirigirse, de manera especial, entre los países de menor desarrollo relativo, de manera que posibiliten el mejoramiento de la calidad de vida de los sectores de población más vulnerable del continente.

Medio Ambiente

Uno de los temas prioritarios para el Ecuador es el mantenimiento de su medio ambiente, siempre y cuando este mantenimiento implique el respeto al principio de no intervención y de libre determinación de los pueblos. En tal sentido, y atendiendo al llamado de la Cumbre de Québec, realizada entre el 20 y 22 de abril del 2001, y de conformidad con los principios y normas de la Convención de Diversidad Biológica, se otorgó mayor importancia a la conservación y manejo sustentable de la biodiversidad, así como a la distribución equitativa de sus beneficios. En esta misma línea, para el Ecuador resultaría importante que en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sustentable, que tendrá lugar el próximo año, se realice un análisis de los avances logrados en la aplicación del Plan de Acción suscrito con ocasión de la Cumbre Hemisférica realizada en Santa Cruz de la Sierra, en 1996.¹⁸

Conclusiones finales

Para el análisis de la agenda de política exterior del Ecuador se planteó como hipótesis la idea de que las relaciones internacionales estaban atravesadas por la dinámica que impartía la teoría realista, lo que era más evidente dentro del ámbito de las Naciones Unidas. De otro lado, se planteó que, a nivel regional, si bien es cierto el orden realista está presente, también se maneja la óptica de la interdependencia compleja.

Ahora bien, cuando se analiza la naturaleza de las relaciones hemisféricas se observa que, en primer lugar, se caracterizan por una asimetría muy notoria y la existencia de hegemonía estadounidense. En este sentido, la política de Estados Unidos es la que determina la del resto de países de la región. Las relaciones hemisféricas y cualquier posibilidad de que se enrumben hacia el verdadero crecimiento de la región dependen de la iniciativa y de la dinámica que Estados Unidos les impongan.

Sin embargo, del análisis realizado no podemos concluir que haya cambios significativos de actitudes, percepciones y de estructuras que lleven

18 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, *Instrucciones de la delegación ecuatoriana para el trigésimo primer período de sesiones de la Asamblea General de la OEA*, Quito, 2001.

a un nuevo régimen regional en el cual se pueda pasar de la geopolítica a la geoconomía. No debemos olvidar que el actual estado de recesión económica de los Estados Unidos, como también los efectos del ataque terrorista del 11 de septiembre, evidenciaron aún más que la política internacional de carácter hemisférico depende en mucho de la situación en la que se halla esta potencia hegemónica. Desde la óptica realista, y también desde la visión de la interdependencia, nuestros países fueron afectados por un efecto dominó, que no hace más que evidenciar nuestra dependencia política y económica frente a los Estados Unidos: estamos siempre frente a la necesidad de alinear la política exterior de nuestros países a la de Estados Unidos ya que su caída significaría también el desplome, en mayor o menos escala, de nuestras economías

Por todo esto, el Ecuador ha tratado de mantener como punto central de su política exterior, frente a la OEA, la defensa por la llamada seguridad hemisférica y del mantenimiento de procesos, que los propios Estados Unidos han emprendido en el contexto de las cumbres de las Américas, que no deben detenerse por factores como el terrorismo internacional y cuyo objetivo básico es lograr la interdependencia y la prosperidad de la región en su conjunto, como condición esencial para la estabilidad.

En cuanto tiene que ver con las relaciones que nuestro país ha establecido al interior de la Organización de las Naciones Unidas, lo fundamental ha sido la propuesta de una transición de la unipolaridad existente a un nuevo orden dentro de las relaciones internacionales, consciente de que toda transición necesariamente provocará desequilibrios en las relaciones internacionales.

El Ecuador no será inmune a esos desequilibrios, en especial al tener una economía pequeña y vulnerable en temas internacionales que debe, necesariamente, tender hacia la definición de una política exterior que garantice seguridad. Desde una óptica realista, ésta sólo podría conseguirse a condición de que el Ecuador, en el seno de las Naciones Unidas, logre negociar sus objetivos de política exterior de una manera eficiente bajo las normas del respeto irrestricto al principio de no agresión, a la no intervención y a la autodeterminación. De esta forma, aspectos como la paz y la seguridad, la democracia, el desarrollo y la protección del medio ambiente podrán ser concretados y se convertirán en los verdaderos dinamizadores de las relaciones internacionales.

Para terminar quisiera retomar las palabras de Fernando Yépez acerca de la política internacional del Ecuador:

Nuestro país ha iniciado el nuevo siglo con sus fronteras definidas. El problema territorial ha pasado a la historia y no será más el eje de nuestra política exterior. Hoy nuestra acción internacional tiene nuevas prioridades y orientaciones para contribuir decididamente al desarrollo integral del país y lograr su mejor inserción en el complejo mundo de la globalización, que hasta el momento, muy pocos beneficios ha proporcionado a las naciones del sur. La erradicación de la pobreza, la justicia social y la protección del medio ambiente, así como la construcción de orden internacional equitativo de paz y cooperación, regulado por el derecho de gentes, son algunos de los objetivos de la comunidad mundial para este siglo. Los intereses del Ecuador coinciden plenamente con estos postulados y, consecuentemente nuestra gestión externa debe ser particularmente dinámica, seria, coherente única e indivisible, cuyos lineamientos básicos y propósitos fundamentales deben constituir política de Estado. (Yépez, 2001:446)

Bibliografía

- Ashley, Richard
1986 "The poverty of Neorealism" en R. Keohane, *Neorealism and its critics*, Columbia University Press, New York.
- Baehr, Peter y Gordenker, León
1994 *The United Nations in the 1990's*, St. Martin's Press, New York
- Bakke y Margo Schneider
1999 *The United Nations and Civil Society*, sponsored by the Stanley Foundation, New York.
- Barriga, Leonardo
2000 *Compendio de Relaciones Económicas y Organización Internacional*, Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito.
- Becerra, José
1996 *Problemas del Mundo Contemporáneo*. Editorial Santillana, Quito.

- Brown, Chris
1997 *Understanding International Relations*, St. Martin's Press, New York.
- Buzan, Barry
1991 *People, States and Fear*, Boulder, Lynner Rienner Publishers, Chicago.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Falletto
1978 *Desarrollo y dependencia en América Latina*, Siglo XXI, México.
- Carrión, Francisco
1989 *Política Exterior del Ecuador: Evolución Teórica y Práctica*, Quito.
1998 "Hacia una Reformulación del Concepto de Seguridad Continental", *Revista Afese*, N° 31, agosto, Quito.
- Diario El Comercio
2001 Sección C-3. Disponible en www.elcomercio.com [Consultada el 23 de septiembre del 2001].
- Doyle, Michael
1997 "Liberalism and World Politics", en *The New Shape of World Politics*, Foreign Affairs Publishers, New York.
- Ghali, Boutros
1992 "Un Programa de Paz", *Diplomacia Preventiva, Establecimiento y Mantenimiento de la Paz*, ONU, Nueva York.
- Hobsbawn, Eric et.al
2000 *The globalization reader*, Blackwell Publishers, London.
- Hoffman, Mark
1989 "Critical Theory and the interparadigm debate" en Hugh Dyer y Leo Mangasarian, *The study of international relations*, St. Martin Press, New York.
- Holly, Daniel
1990 *Organisation de etats américains: un forum de conflict?*, Editorial Le Monde, Montreal.
- Ingvar, Carlson
1995 *UN at 50: a time to reform*, St. Martin Press, New York.

- Gregorio. Iriarte,
1995 *Relaciones Internacionales de América Latina, Breve Historia*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Keohane, Robert
1986 “Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond”, *Realism and its Critics*, Columbia University Press, New York.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph
1988 *Poder e Interdependencia*, Gel, Buenos Aires.
- Lasso, Fernando
2001 “Política Internacional del Ecuador en el siglo XXI”, *Revista Afese*, octubre, Quito.
- Lecaro Bustamante, Arturo
1988 *Política Internacional del Ecuador*, Escuela de Ciencias Internacionales de la Universidad Central del Ecuador, Quito.
- Martínez, Eduardo
1994 “Ciencia, Tecnología y Desarrollo” en *Teorías Metodológicas*, CEPAL/ONU/UNESCO, Caracas.
- Méndez, Rubén
1995 *Paying for Peace and Development*, Foreign Policy, New York.
- Meisler, Stanley
1995 “Dateline UN: a new Hammarškjold?” in *Foreign Policy*, Foreign Policy Publishers, Washington D.C.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador
1998 *Informes a la Nación, 1990 – 1998*, Quito.
1999a *Informe a la Nación*, tomo 1, Quito.
1999b *El Ecuador y los Derechos Humanos*, Folletos de la Academia Diplomática, Quito.
2000 *Instrucciones de la Delegación Ecuatoriana para el XXXI período de sesiones de la Asamblea General de la OEA*, Quito.
2000 *Informe a la Nación*, Quito.
2001a *Instrucciones de la delegación ecuatoriana para la 56° Asamblea de la ONU*, septiembre, Quito.
2001b Información disponible en www.mm.rr.ee@gov.ec. [Consultada el 18 de septiembre del 2001]

Mohammed, Ayooob

- 1997 "Subaltern Realism: International Relations Theory Meets the Third World", en Stephanie Neuman, *International Relations Theory and the Third World*, St. Martin's Press, New York.

Nef, Jorge y Núñez, Ximena

- 1994 *Las relaciones interamericanas frente al siglo XXI*, FLACSO, Sede-Ecuador, Quito.

Organización de Estados Americanos

- 1999 *Carta de la Organización de los Estados Americanos*, Imprenta del Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito.
- 2001a Información disponible en www.cidci.oas.org . [Consultada el 27 de octubre del 2001]
- 2001b Agenda Actual de la OEA, información disponible en www.oas.org/udse/español [Consultada 15 de agosto del 2001]

Organización de las Naciones Unidas

- 1990-1999 *Resoluciones de las Naciones Unidas*, Editorial de las Naciones Unidas, Nueva York.
- 1997 *Agenda para el Desarrollo*, Editorial de las Naciones Unidas, Nueva York.
- 1998 *La Carta de la Organización de las Naciones Unidas*, Editorial de las Naciones Unidas, Nueva York.
- 2001a *ABC de las Naciones Unidas*, Departamento de Información Básica, New York.
- 2001b Información disponible en www.un.org ,(Consultada el 12 de junio del 2001)

Osianders, Andrea

- 1997 "Liberalism and World Politics", en Fareed Zakaria (ed.) *The New Shape of World Politics*, Foreign Affairs Publishers, New York.

Pellicer, Olga

- 1998 *La OEA hacia el siglo XXI*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.

- Roberts, Adam y Benedict, Kingsbury
1996 *United Nations, Divided World: UN's role in International Relations*, Oxford University Press, Oxford.
- Russel, Roberto
1990 *La Agenda Global en los años 90, antiguos y nuevos temas*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Grupo Southcentre
1998 *Reformas de las Naciones Unidas*, Editorial Southcentre, Ginebra.
- Urqhart, Brian
1991 "U.N.'s Crucial Choice", *Foreign Policy* N° 84, Fall, World Politics, Washington.
- Vasco, Miguel
1986 *Diccionario de Derecho Internacional*, Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito.
- Vásquez, John
1994 "Tucidides y el Debate Meliano", *El Pensamiento de los Clásicos*, Editorial Eliasta, Barcelona.
- Viotti y Kauppi
1987 *International Relations Theory, globalism: dependency and the world capitalist system*, Brown Books, Boston.
- Vivanco, Patricio
1997 *Informe del Representante del Ecuador ante la OEA, periodo 1998-2000*, Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito.
- Waltz, Kenneth
1986 *Teoría de la Política Internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Wohlforth, William
1994 "Realism and End of The Cold War", *International Security*, Vol 1, Chicago.
- Yépez, Fernando
2001 *Política Internacional del Ecuador en el siglo XXI*, AFESE /Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito.
- Yépez, Galo
2002 *Los Nuevos Lineamientos de la Política Exterior Ecuatoriana*, AFESE/Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito.

Las relaciones Ecuador - Unión Europea¹

José Eduardo Proaño

Los intereses europeos en América Latina

Con el fin de la Guerra Fría, un nuevo panorama surgió para la UE: si bien los principios de la democracia, los derechos humanos y la economía de mercado se habían impuesto en una gran proporción de la comunidad internacional, ello no significaba que Occidente fuera homogéneo, y los intereses del actor hegemónico, los Estados Unidos, no correspondían necesariamente con los europeos.² Occidente no era monolítico; por el contrario, presentaba distintas realidades de las que emanaban diferentes concepciones y criterios respecto a los asuntos concernientes a las relaciones internacionales. Europa, por consiguiente, presentaba sus propios intereses y no estaba dispuesta a soslayarlos por incongruencias o, en ciertos casos, incompatibilidades, con los de la superpotencia estadounidense.

En esta línea de ideas, la defensa y proyección, no solamente de los “valores occidentales”, sino, y con un mayor énfasis, de los “valores europeos” -que adquirieron una gran fuerza a partir de la firma del Tratado de Maastricht, en 1992- se convirtió en una necesidad europea y dio origen a

1 El siguiente trabajo se concluyó con anterioridad a la II Cumbre de Mandatarios de América Latina y la Unión Europea, efectuada en mayo de 2002 en Madrid – España. Debido a que la publicación del mismo será posterior a la indicada cumbre presidencial, es necesario aclarar que, por razones obvias, los resultados obtenidos durante ésta no han podido ser considerados en la elaboración del presente trabajo.

2 IRELA, *Informe Especial sobre las Relaciones entre Europa y América Latina*, Madrid, 1999.

lo que se conoce como la Unión Europea (UE). En las relaciones de la UE con América Latina, la defensa de estos “valores europeos” se asientan sobre la insistencia respecto a las varias dimensiones culturales que la sustentan: valores comunes, vínculos históricos, tradiciones políticas similares, “el legado de la migración” y demás afinidades culturales.³

En un orden de pensamientos más concreto, el tratamiento otorgado a las problemáticas comunes por parte de la UE, contrasta notablemente con el proporcionado por los Estados Unidos⁴: el principio de “responsabilidad compartida” en materia de la lucha contra el narcotráfico no se corresponde en lo absoluto con la “guerra antidrogas” de los norteamericanos; el constante apoyo europeo a los mecanismos de integración latinoamericanos se diferencia de la renuencia estadounidense a las iniciativas regionales de integración y cooperación; los montos de cooperación no reembolsable para el desarrollo de la UE no son comparables con los montos y motivos que maneja la cooperación norteamericana. Inclusive, el tema de Cuba ha sido tratado de manera opuesta por ambas regiones: mientras E. U. insiste en su aislamiento, la UE aboga por su reinserción en la comunidad internacional.⁵ Es importante señalar que este interés europeo en los problemas de la región se refleja en las conversaciones mantenidas, al más alto nivel, entre las autoridades ecuatorianas y sus similares europeas. Uno de los temas más importantes que se han tratado tiene que ver con el Plan Colombia y las acciones tomadas en el Ecuador respecto de él; otros, con los proyectos de ayuda a la zona, financiados por la cooperación europea dentro del marco de la responsabilidad compartida, y con la preservación ambiental y la posible asistencia que la UE podría proporcionar al Ecuador al respecto.⁶

Se puede entonces afirmar que el trato que América Latina mantiene con la UE se sustenta en los puentes culturales que se han construido durante más 500 años y que, en aspectos más concretos y puntuales, existen hoy en día indicadores “ideales”, como el intercambio comercial o el acceso a los mercados, que determinan el grado de compenetración entre países y regiones. Aunque muchos autores que han trabajado en el tema de las relaciones

3 Ibid. p.3-4

4 Ibid. p.4

5 Ibid. p.3

6 Archivos de la Dirección General de Europa.

latinoamericanas-europeas, han optado por soslayar estos modos concretos de relacionamiento y se han concentrado exclusivamente en las afinidades culturales de ambas regiones, es preciso reconocer que la UE constituye a la vez “un donante generoso de ayuda y un interlocutor político no hegemónico presto a demostrar sus afinidades culturales con América Latina (cuesta imaginar la adopción por parte de la UE de una política como la certificación)”⁷. Con otras regiones del planeta no existe un grado de convergencia tan grande para la UE como el que hay con América Latina, catalogada por algunos europeos y europeístas como el “lejano Occidente”⁸. Por consiguiente, una vez que existen las bases para la construcción de una relación política, no queda sino instituir la en función de aspectos más precisos.

La UE tiene sus intereses claramente definidos en la región latinoamericana y se los puede clasificar como “duros” y “blandos”.⁹ Los primeros se refieren a asuntos de importancia radical para la seguridad del continente europeo; de entre éstos, hay seis aspectos que han sido incluidos en el presente análisis: la seguridad militar, los intereses económicos, el régimen petrolero, la estabilidad monetaria, el narcotráfico, y, finalmente, el cambio climático unido al control ambiental. Los segundos, en cambio, conciernen a los asuntos de índole cultural e ideológica que dan sustento a toda relación política.

Intereses duros

7 IRELA. Op. cit. p.10

8 Willy Stevens, Director para América Latina de la Cancillería belga, cuyo país ostenta hasta diciembre de 2001 la Presidencia de la UE. Conferencia impartida en los salones del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, titulada “La Importancia de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina”, en julio de 2001. Con ocasión de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, han surgido una serie de hipótesis relativas a la nueva configuración del sistema internacional, entre las cuales se ha mentado la desarrollada por Samuel Huntington en su libro *El Choque de las Civilizaciones*. Aquí se sostiene que durante la era subsiguiente, los conflictos serán entre civilizaciones, y ya no dentro de ellas como ha sucedido durante toda la historia de la cultura occidental, que, desde la Paz de Westfalia, ha estado repleta de confrontaciones entre monarquías, Estados-nación o ideologías, al interior de la denominada civilización “Occidental”, a etapas subsecuentes de la historia. Más allá de cualquier defecto o valor predictivo y académico de esta obra, vale la pena mencionarla aquí, porque representa un ejemplo muy connotado de la percepción que existe sobre la congruencia de dos civilizaciones como la occidental y la latinoamericana. En este sentido, se afirma que ambas no tendrían inconvenientes culturales para la creación de una eventual alianza ante amenazas provenientes de pueblos y culturas más distantes como el confucianismo, el hinduismo o el islamismo. A este respecto, véase (Harkavy 1997: 579-580).

9 Ibid.

América Latina para la seguridad militar europea

En cuestiones de seguridad militar, América Latina no constituye una amenaza para la seguridad europea y por lo tanto no es realmente importante para la UE. Tal reflexión se basa en varios argumentos. En primer lugar, las regiones en cuestión no tienen ningún enemigo natural común; tampoco se trata, en el caso latinoamericano, de una zona caracterizada por la producción y el comercio de armas de destrucción masiva, y peor aún, de arsenal nuclear. Se podría decir, por el contrario, que son regiones que se caracterizan por la transparencia en el gasto militar de los países, así como por las relaciones amistosas que existen entre los vecinos. Los últimos años han sido testigos de acontecimientos de importancia extrema para la consecución de una zona de paz en América Latina. El impulso dado a la integración continental a través de los distintos mecanismos subregionales, así como las soluciones a los conflictos en Centroamérica, entre Argentina y Chile y entre Ecuador y Perú, y el acercamiento último entre Chile y Perú, constituyen ejemplos de la tendencia pacifista que se ha difundido a lo largo y ancho del continente.¹⁰ En conclusión, se trata de una zona que está en permanente negociación y búsqueda de estabilidad militar, aunque todavía existan asuntos que producen una relativa preocupación para la seguridad europea.

El conflicto interno de Colombia es una excepción inquietante al ambiente de paz que se vive en Sudamérica. Para la UE, una eventual diseminación del conflicto amenazaría sus inversiones en la zona y el intercambio comercial que mantiene con sus países. En este mismo sentido, los sucesos relativos al ataque terrorista en contra de los Estados Unidos de septiembre de 2001 afectarán el enfoque dado al problema colombiano por parte de la comunidad internacional y, en este caso, por parte de la Unión Europea, al

10 Otro ejemplo de esta tendencia es la propuesta peruana para una disminución de la carrera armamentista en el continente, la misma que fue acogida favorablemente, entre otros, por el Estado chileno. Asimismo, es dentro de este marco que el Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, aboga por una unión de todos los países sudamericanos en un mecanismo similar a los que funcionan a nivel subregional. Inclusive la futura constitución del Área de Libre Comercio de las Américas no tendría sustento alguno sin la existencia de una zona de paz a lo largo de todo el continen-

punto de incentivar medidas más drásticas y radicales en la región a fin de desterrar cualquier tipo de amenaza internacional a la estabilidad latinoamericana y a la seguridad europea. Asimismo, no se debe perder de vista el hecho de que la UE y los Estados Unidos son miembros de una misma alianza de seguridad, la OTAN; una escalada de la violencia en Colombia, así como una bastante improbable, aunque no imposible, agresión en contra de blancos norteamericanos -dentro o fuera del territorio estadounidense- derivada del clima conflictivo que vive Colombia, podría producir que se solicite nuevamente la aplicación del artículo 5 de la OTAN, tal como sucedió cuando los ataques terroristas en Nueva York y Washington; el contenido de este artículo proclama que la agresión a una de las naciones de la OTAN supone una agresión a todas. Ante semejante eventualidad, la UE podría estar abocada a intervenir militarmente en el conflicto colombiano, en cuyo caso el conflicto colombiano se transformaría en un asunto de importancia suprema para la seguridad europea.

Por otra parte, el combate al terrorismo ocupa el primer lugar en la agenda de los países desarrollados, y los grupos insurgentes colombianos ya han sido catalogados como terroristas. Consecuentemente, Colombia podría ser ya un tema de prioridad para la seguridad de la UE, lo cual, inevitablemente, afectaría las relaciones que esta región mantiene con Latinoamérica, la Comunidad Andina y también con el Ecuador.

El siguiente foco de preocupación para la seguridad, en este caso económica y comercial de la UE, es la vulnerabilidad del Canal de Panamá, pues el 6,6% del comercio mundial transita a través de él. Si se reúne, por un lado, el traspaso de la vigilancia del Canal por parte de los estadounidenses a los propios panameños y, por otro, el desarrollo de ciertos acontecimientos que han amenazado a la estabilidad y a la paz en la zona colombiana colindante con Panamá, se obtiene como resultado que el Canal es vulnerable a ataques terroristas y militares deliberados que podrían ocasionar su cierre temporal o, inclusive, su desaparición total, lo que traería graves consecuencias para la economía y el intercambio comercial de varios países de Europa y de la Comunidad Andina, principalmente.

Finalmente, existen también otros asuntos de menor relevancia que no están recogidos en la agenda birregional, sin embargo de lo cual, representan intereses de seguridad europeos en América Latina, como es el caso de las Islas Malvinas (Falkland), los territorios británicos en el Caribe y los de-

partamentos y territorios franceses de ultramar.¹¹

En términos generales, el acercamiento europeo-latinoamericano de los últimos años ha propiciado un clima favorable para su relacionamiento y ha producido la desactivación de las tensiones entre las naciones de ambas regiones ante eventuales divergencias.

En lo que se relaciona directamente con el Ecuador, la UE no tiene ningún interés de índole militar, salvo por su cercanía geográfica al conflicto colombiano. Esta cercanía hace a nuestro país susceptible a las repercusiones que la irradiación del conflicto conlleva y que, en el contexto actual de un combate frontal al terrorismo por parte de los países europeos y de los Estados Unidos -amparados en el marco de defensa y seguridad provisto por la OTAN, tal como se lo ha efectuado en Afganistán-, podría involucrar al Ecuador en probables confrontaciones militares.

En la Declaración Conjunta de los Jefes de Estado y Gobierno de la UE, del Presidente del Parlamento Europeo, del Presidente de la Comisión Europea y de los Altos Representantes de la Política Internacional Común y de Seguridad de la UE, además de condenar absolutamente los atentados del 11 de septiembre y manifestar su apoyo a los Estados Unidos, se sostiene que la UE redoblará sus esfuerzos para luchar contra el terrorismo, en tanto esta lucha constituye una premisa esencial para el bienestar, la estabilidad y la seguridad de los ciudadanos europeos. La UE considera que este tema debe ser prioritario dentro de los foros de los organismos internacionales y de las Naciones Unidas. Igualmente afirma que la ley internacional debe permitir cazar a los perpetradores, instigadores y organizadores del terrorismo, donde sea que ellos se encuentren, y que no es admisible que ningún país dé albergue a terroristas.

Si a estas declaraciones se las coteja con aquellas en donde se califica de terroristas a los grupos guerrilleros colombianos en conflicto, se podría inferir que una intervención militar en Colombia es posible. Obviando este tema, al no existir intereses mutuos asequibles desde las estrategias militares tanto por parte de los ecuatorianos como de los europeos, resta impulsar los mecanismos de diálogo político existentes a fin de promocionar, de manera conjunta en los distintos foros internacionales, los principios y valores compartidos de paz y armonía.

América Latina y el intercambio comercial europeo

11 IRELA, Op. cit. p.10

Principales socios comerciales de la UE a 1998¹²

	Importaciones	Exportaciones
Estados Unidos	21%	16%
Resto de Europa	18%	19%
China	8%	9%
Japón	6%	9%
Canadá	4%	5%
A. Latina ¹³	2.2%	2,7%

En términos comerciales, América Latina tampoco representa un foco de atención para la UE pues constituye apenas el 2.7% (USD 53.000 millones) de sus exportaciones y el 2.2% (USD 42.000) de sus importaciones totales. Sin embargo, es preciso señalar que durante el período comprendido entre 1990 y 1998, las exportaciones europeas hacia América Latina han subido un 126% y sus importaciones, un 18%.¹⁴ Esta situación nos permite afirmar que la globalización, especialmente durante la última década del siglo XX, ha sido considerablemente más ventajosa para los países europeos que para los latinoamericanos,¹⁵ situación que, a su vez, suscita cuestionamientos respecto a quiénes han sido los verdaderos ganadores de este fenómeno, tarea que, por obvias razones, no puede ser abordada de manera íntegra en este trabajo. En relación al cuadro, se puede apreciar que los socios principales de la UE, en orden de importancia, son Estados Unidos, los países europeos que no pertenecen a la UE, China, Japón y Canadá, a los que compra el 57% y vende el 58% de sus productos.

12 Comisión Europea, *Europa de los Quince: cifras clave*, Bélgica, 2000. p. 34

13 Los datos de América Latina fueron proporcionados durante la conferencia de Willy Stevens "La importancia de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina", Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, julio de 2001.

14 Ibid.

15 Ibid.

En lo relativo a la inversión directa europea, América Latina recibió en 1997 alrededor de 1.000 millones de dólares; este monto refleja, por primera vez en la historia, niveles superiores de crecimiento con relación al Asia.¹⁶ Los principales países latinoamericanos beneficiados por la inversión directa europea han sido México, Brasil, Argentina, Chile, Bolivia, Colombia y Perú. Vale la pena resaltar que gran parte de este dinero fue destinado a la compra de empresas estatales de energía y telecomunicaciones, o al establecimiento de bancos y otras entidades financieras.¹⁷ Esta realidad demuestra el escaso interés de los inversionistas europeos por el sector industrial y exportador de la región, con lo cual, se puede afirmar que la inversión extranjera, al menos la europea, no ha ayudado a incentivar e impulsar uno de los sectores básicos de toda economía y fundamental para el desarrollo de los países. El Ecuador, a pesar de requerir de los fondos provenientes de la inversión europea directa, tampoco ha sido un destino tomado en cuenta por ella.

Se puede también decir que la política comercial de la UE con Latinoamérica depende de factores políticos; el Sistema Generalizado de Preferencias para los países andinos, centroamericanos y del Caribe, se enmarca dentro de este manejo por parte de la Unión Europea. En este sentido, una prioridad actual de la UE es la consecución de los acuerdos de asociación, como los alcanzados con México y Chile, y el que se está negociando con el MERCOSUR, bajo el criterio de que el comercio es uno de los tres pilares que “cimenta una asociación rica profunda y ambiciosa y que se suma al diálogo político y a la cooperación al desarrollo”¹⁸. La asociación comercial, apoyada en procesos de integración propios de cada región —se habla de la UE como tal y, en América, de la CAN, el MERCOSUR, el Mercado Común Centroamericano, el TLC y el ALCA— son coherentes, desde la óptica europea, con el surgimiento de un nuevo mundo multipolar que esté en capacidad de administrar y controlar los nuevos desafíos que la mundialización despliega.¹⁹ En este sentido, preocupa a los europeos el hecho de que la integración regional y subregional no considere aspectos relativos a las parti-

16 Ibid.

17 Ibid.

18 Discurso pronunciado por Pascal Lamy, Comisario Europeo de Comercio, en la Casa de América, Madrid, julio 26 de 2001. En *Eurolat*, No. 39, Celare, julio de 2001. p. 2.

19 Ibid. p. 3

cularidades propias de cada país y, por ende, las diferencias de sus capacidades al momento de interactuar al interior de los mencionados mecanismos:

Estoy totalmente dispuesto a ver en el ALCA un marco para el desarrollo entre el Norte y el Sur del hemisferio americano. Me preocupan, en cambio, los costes y beneficios de una integración Norte-Sur de estas características.

Nuestra relación con los países del sur del Mediterráneo nos ha enseñado la complejidad de la relación Norte-Sur. Es preciso encontrar un delicado equilibrio entre, por una parte, una integración excesivamente rápida y profunda que llegue incluso a la adopción de normas y reglamentaciones armonizadas y comunes, lo que sería una sacudida demasiado grande, y por otra, la yuxtaposición de acuerdos bilaterales que eliminan los obstáculos en las fronteras y cuyos efectos integradores son limitados. La ALCA, o cualquier otro proyecto bilateral, no debe debilitar la todavía frágil unidad del MERCOSUR.²⁰

En esta línea de ideas, los acuerdos de asociación -entre ellos, también, el que se intenta establecer entre la Unión Europea y la Comunidad Andina- tienen como orientación prioritaria el refuerzo de los lazos políticos, económicos, sociales y culturales entre las regiones, tomando en cuenta el nivel de desarrollo de los países de ambas regiones y la preservación del actual sistema de acceso preferencial al mercado europeo conferido dentro del marco de la lucha contra la droga.²¹

La UE está muy interesada en el éxito de los acuerdos subregionales de integración comercial, como el MERCOSUR, por ejemplo, pues estos constituyen canales para la estabilidad democrática y la paz, que representan los intereses “blandos” de la Unión Europea respecto de América Latina.²² A fin de ilustrar en mejor manera esta situación, es útil recordar que si bien Argentina y Brasil representaban potenciales amenazas, la una con relación a la otra, a partir del MERCOSUR tal situación se ha transformado

20 Ibid. pp. 3-4

21 Véase los numerales 5 y 6 del Comunicado de Prensa de la Reunión Ministerial Unión Europea-Comunidad Andina de Vilamoura, Portugal, de febrero 24 de 2000. Disponible en www.comunidadandina.org/salaprensa/notas/np-24-2-00.htm . [Consultada el 10-10-2001].

22 Willy Stevens, conferencia citada.

por completo. De esta manera, “la negociación económica está bien encuadrada: su objetivo es político”.

Con respecto al Ecuador, como las cifras lo reflejan, es pertinente resaltar el hecho de que si bien nuestro país no representa un ámbito de interés comercial para la UE, ella sí lo es para el Ecuador. El mercado europeo constituye el 18,7% de las exportaciones totales del Ecuador, y, junto a la ALADI, comparte el segundo lugar en importancia, después de los Estados Unidos (SIISE, 2000). Desde esta perspectiva, y si los intereses están exclusivamente del lado ecuatoriano, resulta más difícil encontrar espacios de negociación y colaboración, y el consenso en esta materia se dificulta. Sin embargo, la estructura que proporciona la OMC ha permitido que el Ecuador procese sus discrepancias con la UE y, de esta forma, abra campo para que sus derechos sean respetados.²³

*América Latina y la comercialización del petróleo en Europa*²⁴

En lo relativo a sus relaciones con América Latina, este es un aspecto que interesa a la UE en mayor medida que los anteriores. Europa es un gran importador de petróleo y los incrementos del precio del combustible afectan negativamente su economía y sus finanzas. Es por ello que, mediante el diálogo político con los países latinoamericanos, se pretende entablar conversaciones con la finalidad de que éstos, y en particular México y Venezuela, se comprometan a mantener los precios del petróleo a cotas sostenibles y viables para el normal desenvolvimiento de las economías y el comercio mundiales. No está por demás recordar que los propios europeos reconocen que sus impuestos a los combustibles son en gran medida responsables de los altos precios de la gasolina al interior de sus fronteras; sin embargo de lo

23 Lo expuesto en este párrafo queda corroborado con el caso de la exportación del banano ecuatoriano hacia la UE. Al respecto véase el *Informe a la Nación 2000* del Ministerio de Relaciones Exteriores (pp. 287-288). En un hecho histórico, la OMC reconoció al daño provocado al Ecuador por parte de las políticas comerciales unilaterales implantadas por la UE para el ingreso del banano a su territorio, motivo por el cual se le permitió retirar concesiones arancelarias a la UE por un monto de 201.6 millones de dólares. Además, esta fue la primera vez en la historia del GATT/OMC que un país en vías de desarrollo recibió un laudo de tanta magnitud y trascendencia. Pascal Lamy, discurso citado. p. 4.

24 Willy Stevens, conferencia citada.

cual, tampoco es factible incrementos grandes de los precios del barril de petróleo.²⁵

*América Latina y la estabilidad monetaria europea*²⁶

El tema de la estabilidad monetaria de la región, sin llegar a ser trascendental en las relaciones entre Europa y América Latina, tiene su importancia y significa una inquietud para los intereses europeos en la región. Esta preocupación tiene su causa en el historial de crisis financieras y monetarias, cíclicas y frecuentes, que han tenido lugar durante los últimos veinte años en varios países del continente -desde la célebre moratoria de la deuda declarada por México en 1982 hasta los acontecimientos últimos ocurridos en Brasil y Argentina-.

Desde el punto de vista europeo, el manejo que los países latinoamericanos han dado a su deuda externa no es grave; esto no evita, sin embargo, que pudieran suscitarse ciertos desbalances que, de alguna forma, pueden afectar los intereses europeos sobre sus inversiones en la región y sobre el comportamiento de las variables financieras y monetarias internacionales.²⁷ Si bien para Europa, las exportaciones hacia la región latinoamericana no son significativas, no deja de preocupar que los frecuentes fenómenos devaluatorios de los últimos años perjudiquen estos montos.

De otro lado, es de interés de la Unión Europea que se regule el tratado a los capitales golondrina en la región latinoamericana, pues la excesiva libertad que se les otorga provoca verdaderos cataclismos monetarios y financieros de carácter mundial; el ejemplo más significativo resultan ser los sucesos que caracterizaron a la reciente crisis asiática, cuyas secuelas todavía

25 En este asunto, la incidencia del Ecuador es mínima dados sus reducidos márgenes de producción petrolera en relación a México o Venezuela.

26 Willy Stevens, conferencia citada.

27 En contraste, si para los europeos el tema de la deuda afecta a la estabilidad de su moneda, la implicación de este tema para los ecuatorianos se relaciona directamente con su desarrollo económico y social. En este sentido, "el pago de la deuda no puede ni debe comprometer el desarrollo de un país que requiere atender múltiples problemas sociales en materia de salud, empleo, educación y vivienda, seguridad social y otras." En este sentido el Gobierno ecuatoriano ha estado constantemente buscando formas de renegociar sus montos de deuda externa. Ministerio de Relaciones Exteriores; *Informe a la Nación 2000*. p. 291

son visibles, y siguen ocasionando problemas a países tan poderosos como Brasil, Corea y Japón.²⁸

*América Latina dentro del esquema de combate al narcotráfico en Europa*²⁹

El asunto del narcotráfico es de importancia trascendental para el interés europeo en la región. Así, el primer tema de la agenda europea con respecto a América Latina es el combate a la producción y al tráfico de drogas: Europa constituye uno de los destinos principales para su comercialización y venta, en especial después de los estrictos controles que ha implantado Estados Unidos y de la saturación que ha experimentado su mercado de consumo.

Evidentemente, la situación colombiana está directamente relacionada con este asunto y la guerra que vive actualmente preocupa a la Unión Europea, básicamente por las siguientes razones: por un lado, al tratarse de un país de enorme potencial económico y humano, la existencia de confrontaciones internas, así como el estado de violencia generalizada en el que se encuentra sumido, no permite que los europeos mantenga relaciones prósperas con Colombia y con la región andina en general. Por otro lado, el cultivo, producción y comercialización de estupefacientes representa la fuente principal de ingresos para algunos de los más fuertes grupos insurrectos colombianos. Por ende, el problema de la droga y sus conexiones es un generador directo de inestabilidad en Colombia y de que la paz siga siendo un objetivo bastante remoto en el panorama de esta nación. Finalmente, esta realidad provoca inseguridad para el Ecuador, así como para el resto de la región andina y amazónica, lo cual, eventualmente, podría producir la diseminación del conflicto a los países colindantes con consecuencias negativas para la estabilidad y el desarrollo regional en general, y para los intereses europeos en particular.

28 Al respecto es necesario afirmar que las condiciones actuales de las finanzas mundiales hacen que el Ecuador posea una importancia relativa frente a la UE en estas cuestiones, en la medida en que, ante una eventual crisis financiera o monetaria de la región, este país podría constituirse en un medio de propagación de sus efectos nocivos. Sin embargo, el actual sistema de la dolarización que impera en el Ecuador, ha erradicado los ataques especulativos que se realizaban contra la moneda ecuatoriana en el pasado y que abrían la posibilidad de devaluaciones competitivas hacia los demás países de la región.

29 Willy Stevens, conferencia citada.

Al igual que la Unión Europea, el Gobierno ecuatoriano está muy interesado en erradicar el problema del narcotráfico, pues comparte los principios de respeto a los valores democráticos y a los derechos humanos de sus ciudadanos. Hay que resaltar que, en este caso, existe un claro interés compartido: la eliminación del tráfico de drogas -a diferencia de otros asuntos, como los comerciales, en donde los intereses comunes son prácticamente inexistentes-. Esta situación, ha posibilitado que se abran formas de colaboración y cooperación bajo el principio de la corresponsabilidad; el Sistema Generalizado de Preferencias Andino, mediante el cual el país puede introducir sus productos, con ciertas excepciones, al mercado europeo con aranceles más bajos, se enmarca en esta línea.

Sin embargo, el interés ecuatoriano y andino es el de acceder a un sistema de decisiones en esta materia que no sea unilateral como el SGP Andino, sino que provenga del consentimiento mutuo de los países andinos y europeos. Esto ha motivado a los países de la región a emprender negociaciones para suscribir un acuerdo de asociación con la UE que tome en cuenta las particularidades propias de los países de esta región y que mantenga el trato preferencial para el acceso de los bienes andinos al mercado europeo.

*América Latina y la preservación ambiental*³⁰

La preservación ambiental constituye el segundo tema de agenda de la Unión Europea con relación a América Latina pues el cambio climático y la conservación del medio ambiente son aspectos de enorme preocupación para los europeos. En este ámbito, la relación se establece en términos de cooperación y de gestión; esta última es imprescindible, desde el punto de vista europeo, en la medida en que “la contaminación no sabe de fronteras, [...] la Unión Europea considera que su política forma parte de una estrategia global a fin de preservar el medio ambiente para las generaciones futuras.”³¹

En este caso, el principio de responsabilidad compartida también está presente: la Unión Europea considera factible la cooperación entre ambos bloques a través del aporte económico que daría al cuidado y conservación

30 Ibid.

31 Comisión Europea, *La Protección Ambiental: una responsabilidad compartida*, Bélgica, 1996.

de los bosques tropicales de los países latinoamericanos. De esta manera, se estaría evitando que los países de este continente utilicen los recursos provenientes de la explotación de su entorno natural para su desarrollo, con la dotación de recursos por parte de aquellas naciones que estén en capacidad y que tengan el interés de hacerlo (Carpi 1997: 128). En la política ambiental de la UE se reconoce que el medio ambiente constituye, en sí mismo, un recurso económico con valor intrínseco, a la vez que se considera que los principios de la “economía verde” son coherentes con la realidad que vive el mundo en la actualidad.³²

En este sentido, si bien el Ecuador está interesado en la protección de su ecosistema -lo que queda demostrado por los diferentes sitios destinados a reservas naturales, así como la última designación de la UNESCO a la reserva marina de Galápagos como Patrimonio de la Humanidad-, el tema de la preservación ambiental trae algunas implicaciones inherentes al enfrentamiento Norte-Sur en materia de desarrollo. Aunque los países desarrollados argumentan que la conservación del entorno natural es prioritaria para la subsistencia humana y, por ende, para sus sociedades, los países en desarrollo sostienen que la designación de zonas protegidas corresponde de forma exclusiva a las naciones poseedoras de estos territorios, en ejercicio pleno de su soberanía y de su derecho a usufructuar de los recursos yacientes. La preservación de la biodiversidad tiene como contrapartida costos de oportunidad que países como el Ecuador no está en condiciones de asumir. En este sentido, está muy claro que se podrá hablar de conservación ambiental en el Tercer Mundo cuando exista la conciencia plena de la corresponsabilidad sobre el daño al ambiente por parte de los países desarrollados, así como cuando haya la voluntad de estos últimos para colaborar con los demás.

32 Ibid.

Intereses blandos

Los europeos denominan intereses “blandos” a aquéllos que no tienen un vínculo directo con los asuntos de su seguridad, su economía ni su bienestar material; a aquéllos que tienen un sesgo inmaterial, es decir que están asociados a cuestiones de índole moral y cultural y que se relacionan con la difusión de los principios y valores europeos y occidentales. De este modo, en esta categoría se encuentran los principios éticos y humanitarios, la democracia social, los derechos humanos, el respeto al Estado de derecho, la solución pacífica de las controversias, la institucionalización del diálogo y las relaciones, y demás aspectos relacionados. En definitiva, se trata del afianzamiento y difusión de principios y valores “europeos”, así como de la propia cultura europea.

Con respecto a estos valores y principios, habría que remitirse al Tratado de la Unión Europea, en el cual los jefes de Estado y Gobierno han acordado desarrollar una política exterior y de seguridad común encaminada a la obtención de los siguientes objetivos (Borchardt 2000: 20):

- mantenimiento de los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia de la UE;
- fortalecimiento de la seguridad de la UE y de sus estados miembros;
- mantenimiento la paz en el mundo y reforzar la seguridad internacional de acuerdo a los principios de la Carta de Naciones Unidas;
- fomento de la cooperación internacional;
- promoción de la democracia y el Estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En este sentido, el Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas afirma que, dado el papel fundamental que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil para el fortalecimiento de la democracia y el respeto a los derechos humanos y en la vida económica y social, su presencia en el diálogo birregional debe considerarse primordial [...] El establecimiento de contactos permanentes y relaciones institucionalizadas entre asociaciones empresariales, sindicales, de consumidores, profesionales, entre otras, contribuirá al cumplimiento de los objetivos definidos por las instancias políticas de ambas regiones y a fundar las relaciones interregionales en el desa-

rollo de vínculos sólidos entre las sociedades civiles.³³

En este punto del análisis, es imprescindible referirse a un aspecto que preocupa mucho a la Unión Europea: en sus relaciones con América Latina maneja la idea de que existe una altísima convergencia cultural y política, como con ninguna otra región en el planeta, y sobre esta base sustenta tanto sus relaciones históricas y actuales como las que desea construir en un futuro.³⁴

Sin embargo, esta convergencia, a criterio de los propios europeos, se encuentra amenazada por la continua pérdida de espacio que ha experimentado Europa en América Latina³⁵ y que hace que cualquier iniciativa de difundir la cultura y el proyecto político europeo en América Latina tienda a volverse vana; esto, a su vez, supone limitaciones para cualquier intento de consolidación política europea a nivel latinoamericano e internacional. Las razones para esta pérdida de espacio son fundamentalmente dos: el creciente predominio de los Estados Unidos en el continente y el escaso interés demostrado por los europeos, durante las décadas pasadas, por reforzar sus vínculos con América Latina.³⁶ Se sostiene incluso que América Latina ya no conoce a Europa; que sus líderes ya no se forman allá, sino en Estados Unidos; que los modelos académicos ya no son los europeos, sino los norteamericanos; que los referentes legales, administrativos, financieros, económicos, científicos y tecnológicos ya no son europeos, sino estadounidenses; que el derecho romano tiene una fuerte disputa frente al “common law”; que las religiones norteamericanas (pentecostales) han visto crecer su influencia en la región respecto a las europeas (catolicismo y protestantismo), y que el estilo de vida norteamericano se consolida cada vez con mayor fuerza en la zona.³⁷

Una corriente de las relaciones internacionales afirma que es más fácil sostener el predominio de una nación cuando su “hard power” —el poder económico y militar capaz de generar coerción— y su “soft power” —el poder que confieren los principios, los valores y la cultura, y que permiten persua-

33 Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas, *op. cit.* p.9

34 En los preámbulos de los distintos acuerdos y declaraciones firmados por el Ecuador con la UE, se puede encontrar referencias a los vínculos culturales, al pasado histórico y a un acervo de principios y valores comunes como cimientos de sus relaciones.

35 Willy Stevens, conferencia citada.

36 *Ibid.*

37 *Ibid.*

dir y seducir, en vez de imponer y coercionar- son sólidos y consistentes, lo cual posibilita su complementación y refuerzo mutuo (Nye 1999). De esta forma, “cuando el ejercicio del poder se encuentra moralmente sustentado, éste se vuelve más efectivo”(Nye, 1999). La UE es consciente de la necesidad que tiene de reforzar su “soft power”, de tal forma que su proyección internacional sea más atractiva de lo que es actualmente. Dentro de esta línea de ideas, el marco que proporcionan las instituciones es un medio ideal para que el “poder blando” sea aplicado, pues ellas facilitan el recubrimiento de un halo de legitimidad a toda disposición y, a la vez, menguan los costos económicos y políticos en los que se incurre al momento de apostar por decisiones de “poder duro”.

La Unión Europea tiene muy en claro estos aspectos y, en tal medida, intenta apoyar sus relaciones con América Latina en los vínculos históricos y culturales mutuos y en la formalización e institucionalización de estas relaciones. En este sentido, el “soft power” europeo pretende manifestarse a través de la difusión de los principios de Estado de derecho, democracia y derechos humanos; de sus acercamientos constantes durante la última década; de la realización de reuniones al más alto nivel; de la institucionalización de los diálogos políticos en todos los foros; de la negociación de acuerdos de cooperación y de asociación con diversos países y regiones del continente; del principio de la responsabilidad compartida en temas relativos a la conservación ambiental, a la lucha contra el narcotráfico o a la cooperación para el desarrollo, etc.

Sin embargo, todavía queda un gran trecho por andar y, para ello, las propuestas de la presidencia de turno, de Bélgica, en el seno de la Comisión Europea tienen que ver con la ampliación de programas de becas de estudios en Europa para ciudadanos latinoamericano; en el mercadeo de las grandes escuelas europeas; en programas de educación a distancia; en la apertura de más delegaciones de la Comisión Europea en los países de la región –entre ellos Ecuador-, entre otras. Asimismo, los europeos ven que el espacio cibernético tampoco les pertenece y reconocen que tienen necesidad de insertarse en este ámbito y de realzar su presencia de manera más contundente.³⁸

38 En la conferencia de Willy Stevens, se presentaron cifras que indican que el 85% de los sitios web son norteamericanos, y que el 95% de ellos está en inglés: en sus propias palabras, Europa no está en el internet. Tampoco hay que olvidar que el predominio norteamericano en una de las industrias más grandes de entretenimiento, el cine, es inobjetable.

Cualquier proyecto europeo de instituir un mundo multipolar, en el que el viejo continente pueda disputar la supremacía a otras potencias, requiere de una construcción firme del concepto del europeísmo, concepto que se sustentaría en todo el acervo cultural desarrollado a lo largo de siglos de historia y en la consolidación del actual proyecto político europeo. De ahí el interés estratégico de Europa por fomentar las relaciones con los demás países a través de los mecanismos de integración regional existentes; con ello, a más de mercadear su propio proyecto político, abre mayores probabilidades para alcanzar un alto nivel de formalización de las relaciones y para construir un sistema más cooperativo, equitativo y estable.

Esto se refleja en los distintos mecanismos de diálogo y cooperación que respaldan las relaciones europeo-latinoamericanas, y que serán descritos en el acápite siguiente.

El proceso político de las relaciones Ecuador-Unión Europea

La Unión Europea ha mostrado una expresa preferencia por interrelacionarse, a un nivel multilateral, con grupos de países reunidos en torno a diversos procesos de integración. La globalización y sus nuevos desafíos requieren de un tratamiento distinto al tradicionalmente dado a los asuntos nacionales e internacionales: la participación y el consenso a nivel interregional y multilateral adquieren una enorme trascendencia al momento de enfrentar amenazas comunes para los países, cuyas soluciones deben provenir de la gestión conjunta y coordinada de las naciones.

Como ya se ha señalado, la Unión Europea busca, a través de la institucionalización de los diálogos políticos a todo nivel -sea con el bloque latinoamericano en su conjunto, o con sus distintos grupos regionales de integración-, desarrollar mecanismos destinados a crear un nuevo orden mundial de carácter multipolar. Ello está orientado a la abolición de las asimetrías de las relaciones internacionales, de tal forma que los temas de tratamiento multilateral como los relacionados con la nueva ronda de negociaciones de la OMC, las reformas a la Carta de Naciones Unidas, la incorporación activa de la sociedad civil a los procesos de integración europeo-latinoamericano, la lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo y la degradación ambiental, tengan una base sólidamente con-

sensuada que refleje los intereses y las realidades de todos los actores internacionales.³⁹

En tal contexto, la Unión Europea quiere reforzar su presencia en América Latina pues considera que la región sería “un socio estable y de futuro”; está consciente, no obstante, de que una actitud pasiva al respecto le representaría una mayor pérdida de espacio internacional –con la correspondiente adquisición de ese espacio por parte de otras potencias- (Marín 1999: 2). Para este efecto, su estrategia central es “el reconocimiento del papel que desempeñan los procesos de integración regional en el subcontinente como plataforma útil de gestión de las interdependencias y de negociación frente al exterior” (Ibid), con lo cual propende a apoyar y a reconocer los distintos procesos de integración que se dan en América Latina.

Dentro de este marco de ideas, las relaciones entre Europa y Latinoamérica se han incrementado enormemente durante los últimos diez años, a través de un continuo proceso de institucionalización de las relaciones y de creación de mecanismos estables de concertación. Estas relaciones con la Unión Europea se establecen en tres niveles distintos: en una primera instancia está el nivel regional mediante los canales que le proporciona el Grupo de Río y la Cumbre Presidencial Europa-América Latina y el Caribe; luego tenemos el nivel subregional, con los grupos de países asociados a un mecanismo común de integración como la Comunidad Andina, el MERCOSUR y las naciones centroamericanas reunidas alrededor del “Diálogo de San José”; finalmente, en un tercer nivel, están los acuerdos de cooperación, llamados también de “tercera generación”, con todos los países de América Latina -a excepción de Cuba-, y los acuerdos de asociación como los convenidos con países específicos como Chile y México (Ruiz-Giménez 1999: 85). Con los países del Caribe mantiene asimismo un sistema de interrelación mediante los mecanismos circunscritos al Convenio de Lomé IV.

En la actualidad, a partir de una iniciativa de la CAN, se está considerando la posibilidad de negociar un acuerdo de asociación con la Unión Europea que consideraría las particularidades y la realidad nacional de cada una de las partes. En este marco, es de interés de la CAN que también se si-

39 Véase, por ejemplo, Jacobson, Reisinger y Mathers: estos autores sostienen que las complejidades del mundo moderno presionarán a los Estados a establecer más organizaciones gubernamentales internacionales (Jacobson, Reisinger y Mathers 1997: 68).

ga manteniendo el SGP Andino hasta la firma definitiva de un acuerdo de esta naturaleza. Para ello, la CAN está llevando a cabo un análisis o diagnóstico sobre el estado actual y el futuro de las relaciones económicas y comerciales entre ambas regiones; este diagnóstico está mencionado en la Declaración de Vilamoura del 24 de febrero de 2000⁴⁰ y se espera que esté listo antes de la Cumbre de Madrid que se llevará a cabo en el año 2002.

La Cumbre Presidencial entre mandatarios europeos y latinoamericanos, 1999

La Primera Cumbre entre los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea fue convocada para fortalecer los vínculos de orden político, económico y cultural birregionales, su objetivo fue desarrollar una asociación estratégica entre las dos regiones.⁴¹ Como resultado de esta cumbre histórica se produjo la Declaración de Río de Janeiro y se emitió un documento titulado “Prioridades para la Acción”.

La Declaración de Río enfatiza en el compromiso de cumplir y respetar los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas e insiste en los lazos históricos y culturales como sustento fundamental para la “asociación estratégica” entre Europa y América Latina. Sobre esta base, se brinda especial atención a tres dimensiones estratégicas: la política y su diálogo sobre las normas del derecho internacional; la económico-financiera enfocada en la liberación del comercio y los capitales, y la cooperativa en los ámbitos educativo, científico, tecnológico, cultural, humano y social. Del análisis de estas tres dimensiones, resultó el documento “Prioridades para la Acción”, cuya meta es anticipar acciones según las variables de cada región y según su incidencia en las relaciones mutuas. La puesta en marcha de los compromisos de la Declaración se daría a través de los foros de diálogo político y cooperación, ya instaurados, y por medio de esfuerzos birregionales adicionales.

40 Véase el tercer párrafo del numeral 8 de la Declaración de Vilamoura de la IX Reunión Ministerial Institucionalizada entre la Unión Europea y el Grupo de Río, que fue suscrita en la ciudad de Vilamoura, Portugal, el 24 de febrero de 2000. Documento disponible en www.europa.eu.int/com/external_relations/news/02_00/pres_00_48.htm [Consultada el 10-10-2001]

41 Introducción a la Declaración de Río de Janeiro de la I Cumbre, junio/julio de 1999, *Eurolat*, N° 27, Santiago. p. 1

En este sentido, en la primera reunión de seguimiento a la Cumbre del grupo birregional, celebrada en Tuusula en 1999, se procedió a definir once prioridades claves para otorgar valor agregado a las actividades en curso o en preparación. Estas prioridades ilustran claramente la preocupación europea por la defensa de los valores liberales, occidentales o europeos, y atañen a los siguientes aspectos:⁴²

- la profundización de la cooperación existente
- la protección a los derechos humanos
- las consideraciones de género
- la conservación ambiental
- el combate al narcotráfico y al tráfico ilegal de armas
- el desarrollo de economías sólidas y la ayuda a los países relativamente menos desarrollados
- la promoción del intercambio comercial
- la cooperación mutua en materia de investigación, nuevas tecnologías y enseñanza
- el patrimonio cultural
- la sociedad de la información
- el apoyo a estudios enfocados en los procesos de integración

En el corto plazo, la Comisión Europea tiene previsto centrar su atención en tres ámbitos prioritarios: el fomento y protección de los derechos humanos, la promoción de la sociedad de la información y la reducción de los desequilibrios sociales. En lo referente al primer aspecto, bajo la premisa de que el fomento y la protección de los derechos humanos son el elemento clave de la política exterior europea y la piedra angular de su relación especial con América Latina, se intensificarán las actividades, desde una óptica regional, brindando especial atención a la participación de las instituciones independientes y de la sociedad civil y a la organización de instituciones regionales y subregionales especializadas en el ámbito de justicia.⁴³

42 Comisión de las Comunidades Europeas; "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Seguimiento a la Primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea", Bruselas, 2000. p 4.

43 Ibid. p. 7

Asimismo, se contribuirá a la consolidación y modernización del Estado de derecho, especialmente en términos del apoyo a los medios de comunicación y a la libertad de prensa. Finalmente, se prestará asistencia a las organizaciones a cargo de la defensa de los derechos económicos y sociales de los grupos más vulnerables. Adicionalmente, se propone la creación de un foro de reflexión entre la Unión Europea y América Latina para el fomento y la protección de los derechos humanos, cuyas funciones girarían en torno a la generación de debates, a la formulación de recomendaciones sobre políticas determinadas, al análisis de los métodos de cooperación y a la determinación de conclusiones y propuestas de acción para la Cumbre del año 2002.⁴⁴

En lo concerniente al segundo punto, sobre las nuevas oportunidades y retos que proporcionan las tecnologías de la información y de la comunicación y sobre la prioridad política que implica marchar acorde a los tiempos actuales -que indudablemente están determinados por el desarrollo de las ciencias de nuestra época-, se vuelve necesario delinear políticas y medidas reguladoras que encaucen esta evolución científica y tecnológica en favor de todos los países y que, por tanto, tome en cuenta sus condiciones de desarrollo relativo y defina sus objetivos en función de tales condiciones.⁴⁵ En este sentido, además del Estado, le corresponde a la sociedad civil asumir un rol activo a fin de que, en el ejercicio de tareas como la erradicación de la pobreza, el desarrollo de las comunidades o el mejoramiento de los servicios sociales, las naciones puedan aprovechar los beneficios del progreso de la informática y las telecomunicaciones.

Será importante para los gobiernos asegurarse de que sus respectivos países participen plenamente en la nueva economía mundial y en los consiguientes diálogos e intercambios. Por ello, la UE podría derivar importantes logros de una asociación plena a nivel económico, cultural, social y político con América Latina en cuestiones relacionadas con la sociedad de la información.⁴⁶

Con respecto al tercer ámbito mencionado, uno de los aspectos preeminentes de la cooperación europea para el desarrollo es el apoyo a los gru-

44 Ibid. pp.7-8

45 Ibid. p. 9

46 Ibid. p. 9

pos más vulnerables de la sociedad y, por tanto, la prioridad la lucha contra la pobreza.⁴⁷ A través de una serie de reuniones entre los interesados, se propone considerar la apertura de una nueva vía de cooperación que incluya el inicio de reflexiones generales sobre los aspectos relativos a la reducción de los desequilibrios sociales, el intercambio de experiencias en materia de políticas al respecto, la búsqueda de nuevas vías para la cooperación UE-AL y el Caribe, y la presentación de un informe en la Cumbre del año 2002.⁴⁸

Al largo plazo, se tratará que todas las prioridades definidas en Tuusula sean incorporadas a los diálogos bilaterales y subregionales instaurados. Asimismo, se enfatizará en que las tres dimensiones a las que nos hemos referido no sean abordadas de manera aislada, sino que, por el contrario, su tratamiento tenga una perspectiva integradora de tal forma que cada una de ellas sirva de refuerzo para las demás.⁴⁹

Las prioridades a nivel subregional -es decir, en el ámbito de relación que mantiene la UE con la Comunidad Andina de Naciones- tienen que ver con el refuerzo a las instituciones democráticas y del Estado de derecho, con el seguimiento a las actividades y propuestas encaminadas hacia la instauración de un nuevo marco comercial "post SGP" -o sea, un eventual acuerdo de asociación-, y con la cooperación destinada al combate al narcotráfico y a la prevención de catástrofes naturales.⁵⁰

Finalmente, la Cumbre de Mandatarios de la Unión Europea y América Latina y el Caribe a realizarse en Madrid el año 2002, servirá como plataforma para la revisión de los alcances de las propuestas, iniciativas y políticas planeadas y ejecutadas en torno a los temas anteriores y sobre la base de ellas se establecerá el marco de procedimientos para el futuro de las relaciones entre ambas regiones.

47 Ibid. p. 10. En la página 11 de este documento se resalta que América Latina es la región del planeta que presenta mayores índices de inequidad en lo relacionado con la distribución de la renta; este motivo induce a ambas regiones (UE y América Latina) a trabajar mancomunadamente, a fin de abolir esta situación.

48 Ibid. p. 11

49 Ibid. p. 6

50 Ibid. p. 12

Relaciones Ecuador-UE a través del Grupo de Río

El Grupo de Río constituye una de las instancias mediante las cuales el Ecuador se relaciona con la UE. Este mecanismo de relacionamiento surgió oficialmente el 20 de diciembre de 1990, a través de la Declaración de Roma, con la institucionalización del diálogo político que mantuvieron en el pasado los países europeos con los de América Latina con la finalidad de encontrar una solución definitiva al conflicto centroamericano. A partir de ello, ambos grupos de países se reúnen todos los años, con la finalidad de analizar los problemas económicos y políticos comunes.

Dentro de este marco, existen ciertos principios rectores para el proceder de las dos regiones. Estos principios reiteran el énfasis otorgado por ambas a aspectos relacionados con el respeto a la democracia y al Estado de derecho, aspectos básicos del propósito y del sentido de su relacionamiento.⁵¹ Al Ecuador le interesa particularmente el hecho de que esta Declaración destaca “la interdependencia internacional y la corresponsabilidad de toda la comunidad internacional en la configuración de sus relaciones recíprocas sobre la base de la cooperación y de la solidaridad.”⁵² En este sentido, la Declaración contempla la aplicación del principio de responsabilidad compartida en la solución del problema del tráfico de sustancias estupefacientes, que considera un problema de carácter internacional.⁵³ Asimismo, hace referencia a este principio en lo relacionado con la cooperación internacional, con el objeto de aliviar el costo de la deuda externa e incentivar el crecimiento de las naciones latinoamericanas y estimular un intercambio de flujos financieros acorde con las realidades tanto de los países desarrollados como de los países en vías de desarrollo.⁵⁴

51 Ruth María Dueñas, diplomática ecuatoriana, sostiene que durante los últimos años el diálogo político de ambas regiones ha alcanzado una “horizontalización” -si se compara con un cierto “paternalismo” inicial por parte de la UE- en el discurso referente al trato que se debe dar a temas como derechos humanos y Estado de derecho; de esta situación se desprende que la preservación de los valores comunes es de interés de ambas regiones, a pesar de las evidentes manifestaciones de inestabilidad económica, política y social que caracterizan a las comunidades latinoamericanas. (Cfr. Dueñas 2001: 3)

52 *Declaración de Roma*, del 20 de diciembre de 1990, numeral 13.

53 *Ibid.*, numeral 21.

54 *Ibid.*, numeral 30.

Para su funcionamiento, el diálogo Grupo de Río-UE tiene previstas varias modalidades: la celebración de una conferencia ministerial anual y de otra al mismo nivel durante la Asamblea General de las Naciones Unidas, la celebración de reuniones entre expertos de ambas regiones y la realización de consultas recíprocas cuando así se considerase necesario.⁵⁵

Durante la última Reunión Ministerial Institucionalizada entre el Grupo de Río y la Unión Europea, celebrada en Santiago de Chile y cuyo resultado fue la Declaración el 28 de marzo de 2001, las discusiones giraron en torno a dos temas de vital importancia para los intereses comunes: nueva economía, brecha tecnológica y empleo; y sustentabilidad de la democracia, buen gobierno y alivio de la pobreza.

Con respecto al primer punto, que fue presentado por el Grupo de Río, los ministros acordaron que el uso de las nuevas tecnologías, el aumento del comercio, el crecimiento de las inversiones y la expansión de los medios de comunicación -todos factores característicos del proceso de globalización-, han transformado la realidad del planeta en dos sentidos: por un lado, han afectado las relaciones entre las naciones, generando desigualdades económicas y sociales inmensas, mientras que, por otro, han abierto la posibilidad de crecimiento económico y el bienestar de la humanidad. En este sentido, reconocieron que los beneficios de la globalización económica y tecnológica de las últimas décadas han sido aprovechados de manera exclusiva por un reducido número de países, por algunas empresas y por los trabajadores de más los altos niveles de calificación. Con el objetivo de que América Latina pueda beneficiarse de estos adelantos tecnológicos, tanto ella como la UE, se comprometieron a seguir trabajando para incentivar la cooperación birregional orientada a la disminución de las diferencias en el acceso a la tecnología y a facilitar su traspaso a las regiones menos favorecidas.⁵⁶

En lo concerniente al segundo tema, que fue expuesto por la UE, los ministros coincidieron en que el reforzamiento de las instituciones democráticas, el pluralismo y el Estado de derecho constituyen elementos sustanciales para la preservación de la democracia, el desarrollo social y el progreso económico. En esta tarea de fortalecimiento de la democracia, es vital que el Estado y la sociedad civil trabajen de forma conjunta y coordinada. Los

55 Ibid., numeral 48.

56 *Declaración de Santiago*, del 28 de marzo de 2001, numerales 4 y 5.

ministros también reconocieron la necesidad de realizar esfuerzos conjuntos, a fin de que el compromiso de reducir la extrema pobreza a la mitad para el año 2015 sea cumplido.⁵⁷

Relaciones Ecuador-UE a través de la CAN

Las relaciones entre la Comunidad Andina de Naciones y la Unión Europea se sustentan en cuatro pilares, reafirmados por los presidentes andinos en Sucre, en 1997, y en Guayaquil, en 1998 (Montaño 2000: 225). Estos pilares son el diálogo político, el acceso al mercado único europeo, el Acuerdo Marco de Cooperación y el Diálogo Especializado en materia de lucha contra la droga.

El diálogo político entre las dos regiones se instituyó oficialmente el 30 de junio de 1996, a través de la Declaración de Roma; en ella, tanto la CAN como la UE “deciden dar a sus relaciones mutuas una perspectiva duradera y de largo alcance”.⁵⁸ Esta perspectiva se sustentaría en principios compartidos, fruto de una herencia cultural común; en el respeto a los valores democráticos y a las normas del derecho internacional, y en similares intereses de integración regional y lucha contra el tráfico de drogas. Para lograr estos objetivos, se acordó la celebración de reuniones periódicas y ad-hoc, al nivel que corresponda, con la finalidad de profundizar sobre algún asunto de interés mutuo o cuando las circunstancias así lo requieran.

Durante las distintas reuniones andino-europeas y sobre la base de este instrumento, la CAN ha propuesto a su contraparte, la negociación de un acuerdo de asociación -similar al alcanzado con México y a los que se están negociando con Chile y el MERCOSUR- que tome en cuenta el grado de desarrollo de los países de ambas regiones, las asimetrías existentes y el interés de los países andinos de conservar el sistema de acceso preferencial al mercado europeo, Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que fue creado como una herramienta de cooperación de los países europeos para

57 Ibid., numeral 6.

58 *Declaración común sobre el Diálogo Político entre la Unión Europea y la Comunidad Andina*, Roma, junio 30 de 1996. Disponible en: www.comunidadandina.org/document/declar/30-6-96.htm [Consultada el 24-08-2001]

con los andinos en su lucha contra el cultivo y tráfico de drogas (Montaño 2000:227).

En el comunicado de prensa conjunto de la reunión ministerial entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, celebrada el 28 de marzo de 2001, las partes destacan los esfuerzos desplegados por las Secretarías de ambas regiones en la formulación de los términos de referencia para realizar un “estudio que permita contar con un diagnóstico sobre el estado actual y las perspectivas de las relaciones económicas y comerciales entre ambas regiones”.⁵⁹ A las naciones andinas les interesa que el indicado estudio se culmine antes de la Cumbre Presidencial entre los mandatarios europeos y los andinos, a celebrarse en Madrid en el año de 2002.

El segundo pilar de las relaciones CAN-UE es el acceso de los países andinos al mercado único europeo, que está íntimamente ligado al primero pues se efectúa bajo la norma del SGP andino. De esta manera, el sistema de preferencias arancelarias, al ser una herramienta de cooperación proporcionada por la UE a la sub-región para el combate al narcotráfico, adquiere un carácter político que va más allá de su papel económico-comercial. Con ello Europa asume, en su agenda con los países de la Comunidad Andina, responsabilidades y costos en un tema de trascendental importancia.

Sin embargo, el tema prioritario para la CAN en sus relaciones con la Unión Europea es el acceso al mercado único europeo. En tal sentido, el esquema preferencial al que hemos hecho referencia, requiere de renovaciones periódicas, dado su carácter temporal. En los actuales momentos se está negociando con la UE la prolongación del mismo hasta el año 2004.

El tercer pilar, referente al Acuerdo de Cooperación Europeo-Andino suscrito en 1992, se ciñe a las siguientes esferas de cooperación:

- económica
- comercial
- industrial
- de inversiones
- financiera
- científica y tecnológica

59 Véase “Comunicado de Prensa Conjunto de la Reunión Ministerial entre la Comunidad Andina y la Unión Europea”, Santiago de Chile, 28 de marzo del 2001, numeral 9.

- normativa
- de desarrollo tecnológico y propiedad intelectual e industrial
- minera
- energética
- de transportes
- de tecnología de la información y de las telecomunicaciones
- turística
- del medio ambiente
- de la diversidad biológica
- de la cooperación al desarrollo
- de los sectores agrarios, forestales y rurales
- de la salud
- del desarrollo social
- de la lucha contra la droga
- de la integración y cooperación regionales
- de la administración pública
- de la información, la comunicación y la cultura
- pesquera
- de la formación

Resulta evidente que el acuerdo abarca muchos aspectos de importancia sustancial para la economía y la sociedad ecuatorianas; además vale la pena aclarar que, gracias a una cláusula evolutiva, este instrumento puede ser desarrollado y mejorado por las partes.⁶⁰ De otro lado, las partes acordaron mantener la existencia de la Comisión Mixta que fuera creada con el primer acuerdo firmado en el año de 1983 y que tiene como metas, entre otras, velar por el buen funcionamiento del acuerdo; coordinar actividades, proyectos y acciones relativos a los objetivos del acuerdo; formular recomendaciones y buscar los medios apropiados para prevenir las dificultades que podrían presentarse en la aplicación del acuerdo.⁶¹ Durante la V Reunión de la Comisión Mixta Andino-Europea, las partes acordaron centrar su enfoque cooperativo en tres áreas fundamentales: el fortalecimiento del mercado co-

60 *Declaración común sobre el Diálogo Político entre la Unión Europea y la Comunidad Andina*, op.cit., artículo 39.

61 *Ibid.*, artículo 32.

mún, el desarrollo de la institucionalidad andina y la agenda social (Montaño 2000: 230).

El cuarto pilar que sostiene la relación andino-europea, que se relaciona con el combate a la producción y comercialización de la droga, presenta algunas aristas. En primer lugar, se encuentra muy relacionado con el diálogo político y el acceso al mercado europeo: en ambos casos la lucha contra el narcotráfico se constituye en su eje principal y alrededor de él giran los demás asuntos. Vale la pena insistir en que la Unión Europea, a diferencia de los Estados Unidos, comparte con los países andinos la noción del principio de la corresponsabilidad en esta materia. Bajo este criterio, se sostiene que solamente a través de una acción conjunta de escala global, que incluye programas de desarrollo encaminados hacia la sustitución de los cultivos de drogas, se conseguirá reducir el uso y comercialización de drogas ilegales, el desvío de precursores, el lavado de dinero y los demás delitos relacionados.⁶²

En este sentido, en 1995, ambas regiones decidieron instaurar un diálogo especial sobre tráfico de drogas al firmar dos convenios bilaterales sobre el control del comercio de productos químicos que pudieran ser desviados para la fabricación de sustancias estupefacientes y sicotrópicas. Asimismo, en 1998, ambas partes suscribieron un convenio de cooperación y asistencia técnica para la lucha contra el narcotráfico en la región andina, cuya finalidad es el desarrollo de proyectos en tres áreas: armonización legislativa en materia de drogas, puesta en marcha del acuerdo UE-CAN sobre el control aduanero de los precursores químicos y lucha contra el lavado de dinero (Montaño 2000: 230).

Relaciones bilaterales entre el Ecuador con la UE

A pesar del manifiesto interés europeo por relacionarse con los países latinoamericanos, a nivel regional y subregional, dentro de un marco multilateral, los países de ambas regiones pueden y deben construir vínculos de manera independiente y por fuera de los mecanismos referidos pues existen intereses específicos de cada país cuyo tratamiento es de su exclusiva preocu-

62 Con respecto a este tema, la primera mención oficial del "principio de la responsabilidad común" aparece en la Declaración de Roma de 1990.

pación. Además, el ámbito de acción de la Unión Europea no puede cubrir todos los aspectos y los estados deben proceder de manera unilateral en ciertos asuntos. Esta situación es explicada de forma precisa en el siguiente extracto:

En el marco del segundo y tercer pilar de la UE (política exterior y de seguridad común y cooperación judicial y policial en causas penales), las competencias de las instituciones comunitarias se limitan a la ayuda y apoyo a la cooperación formulada y organizada por los propios estados miembros en el Consejo Europeo. En este ámbito no se ha producido una transferencia total, ni siquiera parcial, de las competencias de los estados miembros a las instituciones comunitarias; al contrario, las competencias originales en los ámbitos de la política exterior y de seguridad común y de la cooperación judicial y policial en causas penales siguen estando en manos de los estados miembros, que se han comprometido a una amplia cooperación y a una actuación común en el marco de la UE, utilizando la estructura institucional de la CE (Borschardt 2000: 31).

En lo que al Ecuador se refiere, esto se refleja en el tema de la migración. Al ser considerado el ingreso de extranjeros al territorio europeo como una cuestión de seguridad de cada país, es potestad de cada uno de ellos negociar acuerdos como el suscrito entre Ecuador y España para la regulación de los flujos migratorios;⁶³ estos acuerdos deberán corresponder a los intereses y prioridades de los países involucrados.

De otro lado, en cuestiones de cooperación, si bien la Comisión es la gestora e intermediaria principal de los montos que recibe el Ecuador, no hay que olvidar que varios países europeos, miembros de la UE, tienen oficinas gubernamentales de cooperación independientes al esquema europeo; tal es el caso del gobierno de Holanda, de España o de Luxemburgo. De ahí

63 Sin embargo y por causas de otra índole, en este tema España, al ser miembro del Grupo Schengen, no solo debe velar por su seguridad, sino también por la de los demás países europeos; España es responsable del ingreso de los extranjeros, no solo a su territorio, sino al del resto de estados miembros de la comunidad. El Grupo Schengen es un acuerdo firmado entre algunos países de la UE con el objetivo de suprimir progresivamente los controles en sus fronteras comunes, a fin de que se permita la libre circulación de las personas nativas de estas naciones por los territorios de estos países sin ningún tipo de restricción.

que los últimos años hayan sido testigos de algunas reuniones entre autoridades europeas y ecuatorianas dentro de los distintos mecanismos que para el efecto existen; en esas reuniones se trataron temas de diversa naturaleza, tanto de interés ecuatoriano como europeo. A continuación revisaremos los asuntos discutidos en algunos de los más importantes de estos encuentros.

Año 1999 ⁶⁴

En enero, el Ministro de Estado para Asuntos Exteriores del Reino Unido y la Mancomunidad Británica, Anthony Lloyd, realizó una visita oficial al Ecuador con el fin de impulsar las relaciones políticas, económicas, de inversiones y de cooperación con el Ecuador. Fue recibido en nuestro país por el presidente de la República y por el presidente del Congreso y también mantuvo reuniones con el canciller y otros secretarios de Estado. Con el mismo propósito, en febrero, visitó el Ecuador, la Subsecretaria de Estado para Asuntos Exteriores de Italia, senadora Patricia Toia. Ella fue recibida por el Presidente y por varios de sus ministros; también se reunió con el Canciller con quien suscribió un acuerdo para promover la cooperación en materia educativa, técnica y científica entre la el Ecuador e Italia.

En abril, estuvo en Ecuador la Reina Sofía de España. El objetivo de su viaje fue realizar una visita privada a varios proyectos, principalmente de la región amazónica, que se llevan a cabo con la asistencia de la cooperación técnica española. En junio visitó oficialmente el país José María Aznar, jefe del gobierno español, junto con su esposa y varios de sus ministros. En el Ecuador mantuvo conversaciones con el Presidente, el Canciller, los alcaldes de Quito y Guayaquil, y otras autoridades del país. Con motivo de esta visita, el Ecuador y España firmaron algunos acuerdos bilaterales como el Tratado General de Cooperación y Amistad; el protocolo adicional que modifica el Acuerdo de doble Nacionalidad de 1964; los memorándum de entendimiento para la creación de un programa de microcrédito en el Ecuador y para la realización del Programa Integral Araucaria en las Islas Galápagos; el convenio de cooperación en materia de prevención del uso y con-

64 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, *Informe a la Nación 1998-1999*, Tomo I, Quito, p. 69

trol de sustancias estupefacientes, psicotrópicas y precursores químicos, y la carta de intención sobre el financiamiento del proyecto para la mejora del abastecimiento de agua potable de la ciudad de Loja.

En junio, en el marco de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno europeos y latinoamericanos, el canciller del Ecuador se entrevistó con la Ministra de Relaciones Exteriores de Finlandia. En esta reunión de trabajo se toparon temas relativos al proceso de paz Ecuador-Perú y a la situación de la cooperación finlandesa en Ecuador. En el contexto de esta Cumbre, el Canciller tuvo un encuentro de trabajo con el Ministro de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, con quien suscribió el convenio para la promoción y protección recíproca de las inversiones. Este instrumento tiene como finalidad contribuir al incremento de las inversiones holandesas en el Ecuador. En julio, Benjamín Ortiz, Canciller del Ecuador en el momento, viajó en visita oficial a Finlandia con la finalidad de explicar la posición ecuatoriana frente a la europea, en lo relativo a la adecuación de las normas de comercialización del banano dentro del contexto de la OMC. En esa oportunidad se suscribió un convenio sobre promoción y protección de inversiones con este país. También en julio, el Ministro Adjunto de Relaciones Exteriores de Alemania, Ludger Volmer, visitó el Ecuador. En las reuniones mantenidas se profundizó en las iniciativas que en el campo económico, político y cultural se adoptaron durante la Cumbre Presidencial de Río en junio de 1999.

Año 2000 ⁶⁵

El Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador realizó una visita a España, en donde trató diversos asuntos vitales para el Ecuador como la reactivación del programa financiero, la renegociación de montos no cancelados de la deuda ecuatoriana a España, los planes de privatización en el Ecuador, la cooperación técnica, la comisión mixta, la cooperación para la provincia de Sucumbíos, la Ley de Extranjería de España, y la situación de los ecuatorianos en España.

En octubre, el Presidente visitó oficialmente Alemania y fue recibido por el jefe de Estado, Johannes Rau. Durante su estadía, visitó la Expo Uni-

65 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, *Informe a la Nación 2000*, Quito. pp. 53-75.

versal de Hannover y mantuvo reuniones con diversas personalidades alemanas. En su encuentro con el Ministro Presidente del Estado Federado de Bavaria recibió el ofrecimiento de cooperación en el ámbito del medio ambiente, la educación, la descentralización y el control de la criminalidad. En el mismo mes, el presidente ecuatoriano viajó a Italia; el principal tema tratado en Italia fue el alivio de la deuda que el Ecuador mantiene con este país. En ese sentido, el interés ecuatoriano ha sido el de negociar el canje de los montos de deuda por inversión para el desarrollo.

El delegado especial del Primer Ministro Británico, Michael Levy, estuvo en el Ecuador, entre el 21 y el 27 de noviembre, y sostuvo una reunión con el presidente Gustavo Noboa y con el canciller Heinz Moeller. En esta reunión se abordaron temas relativos a futuras inversiones inglesas en el país, a ayudas concretas para la lucha contra el tráfico de drogas, al desarrollo fronterizo en el sur del país y a la situación del Consejo Británico en el Ecuador. Además, se realizaron encuentros con el Ministro de Finanzas y con el Presidente del Comité de Renegociación de la Deuda Externa Ecuatoriana; en estos encuentros se trataron temas concernientes a la renegociación y posible canje de la deuda por proyectos de inversión social. De la misma manera, se llevó a cabo una reunión con el alcalde encargado y con los empresarios de la ciudad de Guayaquil para posibles inversiones de desarrollo social en esa ciudad.⁶⁶

Año 2001 ⁶⁷

El Subsecretario de Relaciones Exteriores del Gobierno Británico, John Kerr, visitó el Ecuador en enero. En este encuentro los temas de interés común fueron los derechos humanos, la cooperación, el Plan Colombia, el banano y la concreción de acuerdos en negociación. Respecto al primer tópico, se ratificaron las posiciones mantenidas en los foros internacionales y se incluyó, en este contexto, al Plan Colombia. En lo relativo a la cooperación, el Ecuador dejó constancia de su agradecimiento a la Gran Bretaña por la ayuda recibida. En este sentido, el delegado especial del Primer Ministro

66 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, Archivos de la Dirección General de Europa.

67 Ibid.

Británico manifestó que esta ayuda podría ampliarse hacia asuntos relacionados con derechos humanos, “buen gobierno”, prevención de conflictos, entre otros.

En torno a las conversaciones sobre el Plan Colombia, el Ecuador, además de reiterar su posición de combatir al narcotráfico en todas sus manifestaciones, enfatizó en la necesidad de recibir asistencia para los proyectos de la frontera norte; describió la penosa situación de los refugiados colombianos y las consecuencias que tal situación traería para el país. Finalmente en lo relativo al tema del banano, se ratificó la posición ecuatoriana en torno al tema.

Durante el mismo mes, el Ecuador fue visitado por el viceministro de Relaciones Exteriores de Italia, Franco Danielli. En las conversaciones mantenidas con el Canciller del Ecuador, se abordó el tema migratorio; Danielli enfatizó en el aprecio que ha generado en su país la comunidad ecuatoriana -que es la tercera colonia en número-. Indicó que su condición será tomada en cuenta en las cuotas de plazas de trabajo que se ofrecen eventualmente a los extranjeros y se acordó sostener consultas permanentes al respecto.⁶⁸ De otro lado, el representante italiano apoyó el esfuerzo del Ecuador en su lucha contra la droga, que también es un interés italiano y europeo. En este sentido reiteró que este asunto está encaminado al fortalecimiento de la estabilidad regional, motivo por el que ratificó la decisión europea de coadyuvar en esta tarea a través de programas sociales y de cooperación al desarrollo.⁶⁹

También en este mes, el ministro del Interior español, Jaime Mayor Oreja, visitó el país y se rubricó el Acuerdo entre la República del Ecuador y el Reino de España relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios; este acuerdo sería firmado el 29 de mayo de 2001, en España.

Hacia marzo, el presidente Gustavo Noboa Bejarano, hizo una visita no oficial a Francia, en la cual tuvo un encuentro informal con el presidente Jacques Chirac que sirvió para el fortalecimiento de las relaciones bilaterales.⁷⁰ De igual manera, a raíz de una invitación del Embajador ecuatoriano en Italia, el Presidente ecuatoriano se encontró nuevamente con el Vice-

68 Ibid.

69 Ibid.

70 Ibid.

ministro de Relaciones Exteriores de Italia; este encuentro tuvo como objetivo tratar importantes aspectos de la cooperación para proyectos de desarrollo social.⁷¹

En julio, el Presidente Gustavo Noboa visitó oficialmente España. Durante esta visita trató, con distintas autoridades, temas de interés para el país: los asuntos migratorios, la cooperación técnica, el intercambio comercial y cultural y el protocolo financiero suscrito entre las dos naciones. El Presidente, además, mantuvo encuentros formales con el Rey y la Reina de España.⁷²

Entre julio y agosto de 2001, el Príncipe de Borbón y Parma de los Países Bajos visitó el Ecuador. Durante sus reuniones con distintas autoridades del Ecuador, se trataron diversos aspectos relacionados con la situación política y social del país; el Plan Colombia y sus consecuencias para el Ecuador; la cooperación con asuntos de tipo cultural y social, y la puesta en marcha de programas de cuidado ambiental.⁷³

En octubre, arribó a Italia el canciller del Ecuador, Heinz Moeller. En su visita sostuvo una reunión con el señor Mario Baccini, Subsecretario de Estado para Asuntos Exteriores de ese país. En ella se firmó un convenio bilateral para la promoción y protección recíproca de inversiones, a la vez que se rubricó el acuerdo de canje de deuda externa por desarrollo. Asimismo, se trató el tema de los ecuatorianos inmigrantes en Italia, asunto que incitó a ambas partes a iniciar conversaciones con la finalidad de una futura suscripción de un acuerdo bilateral sobre flujos migratorios mutuamente conveniente, y que incorpore la inserción de los ecuatorianos a la sociedad italiana, la legalización de los irregulares y el establecimiento de flujos migratorios en categorías específicas de ingresos anuales.⁷⁴

A manera de recapitulación, a lo largo de todo este proceso de reuniones oficiales y extraoficiales bilaterales, los principales temas tratados con las autoridades de los países europeos han abarcado asuntos relacionados con el impulso a las relaciones políticas, la estabilidad política y económica, y la situación social en el Ecuador; el respeto a la democracia y derechos huma-

71 Ibid.

72 Ibid.

73 Ibid.

74 Ministerio de Relaciones Exteriores; Boletín de Prensa Nro. 269; octubre 25 de 2001

nos; la deuda externa; la promoción y el intercambio comercial; el Plan Colombia y la lucha contra la droga; los problemas migratorios de los ecuatorianos en Europa; la cooperación técnica y para el desarrollo; el cuidado ambiental, y, el intercambio cultural. Estos temas se enmarcan dentro del ámbito de interés del Ecuador y de los distintos países europeos.

El aparato político de procesamiento de los temas con la UE

El aparato estatal interno encargado de procesar el relacionamiento del Ecuador con la UE está encabezado por la Cancillería; cada tema es estudiado y analizado por las respectivas direcciones generales adscritas a una subsecretaría. De esta forma, los temas comerciales y de renegociación de la deuda externa son llevados a través de la Subsecretaría Económica, por las direcciones generales de Negociaciones Económicas, de Promoción Económica y de Integración y Cooperación Regional. Los asuntos pertinentes a la emigración de ecuatorianos a los distintos países europeos se canalizan por medio de la Dirección General de ecuatorianos residentes en el exterior, dependientes de la Subsecretaría Política. Lo relacionado con la cooperación de los países europeos o de la Comisión Europea para el desarrollo se gestiona a través del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI), que posee autonomía respecto a las subsecretarías del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. La coordinación de la política ambiental entre el Ministerio del Ambiente y las embajadas en Europa se la lleva a través de la Dirección General de Medio Ambiente, adscrita a la Subsecretaría de Organismos Internacionales. Finalmente, la Dirección General de Europa, oficina subordinada a la Subsecretaría Política, se encarga de la coordinación de los temas que tiene que ver con la vinculación del Ecuador con los países europeos y con la definición de su relación política.

Por otro lado, están las embajadas del Ecuador en los países europeos que tienen la responsabilidad de ejecutar los lineamientos de la política exterior determinados por la Cancillería. El Ecuador mantiene relaciones con todos los países de la UE; sus misiones diplomáticas y oficinas consulares se reparten de la siguiente manera:

- Alemania (Consulados en Bremen, Frankfurt, Munich, Nordheim, Hamburgo y Berlín)
- Austria, concurrente en la República Eslova* y Ucrania*; (Consulado en Viena y Kiev)
- Bélgica, concurrente en Luxemburgo; esta misión diplomática representa al Ecuador ante la Unión Europea de Naciones (Consulado en Bruselas, Lieja y Luxemburgo)
- España (Consulados en Barcelona, Madrid, Bilbao, Málaga, Murcia, Santander, Sevilla, Valencia, Vigo y Zaragoza)
- Federación Rusa*, concurrente ante Belarrús*; (Consulados en Moscú y Vladivost)
- Francia (Consulados en París y Marsella)
- Hungría*, concurrente en Grecia y Rumania*; (Consulados en Budapest y Atenas)
- Inglaterra: concurrente en Irlanda y Portugal; (Consulados en Londres, Dublín, Lisboa y Oporto)
- Italia, concurrente en Turquía*; (Consulados en Asti, Florencia, Génova, Milán, Perugia, Turín, Roma y Estambul)
- Países Bajos (consulados en Amsterdam y La Haya)
- Polonia*, concurrente ante la República Checa*; (Consulado en Praga)
- Santa Sede*, que también representa al Ecuador ante la Orden Soberana y Militar de Malta
- Suecia, concurrente en Dinamarca, Estonia*, Finlandia, Letonia*, Lituania* y Noruega* (Consulados en Estocolmo, Gotemburgo, Helsinki y Oslo)
- Suiza*, concurrente en Liechtenstein- (Consulados en Berna y Basilea)

La Embajada del Ecuador en Bélgica tiene la labor de llevar adelante la coordinación política con la Cancillería en Ecuador, así como con las otras embajadas de los países latinoamericanos dentro de los marcos de relacionamiento CAN-UE y Grupo de Río-UE, a fin de definir la postura ecuatoriana ante la Unión. En este sentido, los principales temas tratados por esta embajada son los asuntos políticos, comerciales y de cooperación conduci-

* Países no miembros de la Unión Europea

dos a través de la Comisión Europea. Las misiones diplomáticas asentadas en los demás Estados europeos cumplen las funciones de representar políticamente al Ecuador y llevar las cuestiones que, dentro de las normativas y la estructura europea, no han sido cedidos al mecanismo institucional de la UE -como las concernientes a la justicia, la migración o a las porciones de cooperación internacional que se canalizan directamente desde los gobiernos de cada país hacia el Ecuador-.

La misión diplomática ante Bélgica es la encargada de llevar adelante las negociaciones comerciales con la UE; su influencia, conjuntamente con la Representación Permanente del Ecuador ante la OMC en Ginebra, Suiza, ha sido fundamental para la consecución de los objetivos ecuatorianos en las negociaciones realizadas, por ejemplo, en torno al tema del banano. En el futuro, esta misión seguirá jugando un rol protagónico en la protección de los intereses comerciales del Ecuador, fundamentalmente con respecto a los productos ecuatorianos que se exportan a la UE, y en el seguimiento a eventuales medidas de carácter unilateral que afecten esos intereses ecuatorianos del marco normativo de la OMC.

En lo que atañe a las cuestiones migratorias, las embajadas y consulados ecuatorianos en España e Italia⁷⁵, los mayores receptores de ecuatorianos inmigrantes, tienen un papel de primera línea en el tratamiento de estos temas. Justamente con el Estado español, el Ecuador firmó el Acuerdo de Control de los Flujos Migratorios, en cuya gestión -conversaciones y negociaciones previas- la representación diplomática ecuatoriana acreditada en España jugó un papel trascendental. También la Embajada del Ecuador en Italia está en proceso de conversaciones a fin de iniciar las negociaciones de un acuerdo similar que cubra los mismos aspectos que el suscrito con España.⁷⁶ En el futuro estas dos misiones serán las responsables de velar porque los derechos de miles de ecuatorianos que viven en calidad de inmigrantes sean respetados; en esa medida, su relevancia dentro de la estructura de procesamiento de los asuntos migratorios y de derechos humanos de la Cancillería ecuatoriana, será trascendental.

75 De acuerdo a las cifras que maneja la Dirección General de Ecuatorianos Residentes en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, en España están radicados unos 200.000 ecuatorianos, mientras que en Italia la cifra es de 80.000. Hay que reiterar el hecho de que estos números son aproximados, dado el gran contingente de ecuatorianos que permanecen de manera irregular.

76 Ministerio de Relaciones Exteriores; *Boletín de Prensa No. 269*, del 25 de octubre de 2001, Quito.

El tema de cooperación para el desarrollo es tratado por todas las misiones diplomáticas en Europa; todas ellas han sido protagonistas directas y permanentes para que objetivos, como la captación de fondos de la cooperación europea no reembolsable para el desarrollo, sean alcanzados. Vale la pena mencionar que la deuda financiera que el Ecuador mantiene con los países europeos puede ser transformada en ayuda para el desarrollo, tal como lo rubricaran recientemente los gobiernos de Ecuador e Italia.⁷⁷ En ese sentido, las embajadas ecuatorianas acreditadas ante los distintos países de la UE son entidades fundamentales para el logro de los propósitos ecuatorianos.

La Agenda ecuatoriana de política exterior para la Unión Europea

La propuesta de agenda de política exterior del Ecuador hacia la Unión Europea es fruto del taller organizado por la Academia Diplomática “Antonio J. Quevedo” y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); taller cuyo propósito fue el generar aportes para el robustecimiento de la agenda de política exterior del Ecuador.⁷⁸ Esta propuesta responde a los asuntos prioritarios para el país en sus relaciones con Europa y proviene de los actores sociales que están directamente relacionados con los asuntos tratados en ella. Estos distintos aspectos están enmarcados dentro de lo que constituye el proceso de globalización contemporáneo y toman en cuenta las oportunidades que la Unión Europea ofrece frente a las necesidades ecuatorianas.

Durante el taller se definieron tres aspectos relevantes para el país en su relacionamiento con la UE: el comercio, la migración y la cooperación internacional y el intercambio cultural; cada uno de ellos fue desglosado en varios subtemas. En el tratamiento de cada uno de estos subtemas se revisará, en primera instancia, el estado en que se encuentra la cuestión para luego proceder a hacer la correspondiente propuesta de política exterior.

77 Ibid.

78 El “Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea” se realizó en Cumbayá, el 6 de abril de 2001. Asistieron varios representantes de la sociedad civil así como de algunas entidades del Estado. El tema principal del taller fue la definición de una agenda de política exterior del Ecuador hacia la Unión Europea que responda a las actuales circunstancias del país y del mundo.

Los siguientes aspectos constituirían ejes transversales que deben ser tomados en cuenta y que permitirán enfocar de una manera más clara y coherente los objetivos nacionales con respecto a la agenda del Ecuador con la Unión Europea: el análisis de impacto, el medio ambiente, el desarrollo sostenible, el desarrollo humano sustentable, la justicia social, el buen gobierno, la transparencia, la seguridad humana, la democracia y los derechos humanos, y la integración nacional e internacional. Estos aspectos están directamente relacionados con los diferentes acuerdos, convenios y declaraciones firmados por el Ecuador y la Unión Europea, a pesar de que en la práctica falta mucho todavía para su plena aplicación -especialmente por parte del Ecuador-, y reflejan el acervo ideológico y cultural compartido.⁷⁹

Las relaciones comerciales entre el Ecuador y la Unión Europea

El mercado europeo es uno de los más importantes a nivel mundial,⁸⁰ razón por la cual el comercio constituye una prioridad para nuestro país en su agenda hacia la Unión Europea, considerada el primer socio en el comercio internacional.⁸¹ Hacia 1998, las exportaciones de la UE representaban el 19% del total, seguidas por el 16% de Estados Unidos y el 9% de Japón y China. En el mismo año, las importaciones de la UE correspondían al 18%, cifra que era superada por el 21% de los Estados Unidos.⁸² Estas cifras demuestran el verdadero potencial y tamaño del mercado europeo, que es un 40% más grande que el norteamericano y tres veces mayor al japonés.⁸³ En esta línea de ideas, y con perspectivas futuras, es importante subrayar que existe una lista de diez países de Europa central prestos a ingresar a la UE en el mediano y largo plazo, lo cual implica que este mercado crecería, al

79 Véase Anexo "Informe del Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea".

80 Intervención de Eulalia Andrade, gerente de la REDEX, en el "Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea", 6 de abril del 2001. Ver Informe anexo.

81 Comisión Europea y Eurostat, *Europa de los Quince: cifras clave*, Bélgica, 2000; p 34

82 Ibid.

83 Mientras la población de Estados Unidos es de 270 millones de habitantes y la de Japón, de 126 millones, la europea bordea los 373 millones de personas, es decir que este mercado supera a los otros en referencia en 103 y 247 millones, respectivamente.

menos, en 105 millones de personas adicionales.⁸⁴

La UE se constituye en el segundo socio comercial del Ecuador después de los Estados Unidos. Para 1999, ella representó el 18,7% del total de las exportaciones del Ecuador, superada por el 37% de los Estados Unidos (SIISE; 2000). Para el período 1999-2000 las exportaciones ecuatorianas bajaron debido a factores como el Fenómeno del Niño, la crisis económica y financiera, la mancha blanca que afectó al camarón, etc. Los principales productos que el país exporta a Europa, entre otros, son banano, camarón, flores, atún, sombreros de paja toquilla, frutas, palmitos, espárragos, concentrados, cacao y madera.⁸⁵

La Organización Mundial de Comercio, en tanto institución mundial cuyos dictámenes son de carácter vinculante, y a la cual pertenecen el Ecuador y la UE como miembros activos en igualdad de condiciones, juega un rol determinante y definitivo en sus relaciones comerciales. Ello está reflejado en las múltiples declaraciones firmadas por el Ecuador con la UE, sea a través del Grupo de Río o la CAN, donde aparece de manera reiterativa y constante la decisión conjunta de apoyar y respetar el marco jurídico internacional que proporciona la OMC como entidad reguladora de las relaciones comerciales y de la solución de las controversias que pudieran surgir al respecto. De esta forma, el preámbulo de la Declaración de Roma de 1990, mediante la cual se institucionaliza el diálogo político entre el Grupo de Río y la UE, puede dar fe de lo aquí expresado:

Los países miembros del Grupo de Río y de la Comunidad Europea y sus países miembros, firmantes de esta declaración aprobada en Roma el 20 de diciembre de 1990 [...]

Deseando estimular los actuales esfuerzos multilaterales para la liberalización del comercio y las inversiones, y esperando que tales esfuerzos contribuirán a la lucha contra el proteccionismo y las políticas económicas y comerciales discriminatorias, de acuerdo con las normas del GATT.⁸⁶

84 Los países candidatos a ingresar a la UE son Polonia, República Checa, Hungría, Estonia, Letonia, Lituania, Bulgaria, Rumania, Eslovaquia y Bulgaria. Véase: Comisión Europea y Eurostat, *Europa de los Quince: cifras clave*, p. 41.

85 Eulalia Andrade, intervención citada.

86 *Declaración de Roma*, op. cit., numeral 14

Once años más tarde, durante la última reunión de este foro celebrada en Santiago de Chile en marzo de 2001, ambos grupos, como evidencia de un interés y compromiso mutuo de respetar la institucionalidad de la OMC, consignaron lo siguiente:

Los Ministros resaltaron la importancia prioritaria de la Organización Mundial del Comercio (OMC) como foro para profundizar en una liberalización comercial multilateral, gradual y mutuamente ventajosa y para establecer normas y principios básicos en relación con el sistema comercial internacional que redunden en una distribución más equitativa de las ventajas de la mundialización.⁸⁷

De la misma manera, al interior de la esfera de relacionamiento que proporciona al Ecuador la Comunidad Andina de Naciones, existen referencias a la OMC en instrumentos internacionales como el Acuerdo de Cooperación firmado entre la UE y la CAN en 1992:

Las partes contratantes se concederán mutuamente el trato de nación más favorecida en sus relaciones comerciales, de conformidad con las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).

Ambas partes reafirman su voluntad de efectuar sus intercambios comerciales de conformidad con dicho Acuerdo.⁸⁸

Con ocasión de la última Reunión Ministerial de las dos partes, celebrada en marzo de 2001 en Santiago de Chile, ambas regiones reafirmaron, a través de una declaración de prensa conjunta, la importancia de la OMC para sus relaciones comerciales:

Los Ministros han subrayado la importancia de la OMC como el principal foro para incrementar, de manera gradual y mutuamente ventajosa, la liberalización multilateral del comercio, estableciendo principios

⁸⁷ *Declaración de Santiago*, op. cit., numeral 17

⁸⁸ *Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus Países Miembros: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*, artículo 4. Disponible en: www.comunidadandina.org/salaprensa/notas/np24-2-00.htm [Consultada el 15-07-2002]

y reglas básicas para el sistema internacional de comercio, que redunden en una mejor distribución de los beneficios de la globalización.⁸⁹

Finalmente, en la Declaración de Río de Janeiro de 1999 entre los presidentes de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe, consta la siguiente referencia a la OMC:

A través de nuestras asociaciones interregionales resolvemos en particular:

Aunar nuestros esfuerzos para garantizar la completa y oportuna entrada en vigencia y efectiva aplicación de los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay.

Destacar la importancia de la Organización Mundial de Comercio como el foro principal para fomentar la liberalización del comercio y el establecimiento de las reglas y directrices básicas para el sistema internacional de comercio.⁹⁰

Todas las alusiones anteriores, desde los inicios de la formalización de las relaciones hasta la actualidad, demuestran el nivel de voluntad política que el Ecuador –dentro de cada uno de los mecanismos de integración referidos– y la UE tienen por respetar y perseguir los mandatos de la OMC en sus relaciones comerciales. Se puede inclusive afirmar que esta institución es aceptada como el único mecanismo convenido para el tratamiento de cualquier asunto de índole comercial por parte de la UE y del Ecuador, y que cualquier acuerdo o convenio que se adopte entre ambos, debe respetar el marco jurídico que ella proporciona.

En este sentido, si bien el espacio de negociación que brinda la OMC no es el ideal para la totalidad de los intereses de un país pequeño como el Ecuador –pues las asimetrías se manifiestan siempre de algún modo–, es el régimen comercial existente más conveniente en las actuales circunstancias para el Ecuador. En esta línea de ideas, fue justamente este marco el que permitió al país sentarse a negociar de igual a igual con la UE en cuestiones relacionadas con la comercialización del banano, impugnar ciertas políticas

89 Reunión Ministerial entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, *Comunicado de Prensa Conjunto*, numeral 8

90 Declaración de Río de Janeiro; 1999; numerales 35 y 36

suyas al respecto, presentar argumentos y triunfar en la exposición de su tesis, más allá de que, por causas de índole estructural, no haya podido consumarse en beneficio propio el veredicto final de la OMC.

Se hace necesario, en este punto del estudio, hacer una breve referencia de carácter ilustrativo al caso del banano. En el año 1993, la Unión Europea decidió, unilateralmente, alterar el régimen vigente hasta entonces para la importación del banano, adoptando un esquema de cuotas asignadas a cada país exportador de esta fruta. Después de un largo proceso de impugnaciones del Ecuador ante la OMC, sus tesis fueron acogidas favorablemente por el Órgano de Solución de Diferencias. Así, el 17 de marzo de 2000, el laudo arbitral reconoció que el daño causado al Ecuador por la Unión Europea ascendía a la suma de USD 201,6 millones, ante lo cual el país debía ser compensado mediante la aplicación del derecho a la retaliación, no sólo en bienes sino también en derechos de propiedad intelectual, además del reconocimiento del régimen del “primer llegado, primer servido” que defendía el Ecuador.

Si por un lado se estableció, por primera vez, una resolución arbitral favorable a un país en desarrollo, sin embargo, ella fue de carácter simbólico más que práctico, de tal forma que su ejecución afectaba más al Ecuador que a la UE, al no poder éste incrementar los aranceles a productos europeos en vista de que ellos constituían, en su gran mayoría, insumos para la producción de otros bienes de primordial importancia para el país. Ello hubiera implicado el incremento del costo de producción de tales bienes, con el consecuente encarecimiento del precio final para el consumidor ecuatoriano y la consiguiente disminución en las ventas de los productos y de las utilidades empresariales.

Los Estados Unidos, a través del USTR, así como Costa Rica, Colombia y las grandes empresas comercializadoras Chiquita y Fyffes no compartían criterios respecto a este sistema, y, en su defecto, favorecían la tesis del método histórico. No obstante, el Consejo de Agricultura de la Unión Europea aprobó el sistema del “primer llegado, primer servido”, el 19 de diciembre de 2000; este sistema entraba en vigencia en abril de 2001 y duraría hasta el año 2006. Estados Unidos, sin embargo, continuó en sus negociaciones con la UE para obtener la aplicación del método histórico. El 10 de abril se llegó a un acuerdo sobre el mismo, sin tomar en cuenta al Ecuador, motivo que indujo a varios países de la UE a criticar el sistema, consi-

derando que afectaba a pequeños comercializadores. Se sostuvo la argumentación de tomar en cuenta al Ecuador como tercera parte del litigio. Finalmente, el 30 de abril de 2001 se llegó a un acuerdo entre el Ecuador y la UE, acuerdo que contempló, entre otros asuntos, el reconocimiento al Ecuador como “principal abastecedor”; la eliminación de las cuotas país como régimen para la importación de banano al mercado comunitario europeo; y, la aplicación del sistema de un sólo arancel a partir del año 2006. Tal entendimiento con la UE beneficia a las exportaciones ecuatorianas de banano que podrán crecer considerablemente hacia el futuro, mientras se evita una competencia desleal y perjudicial para el Ecuador con los países ACP.

Esta negociación, mediante la cual el Ecuador hizo respetar sus derechos, no hubiera podido darse sin el espacio previsto para ello al interior de la OMC. En esta medida, resulta evidente la importancia que reviste, para una nación como el Ecuador, la institucionalización de las relaciones comerciales alrededor de un régimen que permite amortiguar y disminuir las asimetrías entre las naciones y, a la vez, proporciona una igualdad jurídica para la resolución de eventuales controversias. No cabe duda de que la insistencia por parte del Ecuador y la UE de respetar el marco normativo de la OMC, y de reconocerlo como único, es positivo para el país, pues ha quedado en evidencia que la gran potencia no pudo imponer criterios ni políticas de manera unilateral en contra de un pequeño país como Ecuador. Por ende, la institucionalización de la relación supone tendencias positivas más que negativas para la nación ecuatoriana, por lo cual es especialmente importante para el Ecuador formar parte de organismos internacionales multilaterales como la OMC.

En este contexto, un tema muy delicado y bastante controversial es el de las exportaciones de productos agrícolas a la UE. La mesa agrícola es la más difícil de negociar con esta región y las actuales condiciones impuestas por la UE para la importación de productos agrícolas son muy perjudiciales para el país.⁹¹ Esta realidad debe ser considerada a la hora de definir la agenda ecuatoriana ya que, durante los próximos veinte años, esta será la base y el sustento del Ecuador en materia de exportaciones. Hay que tomar en

91 Intervención de Andrés Arrata en el “Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea”, 6 de abril del 2001. A la fecha de realización del Taller, el Almirante Arrata se desempeñaba como gerente del CONABAN. Ver Informe Anexo.

cuenta, además, que los europeos suelen ser exigentes en ciertos aspectos, mientras que, cuando sus intereses pueden verse afectados, dejan de serlo.

Sin embargo, en las relaciones comerciales del Ecuador con la UE existe un esquema conocido como Sistema Generalizado de Preferencias Andino, que constituye la principal puerta de acceso del Ecuador al mercado europeo. Vale la pena hacer primero una breve referencia a sus orígenes: los antecedentes del SGP Andino se remontan al año de 1964, más concretamente al foro de la UNCTAD, cuya creación tuvo la finalidad de discutir ideas y encontrar soluciones para el desarrollo de los países del Tercer Mundo que no habían podido beneficiarse de las oportunidades que la apertura comercial brindaba. Fue al interior de ese marco que surgió la idea de un tratamiento preferencial en materia comercial a los países menos desarrollados, a través, justamente, de un “Esquema Generalizado de Preferencias”. Sin embargo, se hizo necesario negociarlo en el seno del GATT, pues la cláusula de nación más favorecida constituía un obstáculo legal indiscutible. El 25 de junio de 1971, las partes contratantes del GATT permitieron, sobre la base de la “cláusula habilitante”, la puesta en práctica del indicado esquema, que tendría una duración inicial de diez años, pero que desde entonces, ha sido renovado periódicamente.

La Unión Europea -como Comunidad Económica Europea- fue la primera región del planeta en adoptar, a inicios de la década de los 70, este sistema a favor de los países catalogados por las Naciones Unidas como menos desarrollados. En 1990, la UE instituyó este mismo esquema para las exportaciones agrícolas e industriales de los países andinos, amparándose en el hecho de que la producción y el tráfico de drogas representaban una seria amenaza para la estabilidad económica, social y política de estas naciones. De este modo, se permitía a los países de la Comunidad Andina expandir sus mercados y diversificar su producción, a la vez que los cultivos de drogas eran sustituidos por otros de carácter legal, se impulsaba su calidad de vida y su desarrollo industrial.⁹²

En sus relaciones comerciales con el resto de naciones, la Unión Europea da un trato específico a los países desarrollados, otro a los países en desarrollo y otro a los más pobres, siempre dentro de lo contemplado al interior del marco de la OMC. En ese sentido, el Ecuador, a pesar de no perte-

92 *Guía para el Esquema Generalizado de Preferencias de la Unión Europea*. Disponible en: www.europa.eu.int/comm/trade/bilateral/index_en.htm [Consultada el 10-10-2001]

necer a este último grupo, puede ser considerado aventajado al recibir un trato equivalente al otorgado a las naciones más pobres, pues, conjuntamente con todos los países de la CAN, se beneficia del Sistema General de Preferencias Andino (SGPA), en reconocimiento a sus esfuerzos en el combate al narcotráfico y al cultivo y producción de drogas:⁹³ todos los productos industrializados y una gran variedad de productos agrícolas del Ecuador –y del resto de naciones de la CAN– están eximidos de pagar aranceles, lo cual resulta de enorme provecho para los productores y exportadores ecuatorianos que comercian con los países europeos.

Es importante subrayar que durante el período 1991-1997, las exportaciones que estaban bajo el régimen del SGPA, de la CAN a Europa, crecieron en un 7.2%, mientras que las otras lo hicieron sólo en un 2.8%.⁹⁴ En 1997, el Ecuador, con el 53% de su total de exportaciones a la UE, es uno de los países de la CAN que más vendía a la UE bajo este régimen, superado únicamente por Colombia con el 64%. Los principales productos ecuatorianos que entran a la UE bajo este régimen son flores, pescado y mariscos.⁹⁵ Vale la pena indicar que los dos productos exportables más importantes del Ecuador, el petróleo y el banano, no están acogidos dentro de este esquema. En este contexto, hay que enfatizar en la importancia del banano para las relaciones comerciales con la UE, que representa uno de los principales mercados para el producto, a pesar de no beneficiarse de este tipo de exenciones arancelarias.

Ha habido factores que han impedido la existencia de mayores beneficios derivados del SGP Andino para el país. Uno de ellos es la disminución de los aranceles a terceros por parte de la UE, con lo cual los beneficios relativos que poseían los países andinos, se ha reducido. La UE ha incluido dentro de este grupo a los países de Centroamérica, con lo cual el Ecuador, junto con el resto de países andinos, se han visto forzados a aumentar su competitividad, a fin de poder ingresar al mercado europeo.⁹⁶

93 Eulalia Andrade, *interevección citada*.

94 Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones; “Evaluación del impacto subregional del SGP andino-europeo: estudio económico y casos exitosos”. Disponible en: www.comunidadandina.org [Consultada el 29-06-2001]

95 *Ibid.*

96 *Ibid.*

Más allá de ello, es necesario referirse al hecho de que esta medida adoptada por la Unión Europea no ha cumplido con los objetivos planteados por dos motivos fundamentales. En primer lugar, si bien el sistema ha promovido el crecimiento de las transacciones de productos ecuatorianos hacia Europa, éste ha favorecido únicamente a los sectores exportadores del Ecuador, sin que objetivos como el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de los ecuatorianos se hayan alcanzado.⁹⁷ En un contexto semejante no se puede realmente hablar de democracia. En un marco general de pobreza, los objetivos de estabilidad, estado de derecho, paz, promoción de los derechos humanos y democracia -tal como lo han manifestado el Ecuador y la UE a través de diversos instrumentos internacionales-, difícilmente podrán ser conseguidos.

En segundo lugar, es necesario tomar en cuenta que el mercado de la droga se mueve bajo los parámetros de la oferta y la demanda, de manera que las iniciativas europeas y norteamericanas -cada una a su manera- de erradicar los campos de cultivo provocan en varias ocasiones, incrementos en los precios de la hoja de coca e incita, por tanto, a la gente a reintroducirse en el negocio. Así, a modo de círculo vicioso, se generan efectos que inicialmente no estaban previstos.⁹⁸

Por otra parte, a pesar de que el SGP andino, repercute directamente en las relaciones comerciales entre la CAN y la Unión Europea, tiene, sin lugar a dudas, intenciones políticas más que económicas o comerciales. Su objetivo, como ya se ha mencionado, es impulsar el cultivo y la comercialización de productos agrícolas legales, a fin de contribuir en la disminución de las zonas de producción de sustancias psicotrópicas y estupefacientes. Desde ese punto de vista, el propósito es el descenso de las exportaciones de drogas al resto de países, entre ellos, a los quince que conforman la UE.

En esta línea de ideas, la Unión Europea sostiene la tesis de que el SG-PA otorga el marco adecuado para las relaciones comerciales entre esta región y los países andinos.⁹⁹ Sin embargo, la prolongación de este sistema dependerá de las observancias que se hagan, por parte de las naciones beneficiarias

97 Intervención del Embajador Luis Gallegos en el "Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea", 6 de abril de 2001. Ver Informe Anexo.

98 Luis Gallegos, intervención citada. Ver Informe Anexo.

99 Archivos de la Dirección General de Integración y Cooperación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

-Ecuador y los demás países andinos-, a las principales normas laborales de la OIT y a las relacionadas con la protección ambiental, en particular con los bosques tropicales.¹⁰⁰ Esta situación trae incertidumbre respecto a los flujos futuros de exportación de productos ecuatorianos hacia la UE. La búsqueda de estabilidad en estos flujos comerciales se enmarcan dentro del anhelo de los países andinos, y del Ecuador en particular, de que las asimetrías existentes entre ambas regiones sean reconocidas. El Ecuador y los países de la CAN manejan criterios fundamentales para la construcción de un nuevo esquema de relación con la UE: un trato no discriminatorio y diferenciado por el nivel de desarrollo y la profundización de las relaciones económicas.¹⁰¹ Estos criterios responden a los objetivos siguientes: el mantenimiento de las condiciones favorables del régimen andino de preferencias arancelarias -sin exigencias laborales o ambientales- y la negociación de un acuerdo de asociación que asegure, mediante un acuerdo bilateral y no unilateral, las condiciones favorables de acceso al mercado europeo.¹⁰² Sobre esta base el gobierno ecuatoriano debe formular su agenda de política exterior.

La agenda de política exterior del Ecuador en materia comercial

La agenda de política exterior del Ecuador con la Unión Europea contempla tanto los preceptos y lineamientos de la OMC como las pautas que definen y guían el proceso de interrelación comercial con la UE. En este sentido, el Ecuador debe acogerse al andamiaje jurídico que la OMC ofrece y, de surgir conflictos, sujetarse a su derecho a acudir a las instancias que esta organización proporciona para la solución de desavenencias en el ámbito comercial. A fin de evitar que se atente contra los derechos comerciales del Ecuador, es de fundamental para nuestro país que la UE determine sus políticas comerciales dentro del marco de la OMC y que la agenda ecuatoriana establezca un adecuado seguimiento de estas políticas.

100 Secretaría General de la CAN, "Las Nuevas Exigencias para la Renovación del SGP Andino y las Perspectivas de un Acuerdo de Asociación CAN-Unión Europea: Opciones para la Comunidad Andina", julio de 2001. p. 1

101 Ibid., p. 7

102 Ibid.

De esta forma, el Ecuador, en su agenda de política exterior con relación a la UE, debe incorporar su compromiso con las normas de la OMC, que precautelan el principio de la igualdad jurídica frente al resto de actores de la comunidad internacional y afianzan el derecho a competir en condiciones de mayor equidad. La jurisprudencia que se genera al interior de este foro, especialmente la que vincula asuntos relativos a la comercialización de los bienes por parte de los países menos desarrollados, resulta de importancia suprema para nuestro país pues ofrece una base para que las asimetrías políticas y económicas con los europeos se vean reducidas.

Esta agenda de política exterior también debe contemplar el trabajo conjunto con los demás países exportadores de productos agrícolas a fin de que se incremente el acceso al mercado europeo. En la reunión a efectuarse en Qatar, se deberán intentar resultados favorables para los intereses ecuatorianos en esta materia, pues las barreras no arancelarias que ha establecido la UE, desde la óptica ecuatoriana, no son justas ni equitativas para un sector de enorme potencial como el agropecuario.¹⁰³

De otro lado, la agenda de política exterior del Ecuador con la UE debe enfatizar en la necesidad de que se mantenga el régimen del SGP Andino, pues resulta muy favorable para la industria exportadora del Ecuador, para la generación de trabajo entre los ciudadanos ecuatorianos y para ganar mayor espacio en el mercado internacional y europeo. El hecho de que

103 Al respecto, Pascal Lamy, actual Comisionado para el Comercio de la UE, sostiene que la siguiente ronda de negociaciones debe tratar, fundamentalmente, la integración de los países en desarrollo al comercio y a la economía internacional. La dimensión del desarrollo debe constar en el centro de la agenda, a través de la determinación de los intereses y preocupaciones de los países en vías de desarrollo, como el mejoramiento del acceso a los mercados agrícolas, industriales y de servicios, y a través de la ayuda que se les debe brindar a estos países a fin de que las reglas que se adopten les permita un acceso efectivo al mercado mundial. Sin embargo, Pascal Lamy se refiere también al reforzamiento de ciertas reglas de la OMC, de tal forma que se complementen con aquellas relativas a otras áreas como las del medio ambiente, la salubridad y la sanidad, la salud y las reglas de protección al cliente. Ello, a criterio de Lamy –y, por ende, de la UE– derivará en un incremento de la competitividad y de la inversión –tornándose así los mercados más eficientes–, en un mayor desarrollo social, y en la protección del entorno natural. Esta postura denota que si bien la UE está dispuesta a escuchar y tratar las preocupaciones de los países menos desarrollados en torno a un acceso justo y equitativo al sistema comercial internacional, también insistirá en el cumplimiento de las normativas que estén orientadas hacia el mejoramiento de la calidad de los productos, lo cual implica la preservación del entorno natural. Cfr., Pascal Lamy, “Making globalisation work for people”, Ponencia en la Conferencia ante IFCTU sobre Desarrollo y Derecho de los Trabajadores, Doha, noviembre 8 de 2001. Disponible en: www.europa.eu.int/ [Consultada el 31-10-2001].

productos como el banano o el petróleo no estén contemplados en este sistema, representa un estímulo y un desafío para la diversificación de la producción exportable en el Ecuador.

Un país con enormes problemas económicos y sociales, en un mundo globalizado y con otras naciones en competencia, está en la obligación de aprovechar cada oportunidad que le signifique algún tipo de ventaja real con respecto al resto. Por ello, se debe dar énfasis y difundir entre los empresarios, comerciantes, productores y exportadores nacionales, las ventajas competitivas que se tiene al exportar hacia la UE. También se debe orientar recursos, públicos y privados, hacia la investigación del mercado europeo, con la finalidad de determinar exigencias, gustos, preferencias y normatividades para la importación, de tal forma que, sobre la base de esa información, se puedan construir programas, planes y proyectos de índole empresarial y comercial que apunten hacia una diversificación de la oferta exportable del país y hacia la definición de los nichos de mercado europeos que no hayan sido saturados.¹⁰⁴ De esta manera, no solo se favorece el crecimiento de la industria y la generación de empleo, sino que indirectamente, se establecen los cimientos para una menor dependencia del Ecuador con respecto a productos como el petróleo y el banano; esta apertura comercial reduce el riesgo que se produce cuando la gama de productos ofrecidos es pequeña y cuando el rango de clientes es reducido.

Dado que la tendencia mundial está encaminada hacia una mayor conciencia respecto al cuidado y protección del medio ambiente, los países europeos se encuentran decididos a promover y difundir una cultura de armonía hacia el entorno natural.¹⁰⁵ En este sentido, es muy importante que los exportadores se ciñan a las normas ambientales del exterior si no quieren ser eliminados del mapa comercial europeo y mundial.¹⁰⁶ Asimismo, es necesario reparar en el hecho de que, si bien el cultivo de alimentos orgánicos aumenta el precio de los productos, por otro lado eleva la competitividad de éstos en el mercado mundial.

104 Véase, el Informe Anexo del Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea.

105 Al respecto Andrew Hurrell sostiene que en la actualidad, tanto la ecología como la política económica internacional no pueden ser estudiados por separado (1995: 141-144).

106 Intervención del Embajador Juan Salazar, Gerente del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional INECI, en el "Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea", 6 de abril del 2001. Ver Informe anexo.

Es, por tanto, necesario que el tema del cuidado ambiental sea incluido como eje transversal de cualquier actividad, de alcance interno o externo, que planifique y organice el Ecuador, pues su competencia atañe a cuestiones sociales, de salud y calidad de vida, de derechos humanos, de infancia y de género. Sin embargo, hay que considerar también que la protección ambiental es un negocio, pues por un lado se constituye en el sostén de todo proceso económico y productivo, y, por otro, su preservación en la actualidad es obligatoria. De allí que, dentro de unos años, si la producción de un país no tuviere certificados estandarizados, no podrá ser exportada. Estas certificaciones implicarán altos costos y preparación a todo nivel, para lo cual el país necesita de recursos.¹⁰⁷

De esta manera, bajo la premisa de que el futuro del comercio exterior del Ecuador se va a sustentar en la agricultura y el turismo, será necesario cumplir con las pautas requeridas por la comunidad internacional en estos asuntos: así se deberá determinar un uso mínimo o nulo de sustancias tóxicas, el eficiente aprovechamiento de los recursos hídricos y la conservación de la diversidad biológica. Para el cumplimiento de todos estos aspectos mencionados se necesita financiamiento. En definitiva, el tema ambiental debe estar claramente definido como un asunto determinante para el futuro de las relaciones comerciales del Ecuador, no solamente con la UE, sino con el resto de naciones.¹⁰⁸

En esta línea de ideas, al Ecuador, al igual que al resto de países de la CAN, le resultará difícil poder cumplir con las normativas de índole ambiental y social previstas para la renovación del SGP Andino del año 2002. Tal situación le conduce a la posibilidad de sufrir suspensiones temporales de las exenciones del SGPA si se llega a contemplar tales demandas por parte de la UE en el futuro. De igual manera, la implantación de ciertos mínimos legales en la edad de trabajo de niños y adolescentes será de difícil ejecución; este tipo de trabajo es una característica de estas regiones y común entre los diversos países cuyas economías están dentro del grupo de las menos desarrolladas.¹⁰⁹

107 Intervención de Francisco Veintimilla, que a la fecha de realización del Taller trabaja para Ecuambiente, "Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea", 6 de abril del 2001. Ver Informe anexo.

108 Ibid.

109 Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones, "Las Nuevas Exigencias para la Renovación del SGP Andino y las Perspectivas de un Acuerdo de Asociación CAN-Unión Europea: Opciones para la Comunidad Andina", julio de 2001. p. 4

Se han formulado cuestionamientos a los reglamentos comerciales europeos, enfatizándose en los “supuestos” beneficios para el país, así como en el principio de reciprocidad que una relación entre naciones requiere.¹¹⁰ Tales cuestionamientos reflejan la situación de asimetría que existe en las relaciones comerciales que mantiene el Ecuador con la UE. La razón de ello es que, si bien para el Ecuador y la CAN, la UE representa, en términos reales y potenciales, un mercado importantísimo debido al gran número de sus habitantes, su poder adquisitivo y el grado de desarrollo de sus economías, para la UE, la CAN - menos aún el Ecuador-, carecen de significación en del intercambio comercial que mantiene dentro del sistema internacional. Toda América Latina constituye apenas el 2.2% de sus importaciones y el 2.7% de sus exportaciones. Ante la realidad que demuestran las cifras, la asimetría resulta ser un poco más que evidente.

En consecuencia, si bien el esquema del SGP Andino beneficia a los países de la CAN, su carácter unilateral y sus mecanismos periódicos de revisión han conducido a la necesidad de revisar -a la vez que profundizar- las relaciones comerciales con la UE, con el objetivo de revestir de estabilidad y seguridad a las corrientes comerciales entre ambas regiones.¹¹¹ Este debe ser un tema ampliamente considerado en la agenda de política exterior del Ecuador con la UE, tal como se lo está llevando al interior de la CAN. El Ecuador, al igual que los demás países de la región, debe esforzarse para alcanzar un acuerdo de asociación, como lo hiciera México y como lo están haciendo Chile y el MERCOSUR. Con el fin de alcanzar este propósito se acordó, durante la X Reunión Ministerial institucionalizada entre la UE y el Grupo de Río -celebrada en Vilamoura, Portugal, el 24 de febrero de 2000- “la realización de un estudio que permita contar con un Diagnóstico del estado actual y evaluar las perspectivas de las relaciones económicas y comerciales entre ambas regiones como base para la firma de un posible Acuerdo futuro de asociación CAN-UE.”¹¹²

Este estudio, que actualmente está siendo elaborado por la Secretaría General de la CAN, deberá estar listo para la Reunión Ministerial de Ma-

110 Andrés Arrata, intervención citada. Ver Informe anexo.

111 Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones, “Las Nuevas Exigencias para la Renovación del SGP Andino y las Perspectivas de un Acuerdo de Asociación CAN-Unión Europea: Opciones para la Comunidad Andina”, julio de 2001. p. 5

112 Ibid

drid, a celebrarse en mayo de 2002, y contendrá los siguientes términos de referencia:¹¹³

- Descripción general
- Comercio de bienes
- Compras públicas
- Servicios
- Inversión extranjera directa
- Propiedad intelectual

La institucionalización de las relaciones comerciales constituye en sí un mecanismo de presión para todos los países, ya que obliga a cumplir con todo el andamiaje normativo y jurídico establecido para el efecto; esto favorece a las naciones más débiles y les brinda una gran ayuda al momento de ejercer presión para que sus derechos sean tomados en cuenta en la comunidad internacional. Así, en el tratamiento de las cuestiones comerciales con la UE y a fin de que sus intereses fueran respetados, el Ecuador ha desplegado los mecanismos de presión que proporciona la estructura de la Organización Mundial de Comercio y su Órgano de Solución de Controversias, institución facultada para normar y dirimir las discrepancias que se presenten entre los estados miembros.¹¹⁴

El fenómeno migratorio del Ecuador hacia la Unión Europea

El Ecuador mantenía tasas constantes de emigración desde mediados hasta finales del siglo XX. Sin embargo, durante el último lustro se registró un incremento muy marcado en el número de ciudadanos ecuatorianos que salían del país con la finalidad de forjarse un mejor destino en el extranjero. Además, si antes los Estados Unidos representaban el destino predilecto de los emigrantes ecuatorianos, súbitamente apareció la Unión Europea como

113 Archivos de la Dirección General de Integración y Cooperación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

114 Recuérdese el caso del banano.

una importante posibilidad y España e Italia se constituyeron en las naciones más atractivas.¹¹⁵

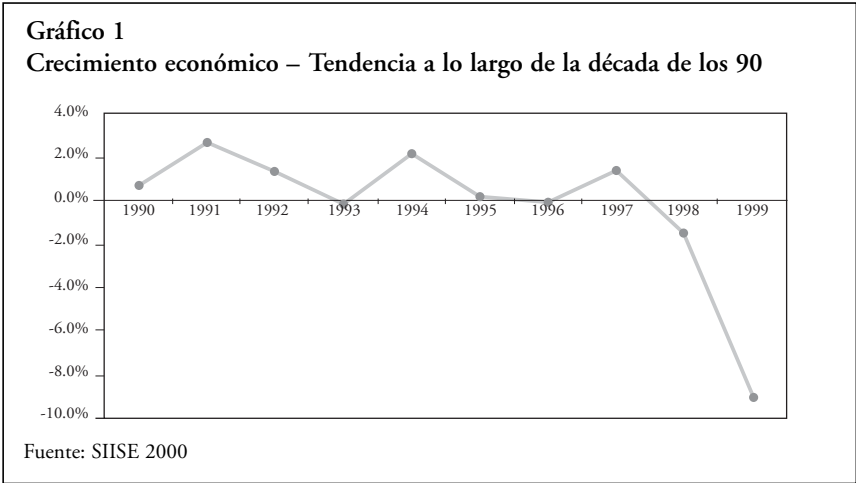
El tema de la migración de ecuatorianos hacia Europa ha adquirido una relevancia inusitada para las relaciones y la agenda de política exterior del Ecuador con Europa. Como ya se señaló, que sea esta la prioridad actual no implica que hacia el futuro tal situación se mantenga. En un marco de relacionamiento carente de preocupaciones de índole militar o de seguridad, como en el caso de la agenda entre el Ecuador y la UE, y en un entorno mundial globalizado e interdependiente, los temas de una agenda de política exterior dejan de ser jerárquicos. Si bien el tema migratorio para el Ecuador es ahora de preocupación suprema, con el transcurrir del tiempo y la evolución de las circunstancias, otras temáticas podrían desplazar la atención que registra actualmente. A continuación se tratarán brevemente las causas internas y externas que han repercutido en el éxodo masivo de miles de ecuatorianos hacia Europa.

Causas internas

- El crecimiento económico negativo

La década de los ochenta significó para el Ecuador y para el resto de economías latinoamericanas una etapa histórica desperdiciada. La década de los noventa, en cambio, trajo un crecimiento económico para la mayoría de naciones latinoamericanas, pero no para Ecuador que, aunque hubiese podido gozar de un cierto crecimiento, tuvo un resultado global de crecimiento de 0 debido al desempeño económico de los años 98 y 99.

115 Cfr. *Vox Populi*, Número 1, Año 1, FLACSO, noviembre de 2001. En esta publicación se señala que la emigración ecuatoriana de los últimos años se ha desplazado de Norteamérica hacia Europa, siendo España el destino predilecto con el 61,9%, seguida por Italia con el 16,4% y solamente en el tercer puesto aparece los Estados Unidos con el 12, 9%.

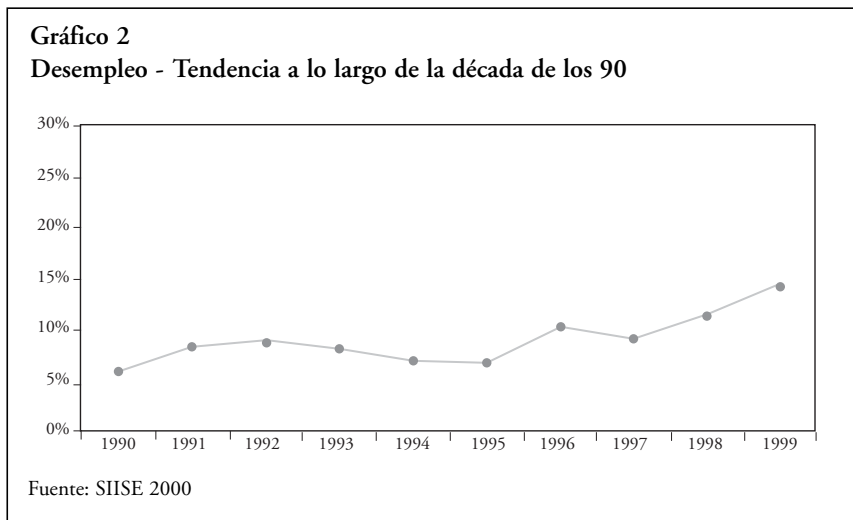


Como se puede apreciar, es evidente el decrecimiento que registró la economía del Ecuador en el año de 1999: cayó en un 7,3% respecto al año anterior, que ya registraba una disminución. El PIB per cápita disminuyó un 9% entre 1998 y 1999, lo cual implica que la producción económica por habitante cayó a niveles de hace 23 años (SIISE, 2000). El decrecimiento económico, tal como se encuentra ilustrado, conjuntamente con otros fenómenos, como el desempleo y la acentuación de la pobreza, incidieron en su acelerado descenso hacia un abismo profundo.

- El desempleo

El año de 1999 no tuvo precedentes para el Ecuador en lo relativo al desempleo: la cifra del 14,4% duplicó aquélla que se registró en noviembre de 1995. Asimismo, la cantidad de cesantes pasó de 4,1% en noviembre de 1995 a 9,7% en noviembre de 1999 (SIISE 2000).

Las causas para este intenso crecimiento del desempleo fueron la crisis económica y financiera y el enorme déficit fiscal que ésta produjo; la disminución del precio del petróleo hasta caer a valores cercanos a los \$6 por barril en 1997 y 1998; la grave devaluación del sucre que obligó al gobierno del Presidente Mahuad a adoptar el sistema de la dolarización; y la quiebra bancaria generalizada, que llevó a la cierre a una serie de empresas de distintas dimensiones, con el consiguiente aumento de desempleados.



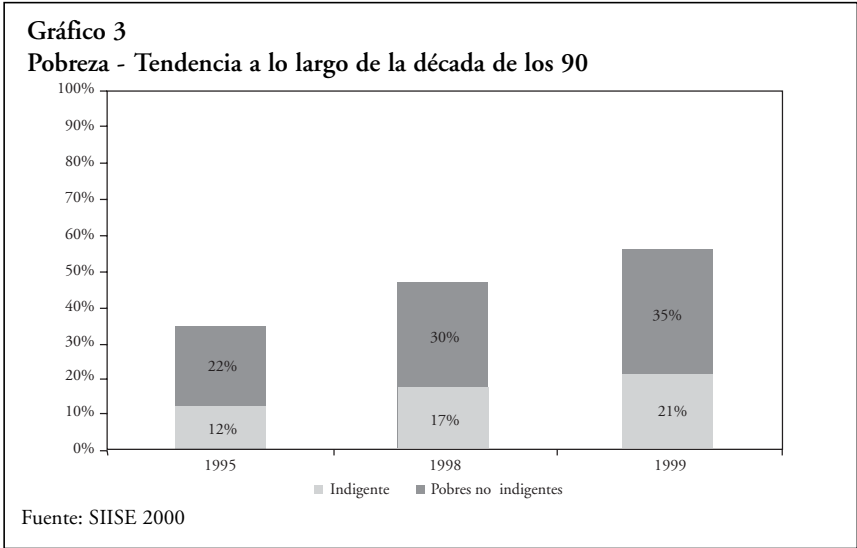
Los sectores poblacionales más afectados fueron los más jóvenes y los más viejos, es decir, al grupo comprendido entre los 12 y los 24 años, y al que superaba los 50 años. Así, por ejemplo, para noviembre de 1999, la proporción desempleada de ciudadanos entre 18 y 24 años era del 26%, tasa que resultaba ser el doble de la promedio, que era del 14% (SIISE; 2000). Vale la pena resaltar que, a raíz de la devaluación del sucre en más de un 300% y del crecimiento de la oferta de mano de obra en el mercado, los niveles de los salarios se deterioraron enormemente y el poder adquisitivo se vio disminuido de forma contundente.

• La Pobreza

El número de personas que vivían en hogares cuyo consumo era inferior a al valor de la línea de pobreza, creció dramáticamente del 34% en 1995 al 46% en 1998, y al 56% en 1999. Ello quiere decir que de cada diez ecuatorianos, seis se enfrentaban a graves privaciones en lo relativo a la satisfacción de necesidades básicas como la alimentación, la vivienda, la educación y la salud (SIISE; 2000.)

De igual manera, la extrema pobreza o indigencia se incrementó notablemente, del 12% al 21%, entre 1995 y 1999. Ello quiere decir que de cada cinco ecuatorianos, uno habitaba en un hogar en donde las necesidades

alimenticias no alcanzan a ser cubiertas. El aumento de la pobreza y de la indigencia durante los últimos años fue mayor en las ciudades que en el campo. La Costa fue la región más afectada por este problema (SIISE 2000).



Como se puede apreciar, el último lustro, y, particularmente, los años 1998 y 1999, significaron para el Ecuador “la peor crisis de su historia”. Y como una salida al inmenso costo social que ello representó para la gran mayoría de trabajadores ecuatorianos, se produjo su diáspora hacia ciertos lugares como los Estados Unidos y Europa principalmente.

Causas externas

Las causas externas para la emigración de ecuatorianos hacia el exterior, y principalmente hacia Europa, corresponden a factores propios a la evolución económica y poblacional de la sociedad europea. En ese sentido, es pertinente analizar el cuadro siguiente, cuyas cifras resultan ser muy ilustrativas y clarificadoras respecto de la tendencia demográfica que registra la UE hacia el futuro. En él se puede apreciar que hay países europeos cuya población casi no aumenta, mientras que hay otros que presentan un crecimiento negativo.

Cuadro 4: Crecimiento demográfico–Tendencias de la UE, AL y otros países de referencia¹¹⁶

	Población Total (millones)		Tasa anual crecim. demog. 1997-2015 (%)	Crecimiento ¹¹⁷ porcentual de la pob. hasta el 2015
	1997	2015		
Bélgica	10,1	10,1	S/d	0,00%
Suecia	8,9	9,1	0,1	2,25%
Holanda	15,6	15,9	0,1	1,92%
Inglaterra	58,5	59,6	0,1	1,88%
Francia	58,5	61,1	0,2	4,44%
Finlandia	5,1	5,3	0,1	3,92%
Alemania	82,1	81,6	S/d	-0,61%
Dinamarca	5,3	5,3	0,1	0,00%
Austria	8,1	8,3	0,2	2,47%
Luxemburgo	0,4	0,5	0,6	25,00%
Italia	57,4	54,4	-0,3	-5,23%
Irlanda	3,4	4,2	0,7	23,53%
España	39,6	38,5	-0,2	-2,78%
Grecia	10,6	10,4	-0,1	-1,89%
Portugal	9,9	9,7	-0,1	-2,02%
Total UE	373,5	374		0,13%
Chile	-	-	-	-
Argentina	35,7	43,5	1,1	21,85%
Uruguay	3,3	3,7	0,7	12,12%
Costa Rica	3,7	5,2	1,9	40,54%
Venezuela	22,8	30,9	1,7	35,53%
Panamá	2,7	3,5	1,3	29,63%
México	94,3	119,2	1,3	26,41%
Colombia	40	53,2	1,6	33,00%
Cuba	11,1	11,6	0,3	4,50%
Ecuador	11,9	15,9	1,6	33,61%

116 PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 1999

117 Cifras calculadas por el autor de esta tesis

	Población Total (millones)		Tasa anual crecim. demog. 1997-2015 (%)	Crecimiento porcentual de la pob. hasta el 2015
	1997	2015		
Brasil	163,7	200,7	1,1	22,60%
Perú	24,4	31,9	1,5	30,74%
Paraguay	5,1	7,8	2,4	52,94%
Rep Dom	8,1	10,3	1,3	27,16%
El Salvador	5,9	8	1,7	35,59%
Bolivia	7,8	11,2	2,1	43,59%
Honduras	6	9	2,3	50,00%
Guatemala	10,5	16,4	2,5	56,19%
Nicaragua	4,7	7,3	2,5	55,32%
Total AL	461,7	589,3		27,64%
E. U.	271,8	307,7	0,7	13,21%
Japón	126	126,1	S/d	0,08%
China	1244,2	1417,7	0,7	13,94%
India	966,2	1211,7	1,3	25,41%

De esta manera, para el año 2015 el número de habitantes de la UE crecerá en 1,5 millones, lo que equivale al 0,13% de su total poblacional. Comparativamente hablando, en el mismo lapso de tiempo, América Latina verá crecer su población en 127,6 millones de personas, o su equivalente porcentual del 27,64%. En términos absolutos, solo el crecimiento poblacional del Ecuador ya es superior al europeo en casi tres veces su número de habitantes adicionales para el 2015.

Las cifras demuestran que la UE necesita un incremento sustancial de su población para poder mantener los niveles actuales de producción. Si a esta situación se le añade el hecho de que la proporción de su población joven equivale a la cuarta parte de su población adulta, y que, comparativamente, ésta es dos veces menor que la de África, se colige que hay un grave fenómeno de déficit poblacional.¹¹⁸ Si la UE quiere mantener sus estándares

118 Véase, por ejemplo, Comisión Europea, *Europa de los Quince: cifras clave*. p. 6-9.

de producción actuales, está abocada a importar la mano de obra que le sea necesaria para suplir tal déficit.

Enfoques teóricos respecto a la migración

Desde una óptica académica, existen varias explicaciones teóricas de las razones para la migración.¹¹⁹ Unas centran sus enfoques alrededor de la disparidad entre oferta y demanda de trabajo que se da entre las naciones del Tercer Mundo y las industrializadas: estas últimas, caracterizadas por una escasez de oferta de trabajo, absorben el exceso de mano de obra de las primeras, ayudando así al equilibrio del mercado del trabajo en el Tercer Mundo y beneficiándose del aporte laboral que proporcionan los inmigrantes. Otras, de origen estructuralista o marxista, interpretan este fenómeno como la recepción de mano de obra más barata y bastante menos exigente -por ejemplo, en cuestiones relativas a la protección social- con la finalidad de abaratar los costos de producción en los países desarrollados.

Hay teorías que postulan que la formación de plazas inestables y no valorizadas de trabajo en los países del Primer Mundo, genera una atracción para la inmigración de trabajadores del Tercer Mundo con el objetivo de rellenar esos puestos. Otras sostienen que el enorme grado de interdependencia e internacionalización de las economías y de los mercados, se da en forma simultánea al aumento de la población económicamente activa de los países en vías de desarrollo y al envejecimiento poblacional en las naciones desarrolladas, lo cual estimula el proceso migratorio.

Existen otras teorías que argumentan como causas del fenómeno migratorio a aquéllas que se relacionan con las cadenas y redes que forman las comunidades de inmigrantes en los países de recepción con las de su país de origen. De esta forma, en muchas oportunidades las dinámicas inherentes a estas redes sigue incrementando el flujo de inmigrantes hacia un determinado país receptor, más allá de las verdaderas disponibilidades de trabajo en dicho país. De manera similar, hay otras teorías que abordan este fenómeno como un producto de los imaginarios culturales, los mismos que están

119 Las ideas que se expondrán a continuación sobre algunos de los supuestos teóricos que intentan explicar el fenómeno de la migración, fueron extraídas de "El proceso migratorios de ecuatorianos a España", CIUDAD, INTERMON, OXFAM, ILDIS 2001. pp. 7-13

construidos a partir de componentes objetivos y subjetivos, racionales e irracionales, de las vivencias y experiencias de la persona antes, durante y después del proceso migratorio. Estos imaginarios están vinculados a manifestaciones de dominación cultural por parte de las naciones “culturalmente” hegemónicas, hasta el límite de provocar idealizaciones a las cuales se ha denominado, por ejemplo, “el sueño americano” o “el sueño europeo”.¹²⁰

Como es evidente, todos estos aportes intentan cubrir una amplia gama de aspectos que, de alguna u otra manera, intentarían explicar las razones que originan las migraciones en el planeta. Sin embargo, dada la disparidad de sus perspectivas, se torna muy complejo construir una teoría general de la migración.¹²¹ Es por ello que ciertos autores aconsejan adoptar determinados enfoques de cada una de ellas, a fin de que se pueda obtener un marco teórico congruentemente amplio con la realidad. Para el caso que estamos tratando, todas las propuestas teóricas enunciadas podrían brindar una explicación parcialmente adecuada.

En este sentido, en el Ecuador se han generado condiciones que han disminuido la demanda de trabajo y, consecuentemente, un exceso de oferta laboral en el mercado. De hecho, también ha existido la necesidad real en los países europeos de introducir mano de obra fresca que supla su déficit y que además, al implicar un salario menor para trabajadores bastante productivos -como es el caso de la mano de obra ecuatoriana-, repercuta en una disminución de los costos de producción y en el aumento de las utilidades para las empresas europeas. De la misma manera, es verdad que se está produciendo un incremento de las diferencias en términos productivos entre países ricos y pobres y desde el Ecuador, por ejemplo, se está exportando la mejor mano de obra que dispone para su trabajo diario y para el crecimiento y desarrollo que imperiosamente necesita.¹²² Hay también una fuerte disposición de parte de los trabajadores ecuatorianos para emigrar hacia los países europeos con el fin de realizar diversas labores, muchas de ellas despreciadas por los europeos, a cambio de salarios bajos. Por otra parte, el sueño de prosperidad también está presente en el imaginario cultural de los

120 *Ibid.*, pp. 9-10

121 *Ibid.*; p11

122 Intervención de Leonardo Carrión en el “Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea”, 6 de abril del 2001. Ver Informe Anexo.

emigrantes, el cual se podría concretar únicamente mediante las altas remuneraciones que, en comparación a las que recibiría en Ecuador, percibe en Europa. Finalmente, el poder de atracción que generan las redes formadas entre los emigrantes y sus comunidades en el Ecuador, se convierte en un factor adicional que impulsa a los ecuatorianos a salir del territorio ecuatoriano en aras de forjarse un mejor destino en el exterior.

Más allá de todas estas consideraciones, podríamos decir que el fenómeno migratorio en el Ecuador responde a factores propios de la globalización actual. Es evidente la contradicción que existe entre la insistencia por lograr libertad de circulación transnacional de productos y capitales y las limitaciones que se imponen a la circulación transfronteriza de personas. Sin embargo, las personas, al igual que los capitales y los productos están en capacidad hoy más que nunca de movilizarse de un sitio a otro, no solamente por el enorme desarrollo de los medios de transporte y la consecuente “reducción de las distancias”, sino porque ahora la información circula de manera más amplia y rápida entre los interesados, y porque las personas poseen en la actualidad mayores recursos y capacidades que en épocas anteriores para actuar de manera independiente respecto al Estado.

El Estado, por su parte, se ve en la necesidad de acudir, en muchos casos, a la asistencia y colaboración de las organizaciones civiles, no solo en aras de democratizar las relaciones, sino porque está efectivamente limitado en ciertas capacidades y recursos que se encuentran ya en manos de la sociedad civil. En tal contexto y ante la crítica coyuntura que vive el país, muchos ecuatorianos han optado por movilizarse a otras regiones, sobre la base de informaciones que han obtenido respecto a la existencia de mayores posibilidades de desarrollo económico y personal que en el Ecuador. Para tal empresa, ellos se valen de métodos regulares e irregulares.

La agenda de política exterior del Ecuador en materia de migración

Como hemos señalado, la crisis económica que ha afectado al país en los últimos años generó el éxodo de ecuatorianos a varios destinos del mundo, entre ellos, la Unión Europea. La solución a este problema sería, obviamente, la generación de condiciones dignas de trabajo y de vida para los ecuatorianos. El desarrollo económico y social de la gran mayoría de ciudadanos del

Ecuador es la prioridad de todo plan de gobierno: este ha sido el objetivo del Estado ecuatoriano desde siempre y sin embargo resulta por demás evidente que no es fácil alcanzarlo y, en el mejor de los casos, tardará bastante tiempo en hacerse realidad. Frente a ello y cuando la realidad no permite alcanzar los ideales propuestos, es necesaria la adopción de medidas orientadas a menguar situaciones negativas y perjudiciales, tanto para el Estado como para el individuo común de un país.

Si bien los movimientos migratorios de personas han existido desde siempre, en este caso, al tratarse de un tema que ha generado problemáticas nuevas -para el país y para la comunidad internacional en general-, las regulaciones y ordenamientos nacionales e internacionales con que se cuenta no han logrado adecuarse las condiciones actuales y no resultan tan amplios como en el caso de los asuntos comerciales, por ejemplo. Ante estas circunstancias, un tema del Estado ecuatoriano, a ser incluido en su agenda con la comunidad internacional -y con la UE, por ende- en materia migratoria, debe ser la constante construcción y definición de una política exterior orientada a la protección de los ciudadanos ecuatorianos en el extranjero y de sus familias en el Ecuador.

Es menester marchar al compás de los acontecimientos que se suscitan a diario en torno a los migrantes ecuatorianos y que generan, cada vez, nuevos ámbitos de análisis y tratamiento del problema.¹²³ El fenómeno migratorio hacia Europa, al adquirir una connotación transnacional, requiere de una preocupación y de un tratamiento de carácter multilateral. El Estado ecuatoriano debe tomar en cuenta las circunstancias propias del Ecuador y las características del entorno internacional, puesto que el tema migratorio atañe tanto al país de origen como al de recepción. Desde esta perspectiva, nuestro país postula el principio de la corresponsabilidad en materia migratoria: es decir, que todos los actores del sistema deben reconocerlo y aceptar que sus causas y consecuencias conciernen al conjunto de la sociedad internacional.¹²⁴

123 Cfr. Ministerio de Relaciones Exteriores, "Primer Documento Oficial de Trabajo, para su Análisis y Discusión, del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior", diciembre de 2001. Este tipo de preocupaciones se encuentran recogidas en el documento citado; éste pretende elevar al rango de Política de Estado el tratamiento que se dé a este tema. Este Plan reúne dos ámbitos de acción: la asistencia y protección a los ecuatorianos en el exterior, y el cuidado y atención a sus familias en el Ecuador.

Consecuentemente, la agenda de política exterior del Ecuador con cada uno de los países europeos receptores de emigrantes ecuatorianos, debe articularse en función a distintos intereses. En este sentido, el Ecuador debería proponer, como un tema de su agenda de política exterior en materia de migración, que la Unión Europea colabore a fin de compensarnos, de alguna manera, por la pérdida laboral que está ocasionando al Ecuador la salida de un número tan grande de trabajadores productivos y de la cual se están beneficiando los países europeos. En vista de que estos países, como receptores directos de sus trabajadores, están recibiendo beneficios por los costos más bajos y la buena calidad de la mano de obra ecuatoriana, el Ecuador debe negociar con los países europeos mecanismos de apoyo y cooperación.

Más concretamente, el Ecuador debe buscar cooperación –financiera y técnica- para el desarrollo de las zonas que presenten mayores índices de emigración, de tal forma que se reduzcan el flujo migratorio hacia Europa. Esto también interesa a los países receptores pues su necesidad de reclutar trabajadores extranjeros para mantener sus actuales tasas de producción, se vuelve también un problema para su supervivencia.¹²⁵ La cooperación que logre el Ecuador debe orientarse también hacia el cuidado y asistencia de las familias de los emigrantes en el Ecuador cuya estructura se rompe con la migración de uno o varios de sus miembros y, por tanto, constituyen familias de un alto grado de vulnerabilidad.

El fenómeno migratorio ecuatoriano de los tiempos actuales es un hecho evidente e inevitable que conservará su impulso inicial mientras las condiciones económicas y sociales internas no cambien.¹²⁶ Por ello, se hace indispensable la formulación de medidas encaminadas a la regulación y ordenamiento de estos flujos migratorios. Debe ser una prioridad de la agenda

124 Dirección General de Ecuatorianos en el Exterior, “El Fenómeno Migratorio en el Ecuador: La Política Exterior Ecuatoriana en esta materia”, documento de trabajo, Quito, 2001.

125 Leonardo Carrión, intervención citada. Ver Informe anexo.

126 Cfr. Dirección General de Ecuatorianos Residentes en el Exterior; “El Fenómeno Migratorio en el Ecuador: la Política Exterior ecuatoriana en esta materia”, documento citado. En este documento de trabajo está claramente indicado que el Estado ecuatoriano no tiene como política la promoción de la migración hacia el exterior, sino que dado el carácter insoslayable del asunto en cuestión, es su obligación y su voluntad, el regularlo y ordenarlo, en beneficio de los emigrantes ecuatorianos, pues así se está evitando que caigan en manos de los traficantes ilegales de personas o “coyoteros”.

de política exterior del Ecuador promover un amplio diálogo político sobre el tema de la migración con todos los países receptores de emigrantes ecuatorianos y, en este caso específico, con los de la Unión Europea; este diálogo tendría como propósito lograr mejores condiciones de inserción para los ecuatorianos en las respectivas sociedades internacionales y regularizar las condiciones de aquellos que se encuentren en estado migratorio irregular.

Igualmente, se debe realizar negociaciones en bloque conjuntamente con los demás miembros de la CAN a fin de establecer un marco de diálogo CAN-UE referente al tema migratorio.¹²⁷ En este sentido, es de suma importancia que el Ecuador suscriba y ratifique los distintos acuerdos, convenios, convenciones, protocolos y demás instrumentos internacionales, que existen, tanto a nivel multilateral como los que se deriven de negociaciones bilaterales, cuyo objetivo sea el ordenamiento de los flujos migratorios, la protección de los derechos humanos de los emigrantes y el combate y sanción al tráfico ilegal de personas o “coyoterismo”.¹²⁸ Asimismo, es necesario recordar que estas iniciativas deben establecerse con cada uno de los países europeos por separado, pues el marco jurídico de la Unión no otorga la facultad de conversar ni negociar acuerdos sobre temas migratorios a la UE como tal (Cfr. Borchardt 2000: 31).¹²⁹

En esta línea de acción, el Gobierno ecuatoriano negoció y firmó, con el Reino de España, el 29 de mayo de 2001, el Acuerdo relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios. Este Acuerdo cumple con las siguientes expectativas de los inmigrantes ecuatorianos en España:

- La concordancia entre ambos países con que el fenómeno migratorio es enriquecedor socialmente para ambos pueblos y que, a través suyo,

127 Intervención de Jaime Vintimilla en el “Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea”, 6 de abril de 2001. Ver Informe anexo.

128 En este sentido, el H. Congreso Nacional aprobó la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias de 1990.

129 Véase también el Título IV, “Visados, asilo, inmigración y otras políticas vinculadas a la libre circulación de las personas”, del *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, o el Título VI, “Cooperación policial y judicial en materia penal” del *Tratado de la Unión Europea*. Ambos conforman actualmente los fundamentos jurídicos de un espacio de libertad, de seguridad y de justicia al interior del andamiaje normativo y legal de la UE, cuya finalidad es la obtención de un espacio de libre circulación de personas entre las fronteras de los países que la conforman. Mayor información de la política de la Unión Europea esta disponible en www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/cig/g4000e.htm#e11 [Consultada el 5-11-2002]

se puede contribuir al desarrollo económico y social, propiciar la diversidad cultural y fomentar la transferencia de tecnología.

- El establecimiento de las normas de legalización para los ecuatorianos que habían ingresado en condiciones irregulares con fecha anterior al 23 de enero de 2001.
- La regulación ordenada y coordinada de los flujos migratorios desde el Ecuador a España. Para ello, se establecerá una Oficina de Selección de Migrantes, cuya finalidad será la de cotejar las ofertas de trabajo en España con la demanda del mismo que exista en el Ecuador. Con ello, los trabajadores podrán viajar de manera clara y regular, sin estar a merced de los traficantes de personas ni de los estafadores, tramitadores ni usureros.¹³⁰
- La garantía del reconocimiento de los derechos laborales de los inmigrantes en iguales condiciones que a los nativos de los respectivos países.
- El establecimiento de programas encaminados al retorno de los emigrantes ecuatorianos.

De igual manera, se están llevando adelante conversaciones con el Gobierno de Italia, con la finalidad de suscribir, en el futuro, un acuerdo bilateral de flujos migratorios que procure contemplar iniciativas de inserción en la sociedad italiana de los inmigrantes ecuatorianos en condición regular, la legalización de los ecuatorianos que se encuentran en condiciones de irregularidad y el establecimiento de ingresos migratorios anuales de ecuatorianos en categorías específicas.¹³¹

En la solución de las distintas problemáticas que surgen alrededor del tema migratorio, es importante que el Estado convoque a otros protagonistas (sociedad civil, empresas, organismos internacionales, etc.) y los involucre en un rediseño político sustancial, pues este fenómeno al afectar a las esferas económica, social, cultural y política del Ecuador, adquiere connotaciones de tipo transversal. De esta forma, las diversas maneras de afrontar el tema no estarían únicamente en manos del Estado, sino también en las de

130 Dirección General de Ecuatorianos Residentes en el Exterior, "El Fenómeno Migratorio en el Ecuador: la política exterior ecuatoriana en esta materia", 2001.

131 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador; *Boletín de Prensa No. 269*, Quito, octubre 25 de 2001

los demás grupos de la sociedad ecuatoriana, con lo cual éstos tendrían una importante y enriquecedora participación al igual que responsabilidades correspondientes.¹³²

Otro aspecto de fundamental trascendencia en la agenda de política exterior del Ecuador con la UE, es la colaboración que debe existir para erradicar el tráfico ilegal de personas, conocido en el Ecuador como “coyoterismo”. Este delito internacional posee enormes redes transfronterizas que actúan tanto en el país de origen como en el de recepción de los migrantes, sin olvidar a aquellos lugares que constituyen sitios de tránsito hacia el destino final. Asimismo, existen una serie de delitos conexos, como la estafa, la usura, la suplantación de identidades o la falsificación de documentos de los que sacan provecho ecuatorianos y extranjeros. En ese sentido, es de interés ecuatoriano el proteger a los sus ciudadanos de los peligros y riesgos que conlleva el “coyoterismo”, y es de interés europeo el mermar y controlar los flujos migratorios que ingresan a sus territorios de manera irregular. El Ecuador, por tanto, debe proponer a los europeos una mayor colaboración y asistencia técnica, logística, policial y financiera, a fin de que tales delitos sean eliminados.

De la misma manera, el gobierno ecuatoriano debe demostrar su voluntad de perseguir este tipo de delitos de manera efectiva, a fin de que los países receptores de migrantes como los europeos no tomen medidas restrictivas para la movilización de los ciudadanos ecuatorianos, como la exigencia de visas de ingreso, requisito que en el momento no existe para los ecuatorianos que ingresan a Europa.¹³³ Si el Ecuador exige de la comunidad internacional una actitud abierta y comprensiva en torno al tema en cuestión, así también el gobierno nacional debe actuar de modo frontal en el propósito de combatir un delito que afecta al conjunto de esta comunidad.

El tema de la migración merece una atención y un tratamiento integral por parte de la comunidad internacional. Además de beneficiar exclusivamente a los traficantes, la migración genera problemas de estigmatización para los inmigrantes y sus familias y graves contradicciones entre los

132 Jaime Vintimilla, intervención citada. Ver Informe anexo. Vale la pena resalta que esta ha sido la base de acción para la elaboración del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior, cuyo Primer Documento Oficial es producto de los comentarios, observaciones y sugerencias proporcionados por cientos de entidades estatales y de la sociedad civil.

133 Leonardo Carrión, entrevista realizada el 28 de diciembre de 2001.

intereses de los empresarios europeos y los trabajadores ecuatorianos. Al estar muchos de estos últimos en condiciones migratorias irregulares en España o Italia, sus derechos laborales podrían ser desconocidos sin posibilidades jurídicas de reclamar. Los trabajadores inmigrantes irregulares implican, por ello, menores costos así como menores derechos y capacidad de denuncia; en aras de conseguir mayores índices de rentabilidad y competitividad, las empresas europeas aprovechan de estas condiciones desventajosas para aumentar el grado de exigencia.

Por esta razón, la protección de los derechos fundamentales y laborales de los migrantes ecuatorianos en los países receptores debe ser un importante tema contemplado en la agenda de política exterior del Ecuador con la Unión Europea. En ese sentido, son las embajadas y, especialmente, los consulados, los que deben permanecer pendientes de la situación de los ecuatorianos en el exterior, sea que se encuentren en condiciones regulares o irregulares. El Ecuador debe enfatizar en que sus emigrantes tienen el derecho a una vida digna, y que ello se encuentra amparado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Carta Constitutiva de las Naciones Unidas y otros instrumentos internacionales.

El tratamiento adecuado a las remesas de dinero de los migrantes debe ser un asunto a tratarse con los países europeos receptores, de tal forma que éstas no encuentren barreras de ninguna índole y que tampoco usufructúen desproporcionadamente de ellas las empresas encargadas de los correspondientes envíos. En este sentido, el Estado ecuatoriano, a través de sus embajadas y consulados en territorio europeo, debe estar en capacidad de asesorar a los ecuatorianos respecto de los medios adecuados para realizar sus transacciones. De otro lado, el dinero de las remesas de los inmigrantes ecuatorianos en Europa debe canalizarse productivamente, de tal forma que se genere ahorro e inversión para que, a su vez, tales montos se destinen a la ejecución de programas de desarrollo y a la constitución de micro y medianas empresas en las comunidades de origen.¹³⁴

De la misma manera, la planificación respecto al retorno de los emigrantes debe ocupar un espacio central: se deben desarrollar planes de reinserción social y de políticas laborales que se orienten exclusivamente hacia

134 Véase Ministerio de Relaciones Exteriores, "Primer Documento oficial de Trabajo del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior", 2001.

estos asuntos. Además, gran parte de los procesos de retorno van a requerir de grandes movimientos de recursos para financiar traslados y programas de reinserción en la vida social del Ecuador.¹³⁵ Por su parte, a los países europeos también les interesa que se realicen estos programas de reinserción y, en esa medida, ellos podrían apoyar tales iniciativas.¹³⁶ Por último, el dinero que llega al Ecuador proveniente del exterior por concepto de envío de remesas constituye una importante fuente de recursos frescos que se suman a los beneficios generados en términos de conocimientos adquiridos.

Con el objetivo de ordenar y controlar los flujos emigratorios hacia los países receptores,¹³⁷ el mecanismo utilizado por el gobierno ecuatoriano fue el de enfatizar en la situación y las consecuencias que se podrían derivar de la creciente migración ecuatoriana hacia Europa, y en particular hacia España. El tema migratorio se volvió uno de los puntos de mayor importancia de la relación entre el Ecuador y España. En vista de que el carácter creciente e insoslayable del fenómeno desbordaba las capacidades de control de los gobiernos español y ecuatoriano, los dos gobiernos se vieron impelidos a negociar un acuerdo de regulación y ordenación de los flujos migratorios, con la finalidad de regularizar la situación de los inmigrantes ecuatorianos y de establecer cupos de trabajo. Un mecanismo similar se pretende establecer con Italia, puesto que el asunto en cuestión escapa también a su capacidad de control y administración.

135 Intervención de Leonardo Carrión en el Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea, abril de 2001. Ver Informe anexo.

136 Leonardo Carrión, entrevista realizada el 28 de diciembre de 2001.

137 Véase, Dirección General de Ecuatorianos Residentes en el Exterior, "El Fenómeno Migratorio en el Ecuador: la Política Exterior ecuatoriana en esta materia". Expresamente se dice lo siguiente: "es importante enfatizar que el Gobierno Nacional no promueve ni auspicia la migración de ciudadanos ecuatorianos al exterior, pero dado que la migración es un hecho objetivo, que no se puede soslayar, y siendo un derecho constitucional que se debe respetar, se ha procurado buscar Acuerdos o procedimientos con otros países, a fin de que esta migración sea realizada en forma legal, reglamentaria, libre del tráfico de personas, usureros, coyotes y empresarios inescrupulosos que esclavizan al migrante ilegal."

La cooperación para el desarrollo

La cooperación para el desarrollo que proviene de los países más desarrollados, es, sin duda alguna, una de sus herramientas de política exterior. Si bien esta cooperación está dirigida a la solución de los problemas que presentan los menos desarrollados, tiene como objetivo el alcanzar un sistema internacional más seguro y estable, que guarde coherencia con los principios de los países donantes.¹³⁸ En el caso de la UE, la cooperación para el desarrollo que canaliza de distintas formas hacia el Ecuador tiende a cubrir aspectos que ayudan a mantener, proteger y esparcir los principios y valores comunes “europeos”, que, según las declaraciones y convenios correspondientes, son compartidos por el Ecuador. De esta manera, los “principios y valores europeos” se ven reflejados en los cuatro campos de acción que esta cooperación intenta cubrir: la lucha contra la pobreza, el apoyo a las instituciones y fortalecimiento del Estado de derecho, la protección al medio ambiente, y la cooperación económica, principalmente en lo referente a transferencia de tecnología y formación profesional y promoción comercial.¹³⁹ No obstante, más allá de cualquier interés subyacente por parte de la UE, estos campos de acción resultan ser de prioridad suprema para el país, razón que le com-

138 Cfr. Conferencia de Osvaldo Puccio: “La Cooperación Internacional en el contexto mundial: evolución, tendencias y políticas de cooperación”, septiembre de 2001, Quito. A manera de ilustración, Osvaldo Puccio sostiene que la cooperación para el desarrollo entre los países debe ser considerada como otra manera de construir una integración entre las naciones. Si bien en ella se da un proceso basado en los actos de otorgar, por una parte, y de recibir, por otra, a la final ambos países entregan algo, pues esta relación se da en circunstancias de intereses comunes. En otras palabras, la cooperación al desarrollo ocurre cuando los auténticos anhelos de los países menos desarrollados por superar situaciones de marginación se conjugan con los intereses de las naciones desarrolladas por alcanzar un entorno internacional más seguro y estable, sobre la base de ciertos principios y valores ampliamente reconocidos. En este sentido, afirma, la cooperación adquiere connotaciones políticas y, por ende, se convierte en un instrumento de política exterior que actúa, a partir de voluntades consensuadas, entre espacios y valores comunes.

139 Comisión Europea; documento No. IB/1036/98-ES, “Orientaciones Plurianuales Indicativas (OPIN), Bruselas, 1998.

pele a aprovechar y a no desperdiciar la oportunidad que representa la cooperación europea.¹⁴⁰

La cooperación para el desarrollo se dirige a la satisfacción de determinadas necesidades de los países y abre las puertas para la búsqueda de metas y valores comunes de carácter internacional. Consecuentemente, cuando se habla de ella, no se hace referencia a una relación interestatal, sino a aquella que trasciende este ámbito y alcanza a los distintos grupos humanos de la sociedad civil. Bajo esta óptica, se dice que la cooperación para el desarrollo se vuelve también un agente al servicio de la democracia y la paz.¹⁴¹ Así, al remitirse a un marco de principios de asociación y de protección democráticas, se constituye en una herramienta de vinculación propia de los tiempos actuales y favorable para los países menos desarrollados.

Hay regiones y países dispuestos a brindar cooperación en aras de construir un mundo en armonía, sobre la base de ciertos valores y principios compartidos. El Ecuador, por su parte, es un país interesado en conseguir esos recursos provenientes de la cooperación internacional. En ese sentido, hay argumentos a favor de la necesidad de incluir este tema como un asunto primordial en la agenda de política exterior del Ecuador con la UE. Es indispensable que ésta se oriente hacia la captación de recursos que provienen de la cooperación internacional pues estos recursos puede ayudar de manera enorme en la solución de muchos de los problemas económicos y sociales que sufre el Ecuador;¹⁴² y transformarse así en una oportunidad y en una herramienta importante para su desarrollo.

La cooperación europea es particularmente importante para la agenda de política exterior del Ecuador. En primer lugar porque, además de que la UE es el primer donante para el desarrollo en el mundo, es la región que, de manera constante y creciente, más fondos ha canalizado hacia América Latina durante los últimos 15 años. Si para el período 85-89 sus montos representaron el 40% del total de la ayuda oficial para el desarrollo recibida

140 Cfr. Conferencia de Gonzalo Arenas, "Instrumentos de Cooperación Internacional de la UE"; septiembre de 2001. Gonzalo Arenas hace énfasis en que la UE es el primer donante de cooperación no reembolsable del mundo, con montos que, durante el período 1993-2000, equivalieron a proporciones superiores al 60% del total mundial en estos rubros.

141 Osvaldo Puccio, conferencia citada.

142 Ruth María Dueñas, Documento Base para la discusión en el "Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea", 6 de abril del 2001. Ver Informe anexo.

por América, para el período 95-99 tales montos habían ascendido al 57%. La importancia del rol europeo en esta materia se ve resaltada aún más por la disminución de la cooperación norteamericana hacia América Latina, la cual decreció dramáticamente del 41% entre 1985 y 1989, al 12,3% entre 1995 y 1997. Asimismo, los montos de la UE superan ampliamente a los japoneses, los cuales alcanzaron el 27,7% para el último período referido (Rosero, 2001:48). De igual forma, la ayuda europea supera a la de los organismos del sistema de las Naciones Unidas en casi tres veces su monto durante el período comprendido entre los años 1994 y 1998 (Ibid: 49). Para el caso ecuatoriano estos recursos fueron distribuidos, durante los años 90, de la siguiente forma: el 15,8% a través de la Comisión Europea, el 79,72% a través de los países miembros de la UE, y el 4.42% a través de las ONG europeas (Ibid: 59-60).

Un segundo factor que subraya la importancia de la cooperación de la UE para el Ecuador lo constituyen sus propósitos que se enmarcan también dentro del objetivo del Ecuador de superar el subdesarrollo. La UE persigue, a través de sus donaciones, el desarrollo económico y social duradero para los países más pobres, a través del fortalecimiento de sus instituciones como actores fundamentales para este desarrollo.¹⁴³ Así también, la UE está interesada en la inserción de los países menos desarrollados en la economía internacional; la disminución de la pobreza; la consolidación de la democracia y el Estado de derecho, como sustentos para la cooperación; y el respeto a los derechos y a las libertades fundamentales del ser humano.¹⁴⁴ Más concretamente, la UE pretende lograr un desarrollo armonioso del comercio de estos países; fortalecer los mecanismos de integración y cooperación regional como una forma de difundir su proyecto político y su visión de Europa en otras latitudes; impulsar la reactivación del sector rural; reforzar las capacidades institucionales; y apoyar las políticas de carácter macro que se generen al interior de las naciones en vías de desarrollo. Es necesario referirse a dos aspectos transversales a los asuntos descritos y sobre los cuales se debe poner mucha atención: las cuestiones de género y la conservación ambiental.¹⁴⁵

143 Gonzalo Arenas, conferencia citada.

144 Ibid.

145 Ibid.

Un tercer aspecto que añade importancia a la cooperación europea para el Ecuador es el marco institucional que se ha creado alrededor de ella, el cual reviste de mayor formalidad, certidumbre y confianza al proceso. Ello demuestra la voluntad y el interés de ambas partes por colaborar y trabajar en áreas de extrema sensibilidad y relevancia para el Ecuador y su realidad económica y social.¹⁴⁶

Un cuarto aspecto a ser enfatizado es que la cooperación europea para el desarrollo es de índole no reembolsable, lo que permite la realización de programas de largo alcance y la colaboración entre el sector público y el privado.

Finalmente y en resumen, es preciso destacar que la cooperación de la UE se enfoca en un aspecto neurálgico de la sociedad ecuatoriana: el desarrollo y la potenciación de las capacidades sociales e individuales de los ciudadanos ecuatorianos. En ese sentido, resulta de enorme beneficio para un país como el Ecuador que los mecanismos de cooperación provenientes de Europa se concentren en el desarrollo social como la base de posteriores avances en las demás esferas en las cuales se desenvuelve la sociedad.

La agenda de política exterior del Ecuador con la UE en materia de cooperación

Como hemos podido apreciar, resultan evidentes los beneficios que la cooperación internacional aporta; nuestro país debe aprender a aprovechar este tipo de oportunidades, pues sus condiciones económicas, políticas y sociales no le permiten desperdiciarlas. Ante todo, es necesario reconocer que la cooperación, más allá que desde una perspectiva teórica y moral sea vista como un imperativo para los países donantes, en el plano de la práctica, depende única y exclusivamente de la voluntad de tales naciones para que se concreten. En este sentido, la cooperación no es una obligación. Al no ser

¹⁴⁶ En este sentido, el marco institucional se conforma por el Acuerdo Marco de Cooperación de 1993 entre la CAN y la UE; el Convenio – Marco relativo a la Ejecución de la Ayuda Financiera y Técnica de la Cooperación Económica en la República de Ecuador en Virtud del Reglamento “ALA” de junio de 2001; el Memorándum de Entendimiento entre la UE y el Ecuador relativo a las Orientaciones Plurianuales para la Puesta en Práctica de las Cooperación Comunitaria de junio de 2001; el SGP Andino; los distintos programas europeos enmarcados en la así denominada Cooperación Horizontal, como Alfa, Al Ure, Al Invest, Urbal y Atlas.

una obligación, sino un acto en el cual se manifiesta la voluntad de determinadas naciones de colaborar, el país está en la obligación de darle un tratamiento adecuado y eficiente, de tal forma que no esté sujeta a malos manejos, despilfarros, robos o estafas, ni que sea empleada en proyectos estériles e inútiles.¹⁴⁷

De igual manera, la agenda de política exterior del Ecuador debe prever que la situación económica y, sobre todo, política, tiene que ser estable a fin de que las condiciones internas del país atraigan fondos provenientes de la cooperación europea. La cooperación internacional no viene cuando existen síntomas de inestabilidad por el temor producido entre los donantes de que los proyectos escogidos no culminen como se han planificado o porque no hay recursos que sirvan de contraparte a dichos proyectos. Prueba de ello es que a partir del año 1998, la cooperación no reembolsable decreció en un 48% con relación a años pasados.¹⁴⁸

Asimismo, partiendo del hecho de que gran parte de estos montos se destinan al pago de estudios y expertos, la agenda del Ecuador debe prever la necesidad de planificar y desarrollar más proyectos de índole social destinados al desarrollo del campo, a la dotación de infraestructura y servicios básicos de la población, a la educación y capacitación profesional, al desarrollo de destrezas laborales, al fomento de micro y medianas empresas y a la transferencia de tecnología verde, aprovechando la preocupación que la UE demuestra al respecto, para que de esta manera, se ayude a menguar los problemas económicos y sociales que se vive a diario en las comunidades ecuatorianas.¹⁴⁹

El Ecuador, en términos de su gobierno, entidades autónomas, fundaciones, ONG, etc., debe aprender también a vender sus proyectos, de tal forma que la consecución de objetivos como la generación de trabajo, la reactivación del sector industrial, la capacitación profesional, la conservación de zonas naturales puedan cumplirse con mayor eficiencia. En este contexto, el gobierno ecuatoriano tiene que determinar cuáles son las prioridades que re-

147 Intervención de Juan Salazar, en el "Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea", 6 de abril del 2001. Ver Informe anexo.

148 Ibid. Recuérdese que desde 1998 el país vivió una de las épocas más turbulentas de su historia, que se caracterizó por altas fluctuaciones cambiarias, feriados bancarios, moratoria para el pago de la deuda y la caída del presidente Mahuad.

149 Ibid.

quieren mayor atención de la cooperación, de tal forma que el esfuerzo y los recursos que se empleen en la tarea de conseguir dicha cooperación, no se desperdicien. Sin embargo, los sucesos ocurridos durante los últimos años en el Ecuador han traído a escena nuevos temas que también requieren recursos provenientes de la cooperación: las cuestiones indígenas, de la niñez y la juventud, la situación de los migrantes y los desastres naturales.¹⁵⁰

La agenda de política exterior del Ecuador con la UE tiene que considerar la apertura que esta región ha mostrado ante las iniciativas de intercambiar deuda externa por desarrollo. De esta forma, el Ecuador debe intentar negociar con los países de la Unión, el canje de su deuda por proyectos destinados al mejoramiento de las condiciones de vida de los ecuatorianos que más lo necesitan, aspiración que se relaciona con los principios y valores europeos de democracia, justicia y equidad social. En este sentido, la cooperación que se canalice hacia el país puede incidir directamente en la reducción de los flujos migratorios hacia los países europeos, siempre y cuando parte de dicha cooperación se dirija hacia las zonas del Ecuador que generan mayor cantidad de emigrantes. El fenómeno de la migración, al estar estrechamente vinculado con la realidad económica y social del país, puede disminuir si se destinan montos para el desarrollo de las comunidades de origen de los migrantes ecuatorianos.

La agenda de política exterior del Ecuador hacia la UE en materia de cooperación debe dar preponderancia a la transferencia de tecnología, factor que se vuelve imprescindible dentro de cualquier iniciativa destinada a la salida del subdesarrollo, al aumento de la competitividad internacional y a la inserción del país en la economía y el comercio mundiales. Para ello, se debe incentivar el intercambio de profesionales ecuatorianos con otros de distintas naciones, a fin de que a su retorno, pongan en práctica y transmitan los conocimientos adquiridos en el exterior. Asimismo, el gobierno ecuatoriano, a través de esta cooperación, debe impulsar la generación de proyectos de investigación científica y social, basados en la realidad del país y en beneficio de la comunidad ecuatoriana.¹⁵¹

150 Ibid.

151 “Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea”, 6 de abril de 2001. Ver Informe anexo.

Para el Ecuador existe una gama de ámbitos muy amplia que requiere de los recursos que pudieran provenir de la UE. Así, por ejemplo, se puede nombrar los intercambios culturales y científicos, orientados al mejoramiento de las destrezas, habilidades y conocimiento; a la capacitación empresarial en cuestiones relacionadas con eficiencia productiva, implantación y desarrollo tecnológico; al desarrollo de capacidades de negociación; al incremento de la calidad de la educación, tanto en escuelas y colegios, como en universidades y escuelas politécnicas; al apoyo a las iniciativas relacionadas con el ámbito investigativo a todo nivel; al fortalecimiento de los gobiernos locales; al fomento de programas encaminados hacia el resaltamiento de la identidad y las manifestaciones culturales de los ecuatorianos; y, al impulso y desarrollo de planes turísticos de diversa índole –cultural, ecológico, médico, de negocios, etc-.

Es muy importante que el Ecuador haga énfasis en que la cooperación internacional para el desarrollo no procura un alivio pasajero a los problemas y si aspira a constituir una alternativa para la crisis actual debe responder a una interpretación integral de su realidad y sus necesidades. En ese sentido, deben forjarse marcos de referencia claros para los oferentes y para las entidades locales involucradas en el tema (Rosero 2001: 52).

Finalmente, aún si la cooperación para el desarrollo constituye una prioridad nacional,¹⁵² los mecanismos de presión para tales propósitos están directamente relacionados con los intereses prioritarios de la UE respecto al Ecuador y a la región en general, y no con los intereses propios. Así, una primera fuente de presión constituye el combate a la droga, que el Ecuador comparte pero no está en capacidad de afrontarla independientemente. El SGP Andino y los fondos de cooperación para el desarrollo de la zona norte, se constituyen en los medios desplegados por los europeos para colaborar con el Ecuador en su lucha contra este mal. Otra fuente de presión es el cuidado y conservación de las zonas naturales del Ecuador, cuyos recursos el Ecuador está dispuesto a preservar, pero por carecer de los recursos imprescindibles para ello, requiere de la cooperación y la asistencia internacional para una tarea que es del interés europeo y mundial.¹⁵³

152 Ministerio de Relaciones Exteriores, *Informe a la Nación 1998-1999*, Tomo I, Presentación.

153 Véase, *Diario El Comercio*, del viernes 14 de diciembre de 2001. Si bien la designación de la reserva marina de Galápagos como Patrimonio Natural de la Humanidad pudo darse gracias al acuerdo entre ecologistas y pesqueros, estos últimos condicionaron dicho acuerdo a que se considere que una designación de esta naturaleza no implicaba la cesión de soberanía ni del derecho al desarrollo del Ecuador.

Consideraciones finales

Podemos concluir que las relaciones del Ecuador con la Unión Europea se manejan dentro de un ambiente caracterizado por la interdependencia. Se afirma que existe interdependencia cuando las acciones ejecutadas en un país repercuten de alguna manera en el otro. Sin embargo, para el caso de las relaciones del Ecuador con la UE, es innegable la existencia de asimetrías que inclinan la balanza a favor de esta última en todos los campos de acción. Ello explica por qué la importancia de la UE para el Ecuador no es equivalente a la del Ecuador para la UE. De esta manera, nuestro país resulta vulnerable en muchos de los aspectos que dan forma a esta relación, dadas las enormes diferencias y los grados de dependencia que mantiene con Europa. Sin embargo, es una gran ventaja para el Ecuador la tendencia hacia la institucionalización que la relación presenta. De esta manera, las asimetrías resultantes del peso específico de cada uno de los actores en consideración aquí, así como la incertidumbre propia a la inexistencia de referentes claros, se reducen notablemente en favor del Ecuador.

Existen organizaciones, convenios e instituciones que aclaran y regulan las reglas del juego, y determinan objetivos mutuamente convenientes, tanto para el Ecuador como para la UE. Bajo este criterio, las relaciones del Ecuador con la UE, para la mayoría de los temas de agenda, es el resultado de negociaciones que propenden hacia la aprehensión de su naturaleza íntegra, respetándose así el punto de vista de ambos actores y mostrando la voluntad recíproca de crear una atmósfera de armonía en temas no sensibles; los asuntos que si lo son, en cambio, se resolverían dentro del marco que la institucionalización misma provee. De esta forma, cualquier intento de imposición unilateral de medidas y políticas determinadas tiende a reducirse. *La respuesta del Ecuador ante un entorno internacional como el actual*

La premisa que ha guiado el desarrollo de este análisis se refiere al hecho de que el Ecuador de hoy en día arrastra una tradición bastante limitada de acción internacional que contrasta con la condición actual del sistema internacional, caracterizado por la internacionalización de los espacios económicos, culturales, políticos y sociales. Resulta evidente que un país como el nuestro no puede ni debe dar la espalda al mundo, cada vez más globalizado que lo rodea, pues si bien éste ha generado peligros para los países más

vulnerables, la carrera hacia los más altos estándares de competitividad y desarrollo resulta ineludible. Si el Ecuador no asume el reto que esto implica, el panorama internacional se le presenta complicado: para poder salir de las crisis en las que constantemente se ve inmerso, nuestro país requiere tanto de la voluntad y esfuerzo propios, como de cualquier oportunidad que se derive de las condiciones externas del ámbito internacional.

La globalización es un hecho insoslayable, pero sus réditos, lamentablemente, no han sido equitativos para todas las sociedades. En ese contexto, el Ecuador no puede ni debe permitir que su derecho al desarrollo sea menoscabado sobre la base de su condición más débil porque, en primer lugar, efectivamente posee la capacidad y los recursos para salir adelante. Necesita, sin embargo, de índices más altos de cohesión política interna, de mayores niveles de solidaridad humana y social, de una concepción más amplia y profunda de lo que significa ser país, y de una firme conciencia de que el desarrollo equitativo de su pueblo repercute en el beneficio de cada uno de sus habitantes y en el de la sociedad en general.¹⁵⁴

En segundo lugar, porque el énfasis en su derecho al desarrollo y a la inserción dentro de la comunidad internacional en condiciones justas y equitativas -que reconozcan la existencia de particularidades, límites y necesidades propias- debe estar vinculado a un conjunto de principios y valores conductores como el compromiso con las normas del Derecho internacional, el respeto y el fomento de los derechos humanos, la solidaridad internacional y la dignidad nacional.

Un país que maneja una política exterior firme y constante en estos aspectos es un país respetado, y el respeto internacional es un factor clave en la consecución de muchos de los objetivos internacionales. De esta forma, el Ecuador tiene tanto obligaciones que cumplir como derechos que hacer respetar. Solamente dentro de un marco de acatamiento de los compromisos adquiridos, el Ecuador tendrá el derecho a imponer la tesis del trato diferenciado en función de su realidad propia, y de negociar convenios o

154 El subsecretario político del Ministerio de Relaciones Exteriores, Embajador Luis Gallegos, sostiene que en el terreno diplomático muchos de los acuerdos internacionales a nivel bilateral o multilateral dependen de las decisiones internas de un país. Cuando no existe esta voluntad, la Cancillería no puede ejercer influencia significativa hacia fuera. Desde esta perspectiva, la cohesión interna del Ecuador es fundamental al momento de proyectar sus intereses y objetivos de política exterior con mayor contundencia y solidez. "La Cancillería mejora sus notas", *Diario El Comercio*, enero 3 de 2002, p. A6.

acuerdos sobre esta base. Urge obtener de la comunidad internacional condiciones que sean congruentes con las circunstancias, auténticas necesidades y posibilidades reales del Ecuador: una nación pequeña y vulnerable, pero respetada, no tiene que implorar dádivas cuyos costos sean mayores a cualquier beneficio.¹⁵⁵

En tercer lugar, el Ecuador tiene que aprovechar las oportunidades que le brinda la institucionalización de sus relaciones con la comunidad internacional -y con la UE en particular- para reducir asimetrías e incertidumbres y para establecer reglas claras de procedimientos.¹⁵⁶ En este sentido, si bien los mecanismos que ofrecen las relaciones institucionalizadas respondan fundamentalmente a ciertos intereses de los países más desarrollados, resulta evidente que su gestión también incide en la reducción de los desequilibrios existentes entre las naciones desarrolladas y aquéllas que se encuentran en vías de serlo. Las discusiones en torno al tema del banano, al interior del espacio provisto por la Organización Mundial de Comercio, resultan ser muy ilustrativas en este aspecto. En escenarios diferentes, sin un órgano rector de la conducta comercial de los países, el Ecuador muy difícilmente hubiera podido hacer respetar sus derechos, pues su tamaño no le hubiera permitido otorgar mucha resistencia a las políticas unilaterales que la UE adoptó y que motivaron su reclamo posterior.

El Ecuador debe reconocer los beneficios que la institucionalización de las relaciones produce, pues a más de ayudar a la puesta en práctica del principio de igualdad jurídica entre los estados, ayuda a desplegar estatutos que formalizan las relaciones, disminuyendo la incertidumbre acerca de eventos futuros y aclarando las reglas del juego para todas las partes.

Por otra parte, es importante que el Ecuador aprenda a moverse dentro del sistema institucional internacional -esta constituye la tendencia general de las relaciones actuales-.¹⁵⁷ Los altos grados de interdependencia eco-

155 Ibid. Aquí se afirma lo siguiente: "El peso político del país en el mundo es débil. Muchos de los pasos que el país debe dar dependen exclusivamente de lo que decidan otros gobiernos." En este sentido, el respeto internacional que adquiera el Ecuador coadyuvará en el apuntalamiento de su imagen y de su capacidad negociadora, indispensables como soporte para la consecución de los objetivos de su agenda de política exterior.

156 El Ecuador se relaciona con la comunidad internacional a través de diferentes acuerdos regionales (CAN, Grupo de Río, ALADI, Tratado de Cooperación Amazónica), de su pertenencia a organismos internacionales (ONU, OMC) y de la suscripción de convenios y acuerdos bilaterales, todos los cuales le sirven para formalizar sus relaciones con los demás países.

nómica, comercial, cultural y política, han provocado la aparición de temas de interés común, como el caso de la liberación comercial, o problemas de aversión generalizada, como el del deterioro ambiental. En ambos casos, la mayoría de países de la comunidad internacional están dispuestos a colaborar estrechamente.

Cuando se trata de problemas de preocupación mundial, los países del Tercer Mundo tienen la posibilidad de resultar favorecidos por los flujos de cooperación que circulan desde los países desarrollados, pues existe la conciencia de que, en la gran mayoría de los casos, las condiciones económicas y sociales de los países más pobres tienden a repercutir negativamente y a producir complicaciones adicionales. De ahí que, ante circunstancias que constituyan una grave amenaza para las condiciones ambientales del planeta, por ejemplo, los países desarrollados han manifestado su disposición de cooperar con los menos avanzados; se conoce que la gran mayoría de las áreas naturales no intervenidas yacen en los territorios de países pobres, y que de no darse una intervención favorable de los países ricos, tarde o temprano estos países pobres se verán avocados a usufructuar de sus recursos naturales.

Lo mismo ocurre en situaciones -como la sobre población, el aumento de la pobreza mundial o el terrorismo- que constituyen una amenaza para la estabilidad económica, social y política de los estados y del sistema de naciones, para los derechos fundamentales del hombre o para el normal desenvolvimiento de las relaciones dentro de ambiente internacional. Hoy en día existen innumerables problemas que ponen el peligro al conjunto de la sociedad y cuyo tratamiento requiere del esfuerzo mancomunado de todos los países; sin embargo, esto solo se puede dar en términos proporcionales a sus capacidades y a sus responsabilidades históricas. También es menester resaltar que esta cooperación, tal como lo demuestran las evidencias, no alcanza a cubrir el espectro de necesidades en la sociedad del Tercer Mundo.

Por otra parte, el Ecuador debe impulsar sus relaciones hacia regiones a

157 Christian Reus-Smit sostiene que la ley internacional conjuntamente con el multilateralismo se han convertido en las prácticas institucionales dominantes que gobiernan las relaciones de la sociedad internacional de nuestros días (Reus-Smit 1997: 558). Véase también, Jacobson, Reisinger y Mathers: como corroboración de que la tendencia actual es de la institucionalización de las relaciones entre naciones, estos autores aseveran que más del 90% de las organizaciones gubernamentales internacionales actuales (IGOs) se crearon después de la Segunda Guerra Mundial, y que las complejidades de los tiempos modernos incitarán a las naciones a formar más organizaciones gubernamentales internacionales (Jacobson, Reisinger y Mathers 1997: 67-68).

las que, generalmente, ha dado menor importancia relativa: tal es el caso de la comunidad latinoamericana -a excepción de Colombia y Perú-, el Oriente asiático y la Unión Europea. Con la primera, si bien existe un pasado cultural e histórico similar y común, un nuevo tipo de acercamiento debería conducir hacia una asociación estratégica con la finalidad de constituir un bloque, sea latinoamericano o sudamericano -tal como lo postula el Presidente Cardoso de Brasil-, que se proyecte poderosamente hacia afuera en aras de alivianar los problemas y conflictos que les son comunes a sus estados.

Con la región asiática, el Ecuador está en la excepcional coyuntura de compartir un gran espacio geográfico que se ha denominado la Cuenca del Pacífico. Esta constituye una magnífica fuente de cooperación científica, tecnológica, técnica, financiera y económica, así como un mercado con bastante potencial para el país, dado principalmente, su gran tamaño. En este sentido, la agenda de política exterior del Ecuador, debe orientarse hacia la realización de las gestiones necesarias para que se permita a nuestro país el ingreso y participación en los foros y mecanismos de la región -como el caso de la APEC-. Sin embargo, las enormes diferencias históricas y culturales tornan complejos los intentos de profundizar las relaciones con los países del Asia oriental. Estas sociedades comparten otros códigos de principios, valores y costumbres que, indudablemente, actúan como barreras al momento de construir puentes de acercamiento.

En cuanto a la tercera perspectiva planteada, la Unión Europea, es factible e importante la profundización de las relaciones que nuestro país ha establecido con ella. Esta profundización se daría sobre la base del interés expresamente señalado, por parte de los ecuatorianos y los europeos, de impulsar sus relaciones a partir de un pasado histórico común y con un conjunto de principios y valores compartidos, principios y valores que complementan los intereses y circunstancias propios del Ecuador.

Al analizar el relacionamiento del Ecuador con la comunidad internacional, debemos tener en cuenta varios aspectos: con los países latinoamericanos compartimos problemas similares, por lo que es difícil recurrir a ellos en busca de ayuda. Por el contrario, muchas veces, son nuestros competidores en aspectos como el de la cooperación para el desarrollo o el de la comercialización de determinados productos. Con la región asiática, si bien hay muchos beneficios potenciales para el país, el escaso conocimiento mu-

tuo y las diferencias culturales implican asumir costos y emplear recursos bastante elevados para la capacidad del Ecuador.

Con la Unión Europea, en cambio, las condiciones de acercamiento son extremadamente favorables. Ella se constituye en un eje de potenciales beneficios para el Ecuador, que al mismo tiempo, comparte formas de pensamientos, tradiciones, costumbres, principios, valores y vínculos históricos comunes, aunque existan divergencias en temas comerciales.¹⁵⁸ Es más, el hecho de que nos estemos refiriendo a dos regiones de economías complementarias, podría incidir en la profundización de las relaciones mutuas. Por ello pienso que, en las actuales circunstancias, la UE significa una oportunidad para el Ecuador y su propósito de ampliar su frente de relacionamiento internacional, al tratarse de una potencia económica, científica, cultural, ideológica y política del mundo.

Creo acertado enfatizar en la necesidad que tiene el Ecuador de diversificar y profundizar su frente de acción y relación internacionales. De esta manera, dos de los temas de su agenda de política exterior -el comercio y la cooperación e intercambio cultural- con la UE se vuelven trascendentales para su desarrollo social. Sin embargo, en el tratamiento de los temas en conjunto, existe la disposición de ambas partes de enfocar los problemas relativos a la condición humana como la base para las negociaciones y de las relaciones en general. En este sentido, el relacionamiento con la Unión Europea representa un objetivo no solo asequible sino recomendable para el Ecuador.

Pienso también que es muy importante resaltar la connotación humana y social con que maneja la Unión Europea el tema del desarrollo: desde esta perspectiva, sin desarrollo humano jamás podrá darse el progreso de un país. Con ello está invitando a países como el Ecuador a participar de estas ideas. Así, los acuerdos de cooperación y las distintas declaraciones firmadas entre el Ecuador y la UE, contemplan principios básicos como el del respeto

158 Mientras el Ecuador se dedica a la exportación de productos primarios, la UE se especializa en la producción que es intensiva en capital y tecnología. Aunque el reciente problema del ingreso al mercado europeo de productos como el banano y el de los subsidios dados por los europeos a su producción agrícola, pudieran interpretarse como una competencia comercial entre países como el Ecuador con la UE, el contraste de la estructura productiva del Ecuador y de la UE nos indica que sus economías son complementarias y que sus discrepancias tendrán que ser resueltas al interior de los mecanismos provistos por la OMC. Al respecto, véase la Declaración Ministerial de la OMC (Doha), en la cual se expresa la voluntad de las partes por llegar a un acuerdo en el tema de los subsidios agrícolas hasta el año 2005.

a la democracia y a los derechos fundamentales del hombre, y el de la creación de condiciones básicas para el establecimiento de un Estado de Derecho, como argumentos sustanciales en el proceso de relación entre ambas partes.

De otro lado, es fundamental que se tome en cuenta que la diversificación de los espacios conlleva a la disminución de los riesgos asociados a la dependencia. De esta forma, el Ecuador debe ser consciente de que los Estados Unidos, Colombia y Perú, si bien son muy importantes en su sistema de relacionamiento internacional, no son los únicos. Cada uno de los temas de la agenda general de política exterior del Ecuador debe ser analizado cuidadosamente y para cada uno de ellos se debe tomar en cuenta a las contrapartes; así se puede alcanzar una idea previa de la factibilidad de consecución que determinada meta posee. En ese contexto, la UE y todo su andamiaje institucional e ideológico representan una alternativa más que interesante para el Ecuador.

En las relaciones actuales con la Unión Europea existe un factor de gran relieve, cuyo efecto no debe ser visto únicamente en función de los beneficios directos que genera a nuestro país, sino desde la conveniencia de la relación en general. Me estoy refiriendo al principio de la corresponsabilidad, tanto en materia de la lucha contra la droga, como en la relativa a la conservación ambiental. Esta circunstancia refleja la apertura europea respecto a las causas de estos problemas y, a la vez, demuestra el grado de conciencia política que desde esta región se transmite y que está ausente en la política exterior existente en otras latitudes.

Prosiguiendo con esta idea, el respeto al principio de la corresponsabilidad en las relaciones con la UE resulta de gran beneficio para el Ecuador y refuerza la postura de negociar mejores términos de relacionamiento. Sin embargo, el que los propósitos del SGP Andino de desarrollar las zonas de los cultivos de la droga no se hayan alcanzado en su totalidad, no implica que esta iniciativa sea en sí defectuosa, sino que el país no está aprovechándola de la manera correcta: es responsabilidad histórica y moral del Ecuador saber dar el uso que se corresponda con su realidad a los logros emanados de la gestión internacional y a las oportunidades derivadas del sistema internacional. El acceso preferencial al mercado europeo, a través del SGP andino, tiene que convertirse en una herramienta de desarrollo social.

El Ecuador, en este momento, presenta tres temas claramente definidos en su agenda de política exterior con la Unión Europea: el comercio, la

migración, y la cooperación para el desarrollo y el intercambio cultural. Al respecto es preciso resaltar que aquí no predominan los temas militares ni los de seguridad.¹⁵⁹ En ese sentido, tales temas otorgan las condiciones adecuadas para que la relación se construya en términos cooperativos antes que conflictivos.

Los distintos puntos de esta agenda de política exterior no se encuentran subordinados unos con respecto a otros, por el contrario, cada uno de ellos mantiene su propio espacio de acción y todos deben ser tratados con igual preeminencia dada la coyuntura actual del Ecuador. Así, el comercio tiene una importancia fundamental para el desarrollo económico, productivo y social del Ecuador, puesto que está directamente relacionado con el ingreso de divisas y la generación de recursos y de plazas de trabajo. La cooperación europea también juega un papel muy importante en la planificación y ejecución de programas y proyectos destinados al mejoramiento de las condiciones de vida de los ecuatorianos, a la asistencia educativa, a la transferencia de tecnología, a la capacitación profesional o a la ayuda en caso de desastres naturales.

El tema de la migración hacia Europa, a pesar de que algunos lo consideren como un hecho coyuntural y pasajero, debe ser considerado como tema prioritario de la agenda, pues se trata de un destino nuevo elegido por un gran grupo de ciudadanos ecuatorianos que se encuentran en situación desesperada y, en consecuencia, muy vulnerable a extorsiones y abusos, tanto en el Ecuador como en los países receptores. Si bien ha sido y es su voluntad el emigrar por medios regulares o irregulares, no se debe olvidar que en esta decisión han tenido mucho peso las condiciones económicas y sociales que el Ecuador –entendiéndose por Ecuador tanto al Estado como a la sociedad civil- no les ha podido brindar. En ese sentido, este mismo Ecuador tiene que desarrollar las estrategias pertinentes a fin de asistirlos, a ellos y a sus familias.¹⁶⁰

159 Véase en este mismo trabajo lo concerniente a los intereses europeos en la región latinoamericana.

160 El Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior tiene el propósito de considerar las propuestas generadas al interior del país, como un intento de coordinar y articular las inquietudes e iniciativas de Estado y Sociedad Civil en un tema que concierne a ambos por igual. Por otro lado, es necesario tener presente siempre, que el tema migratorio tiene una dinámica de alcance internacional. En ese

Es muy importante que la agenda de política exterior del Ecuador hacia la UE no desplace ni subordine a ninguno de estos temas, por las razones expuestas en los párrafos anteriores. Quienes manejan la agenda de política Exterior del Ecuador hacia la UE deben ser cuidadosos al momento de tratar estos asuntos, de tal manera que, los temas comerciales no se impongan sobre los demás. Que no quepa duda respecto a la importancia que tiene para el Ecuador del comercio con en el continente europeo, pero ello no debe ser motivo para descuidar los requerimientos existentes en los otros ámbitos de acción internacional que resultan cruciales para el desarrollo del conjunto de la sociedad ecuatoriana. En ese sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores y las distintas embajadas y consulados ecuatorianos en Europa tienen que otorgar el mismo énfasis y preocupación a estos tópicos de interés nacional. En una agenda de política exterior que no está subordinada a la seguridad, los temas contemplados son tratados de forma coordinada en función del desarrollo del país.

La estrategia del Ecuador con la UE, en lo que se refiere al tratamiento dado a cada uno de los aspectos señalados, es desarrollada en distintos espacios. Así, el tema comercial es discutido al interior de la esfera de la OMC; la cuestión de las migraciones es tratada en un marco bilateral, con cada uno de los países europeos interesados en ello; el tema de la cooperación, en cambio, ocupa ámbitos multilaterales, bilaterales y aquéllos que corresponden al espacio de acción de la sociedad civil. Para el resto de asuntos, el Ecuador se acopla al esquema de relacionamiento que ha implantado la UE, y que se caracteriza por su tendencia de generar vínculos exclusivamente con los distintos mecanismos de integración que hay en el continente, como el caso del Grupo de Río, MERCOSUR, el Acuerdo de San José o la Comunidad Andina de Naciones. En este sentido, cada uno de ellos tiene sus propios mecanismos de diálogo institucionalizados, a través de los cuales se discute y reflexiona en torno a los asuntos que son de interés común.

sentido, hay que considerar el aspecto de la soberanía de los países como un elemento muy importante al momento de establecerse cualquier tipo de negociación. Por ende, la responsabilidad y la voluntad respecto de este tema no recaen únicamente en el Ecuador, sino también en los demás miembros de la comunidad internacional. Consecuentemente, en los futuros procesos de negociación en materia migratoria, va a ser muy difícil que las tesis ecuatorianas se impongan fácilmente si consideramos la existencia de naciones soberanas cuyos intereses son distintos a los del Ecuador.

De este modo, el Ecuador canaliza sus inquietudes políticas a través de la CAN o del Grupo de Río, para lo cual negocia posiciones con los demás miembros. Es preciso resaltar la importancia que los mecanismos de integración juegan en la proyección internacional de un país, pues su postura gana mucho relieve de esta manera. Para el caso de las relaciones del Ecuador con al UE, el papel que tienen estos mecanismos es trascendental, no solo por la potenciación política que adquiere el país, sino porque desde el punto de vista europeo, su consolidación implica una mayor presencia de su proyecto político en el sistema internacional y, en esa medida, es objeto de una mayor atención. La UE promueve y alienta el fortalecimiento de procesos de integración regional sobre la base de su propio proyecto, para resaltar su presencia política internacional y para que, dentro del sistema, exista la posibilidad de que se configure y se administre un orden mundial de carácter multipolar.

En referencia a los temas más específicos de la agenda del Ecuador en lo que tiene que ver con las cuestiones comerciales y de la cooperación para el desarrollo, es indiscutible la existencia de asimetrías que marcan la relación notablemente. No obstante, con relación al primero, la existencia de un espacio de relación al interior de la OMC, ha ayudado a amortiguar estas diferencias, y aún a pesar de estas diferencias, el mercado europeo continúa siendo trascendental para determinados productos ecuatorianos como el banano, las flores, el pescado y los mariscos. El abogar por reglas claras y justas para los países que comercian internacionalmente y el que se tome siempre en cuenta las particularidades inherentes a sus realidades, son dos consignas a ser defendidas por el Ecuador en los foros internacionales.

De otro lado, en las actuales circunstancias, el Ecuador, al igual que el resto de naciones de la CAN, está compelido a buscar un acceso al mercado europeo, cuyas normas y reglas no sean adoptadas unilateralmente por la UE, sino que sean generadas dentro de un mecanismo internacional de carácter bilateral, que proporcione estabilidad a los flujos comerciales y que garantice a los países andinos un sistema de preferencias arancelarias en función de sus propias particularidades económicas y sociales. Por esta causa, el Ecuador está promoviendo, conjuntamente con los demás miembros de la CAN, la negociación y firma de un acuerdo de asociación con la UE, tal como lo hiciera México y Chile, y como lo pretende el MERCOSUR. Sin embargo, más allá de lo relacionado con este tema, resulta palpable el interés común de ambas partes en una liberalización progresiva de las barreras co-

merciales. Esta situación será resuelta durante la actual Ronda de Negociación de la OMC que concluirá en el 2005.

Es preciso recalcar que muchas veces las decisiones adoptadas en los niveles del Estado, no son compartidas en los espacios de la sociedad civil. Para el caso que nos compete en este momento, los empresarios y los exportadores han manifestado su descontento con ciertas actitudes y políticas que han provenido de la UE y que resultan perjudiciales para los intereses ecuatorianos. De la misma manera, muchas de las disposiciones generadas al interior de la OMC no han sido acogidas por ellos favorablemente. Sin embargo, no parece haber alternativas para escoger y los empresarios y exportadores ecuatorianos deberán prepararse sólidamente a fin de poder competir a nivel internacional; de lo contrario, la situación tiende a tornarse difícil. El Ministerio de Comercio Exterior conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores y sus embajadas y consulados son las instituciones llamadas a cotejar los intereses comerciales de los ecuatorianos con las exigencias provenientes del sistema internacional, de tal forma que se produzca un efecto de alimentación y retroalimentación entre los distintos actores involucrados en el tema.

Desde esta perspectiva, el trabajo que se realice en el frente interno a fin de propulsar mayores niveles de eficiencia, productividad y competitividad de la industria ecuatoriana, y la generación de una mejor disposición a adherirse a las normas internacionales en materia laboral, ambiental y comercial, cuando así las circunstancias lo requieran, constituye un aspecto fundamental a ser articulado por la agenda de política exterior del Ecuador. Así también, el Ministerio de Relaciones Exteriores está en la obligación de defender la posición ecuatoriana cuando no se reconozcan todos los aspectos de su realidad. En este sentido, si bien el Ecuador pudiera concordar con las normas ambientales y laborales exigidas por los países europeos, estos últimos, así como el conjunto de la sociedad internacional, tienen que reconocer que las realidades económicas y sociales del Ecuador son distintas a las suyas, y, en esa medida, sus capacidades y posibilidades de cumplir con tales propósitos están, en muchos casos, fuera de su alcance.

En lo relativo a la cooperación para el desarrollo, la Unión Europea es la fuente principal de ese tipo de rubros. De esta manera, una recesión internacional, problemas financieros y económicos propios de la UE o manifestaciones de inestabilidad económica y política en el Ecuador, afectan sensiblemente

te su canalización. En ese sentido, la promoción del Ecuador como un país serio y preocupado por su gente es primordial. Para ello, es de singular importancia la generación de un historial impecable en lo concerniente a la elaboración y ejecución de programas y proyectos de corte social, lo cual obliga a los actores involucrados a manejar adecuadamente los mismos.

La globalización, contrastada con el grado de desarrollo de nuestro país, insta al gobierno ecuatoriano a poner especial énfasis en su agenda con la UE, en la cooperación orientada hacia la disminución de la brecha tecnológica, aprovechando la apertura que la UE expresamente ha mostrado al respecto. Hablar de desarrollo en los tiempos actuales es referirse a altos estándares de competitividad, los mismos que se caracterizan por altos niveles de desarrollo científico y tecnológico. Para que un país pueda pertenecer al grupo de los desarrollados, debe considerar seriamente esta realidad. Ello implica también un replanteo total de los sistemas educativos y sociales, pues una sociedad cuyos miembros no son educados, no puede pensar en desarrollar, poseer y manejar asuntos cimentados en la ciencia y la tecnología. Hoy en día este factor es determinante para catalogar el grado de desarrollo de las naciones. En ese sentido, la cooperación hacia el Ecuador tiene que estar relacionada con programas destinados a la educación y al intercambio cultural y científico. Desde el punto de vista europeo, el contrapeso que un mundo con características multipolares requiere no puede darse sin el soporte que en la actualidad brinda el desarrollo tecnológico y científico.

El tema de las migraciones, por su parte, adopta formas distintas. Como es de conocimiento general, el nivel de los flujos migratorios se ha incrementado notoriamente en los últimos años, y la UE se ha constituido en un destino nuevo y muy apreciado. En este sentido, bajo la premisa de que el fenómeno migratorio ha alcanzado características abrumadoras que afectan a la esfera económica, política, social y cultural del Ecuador, y que ha desbordado ciertas capacidades de control y ordenamiento de los Estados ecuatoriano y europeos, se vuelve un interés común controlarlo, en beneficio de los países involucrados y de los propios emigrantes.

El Estado ecuatoriano no promueve ni contempla en su agenda de política Exterior el fomento a la emigración de sus connacionales. De la misma forma, los países europeos tampoco desean que ocurra una explosión de inmigrantes latinoamericanos al interior de sus fronteras. Mas, al no existir manera de frenarla, la gestión internacional del Ecuador está encaminada hacia

la regulación y reordenamiento de la migración en colaboración con los países receptores, de manera que este tema adquiriera un carácter compartido.

Se debe considerar también que las concepciones que manejan los distintos actores en los países de destino, en este caso los trabajadores ecuatorianos y los empleadores europeos, son diferentes: responden a requerimientos y necesidades que trascienden las exigencias generadas desde el nivel estatal de los países. A fin de que los flujos migratorios puedan orientarse a satisfacer estos requerimientos y de que se lo haga de una manera clara y transparente, resulta también una buena opción su regulación y ordenación; esto además traería como consecuencia la reducción del tráfico internacional de personas. El Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior pretende englobar y articular las propuestas que desde las entidades estatales y la sociedad civil -asociaciones de migrantes, ONG, fundaciones, universidades, cámaras, instituciones financieras, etc.- se consideran necesarias, e incluso en algunos casos, indispensables para el tratamiento adecuado de esta problemática en todos sus aspectos. En este sentido, el Plan no solo se orienta a cubrir los problemas que se generan en torno a la migración, sino que constituye un esfuerzo para insertar las demandas generadas desde la sociedad civil en un tema que también le compete.

Al respecto es menester recalcar que, como en todo proceso de negociación, la voluntad de una parte, no es suficiente para la obtención de determinados resultados cuando su contraparte no tiene las mismas expectativas en torno a la negociación. Sin embargo, en casos específicos, con España por ejemplo, el Ecuador está creando un marco institucional nuevo en materia migratoria, el cual representará una pauta sobre el nivel de cooperación política que se dará en el ámbito de las relaciones mutuas.

Oportunidades y amenazas para el impulso a la relación

El puente cultural que se tendió a partir de la llegada de los primeros europeos a América ha permitido que ambas regiones desarrollen patrones comunes de pensamiento y redes de relación subyacentes a los canales oficiales del nivel estatal. Es justamente, sobre la base de un pasado común y de un acervo cultural compartido, que la Unión Europea ha formulado su estrategia de acercamiento hacia un “nueva asociación estratégica”, con los países de América Latina y con el Ecuador, en el que la interpenetración comercial crezca y la concordancia y colaboración política se acentúen.

La existencia de normativas derivadas de una institucionalidad internacional también constituye una oportunidad para el Ecuador y su agenda con la UE: esta normativa es respetada por la UE y conveniente para el Ecuador. No hay que olvidar el énfasis en la institucionalidad que imprime la UE al momento de relacionarse con los países latinoamericanos en general.

La aprobación de la Opinión sobre el Presupuesto del año 2002, por parte de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, permite prever que, efectivamente, la Comisión Europea decidirá instalar una oficina de la UE en el Ecuador, debido tanto a la situación del país y como al nivel de ayuda que a él se canaliza.¹⁶¹ De darse este acontecimiento, resultaría ser una oportunidad inmejorable para impulsar las relaciones ecuatoriano-europeas.

Pero así como hay oportunidades, existen también amenazas que podrían poner en peligro la relación. En ese sentido, los problemas de índole internacional que atañen a otras regiones del planeta, como lo que actualmente sucede en Afganistán o el que se refiere a los judíos y palestinos, podrían incidir negativamente en la atención que la UE brinda a nuestra región.¹⁶² Asimismo, el proceso de ampliación de la UE hacia el Este podría conllevar situaciones que demanden mayores recursos, tiempo y dedicación, lo que podría afectar a las iniciativas de profundización de la relación con los países latinoamericanos.

Otra amenaza para la relación es el estancamiento que vive actualmente la CAN:¹⁶³ Cualquier fraccionamiento en su interior debilita la posición

161 Archivos de la Dirección General de Integración y Cooperación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

162 Aquí cabría hacerse la pregunta de hasta qué punto los últimos sucesos internacionales podrían repercutir negativamente en la percepción que los nacionales de un determinado país se forman respecto del extranjero dentro de sus fronteras. En ese contexto, no solo que la atención se vería desenfocada, sino que, en países como los europeos, se podrían generar corrientes de rechazo hacia los extranjeros, lo cual podría estar acompañado por la aprobación de leyes estrictas orientadas a la restricción de la inmigración, a la expulsión de los indocumentados, conjuntamente con la disminución de la ayuda y la cooperación a los países emisores de migrantes.

163 El Canciller ecuatoriano sostiene que la CAN requiere de una reingeniería dado el estancamiento que este mecanismo de integración ha experimentado, en donde ciertos procedimientos de los demás socios de la CAN, como las salvaguardias, los derechos correctivos y el diferimiento en la aplicación de aranceles, resultan contrarios a la implantación de un mercado común andino. En este sentido, vale la pena recordar que en más de treinta años de asociación los países miembros no han podido ponerse de acuerdo en la implantación de un mercado común. *Diario El Comercio*, noviembre 27 de 2001, p. B4.

de sus miembros en el proceso de relación que llevan como grupo integrado de países y provoca incertidumbre dentro del esquema de relacionamiento que se mantiene con la UE; esto sin duda interfiere en sus cauces normales de desenvolvimiento.¹⁶⁴ Además, tal posibilidad aumentaría la inseguridad respecto a la estabilidad de la región, lo que podría provocar el alejamiento de ella hasta que las divergencias políticas entre sus miembros desapareciesen.

De otro lado, la influencia norteamericana en la región podría constituirse en un cerco para cualquier proceso de relacionamiento internacional que impulse el Ecuador con la UE.¹⁶⁵ Ante tal eventualidad, la alternativa debe provenir siempre del Ecuador y los países andinos, la misma que debe orientarse hacia la demostración de su interés por mantener vínculos fluidos y constantes con la UE, sobre la base del bagaje cultural común y del conjunto de intereses políticos y sociales compartidos que giran alrededor de su relación.

Fortalezas y debilidades de la relación

Como lo hemos señalado, una fortaleza de la relación es el pasado histórico común que vinculó al Ecuador -y a toda América- con Europa y que en el presente se manifiesta a través de una serie de expresiones culturales e ideológicas compartidas. Sin embargo y a pesar de que los cimientos están dados, es necesario dar curso a las respectivas iniciativas que permitan una mayor aproximación.

Además, en lo relativo a los puntos de la agenda ecuatoriana, existe

164 Con ocasión de ciertos rumores que se publicaron en la prensa relativos a una eventual salida del Ecuador de la CAN, el Presidente de la Cámara de Industriales de Pichincha se preguntó que cómo podría relacionarse el Ecuador independientemente, “si su comercio significa tan poco en el entorno mundial? *El Hoy*, noviembre 27 de 2001, p. A3. A este mismo respecto, el Presidente de la Cámara de Comercio de Comercio de Guayaquil expresó que sin unión aduanera, ni mercado común, ni políticas comerciales en los países andinos, no se podrá conversar con la UE. *Diario El Telégrafo*, 27 de noviembre de 2001, p. A7.

165 Véase, Archivos de la Dirección General de Integración y Cooperación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. Aquí consta que las autoridades europeas argumentan su pérdida de influencia en América Latina debido al progreso de la influencia norteamericana en la región.

complementariedad política con la UE, lo cual genera confianza en el proceso de relación de ambas partes. Así, por ejemplo, en los aspectos comerciales, el Ecuador y la UE manejan sistemas productivos y exportables complementarios. En materia de cooperación para el desarrollo, el Ecuador es un receptor en términos compatibles con los principios y valores promovidos por la cooperación europea. En el tema de la migración, ambos países se ven ante la disyuntiva de cómo controlarla: impedirla implicaría abrir aún más las puertas para el desarrollo de un tráfico ilícito de personas; propiciar su incremento descontrolado e irregular. Tomando en cuenta la necesidad de mano de obra que ciertos países europeos tienen y la falta de trabajo que existe en el Ecuador, la decisión más acertada debe ser la negociación de acuerdos de regulación de los flujos migratorios. La colaboración que se ha logrado con España en torno al tema, ha conferido de mayor consistencia a nuestra relación tanto con esta nación y, en esa medida, podría serlo con la UE.¹⁶⁶

La debilidad de la relación es la posición dispar que mantienen el Ecuador y la UE respecto a ciertos temas como los subsidios a la producción agrícola en el mercado europeo y la comercialización del banano. En ese sentido, las divergencias existentes respecto al método de importación europea de la fruta han sido resueltas al interior de los dispositivos institucionales que regulan las relaciones comerciales.¹⁶⁷ Sin embargo, cualquier intento europeo por hacer prevalecer sus intereses, sin considerar la realidad

166 Con ocasión de la Cumbre Iberoamericana de noviembre realizada en Lima, el Ministro Español de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, afirmó que España impulsará desde la Presidencia de la UE, plaza que ocupará durante el primer semestre del año 2002, un Área de Libre Comercio con la CAN, en clara demostración de apoyo a los empeños de los países andinos de vincularse económicamente con la UE. *Diario La Hora*, 27 de noviembre de 2001, p. A3. En el mismo sentido, el Presidente del Gobierno español, Dr. José María Aznar, admitió que su país intercederá a nombre de las naciones andinas ante la UE, a fin de ahondar en las relaciones existentes entre ambas regiones. Para ello, la ocasión propicia será el ejercicio de la Presidencia de la UE por parte de España en el 2002. Vale la pena reiterar que, durante este período, el Diagnóstico previo al inicio de las conversaciones para negociar un Acuerdo de Asociación con la UE será presentado con ocasión de la Cumbre europeo-latinoamericana y Caribe. En este sentido, es muy importante resaltar el papel que España desarrolla en lo relativo al impulso de las relaciones europeo-latinoamericanas, el mismo que podría tornarse en determinante al momento de establecerse futuras negociaciones entre las dos regiones. *Diario El Comercio*, 27 de noviembre de 2001, p. A3.

167 Al respecto hay que mencionar que el régimen convenido actual se basa en la capacidad de exportación que el país poseía antes de la imposición del régimen de cuotas, y para el 2005, la UE implantará únicamente el sistema de aranceles para la importación del banano, el cual es permitido al interior de la OMC, y que es conveniente para los intereses del Ecuador al ser el primer exportador mundial de este producto.

de países como el Ecuador, podría enfriar todo el proceso que se ha venido construyendo hasta ahora. Aunque ello no esté dentro de los planes europeos, tampoco deja de ser una posibilidad real, en vista de que la discrepancia respecto a los subsidios a la agricultura por parte de los estados europeos aún existe.

Finalmente, pienso que de este análisis se puede concluir que las oportunidades predominan por sobre las amenazas, y que las fortalezas de la relación son más consistentes que sus debilidades. En términos generales, existen lazos profundos que sustentan la relación y que, en cualquier momento, podrían constituirse en los soportes de una aproximación más honda para el futuro. En ese sentido, la agenda de política exterior del Ecuador con la Unión Europea, también debería enfocar a la relación -desde el panorama que proporciona el conjunto de fortalezas y oportunidades, y de debilidades y amenazas que se generan- como una herramienta de decisión.

Bibliografía

Baldwin, David

- 1993 "Neoliberalism, Neorealism, and World Politics" en Baldwin, D. ed.; *Neorealism and Neoliberalism, the Contemporary Debate*, The Columbia University Press, Nueva York

Barbé, Esther

- 1994 *Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid.

Beck, Ulrich

- 1997 *¿Qué es la Globalización?*, Paidós, España.

Borchardt, Klaus-Dieter.

- 1997 *El ABC del Derecho Comunitario*, Comisión Europea.

Burton, Daniel

- 1997 "The Brave New Wired World" en *Foreign Policy*, Foreign Policy Press, Washington D.C.

Cámara de Comercio de Guayaquil

- 2001 *Cómo exportar sin aranceles a la Unión Europea con el SPG Andino*; Eurocentro Ecuador, Al Invest, Guayaquil.

- Carpi, Juan
1997 “Globalización económica y desarrollo sostenible: aportación a un debate”, *Revista Tribuna de Economía*, marzo.
- Carrión Mena, Francisco
1998 “*Política Exterior del Ecuador*”, Quito.
- CIUDAD, INTERMON, OXFAM, ILDIS
2001 *El proceso migratorio de ecuatorianos a España*, Quito.
- Comisión de las Comunidades Europeas
2000 “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Seguimiento a la Primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea”, Bruselas.
- Comisión Europea
1996 *La Protección Ambiental: una responsabilidad compartida*, Bélgica.
1997 “Orientaciones Plurianuales Indicativas” (OPIN), Documento No. IB/1036/98-ES, Bruselas.
- Comisión Europea & Eurostat
2000 “*Europa de los Quince: cifras clave*”, Bélgica.
- Daly, Herman
1994 “Los peligros del libre comercio”, *Investigación y Ciencia* No. 14, México
- Dirección General de Ecuatorianos en el Exterior
2001 “El Fenómeno Migratorio en el Ecuador: La Política Exterior Ecuatoriana en esta materia”. Quito.
- Doyle, Michael
1996 *Ways of War and Peace*, W. W. Norton & Company Ed., Nueva York.
- Dueñas, Ruth María
2001 Documento de discusión para el Taller Ecuador-UE, organizado por FLACSO-Ecuador y la Academia Diplomática, Quito.
- FLACSO
2001 *Vox Populi*, N° 1, Año 1, noviembre, FLACSO, Quito.
- Frank, Gunder
1971 *Sociología del subdesarrollo y subdesarrollo de la sociología*, Editorial Anagrama, Barcelona.

Fukuyama, Francis

1992 “The End of History?”, en Fareed Zakaria ed. *The New Shape of World Politics*, Foreign Affairs Publishers, New York.

Gilpin, Robert

1987 “The Political Economy of International Relations”, Princeton.

Guía para el Esquema Generalizado de Preferencias de la Unión Europea

2001 Disponible en www.europa.eu.int [Consultada el 19 de noviembre de 2001]

Harkavy, Robert

1997 “Images of the Coming International System” en *A Journal of World Affairs*.

Hobsbawm, Eric

1998 “Primer Mundo y Tercer Mundo después de la Guerra Fría” en la *Revista de la CEPAL* No. 67; abril.

2000 “The World Unified”; en Lechner y Boli ed., *The Globalization Reader*, Blackwell Publishers, Londres.

Hoffman, Stanley

1991 “Liberalismo y asuntos internacionales” en *Jano y Minerva-Ensayos sobre la guerra y la paz*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Hopenhayn, Martín

1996 “*Los mil reflejos de la Globalización en la subjetividad*”, mimeografiado.

Huntington, Samuel

1999 “The Lonely Superpower”, en *Foreign Affairs* Vol. 78, marzo/abril, Council on Foreign Relations, Nueva York.

Hurrell, Andrew

1995 “International Political Theory and the Global Environment”, en *International Relations Theory Today*, Booth & Smith, Londres.

IRELA

1999 Informe Especial: “Las relaciones entre Europa y América Latina”, Madrid.

- Jacobson, Reisinger y Mathers
1997 “National Entanglements in International Governmental Organizations” en Paul F. Diehl ed. *The Politics of Global Governance*, Lynne Rienner Publishers, Londres.
- Jarauta, Francisco
1998 “Mundialización: de nuevo el sueño de una civilización global”, en *Escenarios de la Globalización*, Homo Sapiens, Rosario.
- Keohane, Robert
1986 “Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond”, en *Neorealism and its Critics*, Columbia University Press, Nueva York.
1988 *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires.
1993 “Institutional Theory and The Realist Challenge after The Cold War”; en Baldwin, David ed., *Neorealism and Neoliberalism, the Contemporary Debate*, The Columbia University Press, Nueva York.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph
1988 *Poder e interdependencia*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Krasner, Stephen
1993 “Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier”; en D. Baldwin ed. *Neorealism and Neoliberalism, the Contemporary Debate*, The Columbia University Press, Nueva York.
- Lamy, Pascal
2001a “Making globalisation work for people”. Disponible en www.europa.eu.int/ [Consultada el 8 de noviembre de 2001]
2001b Discurso pronunciado en la Casa de América, en *EURO-LAT* N° 39, CELARE, Madrid.
- Lipson, Charles
1993 “International Cooperation in Economic and Security Affairs”, en Baldwin, David ed. *Neorealism and Neolibera-*

- lism, the Contemporary Debate*, The Columbia University Press, Nueva York.
- Marín, Manuel
1999 “En busca de una nueva relación UE-América Latina”; *Notieuropa* N° 13.
- Mathews, Jessica
1997 “Power Shift”; en *Foreign Affairs*, enero/febrero, Vol 76, Nro. 1
- Mearsheimer, J
1994 “The False Promise of International Institutions”, *International Security*, Vol 19, N° 3.
- Milmer, Helen
1993 “The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: a Critique”; en D. Baldwin ed. *Neorealism and Neoliberalism, the Contemporary Debate*, The Columbia University Press, Nueva York.
- Ministerio de Relaciones Exteriores
1983 Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus Países Miembros: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.
1993 Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus Países Miembros: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.
1999 Informe a la Nación 1998-1999, Quito.
2000 Informe a la Nación 2000
2001a Boletín de Prensa N° 269, octubre 25 de 2001.
2001b “Primer Documento Oficial de Trabajo del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior”, Quito.
2001c Acuerdo de Flujos Migratorios entre la República del Ecuador y el Reino de España
- Montaño, César
2000 “Relaciones entre la Comunidad Andina y la Unión Europea” en *Revista AFESE* N° 35, Quito.
- Morgenthau, Hans
1981 *Política entre las Naciones*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

- Nye, Joseph
1999 "The Power We Must Not Squander". Disponible en www.ksg.harvard.edu/news/opeds/nye_nyt.htm [Consultada el 12 de diciembre de 2001]
- Pipitone, Ugo
1995 *La salida del atraso; un estudio histórico comparativo*, Fondo de Cultura Económica-CIDE, México.
- PNUD
1999 *Informe sobre Desarrollo Humano*.
- Reus-Smit, Christian
1997 "The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions"; en *International Organization*, Vol. 51, N° 4.
- Rodríguez, Octavio
1980 *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI, México.
- Rosenau, James
1997 "Cambio y complejidad", en *Análisis Político* N° 32, Universidad Nacional de Colombia.
- Rosero, María Gabriela
2000 *"La Cooperación de la Comisión Europea en el Sector Rural Ecuatoriano" (1991-1999)*, Disertación de Grado, Quito.
- Ruiz-Giménez, Guadalupe
1999 "Unión Europea-América Latina, una asociación estratégica para el siglo XXI", en *Revista Capítulos*, SELA, enero-abril.
- Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones
2001a "Las Nuevas Exigencias para la Renovación del SGP Andino y las Perspectivas de un Acuerdo de Asociación CAN-Unión Europea: Opciones para la Comunidad Andina", julio. Disponible en www.comunidadandina.org [Consultada el 6 de agosto de 2001]
2001b "Evaluación del impacto subregional del SGP andino-europeo: estudio económico y casos exitosos". Disponible en: www.comunidadandina.org [Consultada el 10 de agosto de 2001]

- Slaughter, Anne-Marie
1997 "The Real New World Order"; en *Foreign Affairs*, sept/oct, Vol.76, Nº 5.
- Sprout, Ronald
1993 "La economía política de Prebisch", en *Pensamiento Iberoamericano*, tomo I 22/23; ICI-CEPAL; Madrid.
- Stefanía, Joaquín
1998 "La Globalización mutilada", en Francisco Jarauta comp. *Escenarios de la Globalización*, Homo Sapiens, Rosario.
- Stein, Arthur
1993 "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World", en David Baldwin ed. *Neorealism and Neoliberalism, the Contemporary Debate*, The Columbia University Press, Nueva York.
- Suhr, Michael
1997 "Robert O. Keohane; a contemporary classic"; en Iver Neumann & Ole Waever, *The Future of International Relations*, Routledge, Londres
- Toffler, Alvin
1993 *La Tercera Ola*, Plaza y Janes Editores, Barcelona.
- Ullman, Richard
1995 "Redefinig Security"; en Lynn & Miller, *Global Dangers*; The MIT Press.
- Vásquez, John A.
1994 *Relaciones Internacionales-El pensamiento de los clásicos*; Noriega, México.
- Vidal Villa, J. M.
1996 *Mundialización, diez tesis y otros artículos*; Icaria, Barcelona.
1998 "Mundialización e Integración económica", en Francisco Jarauta comp. *Escenarios de la Globalización*; Homo Sapiens, Rosario.
- Villagómez, Méntor
1995 *La Unión Europea; Relaciones con el Ecuador*, Impreseñal, Quito.

Wallerstein, Immanuel

2000 “The Rise and Future Demise of the Future Capitalist System” en Lechner y Boli ed. *The Globalization Reader*, Blackwell Publishers, London.

Waltz, Kenneth

1998 *Teoría de la Política Internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Wilkinson, David

1998 “Unipolarity Without Hegemony” en *Prospects for International Relations*, Davis B. Bobrow ed., *International Studies Review*, Vol I, N° 2.

Otras fuentes

Archivos de la Dirección General de Ecuatorianos Residentes en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores

Archivos de la Dirección General de Europa del Ministerio de Relaciones Exteriores

Archivos de la Dirección General de Integración y Cooperación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador

Comunicado de Prensa Conjunto de la Reunión Ministerial entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, Santiago de Chile, el 28 de marzo de 2001

Comunicado de Prensa de la Reunión Ministerial Unión Europea-Comunidad Andina de Vilamoura, Portugal, febrero 24 de 2000

Conferencia “Instrumentos de Cooperación Internacional de la UE” dictada por Gonzalo Arenas en septiembre de 2001.

Declaración de Roma del 20 de diciembre de 1990.

Declaración común sobre el Diálogo Político entre la Unión Europea y la Comunidad Andina, Roma, junio 30 de 1996.

Declaración de Cochapamba de 1996.

Declaración de Río de Janeiro de 1999.

Declaración de Vilamoura (Portugal) de la IX Reunión Ministerial Institucionalizada entre la Unión Europea y el Grupo de Río, 24 de febrero de 2000.

Declaración de Santiago de la X Reunión Ministerial Institucionalizada entre el Grupo de Río y la Unión Europea; marzo 28 de 2001.

Diario El Comercio, 27 de noviembre de 2001, 14 de diciembre de 2001, enero 3 de 2002

Diario El Telégrafo, 27 de noviembre de 2001.

Diario Hoy, noviembre 27 de 2001.

Diario La Hora, 27 de noviembre de 2001.

Entrevista realizada a Leonardo Carrión Eguiguren el 28 de diciembre de 2001.

Informe del Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea, abril de 2001

Introducción a la Declaración de Río de Janeiro de la I Cumbre, junio/julio de 1999, N° 27, Santiago.

Agenda de política exterior ecuatoriana frente a la OMC y la Cuenca del Pacífico¹

Marco Ponce V.

El Ecuador y la Organización Mundial de Comercio

Con el fin de dar una visión contextualizada del tema que se va a tratar, la primera parte de este trabajo será una breve revisión histórica del proceso de adhesión del Ecuador a la OMC: el procedimiento que se siguió y los compromisos que nuestro país adquirió. Una segunda parte tratará sobre la agenda de la OMC y la agenda de política exterior del Ecuador. Luego se hará un análisis de la utilización del mecanismo de solución de diferencias dentro de la OMC, para el caso del banano; este análisis se centrará en los actores, los intereses, el proceso y las conductas que tuvieron lugar durante el proceso. En una cuarta parte, se analizará la ejecución de la política exterior del Ecuador: los actores y los órganos involucrados y la relación que existe entre ellos.

El proceso de adhesión del Ecuador a la OMC

El Ecuador solicitó por primera vez ser miembro del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y el Comercio, GATT,² el 17 de septiembre de

1 El presente ensayo es un trabajo académico, no constituye la posición oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores y las opiniones vertidas en el mismo son de exclusiva responsabilidad del autor.

2 General Agreement on Tariffs and Trade.

1992, cuando el Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, Diego Paredes Peña, envió la solicitud formal³ al señor Arthur Dunkel, Director General del GATT.

Por medio de esta nota y sobre la base del artículo XXXIII⁴ del Acuerdo General sobre aranceles aduaneros y el Comercio (GATT), el Gobierno del Ecuador manifestaba su voluntad de acceder, como parte contratante, al GATT. Además, solicitaba que esta comunicación sea llevada a conocimiento de las partes contratantes para su consideración en la próxima reunión del Consejo de Representantes y, en el caso de ser acogida, se conformase el grupo de trabajo correspondiente. A esta solicitud se sumo la exposición hecha por el representante del Ecuador ante la Oficina Europea de las Naciones Unidas el 29 de septiembre de 1992.

Este pedido de adhesión fue respaldado por Colombia y Venezuela en el Consejo de Representantes del GATT, en la sesión que se realizó entre el 29 de septiembre al 1 de octubre de 1992. Como parte del Acta de la Reunión del GATT,⁵ se analizó el pedido de adhesión del Ecuador, pedido que fue respaldado por la mayoría de países de América y las comunidades europeas, entre otros. Con esta decisión se estableció el grupo de trabajo correspondiente y se señaló su mandato y composición;⁶ se nombró como presidente a Manhusen, representante de Suecia.

En mayo de 1993, el Ecuador envió el Memorando sobre el Régimen de Comercio Exterior⁷ a los países miembros del GATT; este documento contenía la información básica sobre:

- la evolución de la economía,
- la balanza de pagos,
- las políticas económicas gubernamentales,
- los principales mercados ecuatorianos,

3 Archivo Ministerio de Relaciones Exteriores. Nota No. 16117 GM/SPEI/GT/DGNEI, de 17 de septiembre de 1992.

4 Para la Adhesión de los nuevos miembros luego de la creación de la Organización Mundial de Comercio se invoca el artículo XII del Acuerdo de Marrakech.

5 Comunicación GATT C/M/259, de 27 de octubre de 1992

6 Comunicación GATT L/7100/Rev. 1, de 18 de febrero de 1993

7 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, *Adhesión del Ecuador al GATT*, Tomo I, diciembre de 1993. pp.15-108.

- la política comercial,
- los instrumentos de política comercial,
- la participación del Ecuador en acuerdos de integración y otros esquemas preferenciales,
- la inversión extranjera y tecnología,
- la propiedad intelectual, servicios y medio ambiente, y
- la organización institucional del comercio exterior

Este memorando constituyó la verdadera labor multilateral pues significó realizar un análisis del régimen de comercio, que fue objeto de cuestionamientos por parte de los países miembros que tenían interés en negociar con el Ecuador. Estos países luego formaron parte del grupo de trabajo para la adhesión del Ecuador.⁸ Este grupo se reunió en nueve ocasiones⁹ durante las cuales se negociaron las condiciones de adhesión en tres esferas principales: las normas de la OMC relativas a las mercancías, los Acuerdos sobre Derechos de Propiedad Intelectual -ADPIC- y los servicios.

El Ecuador continuó su proceso de adhesión aún durante las negociaciones de la Ronda Uruguay, la más larga de la historia del GATT, que concluyó el 4 de abril de 1994 en la ciudad marroquí de Marrakesh, donde se firmó el Acta Final de creación de la Organización Mundial de Comercio.

El proyecto de informe del grupo de trabajo se presentó en octubre de 1994. Luego de los análisis y consultas necesarias se lo aprobó, el 10 de julio de 1995. Su adopción por el Consejo se efectuó el 14 de julio de 1995.¹⁰

El Protocolo de Adhesión del Ecuador a la OMC fue firmado el 16 de agosto de 1995.¹¹ En él están contenidos un conjunto de compromisos únicos -convenidos sobre normas, concesiones y compromisos relativos a las mercancías- y compromisos específicos, en la esfera de servicios a través de listas¹² que constan como anexos y que obviamente deben ser cumplidas.

8 Ibid. pp. 109-162.

9 20 de julio de 1993; 17 y 18 de enero de 1994, 21 y 22 de abril de 1994; 20 de septiembre de 1993; 28 al 30 de noviembre de 1994; 1 de diciembre de 1994; 1 al 4 de mayo de 1995, 19 de mayo de 1995 y 10 de julio de 1995.

10 Documento de la OMC. WT/L/77, de 14 de julio de 1995

11 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, *Adhesión del Ecuador al GATT/OMC*, Tomo II, septiembre de 1995. pp. 47-50.

12 Ibid. Lista CXXXIII-Ecuador: primera parte: Mercancías; segunda parte: Servicios. pp. 72-213.

La lista sobre mercancías¹³ contiene las concesiones arancelarias y los compromisos convenidos por el Ecuador con los demás países en la esfera de la agricultura. La lista tiene la misma forma que todos los países utilizan: en la primera parte figuran las concesiones arancelarias de nación más favorecida -NMF-, las llamadas consolidaciones; en la segunda parte se especifica las concesiones arancelarias; en la tercera parte se indica las concesiones no arancelarias y en la última se establecen los compromisos de limitación de las subvenciones a los productos agropecuarios. Cabe resaltar que todos los miembros de la OMC deben efectuar consolidaciones arancelarias NMF¹⁴ y contraer compromisos en la esfera de la agricultura.

La lista de servicios¹⁵ contiene limitaciones aplicables a todos los sectores que hayan sido incluidos; éstas son limitaciones horizontales y se refieren a restricciones en la adquisición y propiedad de bienes inmuebles, a subvenciones y a la presencia de personas físicas. Las transacciones se clasifican por los cuatro modos de suministro identificados en el AGCS, según la presencia territorial del proveedor y el consumidor en el momento de la transacción. El modo 1 se refiere al comercio transfronterizo; el modo 2, al consumo de servicios en el extranjero (es decir, el consumo se desplaza al territorio del proveedor); el modo 3, a la presencia comercial en el territorio del consumidor (es decir, al proveedor que abre una filial, sucursal, etc.), y el modo 4, a la presencia de personas físicas (es decir, desplazamiento físico directo de los proveedores al territorio del consumidor).

La Agenda de la OMC y su relación con la agenda de política exterior del Ecuador

Para iniciar este acápite se debe señalar cuales son los cuatro aspectos que predominan actualmente en el proceso de globalización y de la agenda in-

13 Lista de concesiones y compromisos en materia de mercancías, documento WT/L/77/Add. 1, 20 de julio de 1995.

14 Consolidaciones arancelarias NMF son techos arancelarios específicos y limitantes de los cuales, cada país que realiza la consolidación, no puede excederse. Sin embargo sí puede rebajarla y en caso de que lo haga ésta será extensiva a los demás países.

15 Lista de compromisos específicos en materia de servicios, documento WT/L/77/Add. 2, 20 de julio de 1995.

ternacional de políticas que lo acompaña: a) el libre comercio; b) los derechos de propiedad intelectual; c) la protección de las inversiones; y, d) la liberalización financiera y de la cuenta de capital (Ocampo 2001: 132).

A continuación verificaremos que la agenda de la globalización se corresponde perfectamente con la agenda de la OMC -que constituye su principal fuente de apoyo y defensa- pues la liberalización comercial es la punta de lanza a través de la cual se busca consolidar las relaciones económicas internacionales.

La agenda internacional de la OMC

En la Conferencia Ministerial de la OMC, en Seattle, se pretendía lanzar la nueva ronda de negociaciones que terminó en fracaso. Por ahora y por lo menos para los próximos cuatro años, la agenda de la OMC está diseñada: fue discutida en la Conferencia Ministerial en su IV Período de Sesiones realizado en Doha, Qatar, del 9 al 14 de noviembre pasado y fue plasmada en la Declaración Ministerial de la OMC.¹⁶

En la primera parte de esta declaración, se insiste en que ante la desaceleración de la economía mundial, los miembros de la OMC están resueltos a continuar con el proceso de reforma y liberalización de las políticas comerciales a fin de que el sistema cumpla plenamente la parte que le corresponde en la tarea de favorecer la recuperación, el crecimiento y el desarrollo mundiales.¹⁷

Al mismo tiempo, la declaración indica que se continuarán realizando esfuerzos positivos para que los países en desarrollo, y especialmente los menos adelantados, obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico.¹⁸ Además, se recalca el hecho de que la OMC constituye el único foro para la elaboración de normas comerciales y la liberalización del comercio a escala mundial; se subraya también el carácter intergubernamental de la Organización.¹⁹

16 OMC. Documento WT/MIN(01)/DEC/1, del 20 de noviembre del 2001

17 Ibid. p.1.

18 Ibid.

19 Esta última acotación se refiere al hecho de que sólo se realizarán las negociaciones entre Estados, sin intervención de ninguna clase de ONG. Ibid. pp. 1-2.

La agenda propiamente dicha esta señalada en el Programa de Trabajo y es la siguiente:

- Cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación
- Agricultura
- Servicios
- Acceso a los mercados para los productos no agrícolas
- Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio
- Relación entre comercio e inversiones
- Interacción entre comercio y política de competencia
- Transparencia de la contratación pública
- Facilitación del comercio
- Normas de la OMC
- Entendimiento sobre solución de diferencias
- Comercio y Medio Ambiente
- Comercio electrónico
- Pequeñas economías
- Comercio, deuda y finanzas
- Comercio y transferencia de tecnología
- Cooperación técnica y creación de capacidad
- Países menos adelantados
- Trato especial y diferenciado²⁰

En definitiva, de lo que trató este programa de trabajo establecido por la OMC es del lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones; sin embargo, no se utilizó esta frase con el fin de hacer más vinculantes las tareas. También se estableció un Comité de Negociaciones Comerciales, como supervisor de las negociaciones, y se fijó el plazo para concluir las negociaciones no más allá del 1° de enero del 2005.²¹

20 Cfr. OMC. Documento WT/MIN (01)/DEC/1. pp.3-10.

21 Coincidentalmente la nueva ronda de negociaciones de la OMC debe concluir en el mismo plazo en que se tiene previsto que concluyan las negociaciones para la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas -ALCA- Ibid. p.10.

El primer punto del programa de trabajo²² se refiere a las cuestiones relativas a la aplicación de los acuerdos de la OMC por parte de los países miembros y la preocupación que genera. Se hace especial referencia a los siguientes acuerdos que deben ser tomados en cuenta:

- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994), en especial el artículo XVIII del GATT como disposición de trato especial y diferenciado; y, la expresión “interés sustancial” señalada en el párrafo 2 d) del Artículo XIII del GATT de 1994.
- Acuerdo sobre la agricultura.
- Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias.
- Acuerdo sobre los textiles y el vestido.
- Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio.
- Acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio.
- Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.
- Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.
- Acuerdo sobre normas de origen.
- Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias.
- Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC)
- Cuestiones transversales.²³

Ninguno de los acuerdos mencionados anteriormente ha sido aplicado en su totalidad: cada uno lo ha sido en mayor o menor medida y especial atención merece la actuación al respecto de los países desarrollados. En vista de ello, es importante señalar que no se justifica la apertura de nuevas negociaciones si aún no se ha concluido la aplicación de los resultados establecidos en la Ronda Uruguay, que dio lugar al nacimiento de la OMC.

22 En el presente estudio no se analizarán todos los puntos de la Agenda, sino los que tengan más interés para el Ecuador.

23 Cfr. OMC. Documento WT/MIN(01)/17. 20 de noviembre de 2001. pp. 1-9.

Por esta razón. la modalidad con la que se tratarán estos asuntos es la siguiente: a) cuando se establezca un mandato de negociación específico en la declaración ministerial, las cuestiones pertinentes se realizarán de acuerdo al mandato; y b) las demás cuestiones pendientes relativas a la aplicación serán tratadas con carácter prioritario por los órganos competentes de la OMC, que no más tarde del 2002 presentarán un informe al Comité de Negociaciones Comerciales.²⁴

El segundo punto del programa de trabajo se refiere a la agricultura, básica para el Ecuador por su condición de país agrícola; en él se establece como objetivo básico, definir un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado. Esto se realizaría mediante un programa de reforma fundamental que abarque normas reforzadas y compromisos específicos sobre la ayuda y la protección para corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales.²⁵

El fin principal de las negociaciones sobre agricultura es lograr la apertura de los mercados y reducir, en el mejor de los casos eliminar, las subvenciones que los países desarrollados otorgan a la agricultura. Por esta razón los compromisos están orientados a lo siguiente:

- Mejoras sustanciales del acceso a los mercados.
- Reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva.
- Reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de la distorsión del comercio.
- Trato especial y diferenciado para los países en desarrollo a fin de que sean consideradas sus necesidades en materia de desarrollo, con inclusión de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural.²⁶

En el caso de los servicios, las negociaciones ya se iniciaron en enero de 2000 y seguirán las pautas señaladas en las directrices y procedimientos para las negociaciones sobre el comercio de servicios, adoptadas por el Consejo de Comercio de Servicios el 28 de marzo de 2001.²⁷

24 Documento WT/MIN(01)/DEC/1, op. cit p. 3.

25 Ibid.

26 Ibid.

27 Ibid. p. 4.

El punto cuarto se refiere al acceso a los mercados de los productos no agrícolas, cuyas negociaciones tendrán por finalidad eliminar los aranceles -incluida la reducción o eliminación de las crestas arancelarias, los aranceles elevados y la progresividad arancelaria-, así como los obstáculos no arancelarios, en particular respecto de los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo. En las negociaciones se tendrán plenamente en cuenta las necesidades e intereses especiales de estos países y de los menos adelantados²⁸ que participan, incluso mediante compromisos de reducción que no conlleven una reciprocidad plena.²⁹

En cuanto al Acuerdo ADPIC se enfoca tres puntos principales: a) aplicación e interpretación del Acuerdo ADPIC de manera que apoye la salud pública, promoviendo el acceso a los medicamentos existentes como la investigación y el desarrollo de nuevos medicamentos; b) la negociación de un sistema multilateral de notificación y registro de las indicaciones geográficas de vinos y bebidas espirituosas, de acuerdo a lo señalado en el artículo 23, párrafo 4 del Acuerdo ADPIC; y, c) examinar la relación entre el artículo 27 párrafo 3 literal b) del Acuerdo ADPIC y su relación con el Convenio sobre Diversidad Biológica.³⁰

La labor de los Grupos sobre Comercio e Inversiones, interacción entre Comercio y Política de Competencia, Normas de la OMC y Solución de Diferencias estará encaminada a aclarar conceptos básicos dentro de cada materia específica como se verá a continuación:

- Comercio e Inversiones. Aclaración de los siguientes temas: alcance y definición, transparencia, no discriminación, modalidades de compromisos previos al establecimiento basados en un enfoque de listas positivas del tipo previsto en el AGCS, disposiciones sobre el desarrollo, excepcio-

28 La OMC hace una diferenciación de la existencia de tres tipos de países: los países desarrollados, países en desarrollo y los países menos adelantados.

29 Documento WT/MIN (01)/DEC/1, op. cit. p. 4.

30 Sobre este asunto hay tres posiciones: la primera, de los países desarrollados, sostiene que no existe ninguna contradicción entre estos dos instrumentos internacionales; la segunda, de los países en desarrollo, señala que sí hay una contradicción en la medida en que el Convenio sobre Diversidad Biológica no permite patentar microorganismos; la tercera, la posición de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual -OMPI-, que manifiesta que debe haber una base de datos sobre el tema.

- nes y salvaguardias por razones de balanza de pagos, y celebración de consultas y solución de diferencias entre los miembros.³¹
- Interacción entre comercio y política de competencia. Su negociación se centrará en buscar la cooperación técnica con varios organismos a fin de coordinar los asuntos en la materia y en aclarar los siguientes temas: principios fundamentales -incluidas la transparencia, la no discriminación y la equidad procesal- y disposiciones sobre los cárteles intrínsecamente nocivos, modalidades de cooperación voluntaria, y apoyo para el fortalecimiento progresivo de las instituciones encargadas de la competencia en los países en desarrollo mediante la creación de capacidad.³²
 - Normas de la OMC. Busca que las negociaciones estén encaminadas a aclarar y mejorar las disciplinas previstas en el Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VI del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, preservando al mismo tiempo los conceptos y principios básicos y la eficacia de estos acuerdos -y sus instrumentos y objetivos- y teniendo en cuenta las necesidades de los países en desarrollo y menos adelantados que participan.³³
 - Solución de diferencias. Las negociaciones apuntarán hacia las mejoras y aclaraciones del Entendimiento sobre Solución de Diferencias, con una fecha tope de mayo de 2003.

Un tema muy importante para el comercio internacional es el relacionado con los aspectos medio ambientales: el grupo de trabajo sobre Comercio y Medio Ambiente entablará negociaciones sobre:

- (i) la relación existente entre las normas vigentes de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA). El ámbito de las negociaciones se limitará a la aplicabilidad de esas normas vigentes de la OMC entre las partes en el AMUMA. Las negociaciones se harán sin perjuicio de los derechos que corresponden en el marco de la OMC a todo miembro que no sea parte en los AMUMA;

31 Documento WT/MIN(01)/DEC/ op. cit. p. 5.

32 Ibid. pp. 5-6

33 Ibid. p. 6

- (ii) procedimientos para el intercambio regular de información entre las secretarías de los AMUMA y los comités pertinentes de la OMC, y los criterios para conceder la condición de observador;
- (iii) la reducción o, según proceda, la eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a los bienes y servicios ecológicos.³⁴

Los resultados de esta labor así como las negociaciones llevadas a cabo de conformidad con los apartados i) y ii) del párrafo 31 serán compatibles con el carácter abierto y no discriminatorio del sistema multilateral de comercio, no aumentarán ni disminuirán los derechos y obligaciones de los miembros en el marco de los acuerdos vigentes de la OMC, en particular el Acuerdo sobre la Aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, ni alterarán el equilibrio de estos derechos y obligaciones. Tendrán, además, en cuenta las necesidades de los países en desarrollo y menos adelantados.³⁵

La relación entre el comercio, la deuda y las finanzas es un tema importante: se encomendó a un grupo de trabajo su examen a fin de mejorar la capacidad del sistema multilateral de comercio. Se busca contribuir a una solución duradera del problema del endeudamiento externo de los países en desarrollo y menos adelantados y reforzar la coherencia de las políticas comerciales y financieras internacionales; todo esto con miras a salvaguardar el sistema multilateral de comercio frente a los efectos de la inestabilidad financiera y monetaria.³⁶

En cuanto a la cooperación técnica y creación de capacidad, éstas respaldan totalmente la nueva estrategia de cooperación técnica de la OMC para la creación de capacidad, el crecimiento y la integración. Se encomendó a la Secretaría que, en coordinación con los demás organismos competentes, apoye los esfuerzos internos de incorporación del comercio a los planes nacionales de desarrollo económico y a las estrategias nacionales de reducción de la pobreza.³⁷

La prestación de asistencia técnica de la OMC estará encaminada a ayudar a los países en desarrollo y menos adelantados, así como a los países

34 Ibid. p. 7.

35 Ibid. p. 8.

36 Ibid. p. 8.

37 Ibid. p. 9.

en transición de ingreso bajo, a ajustarse a las normas y disciplinas de la OMC y a cumplir las obligaciones y ejercer los derechos que corresponden a los miembros -incluido el de aprovechar los beneficios de un sistema multilateral de comercio abierto y basado en normas-.³⁸

En la Declaración Ministerial se da especial atención a los países menos adelantados -PMA-, reconociendo que su integración en el sistema multilateral de comercio exige un significativo acceso a los mercados, ayuda para la diversificación de su base de producción y de exportación, y asistencia técnica y creación de capacidad relacionada con el comercio. Existe coincidencia acerca de que la integración significativa de los PMA en el sistema de comercio y la economía mundial conllevará esfuerzos por parte de todos los miembros de la OMC.³⁹ Las disposiciones sobre trato especial y diferenciado son parte integrante de los Acuerdos de la OMC y serán analizadas con miras a reforzarlas y hacerlas más precisas, eficaces y operativas.⁴⁰

Todas estas negociaciones que se efectuarán a lo largo de los próximos tres años deberán ser culminadas el 1° de enero de 2005 y constituirán partes de un todo único, salvo lo referido al Entendimiento sobre Solución de Diferencias;⁴¹ en otras palabras, si una materia del Programa de Trabajo no está culminada, no podrán ponerse en vigencia los demás acuerdos, lo que obliga a que los países miembros de la OMC intensifiquen los trabajos y pongan énfasis en las negociaciones. Se hará además, una evaluación de medio tiempo cuando se realice el V Período de Sesiones de la Conferencia Ministerial, en mayo de 2003.

Es importante señalar que en la declaración se hace énfasis en un hecho importante que es el “consenso explícito”⁴² para la adopción de las decisiones de los distintos grupos de trabajo.

38 Ibid.

39 Ibid. p. 9.

40 Ibid. p. 10.

41 Ibid. p. 11. El avance de las negociaciones en el ESD será evaluado en la Conferencia Ministerial de 2003.

42 El consenso explícito no tiene una definición determinada, ya que el párrafo 1 del Artículo IX del Acuerdo de Marrakech que establece la OMC, señala que las decisiones se tomarán por consenso, entendido este cuando un órgano de la OMC en la reunión que se tome la decisión, somete a consideración un asunto y ninguno de los países miembros presentes se opone a ella; y, por votación, a la que nunca se ha llegado porque se considera que esta situación podría lesionar gravemente a la OMC.

La agenda de política exterior del Ecuador

Siguiendo con el análisis y comparando la agenda de la OMC con la Agenda de política exterior del Ecuador, debemos señalar que esta última ha estado tradicionalmente dedicada a lo que se consideran principios universales y permanentes: la coexistencia pacífica y la cooperación internacional, la noción de igualdad soberana de los estados y la obligación de los estados de cumplir de buena fe los compromisos internacionales. También ha estado dedicada a la defensa de principios regionales y nacionales: rechazo a cualquier forma de hegemonía, defensa de la integridad soberana y territorial, respeto de la libre y soberana utilización de los recursos naturales, respeto a los derechos humanos y respeto al derecho de asilo (Carrión 1989:190-222).

En la actualidad, la política exterior del Ecuador debería, en cambio, dedicar sus mejores esfuerzos a la consecución de sus objetivos nacionales permanentes -directamente vinculados con el desarrollo del país, con el mejoramiento de la calidad de vida del pueblo ecuatoriano, con el comercio, la integración y la cooperación técnica y financiera-, así como al fortalecimiento de su presencia internacional sobre la base de los principios de la tradición jurídica ecuatoriana. El Ecuador debería tener la decisión de insertarse en el mundo de la globalización, lo cual implica a su vez, profundizar la interdependencia, la liberalización del comercio y la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones (Yépez 2001: 284).

El primer objetivo permanente y la primera prioridad de la política exterior ecuatoriana sería aportar al desarrollo del país, entendiendo desarrollo en su más amplia concepción. Están vinculados con el desarrollo nacional los asuntos más sensibles de la política internacional contemporánea, que ya no se fundamenta en principios ideológicos, sino en el crecimiento de los mercados, en la confianza de su entorno político, económico y social, y en la eficacia de las estrategias de inserción externa (Yépez 2001 : 285).

De esta manera los objetivos nacionales permanentes de la política exterior ecuatoriana son: a) aportar al desarrollo del país en su más amplia concepción; b) afirmar y proyectar los valores propios del país en la comunidad internacional; y, c) participar activamente en al defensa de las causas de los países en desarrollo en el mundo de la globalización (Yépez 2001: 290).

Con base en lo anterior, se puede señalar que la agenda de la política exterior ecuatoriana debería estar constituida de la siguiente manera:

- Paz y seguridad.
- Integración regional.
- Comercio exterior.
- Cooperación para el desarrollo.
- Deuda externa.
- Promoción comercial, inversiones y turismo.
- Promoción y protección de los derechos humanos y asuntos sociales
- Protección a los ecuatorianos en el exterior.
- Medio ambiente y desarrollo sostenible (Yépez 2001: 301-332).

De esta manera podemos ver que el Ecuador tiene un interés sustancial en lo referente a la integración, el comercio, la cooperación y las inversiones, entre otros temas. Por esta razón, en el marco de la Comunidad Andina - CAN-, los ministros de Comercio emitieron una declaración en la que apoyan el lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales dentro de la OMC. En este comunicado señalan que la nueva ronda de negociaciones comerciales debe tener por objetivo el desarrollo, la generación de empleo y el mayor bienestar de todos los países miembros a través de la progresiva liberalización del comercio de bienes y servicios.⁴³

Cabe aclarar, sin embargo, que en el ámbito del comercio, la liberalización es incompleta y asimétrica: los productos sensibles de gran interés para los países en desarrollo están sujetos a los mayores niveles de protección en el mundo industrializado (Ocampo 2001: 132). Es obvio que, como lo señala la CEPAL, el respaldo de los gobiernos latinoamericanos y caribeños a la OMC no impide que éstos perciban los fuertes desequilibrios en cuanto a costos y beneficios entre los distintos grupos de países derivados de la instrumentación en los acuerdos.⁴⁴

43 Véase Declaración de los Ministros de Comercio de la Comunidad Andina que apoya el lanzamiento de una ronda de negociaciones comerciales multilaterales. Lima, 9 de febrero del 2001.

44 CEPAL, "Las transformaciones estructurales en el comercio mundial. La globalización de los mercados" en *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 1999-2000*. p. 219.

De esta manera, comparando la Agenda del Ecuador con la de la OMC y visto el interés sustancial que se dio al lanzamiento de la nueva ronda de negociaciones de la OMC, se podría señalar que la agenda de política exterior del Ecuador está adecuadamente concebida. Sin embargo, dentro de los asuntos comerciales, debería ponerse especial interés a temas como agricultura, propiedad intelectual, medio ambiente, cooperación técnica y trato especial y diferenciado.

Agricultura

La participación del producto agropecuario (PIB agropecuario) en el producto agregado (PIB total) indica que la agricultura -agricultura, caza, pesca y silvicultura- es el sector que más aporta a la economía nacional: un 17% en valor real para el año 2000;⁴⁵ adicionalmente, son cada vez más los productos que forman parte de los denominados “no tradicionales” y que ganan espacio en la dinámica agropecuaria. Con relación a estos productos, las estadísticas, aunque limitadas, indican que la producción, rendimientos y participación dentro del mercado internacional en especial, van en aumento, unido al hecho de que constituye una importante fuente de empleo ya que, en promedio, el agro ocupa el 26% de la población económicamente activa total y el 67% de la población rural.⁴⁶

No obstante, una de las principales características de las exportaciones agroindustriales del Ecuador es su poca diversificación en cuanto a productos y a mercados, y su dependencia de productos tradicionales y de un número limitado de productos no tradicionales. Por ello, en materia de exportaciones es necesario asegurar que las condiciones de acceso a los mercados de los principales productos agroindustriales no se deterioren mediante la aplicación de barreras a la entrada, como podrían ser las medidas de carácter técnico o sanitario.⁴⁷

45 Ministerio de Relaciones Exteriores, Subsecretaría Económica, *Ecuador: Lineamientos Generales para una estrategia ante el área de libre comercio de las Américas (ALCA)*, Quito, 2001. p. 51.

46 *Ibid.*, p. 53.

47 *Ibid.* p. 61.

En definitiva y tomando en consideración la estrategia de negociación en el sector agropecuario y agroindustrial para el ALCA -válida también para la OMC-, se debe señalar que es imprescindible tratar de asegurar la estabilidad y transparencia del escenario de acceso a mercados y para que se concrete este objetivo en términos económicos, se requiere garantizar condiciones razonablemente homogéneas de competencia entre los diferentes países.⁴⁸

Propiedad intelectual

Ecuador cuenta con una ley sobre propiedad intelectual bastante avanzada: esta ley no sólo adoptó las obligaciones del Acuerdo ADPIC, sino que reforzó la protección de los derechos intelectuales, tanto en algunas disposiciones sustantivas como en las normas procedimentales (observancia) que permiten el cumplimiento de las disposiciones sustantivas.⁴⁹ Por otra parte, las normas andinas⁵⁰ sobre propiedad intelectual tienen un espacio de protección mucho mayor al señalado en el Acuerdo ADPIC; éste es el principal problema que se presenta dentro de la OMC al respecto.

Medio ambiente

Este es un tema bastante espinoso y su tratamiento por lo general se realiza lo más vagamente posible; incluso dentro del ALCA su inclusión trajo una serie de debates que motivaron fricciones con los países. Dentro de la Declaración Ministerial de la OMC, el tema medioambiental fue incluido por primera vez -a pesar de haber sido desechado en otras reuniones ministeria-

48 Ibid. p. 70.

49 Ibid. p. 182.

50 La Decisión 486 señala aspectos específicos del acuerdo ADPIC como son patentes biotecnológicas, licencias obligatorias, diseños industriales, esquemas de trazado, topografías de circuitos semiconductores, marcas de fábrica o de comercio, indicaciones de procedencia, denominaciones de origen y protección contra la competencia desleal y los secretos empresariales. Existen otras decisiones como la 345 sobre Obtenciones Vegetales y la 351 sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos.

les-. Un aspecto estratégico fue el hecho de señalar que las negociaciones se realizarán y que no se prejuzgará el resultado de ninguna manera.

Cooperación técnica

Este tema es fundamental para el Ecuador, como país en desarrollo. En estos momentos el Ecuador, a través del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional -INECI-, ha logrado incrementarlos para el año 2000 en alrededor de 120 millones de dólares. Para el año 2001 se espera que esa cifra haya aumentado.⁵¹

Trato especial y diferenciado

Uno de los temas más importantes en las negociaciones es obtener un trato especial y diferenciado que vaya más allá del otorgamiento de plazos más amplios y permita mantener por tiempo indefinido algunos instrumentos de política productiva vigentes en cada país. Un elemento esencial de este trato es la correspondiente cooperación técnica como elemento esencial de ese trato.⁵²

El Trato Especial y Diferenciado -TED- es uno de los temas importantes incorporado por el Ecuador en las negociaciones para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas -ALCA-; este trato da cuenta de las amplias diferencias en los niveles de desarrollo que caracterizan a las economías participantes en el proceso, diferencias que podrían reeditar experiencias anteriores de esquemas de integración en los que, al cabo de cierto tiempo, los beneficios tendieron a concentrarse en pocos países, dejando en situación de desventaja a la mayoría.⁵³

Dentro de “otros foros” y acuerdos comerciales, el TED, en virtud de las diferencias en los niveles de desarrollo o el tamaño de las economías, se

51 No se poseen cifras actualizadas para el año 2001 por lo que no se las ha podido citar.

52 Ver la Declaración de los Ministros de Comercio de la Comunidad Andina en apoyo el lanzamiento de una ronda de negociaciones comerciales multilaterales.

53 Ministerio de Relaciones Exteriores, Subsecretaría Económica, *Ecuador: Lineamientos Generales para una Estrategia ante el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)*. p. 235.

ha conferido tradicionalmente a través de dos amplias categorías de medidas: 1) acuerdos recíprocos que permiten a los mercados de los países en desarrollo un ajuste más gradual y otorgan concesiones más favorables desde los países de mayor desarrollo hacia los menos desarrollados y, 2) las medidas que otorgan a las exportaciones de los países en desarrollo acceso preferencial no recíproco a los mercados de los países desarrollados.⁵⁴

Actores y órganos de la política exterior en el Ecuador

La política exterior del Ecuador, como la de cualquier país, responde a intereses internos. Como se pudo apreciar en lo referente al problema del banano, un sistema adoptado por las Comunidades Europeas -que trabó el libre comercio de la fruta y que afectó a los exportadores de banano del Ecuador- significó que el Estado durante más de ocho años, en estrecha colaboración con el sector privado, tuviera dentro de su política exterior el tema del libre comercio como uno de sus principales temas. El libre comercio no ha dejado de tener trascendencia, inclusive podríamos decir que, con el advenimiento de la creación del ALCA y sobre todo debido a las asimetrías que existen dentro de los diversos países del hemisferio, ha devenido aún más importante.

Dentro de la agenda de política exterior del Ecuador, los principales actores estatales en el tema de comercio exterior⁵⁵ son:

54 Ibid. p. 236.

55 Ley de Comercio Exterior e Inversiones. Artículo 2.- Ser entiende por "Sector Comercio Exterior" al conjunto de organismos y entidades del sector público y de instituciones o personas naturales o jurídicas del sector privado que participan en el diseño y ejecución de la política de comercio exterior de bienes, servicios y tecnología que desarrollan actividades de comercio exterior o relacionadas con éste, salvo las exportaciones de hidrocarburos que realiza el Estado Ecuatoriano y que continuarán sujetas al ordenamiento legal que las regula.

- Ministerio de Relaciones Exteriores

Este es el principal partícipe de las relaciones exteriores y ejecutor de la política exterior⁵⁶ del Ecuador; actúa bajo la dirección del Jefe de Estado.⁵⁷ El Ministro de Relaciones Exteriores es el jefe directo del servicio exterior y quien colabora directamente con el Presidente de la República en la formulación de la política internacional y su ejecución.⁵⁸

El Ministro, por lo tanto, mantiene una presencia internacional con respecto a los temas de interés para el país: participa de las cumbres ministeriales, de las reuniones de organismos internacionales, de invitaciones oficiales cursadas por sus homólogos de los diferentes países. También acompaña el Jefe de Estado en sus distintas visitas de Estado y oficiales.⁵⁹

- Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad -MICIP- es el órgano ejecutor de la política de comercio exterior e inversiones.⁶⁰
- Ministerio de Agricultura y Ganadería -MAG- actuó especialmente como órgano técnico en las importantes negociaciones que se realizaron.
- Ministerios que asesoran la actuación de nuestras embajadas y misiones en el Exterior cuya actuación no se debe dejar de lado.

56 Ley Orgánica del Servicio Exterior. Artículo 1.- El Servicio Exterior tiene a su cargo cumplir la gestión internacional de la República, conforme a la Constitución Política del Estado, a las leyes y al derecho internacional. El Servicio Exterior, bajo la inmediata dirección del Ministro de Relaciones Exteriores ejecuta la política internacional...

57 Ibid. Artículo 2.- Inciso primero.- De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política, corresponde al Jefe de Estado, en cuanto órgano supremo de la representación exterior y de los derechos soberanos del país, la dirección de la gestión internacional y del servicio exterior.

58 Ibid. Artículo 2. Inciso segundo.

59 Revisados los archivos de la Cancillería, la mayor parte de los viajes durante los últimos cuatro años, en el tema del banano, han sido a los países europeos y, especialmente, a Bruselas, sede de la Comisión Europea.

60 Ley de Comercio Exterior e Inversiones. Artículo 15.- Corresponde al Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca, planificar, dirigir, controlar y ejecutar las políticas de comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, integración e inversión directa, función que la ejercerá en estrecha colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores, y coordinar con las entidades del sector público y del sector privado que conforman el Sector Comercio Exterior, contribuyan a la debida ejecución de dichas políticas en el ámbito de sus respectivas competencias.

- Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI). Tiene entre sus funciones: determinar la política exterior de bienes, servicios y tecnología, integración e inversión directa; expedir las normas necesarias para la ejecución y desarrollo de dichas políticas; promover los lineamientos y estrategias de negociación internacionales que el gobierno nacional realice en materias de comercio exterior; recomendar la celebración de tratados, acuerdos en materia de comercio exterior; determinar políticas para impulsar el fortalecimiento de regímenes especiales, como zonas francas, maquila, etc.; dictar la política relativa a los procedimientos de importación y exportación; entre otras.⁶¹

La estructura del COMEXI es la siguiente:

El Presidente de la República o su representante permanente, quien lo presidirá.

El Ministro de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca.

El Ministro de Finanzas y Crédito Público.

El Ministro de Relaciones Exteriores.

El Ministro de Agricultura y Ganadería.

El Ministro de Turismo.

El Presidente de la Federación Ecuatoriana de Exportadores (FEDEX-POR) o su representante.

El Presidente de la Federación Nacional de Cámaras de Industrias del Ecuador o su representante.

El Presidente de la Federación Nacional de Cámaras de Comercio del Ecuador o su representante.

El Presidente de la Federación Nacional de Cámaras de Agricultura del Ecuador o su representante.

Un delegado de los sectores agropecuarios, acuacultor y pesquero de productos de exportación en el ámbito nacional.⁶²

El procesamiento de los asuntos que tienen que ver con la OMC especialmente en los temas de comercio exterior se lo realiza en continua coordinación y

⁶¹ Ibid. Artículo 11.

⁶² Ibid. Artículo 10.

colaboración entre el MICIP y la Cancillería;⁶³ para ello se mantiene un contacto amplio y adecuado entre la Subsecretaría de Comercio Exterior del MICIP y la Subsecretaría Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores.⁶⁴

- Misión ante la Oficina Europea de las Naciones Unidas (ONU) y la OMC. La relación de nuestro país con la OMC es directa a través de nuestra misión en Ginebra, Suiza. Esta misión es el principal interlocutor del Ecuador con los organismos especializados de la ONU que tienen sede en Ginebra y es una de las más completas que mantiene el Ecuador, debido a la cantidad de temas y la importancia que tienen para nuestro país. La estructura⁶⁵ de la misión está compuesta por un embajador, dos ministros del servicio exterior, un consejero, un segundo secretario, un adjunto civil y dos secretarías.⁶⁶

La Misión del Ecuador ante la ONU/OMC tiene un arduo trabajo: maneja temas de trascendencia para el Ecuador, temas que se han vuelto aún más importantes con el inicio de la nueva ronda de negociaciones de la OMC. Su influencia y capacidad ha quedado claramente demostrada durante el conflicto del banano en la cual tuvo una destacada participación manteniendo siempre el nivel requerido; por ello pudo llevar adelante y a feliz término los procesos frente las Comunidades Europeas.

63 Ley Orgánica del Servicio Exterior. Artículo 5. Corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores, en coordinación con otros ministerios u organismos competentes según el caso: Numeral 2.- la cooperación con el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca en la preparación de la política internacional en materia económica y comercial.

64 La colaboración a que se hace referencia es efectiva y adecuada ya que incluso un Consejero del Servicio Exterior ejerce las funciones de Subsecretario de Comercio Exterior del MICIP.

65 La estructura puede variar sobre todo por las posibilidades presupuestarias de la Cancillería, sin embargo la configuración de esta misión es lo mínimo ideal para un adecuado manejo de las relaciones exteriores del Ecuador.

66 En los próximos meses y debido al inicio de las negociaciones de la OMC y a que dos funcionarios cumplen el plazo para las funciones que fueron designados se reforzará la misión con un consejero y un primer secretario de carrera.

Actores no gubernamentales

De otro lado y como actores no gubernamentales están los industriales, los productores agrícolas tradicionales (café, cacao, banano) y agrícolas no tradicionales (rosas, pescado, camarón, entre otros); todos ellos están agrupados dentro de las diferentes cámaras de la producción del país y tienen representación en el COMEXI. Estos diversos actores no gubernamentales son más bien reactivos en cuanto a los asuntos de la OMC, salvo el caso del banano, el cual siempre ha tenido un seguimiento por parte de las diferentes instancias del sector privado.

El sector empresarial ecuatoriano ha tenido siempre reticencia respecto de las acciones de los entes gubernamentales y especialmente de la diplomacia, por lo que su percepción de la actuación de la burocracia diplomática es ambivalente: de un lado, encaran a los diplomáticos como meros e incompetentes promotores comerciales y, de otro, como los principales proveedores de protección externa que siempre juzgan hacer lo justo. De ahí la dificultad para concebir y definir sus propios intereses en lo que respecta a la economía global (Guilhon 2001: 16).

El Ecuador y la comercialización, venta y distribución de banano en la Unión Europea

La Unión Europea estableció el régimen de importación, venta y distribución de banano a través del Reglamento CEE No. 404/93 del Consejo, de 13 de febrero de 1993. Este régimen establecía normas discriminatorias especialmente respecto de licencias de importación, distribución de contingente arancelario (cuotas país), derechos relacionados con los servicios de distribución y transporte con lo cual afectaba gravemente a las exportaciones de la fruta. Esto evidencia un importante aspecto de la globalización: el establecimiento de medidas proteccionistas en la Unión Europea que afecta gravemente a las exportaciones de otros países.

Ante este atropello, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras y México, actuando conjunta e individualmente,⁶⁷ solicitaron la celebración de consultas con las Comunidades Europeas, conforme lo señala el artículo 4 del Entendimiento de Solución de Diferencias -ESD-, el artículo XXIII del GATT de 1994, el artículo 6 del Acuerdo para el trámite de licencias de im-

portación en cuanto se relaciona con el artículo XXIII del GATT, por la aplicación del régimen de importación, venta y distribución de banano.

La demanda se estableció en concordancia con el hecho de que las relaciones comerciales internacionales se fundamentan en el principio de la cláusula de la nación más favorecida NMF.⁶⁸ A todo país exportador que se beneficia de este principio se le aplica la tarifa aduanal más favorable. Esta regla, incluida desde mediados del siglo XIX en numerosos acuerdos bilaterales en Europa, fue retomada en 1947 en el GATT y en 1995 en la OMC. Sin embargo, esta última, como en el pasado lo hizo el acuerdo, tolera numerosas excepciones o derogaciones que permiten el establecimiento de acuerdos preferenciales discriminatorios.⁶⁹

Los actores principales del proceso fueron, en primer lugar, los actores estatales -por una parte Ecuador, Guatemala, Honduras, México y los Estados Unidos como demandantes y por otra parte la Unión Europea con los países miembros de los acuerdos Asia, Caribe y Pacífico -ACP-.⁷⁰ Los principales actores transnacionales fueron las compañías bananeras Chiquita, Dole⁷¹ y Noboa. Las dos primeras son compañías estadounidenses y la otra es una compañía ecuatoriana.

Por otra parte, los actores subnacionales estatales fueron: de Ecuador, el Ministerio de Relaciones Exteriores a la cabeza, que manejó el proceso durante los ocho años que tomó resolverlo, en estricta coordinación con el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Comercio Exterior. De Estados Unidos, el actor más importante fue la Oficina del Representante Comer-

67 Esto es muy importante, por cuanto como se verá más adelante el Ecuador una vez que obtuvo el fallo a su favor contra el régimen de importación de bananos que mantiene la Unión Europea, pudo realizar un segundo panel que le dio la razón.

68 Véase Artículo I del GATT. Tratado General de la nación más favorecida. Guía de las Normas y Usos del GATT. Volumen 1. 1996. p. 25.

69 En este sentido, el acuerdo preferencial discriminatorio está dado a los países ACP, sin embargo de que los países andinos también reciben la Unión Europea ciertas prebendas a través del SGP-Droga por el cual ciertos productos entran con cero arancel a la UE (Guillén 2001: 368).

70 Los países ACP son antiguas colonias europeas en las cuales los países europeos aún mantienen intereses tanto económicos como comerciales. Está constituido por casi todos los países africanos, salvo los miembros del Magreb (Marruecos, Libia, Túnez, Egipto); todos los países del Caribe, excepto Cuba, y varias islas ubicadas en el Asia.

71 Chiquita tiene plantaciones en Panamá, Costa Rica, Colombia y Honduras y Dole tiene plantaciones en Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Honduras. Coincidentalmente la mayor parte de los países en los cuales estas dos empresas tienen intereses formaron parte del primer panel del banano.

cial de los Estados Unidos -USTR-.⁷² De México, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial -SECOFI-. Y de los demás países, los ministerios de Relaciones Exteriores o de Comercio Exterior.

Los actores subnacionales privados fueron: de Ecuador, principalmente las asociaciones de productores y exportadores bananeros como la Corporación Nacional de Bananeros -CONABAN-, la Asociación de Exportadores de Banano del Ecuador -AEBE-. De Estados Unidos, Dole y Chiquita.

Durante el proceso, se realizaron las consultas respectivas conforme lo establece el artículo 4 del ESD, del 14 y 15 de marzo de 1996, pero no se halló una solución satisfactoria por lo que se pidió el establecimiento del Grupo Especial que examine el asunto. Este grupo fue establecido el 8 de mayo de 1996 conforme a lo previsto en el artículo 6 del ESD. La composición del Grupo Especial se realizó por expreso pedido de las partes de acuerdo a lo señalado en el artículo 8, párrafo 7 del ESD.

Obviamente no se iba a llegar a ningún entendimiento durante las conversaciones debido, sobre todo, a los intereses contrapuestos con relación a los actores principales, en este caso principalmente la Unión Europea, con los países ACP, de un lado y los Estados Unidos y el Ecuador, del otro. Los intereses de la Unión Europea se centraban en tres países, Francia y la Gran Bretaña por un lado, quienes pretendían de cualquier manera restringir el mercado de ingreso del banano, por su condición de ex – potencias coloniales y Alemania, por otro lado, importador nato de banano, que pretendía un sistema de libre comercio.⁷³

Los países ACP exportadores de banano querían mantener un régimen que les facilitase, de cualquier manera, el ingreso de su banano a la Unión Europea. El principal interés de los Estados Unidos, a través de sus empresas Chiquita y Dole, también era ingresar al poderoso mercado comunitario. Asimismo, el Ecuador -y los productores y exportadores nacionales-, como primer exportador mundial de banano, buscaba el acceso al mercado europeo debido a los precios y sobre todo a la gran inversión que realizaron los

72 United States Trade Representative.

73 Hasta 1993 cada país miembro de la Comunidad Europea tenía un régimen especial de importación de banano: Alemania permitía el ingreso de la fruta con arancel cero, pero en ese año se expidió el reglamento 404 a través del cual se armonizaba el mercado interno del banano con el objetivo de formar un mercado común.

productores de la fruta, unido al hecho de que estaba en capacidad de crecer en sus exportaciones.

El Grupo Especial luego de una disputa en la que se realizó una serie de argumentaciones de parte y parte⁷⁴ emitió un voluminoso informe⁷⁵ -de cerca de 450 páginas-, el 22 de mayo de 1997, en el cual concluía que el régimen de importación del banano de las Comunidades Europeas era incompatible en diversos aspectos con las obligaciones que incumben a las Comunidades. Su conclusión se había realizado sobre la base de los artículos I, numeral 1 (trato de nación más favorecida); III, numeral 4 (trato nacional en materia de tributación y de reglamentación interiores), y XIII, numeral 1 del GATT (ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico), y del párrafo 2 del artículo 1 del Acuerdo sobre Procedimiento para Licencias de Importación y los artículos II y XVII del AGCS⁷⁶ (Acuerdo General sobre Comercio de Servicios). Por ello recomendaba al Órgano de Solución de Diferencias que pidiese a las Comunidades Europeas orientar su régimen de importación del banano de conformidad con las obligaciones que les incumben en virtud del GATT, el Acuerdo sobre Procedimiento para el Trámite de Licencias de Importación y el AGCS.⁷⁷

Las Comunidades Europeas decidieron apelar⁷⁸ a este informe ante el Órgano de Solución de Diferencias -OSD-⁷⁹ de conformidad con el párrafo 4 del artículo 16 del ESD, que concede la facultad de apelar dentro de 60 días de comunicado el informe del Grupo Especial. Cabe resaltar que la apelación tiene como objeto único analizar las cuestiones de derecho tratadas en el informe del Grupo Especial y las interpretaciones jurídicas formuladas por este, de conformidad con el párrafo 6 del artículo 17 del ESD. Dentro de la apelación se celebró una audiencia del 21 al 23 de julio de 1997 en la que las partes involucradas, así como terceros que consideraban

74 La Unión Europea señalaba que la asignación de la cuota país era importante porque tenía un interés sustancial en el abastecimiento de banano al mercado europeo.

75 Organización Mundial de Comercio. Documento WT/DS27/R/ECU

76 TRIPS, por su siglas en inglés.

77 Documento WT/DS27/R/ECU, p. 444.

78 El OSD mantiene de acuerdo al párrafo 1 artículo 17 del ESD un Órgano Permanente de Apelación, compuesto por siete personas, de las cuales actúan tres por turno.

79 El Órgano de Solución de Diferencias se establece en virtud del artículo 2 del Entendimiento de Solución de Diferencias.

que tenían interés en el asunto, participaron.⁸⁰

El Órgano Permanente de Apelación emitió un informe⁸¹ el 9 de septiembre de 1997 en el que confirma la conclusión del Grupo Especial en cuanto a su conformación, compatible con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, con la salvedad de que los defectos de la solicitud no pueden “subsanarse” en la primera comunicación escrita de una parte reclamante; revoca las conclusiones del Grupo Especial en la medida en que se excluyen del examen del presente caso las alegaciones en el marco del artículo XVII del AGCS formuladas por México y todas las alegaciones formuladas en el marco del AGCS por Guatemala y Honduras; confirma la conclusión del Grupo Especial en la medida en que el Acuerdo sobre la Agricultura no permite a las Comunidades Europeas actuar de forma incompatible con las prescripciones del artículo XIII del GATT de 1994; confirma la constatación del Grupo Especial de que la atribución, por acuerdo o asignación, de cuotas del contingente arancelario a algunos miembros que no tenían un interés sustancial en el abastecimiento de banano a las Comunidades Europeas, y no a otros miembros, es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIII del GATT de 1994.

Por último, el informe concluye que las disposiciones pertinentes del Convenio de Lomé “exigen” a las Comunidades Europeas: otorgar acceso en régimen de franquicia arancelaria al banano tradicional, otorgar acceso en régimen de franquicia arancelaria a 90.000 toneladas de bananos no tradicionales ACP, conceder un margen de preferencia arancelaria de 100 euros por tonelada a todos los demás bananos no tradicionales ACP, y asignar a los estados tradicionales ACP cuotas del contingente arancelario por una cuantía equivalente al mayor volumen de sus exportaciones antes de 1991. Concluye también que las disposiciones pertinentes del Convenio de Lomé no “exigen” a las Comunidades Europeas: asignar a estados tradicionales ACP cuotas del contingente arancelario que excedan del mayor volumen de sus exportaciones antes de 1991, asignar a los estados ACP que exportan banano no tradicional ACP cuotas del contingente arancelario, ni mantener los procedimientos para el trámite de licencias de importación que las CE

80 Obviamente la Unión Europea buscaba explicar, de alguna manera, el porqué de la aplicación de su régimen; sin embargo de lo cual no se llegó a ningún acuerdo.

81 Organización Mundial de Comercio. Documento WT/DS27/AB/R

aplican al banano de terceros países y al banano no tradicional ACP.

En consecuencia, sobre la base de las conclusiones recogidas en los apartados g) y h), confirma las constataciones del Grupo Especial en el sentido de que las disposiciones pertinentes del Convenio de Lomé “exigen” a las Comunidades Europeas otorgar un trato preferencial al banano no tradicional ACP; no “exigen” a las Comunidades Europeas asignar a Estados tradicionales ACP cuotas del contingente arancelario que excedan del mayor volumen de sus exportaciones antes de 1991 y no “exigen” a las Comunidades Europeas mantener los procedimientos para el trámite de licencias de importación que aplican al banano de terceros países y al banano no tradicional ACP.

Confirma las constataciones del Grupo Especial según las cuales las disposiciones de no discriminación del GATT de 1994, y especialmente el párrafo 1 del artículo I y el artículo XIII, son aplicables a las reglamentaciones pertinentes de las CE, con independencia de que haya un solo régimen o varios “régimenes distintos” para la importación de banano; confirma la constatación del Grupo Especial de que el Acuerdo sobre Licencias es aplicable a los procedimientos para el trámite de licencias en relación con contingentes arancelarios, y revoca la constatación del Grupo Especial de que el párrafo 3 del artículo 1 del Acuerdo sobre Licencias impide la imposición de regímenes de licencias de importación de distintos productos similares importados de distintos miembros.

Revoca la constatación del Grupo Especial de que el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994 impide la imposición de distintos regímenes de licencias de importación a productos similares importados de distintos miembros; y confirma la constatación del Grupo Especial de que, tanto el párrafo 3 del artículo 1 del Acuerdo sobre Licencias como el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994, son aplicables a los procedimientos de las CE para el trámite de licencias de importación, con la salvedad de que el Grupo Especial debía haber aplicado en primer lugar las disposiciones del Acuerdo sobre Licencias, por tratarse del acuerdo más específico y detallado.

Confirma las conclusiones del Grupo Especial de que las normas de las CE relativas a la realización de determinadas funciones y el requisito relativo a los certificados de exportación en el marco del AMB son incompatibles con el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994; confirma las constataciones del Grupo Especial según las cuales el párrafo 4 del artículo III del

GATT de 1994 es aplicable a los procedimientos de las CE para el trámite de licencias de importación, y la práctica de las CE con respecto a las licencias huracán que es incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. Confirma las conclusiones del Grupo Especial según las cuales no hay fundamento jurídico para considerar a priori que las medidas del régimen de licencias de importación de las CE están excluidas del ámbito de aplicación del AGCS y el GATT de 1994 y el AGCS pueden superponerse en su aplicación a una medida.

El informe confirma las constataciones del Grupo Especial según las cuales “los operadores”, en el sentido en que se definen en las pertinentes reglamentaciones de las CE, son proveedores de servicios en el sentido del párrafo 2 c) del artículo I del AGCS dedicados a la prestación de “servicios comerciales al por mayor” y, cuando esos operadores forman parte de empresas integradas verticalmente, las empresas en cuestión son proveedoras de servicios a los efectos del presente caso. Confirma la conclusión del Grupo Especial según la cual debe interpretarse que el párrafo 1 del artículo II del AGCS incluye no sólo la discriminación de jure sino también la discriminación de ipso. Confirma la conclusión del Grupo Especial de que el ámbito de su examen jurídico de la aplicación de los artículos II y XVII del AGCS sólo abarca las medidas que las Comunidades Europeas han adoptado o siguen adoptando, o las medidas que han seguido en vigor o han seguido siendo aplicadas por las Comunidades Europeas, y por consiguiente no han dejado de existir después de la entrada en vigor del AGCS. Confirma las conclusiones del Grupo Especial según las cuales la asignación a los maduradores de un determinado porcentaje de las licencias de las categorías A y B que permiten la importación de banano de terceros países y de banano no tradicional ACP a los tipos de los derechos de aduana aplicables a las importaciones comprendidas en el contingente es incompatible con el artículo XVII del AGCS.

Por todo lo señalado, las constataciones y conclusiones jurídicas precedentes confirman, modifican o revocan las constataciones y conclusiones del Grupo Especial que figuran en las Partes VII y IX de sus informes, pero no afectan las constataciones y conclusiones del Grupo Especial que no habían sido objetos de la apelación. El Órgano de Apelación recomienda al Órgano de Solución de Diferencias que solicite a las Comunidades Europeas que pongan las medidas que, en el presente informe y en los informes

del Grupo Especial, modificados por el informe, se haya constatado que son incompatibles con el GATT de 1994 y con el AGCS, en conformidad con las obligaciones que incumben a las Comunidades Europeas en virtud de los citados acuerdos.⁸²

El 25 de septiembre de 1997, el Órgano de Solución de Diferencias adoptó el Informe del Órgano de Apelación. El 23 de diciembre de 1997, el árbitro,⁸³ doctor El-Naggar -árbitro del litigio con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 21 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD), y que fue designado por el Director General de la OMC para fijar el período razonable para la implementación de las recomendaciones y resoluciones del Grupo Especial y del Órgano de Apelación- concedió a las CE un “plazo prudencial”, en el que determinó que las Comunidades Europeas debían aplicar las recomendaciones y conclusiones adoptadas por el Órgano de Solución de Diferencias en un plazo de 15 meses y una semana, esto es hasta el 1 de enero de 1999.

El 26 de junio de 1998, el Consejo de Ministros de Agricultura de las CE adoptó, con pocas modificaciones, las enmiendas propuestas del régimen de las CE para el banano -aprobadas por la Comisión Europea el 14 de enero- y tomó otras medidas, en particular, sobre la expedición de licencias. El 28 de julio de 1998, se publicaron en el Diario Oficial de las CE (CE 1637/98) las modificaciones del Reglamento 404.

Los gobiernos de los países involucrados consideraron que estas medidas eran incompatibles con las resoluciones y recomendaciones del OSD,⁸⁴ y ésto se debatió en la reunión del OSD de 23 de julio de 1998. El 31 de julio de 1998, se solicitó a las Comunidades Europeas una reunión conjunta con el Presidente del Órgano de Solución de Diferencias para tratar el recurso a los procedimientos previstos en el párrafo 5 del artículo 21 del ESD. Esa reunión tuvo lugar el 6 de agosto de 1998, las CE manifestaron su opinión de que dicho párrafo exige que las partes celebren consultas como con-

82 Ibid. pp.122-126.

83 Organización Mundial de Comercio, Documento WT/DS27/15

84 El Ecuador manifestó su inconformidad con este régimen revisado sobre todo porque preserva el sistema cuota-país, limita el crecimiento de las exportaciones, reserva un contingente separado para los ACP y fija un sistema de distribución de licencias que pretende blanquear al sistema anterior.

dición previa para recurrir al grupo especial inicial para que resuelva el desacuerdo acerca de la compatibilidad con la OMC de las medidas comunitarias adoptadas para aplicar las resoluciones y recomendaciones del OSD. Los gobiernos manifestaron su oposición ya que el párrafo 5 del artículo 21 prevé un procedimiento acelerado especial para resolver un desacuerdo sobre la compatibilidad con las normas de la OMC de las medidas adoptadas por un Estado miembro y que contraríen el libre comercio.⁸⁵

Los países demandantes, entre ellos Ecuador, manifestaron que no están de acuerdo en que sea necesario celebrar consultas para poder recurrir al Grupo Especial inicial según lo dispuesto en el párrafo 5 del artículo 21. En este punto vemos como dentro del proceso político y con relación a sus intereses se presenta la conducta de los Unión Europea como una actitud calculada para causar el máximo retraso y por tanto insostenible para el funcionamiento eficaz del sistema de solución de diferencias.⁸⁶

De todas maneras las consultas se realizaron el 23 de noviembre de 1998 sin ningún efecto, cabe resaltar el hecho de que el Ecuador ya actuaba sólo. Es por esta razón que el 18 de diciembre de 1998 solicitó⁸⁷ que a la luz del párrafo 5 del artículo 21, “el Grupo Especial examine los reglamentos de las Comunidades Europeas y tenga en cuenta y verifique si sus propias recomendaciones y resoluciones y las del Órgano de Apelación, adoptadas por el Órgano de Solución de Diferencias el 25 de septiembre de 1997, condenando las incompatibilidades con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, con el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y con el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación han sido efectivamente cumplidas por las Comunidades Europeas, y de no ser ese el caso disponga la inmediata reforma de los reglamentos comunitarios sin derecho a otro plazo razonable”.⁸⁸

85 El párrafo 5 del artículo 21 es consecuencia de las obligaciones que incumben al OSD en virtud del artículo 21 de vigilar la aplicación de las recomendaciones y resoluciones del OSD. Así pues, el recurso al párrafo 5 del artículo 21 no es una diferencia “nueva”, como pretendía establecer las CE.

86 No obstante, sin perjuicio de los derechos que les otorga el párrafo 5 del artículo 21 y dejando salvado el hecho de que este párrafo no exige la celebración de consultas previas, y para evitar nuevos retrasos, los gobiernos, conjunta e individualmente, piden a las CE que entablen sin demora consultas relativas a este asunto.

87 Organización Mundial de Comercio, Documento WTO/DS27/41

88 Ibid.

Adicionalmente, solicitó que el Grupo Especial examine los Reglamentos N° 1637/98 del Consejo de Ministros de la Unión Europea y 2362/98 de la Comisión de las Comunidades Europeas y constate que dichas medidas son incompatibles con las obligaciones contraídas por las Comunidades Europeas en virtud de lo siguiente:

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994, y en particular, aunque no necesariamente de manera exclusiva:

- El artículo I del GATT de 1994, pues el Reglamento No. 1637/98 discrimina en favor del banano de origen ACP tradicional y no tradicional.
- El artículo II del GATT de 1994, en lo concerniente a la creación del contingente arancelario denominado como contingente autónomo, resultante del incremento del mercado comunitario por el ingreso de nuevos miembros violando obligaciones consignadas incluso en su Lista de Consolidación.
- El artículo XIII del GATT de 1994, que exige la aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas y procurar hacer una distribución del comercio de un producto (banano) que se aproxime lo más posible a lo que las partes podrían esperar si no existieran tales restricciones, y en particular al establecer un contingente para banano de países ACP.
- El párrafo 1 del artículo XIII del GATT de 1994 que establece que no se impondrán restricciones a la importación de un producto originario del territorio de otra parte contratante a menos que se imponga una restricción semejante a la importación del producto similar originario de cualquier tercer país.
- El apartado d) del párrafo 2 del artículo XIII del GATT de 1994 que establece cómo se debe repartir un contingente entre los países abastecedores con interés sustancial en el abastecimiento del producto.
- El párrafo 5 del artículo XIII del GATT de 1994 que confirma la aplicación obligatoria de las disposiciones del artículo XIII a todo contingente arancelario instituido o mantenido por una parte contratante.

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) en particular, aunque no necesariamente de manera exclusiva, las disposiciones contenidas en:

- El artículo II que establece la obligación de otorgar a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro miembro un trato no menos favorable que el que se concede a servicios similares de cualquier otro país.
- El artículo XVII y en particular el párrafo 3, que establecen disposiciones para otorgar el trato nacional para los proveedores de servicios de otro miembro y consideraciones respecto a la modificación de las condiciones de competencia para los servicios y proveedores de servicios extranjeros.
- El Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación en particular, aunque no necesariamente de manera exclusiva, las disposiciones contenidas en el artículo 3.

Finalmente, el Ecuador consideró necesario invocar el artículo 19 del Entendimiento por el que se rige la solución de diferencias, con el objeto de que el Grupo Especial, además de formular sus resoluciones, sugiriera la forma en que las Comunidades Europeas podría aplicar sus recomendaciones.⁸⁹ Lo anterior constituyó el segundo panel⁹⁰ que se entabló en contra de las Comunidades Europeas, y que fue acogido por el Órgano de Solución de Diferencias el 12 de enero de 1999; se estableció el Grupo Especial conformado por los mismos miembros del grupo inicial.

La atención de los Estados Unidos se había desviado hacia sus propios intereses: definía la mejor manera de presionar a la Unión Europea y buscaba que el OSD le concediera la suspensión de concesiones de acuerdo a lo señalado en el artículo 22 del ESD.

El 12 de abril de 1999, el Grupo Especial emitió su informe⁹¹ en el que señalaba:

89 El Ecuador hace uso de todo el andamiaje jurídico de la OMC para buscar hacer prevalecer sus derechos, y su interés primordial, el ingreso del banano al mercado de la Unión Europea. Por primera vez en la historia de la OMC un país, recurrió al artículo 21 5 del ESD para pedir la reconvencción del panel de banano.

90 En este proceso el Ecuador debió actuar solo, unido a la oposición de los Estados Unidos, quien se encontraba realizando su propio proceso de retaliaciones en base a lo establecido en el artículo 22 del ESD.

91 Organización Mundial del Comercio. Documento WT/DS27/RW/ECU

- Las Comunidades Europeas podrían elegir aplicar un sistema sólo arancelario para los bananos, sin un contingente arancelario. Esto podría incluir una preferencia arancelaria (de nivel cero u otro tipo preferencial) para los bananos ACP. En este caso, podría ser necesaria una exención para la preferencia arancelaria, a menos que se obviara la necesidad de una exención -por ejemplo mediante la creación de una zona de libre comercio- compatible con el artículo XXIV del GATT. Esta opción evitaría la necesidad de procurar acuerdos sobre las cuotas del contingente arancelario.
- Las Comunidades Europeas podrían elegir aplicar un sistema sólo arancelario para los bananos, con un contingente arancelario para los bananos ACP, amparado por una exención apropiada.
- Las Comunidades Europeas podrían mantener sus actuales contingentes arancelarios NMF, consolidados y autónomos, sin asignar cuotas para países determinados, o bien asignando esas cuotas mediante acuerdo con todos los proveedores que tengan un interés sustancial, de manera compatible con los requisitos de la parte introductoria general del párrafo 2 del artículo XIII. El contingente arancelario NMF se podría combinar con la ampliación del trato de exención arancelaria (o de derechos preferenciales) a las importaciones ACP. Con respecto a ese trato de exención arancelaria, las Comunidades Europeas podrían examinar con los estados ACP si se podría interpretar que el Convenio de Lomé “exige” ese trato, en el sentido de la Exención de Lomé.

Recordemos que algunas importantes preferencias que, según las constataciones de los informes del Grupo Especial inicial y del Órgano de Apelación son exigidas por el Convenio de Lomé, no se pueden aplicar de forma compatible con las normas de la OMC (las más importantes son las protecciones cuantitativas previstas en el Protocolo N° 5). Si se objetara esta interpretación del Convenio de Lomé, se podría recabar una exención que amparase ese trato de exención arancelaria. El contingente arancelario NMF también se podría combinar con un contingente arancelario para las importaciones ACP, tradicionales o no, siempre que se obtuviera una exención apropiada respecto del artículo XIII. Observamos que las exenciones con respec-

to al trato de franquicia arancelaria para las exportaciones de países en desarrollo han sido concedidas por los miembros en varias ocasiones.⁹²

El 10 de noviembre de 1999, el Colegio de Comisarios de la UE presentó una nueva propuesta de reformas al régimen de importación que, salvo la eliminación de cuotas país, era más perjudicial que el anterior. Por ello, el 19 de noviembre se solicitó al OSD la autorización para suspender concesiones a las CE, por el incumplimiento reiterado de los fallos del OSD, evaluando su perjuicio en la suma de USD 450 millones. El 17 de marzo de 2000, el laudo arbitral reconoció que el daño causado al Ecuador por la Unión Europea ascendía a la suma de USD 201,6 millones y que la forma de restablecer el equilibrio sería vía compensación o aplicando el derecho a retaliación, no sólo en bienes, sino también en derechos de propiedad intelectual.⁹³ De este modo, podemos ver que si bien la Unión Europea se preocupa por la decisión, sabe de cualquier manera que ésta no será perjudicial para sus intereses y peor aún para los de sus socios.

Finalmente, la posición del Ecuador estaba abierta a lograr un sistema de transición de contingentes arancelarios -basados en el “régimen de primer llegado, primer servido”- con un procedimiento de preasignación de licencias, sin carreras de barcos ni de solicitudes; esto bajo la premisa de que la fruta se encuentre en un barco y de que la aplicación de un coeficiente de reducción sea igual para todos los contingentes por el examen simultáneo de todas las solicitudes presentadas en el período respectivo; este régimen sería transitorio hasta el año 2005.

Los Estados Unidos, a través del USTR, Costa Rica y Colombia, además de las grandes empresas comercializadoras Chiquita y Fyffes, eran contrarios a este sistema y favorecían el método histórico. Sin embargo, el Consejo de Agricultura de la UE aprobó el sistema “primer llegado, primer servido” el 19 de diciembre de 2000 para que entre en vigencia en abril de 2001, y a más tardar en julio de 2001, hasta el año 2006.

92 No se formula ninguna sugerencia concreta con respecto a la asignación de licencias, ya que observamos que en un régimen sólo arancelario las licencias no serían necesarias.

93 De esta manera se estableció por primera vez una resolución arbitral a favor de un país en desarrollo, sin embargo el carácter simbólico de la resolución, porque su aplicación afectaría más al Ecuador que a los europeos, debido a que en lo que podía retaliar eran bienes e insumos necesarios para la industria nacional, lo cual encarecería los costos y perjudicaría al país.

De todas maneras, Estados Unidos continuó con su cabildeo con la UE para la aplicación del método histórico. El 10 de abril se llegó a un acuerdo sobre el método histórico, pero sin tomar en cuenta al Ecuador, por lo que varios países de la UE como Francia, Austria, Finlandia y Suecia criticaron el sistema por considerar que afectaba a pequeños comercializadores; además, Alemania y España indicaron que se debía tomar en cuenta al Ecuador como tercera parte del litigio. A esto se unió el comunicado oficial de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Agricultura al Acuerdo USA-UE en el que no se recogen los derechos del Ecuador como primer productor mundial de la fruta, y se abrió la posibilidad de iniciar un nuevo panel.

Finalmente, el 30 de abril de 2001 se llegó a un Acuerdo entre el Ecuador y la UE en el que se contempla lo siguiente:

1. Ecuador es reconocido en su calidad “principal abastecedor” diferenciándose de los demás países considerados sólo como abastecedores sustanciales.
2. Se eliminan de las cuotas país como régimen para la importación de banano al mercado comunitario; se mejora el acceso a los exportadores tradicionales y no tradicionales ecuatorianos.
3. Se aplica del sistema sólo arancel a partir del año 2006.
4. Se reconoce al Ecuador como abastecedor primario; se le reconoce los derechos prioritarios para la negociación del arancel que regirá desde el año 2006.
5. El entendimiento beneficia a las exportaciones ecuatorianas que podrán crecer considerablemente.
6. Crecimiento de las exportaciones en un 15% o 20%.
7. Se diferencia claramente el acceso a los contingentes A/B del C,⁹⁴ lo que prevendrá una competencia desleal con los países ACP.

⁹⁴ Los contingentes de la UE están divididos en A, B, y C. El contingente A fue señalado por la OMC y equivale a 2.200.000 toneladas métricas; el contingente B es una cuota adicional de 350.000 toneladas métricas y que será ampliado en 100.00 toneladas. El contingente C considera a las importaciones europeas provenientes de países ACP (Asia, Caribe y Pacífico, ex colonias europeas) y desde el 1 de enero del 2001 será de 750.000 toneladas métricas.

8. Las exportaciones bananeras ecuatorianas a la UE se incrementarían en el año 2002 ya que se incrementa el contingente B en 100.000 toneladas, llegando el contingente A/B a 2.653.000 toneladas métricas.
9. En el caso de las definiciones de operador tradicional y no tradicional:⁹⁵ para el primero, se tomará en cuenta el período histórico post 93; en el segundo, un período de referencia 1999 – 2000
10. Se recoge los objetivos del Ecuador tendientes a evitar la atomización del porcentaje para operadores no tradicionales (17%) con mayores comercializadores de banano ecuatoriano; se elimina el tráfico de licencias y se crea un marco de competencia que favorece a pequeños y medianos operadores.⁹⁶
11. El nuevo régimen entraría en vigencia el 1 de julio de 2001, los operadores se restringen a la importancia de los importadores primarios.

El resultado final ha sido, en definitiva, beneficioso, en especial para Estados Unidos, que ha logrado que sus compañías -que han comprado comercializadoras en Europa- mantengan un mercado adecuado. La Unión Europea debió dejar de lado su régimen impuesto y establecer un nuevo sistema, que al final se manejará sólo en aranceles, pero de todos modos protegen a sus ex-colonias y los beneficios que mantenían a favor de ellas. El Ecuador, en cambio, logró mantener su mercado y podrá exportar de manera adecuada la fruta.

Si bien los intereses de grandes empresas fueron protegidos, el sistema de libre comercio de la OMC fue probado adecuadamente y por primera vez un país pequeño pudo demostrar que sí puede defender sus intereses y sus derechos. Además se crearon una serie de precedentes jurídicos que no

95 Operador tradicional es aquella empresa o empresas que durante el período de referencia (los años 1994, 1995 y 1996) hayan comprado banano a productores de la fruta de terceros países o que la hayan producido, los mismos que deben haber vendido la fruta dentro de la Comunidad. Mientras que, Operador no tradicional es aquella empresa o empresas que han importado la fruta en los dos años antes del año 2000.

96 Los operadores tradicionales tienen acceso al 83% del contingente total y los no tradicionales al 17% restante.

existían antes dentro del sistema de solución de controversias. Un punto adicional es el hecho de que un adecuado manejo en el ámbito nacional, cooperando entre todas las instituciones dio lugar a que se haya mantenido una labor adecuada a lo largo de los años que duró el conflicto. Finalmente, las alianzas que se mantuvieron en un primer momento cuando cinco países denunciaron un régimen contrario al libre comercio y que obedecían a intereses comunes de las partes; con el paso del tiempo estos países fueron desvinculándose y fue el acuerdo entre los grandes el que primó por sobre los intereses de las demás partes.

La Cuenca del Pacífico y la agenda de política exterior ecuatoriana

La agenda de política exterior del Ecuador debería mantener, como temas principales, la integración regional, el comercio exterior, la cooperación, las inversiones y la promoción comercial; en este sentido coincidiría plenamente con las ideas que se mantiene dentro de la Cuenca del Pacífico, y sus intereses estarían resguardados.

Se debería continuar impulsando las negociaciones dentro de la región Asia-Pacífico con el objetivo de concretar la admisión del Ecuador en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico -APEC-; de esta manera se progresaría en su incorporación a la institucionalidad de la Cuenca del Pacífico, una vez que se levante la moratoria para el ingreso de nuevo miembros. Hay que señalar que la meta principal del Ecuador es ingresar al Área de Libre Comercio Asia-Pacífico -ALCAP- que quedará constituida en el año 2010 (Guerrero 2001:63).

La incorporación del Ecuador a los organismos de la Cuenca del Pacífico permitiría que las exportaciones ecuatorianas accedan a nuevos mercados, atraería inversiones asiáticas y permitiría concretar nuevas fuentes de cooperación técnica y financiera. Por medio de esta incorporación, el Ecuador adquiriría la identidad de socio regional; al otorgársele esta dignidad, se le concede el derecho a los beneficios del proceso y, lo más importante, a ser considerado miembro del grupo de asociados a las economías del Asia-Pacífico.

La presencia del Ecuador deberá hacerse efectiva a través de una participación activa y concertada de todas las instituciones del Estado. Esto implica avances sustantivos de parte de nuestro país para lograr niveles de cooperación más apropiados y acordes a la vigencia de un régimen de mercados abiertos y de seguridad jurídica de la región Asia-Pacífico. Para lograrlo, la estrategia iría en el sentido de operar en dos campos de acción: la gestión diplomática y la gestión gubernamental. A su vez, la gestión diplomática conlleva dos campos de acción: el campo político y el campo operativo.

El primero está constituido por la acción que despliega el Ministerio de Relaciones Exteriores a fin de lograr el apoyo de los demás países miembros de la Cuenca del Pacífico para que el Ecuador ingrese al APEC. Con este propósito se ha logrado firmar memorandos de entendimiento y cooperación en asuntos de la Cuenca del Pacífico con Colombia, Chile, China, México, Perú y República de Corea. El segundo consiste en las acciones de campo que se han dado a través de la firma de instrumentos con los órganos pares de la promoción de exportaciones e inversiones de cada país miembro del Asia-Pacífico con la CORPEI; incluye además a las correspondientes cámaras binacionales.

Dentro de esta misma perspectiva, la elaboración del “Individual Action Plan” es de vital importancia, ya que constituye el programa de desrancelización nacional, en el cual el Ecuador debe emular los niveles alcanzados por otros miembros del APEC. En este sentido se busca un trabajo coordinado entre la CORPEI y el COMEXI, como órganos regentes del comercio exterior, y la Cancillería, como un facilitador conceptual y doctrinario. Esta acción concertada se ha visto plasmada en los siguientes aspectos:

- a. La creación de los organismos nacionales de gestión o estructura operativa, con la colaboración del sector público y privado; ha participado de forma especial el Comité Nacional del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico -Ecuador PECC- y el Comité Ecuatoriano para la Cuenca del Pacífico -CECP-.
- b. La elaboración de mapas de complementariedad, uno regional América Latina-Asia Pacífico y otro nacional Ecuador-Asia Pacífico; en ellos se establecería de forma eficiente cuáles son las oportunidades de constituirse en un apoyo a los inversionistas extranjeros al facilitarles información acerca de cómo y en qué sectores realizar sus inversiones.

- c. El financiamiento: en un primer momento se logró el apoyo de la CORPEI, que serviría para un momento determinado; luego se buscó un apoyo definido y concreto a través de la Corporación Andina de Fomento; finalmente y para lograr solventar todos los asuntos a futuro se está creando la Fundación Ecuatoriana del Pacífico -FEP-.

De otra parte, en el ámbito de gestión gubernamental se busca que el Ecuador pueda mostrar ante el Asia-Pacífico un programa nacional de modernización creíble, para lo cual deben darse de inmediato todos los pasos necesarios para la privatización de las empresas y la modernización de varios de los organismos del Estado. A esto se debe añadir una realidad de estabilidad macroeconómica que permita ampliar la reinserción internacional del Ecuador en un ambiente de crecimiento y plena apertura, con la búsqueda de un equilibrio fiscal externo, una inflación manejable y con tendencia a la baja. Finalmente, es importante que la sociedad civil preste el más amplio apoyo a la institucionalidad de la Cuenca del Pacífico, por lo que es menester realizar una bien planificada labor de difusión del diagnóstico y plan de acción del Ecuador frente a la Cuenca del Pacífico.

Como acciones de política exterior para la Cuenca del Pacífico se deberían realizar las siguientes acciones:

1. Aumentar nuestra representación diplomática en los países asiáticos; ésta constituye la labor indispensable a la que debe avocarse el Ecuador, principalmente porque le permitiría contar con una la presencia “in situ” de una persona que pueda manejar las relaciones; además le permitiría mantener un contacto permanente con las contrapartes nacionales de los miembros de la Cuenca del Pacífico.
2. Fomentar el contacto de los gobiernos al más alto nivel, especialmente a nivel presidencial y ministerial. El Ecuador no ha recibido en ninguna ocasión la visita de un Jefe de Estado de un país importante de Asia, si bien nuestros mandatarios han hecho visitas oficiales a Japón y China, no ha existido reciprocidad al respecto. Durante estas visitas se ha logrado la firma de convenios de cooperación y de convenios comerciales, entre otros; sin embargo, el fin principal de las visitas ha sido el de tratar el tema de la Cuenca del Pacífico.

3. Hacer conocer la idiosincrasia, cultura e historia de nuestro país a los demás países. Esto se logra sólo con la acción concertada de los dos puntos anteriores ya que es una operación que toma tiempo y que demanda un esfuerzo coordinando entre los diferentes actores gubernamentales y privados y los académicos.

Conclusiones

Resulta obvia la necesidad de que el Ecuador forme parte de la organización que rige el comercio en el ámbito mundial, la Organización Mundial de Comercio, que constituye el único foro en el que se ventilan todos los asuntos referentes al libre comercio: este carácter de único escenario para la negociación de los asuntos comerciales le ha sido otorgado por los mismos estados.

El Ecuador ha hecho un uso adecuado del Sistema de Solución de Diferencias de la OMC; lo hizo tan bien que estableció un precedente sin ningún parangón hasta el momento: logró que el sistema aplicado por las Comunidades Europeas para la importación del banano sea cambiado.

En cuanto a la Cuenca del Pacífico, vemos la necesidad de ingresar a un proceso muy importante por los países involucrados en el sistema. Además y en vista de que el Asia representa un mercado aún por explotarse, ésta constituye una circunstancia sumamente apropiada para la diversificación de nuestros mercados y oportunidades comerciales.

Bibliografía consultada

Cardoso, Fernando y Falleto, Enzo

1978 *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Carrión, Francisco

1989 *Política Exterior del Ecuador. Evolución, Teoría, Práctica*. Editorial Universitaria, Quito

CEPAL

2000 “Las transformaciones estructurales en el comercio mundial. La globalización de los mercados”, en *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 1999 - 2000*, Santiago de Chile

Comunidad Andina de Naciones

2001 Declaración de los Ministros de Comercio de la Comunidad Andina apoyando el lanzamiento de una Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales, Lima, 9 de febrero del 2001.

Comunidades Europeas

Página Oficial disponible en <http://www.eu.int>. [Consultada el 15 de julio de 2001]

Del Arenal, Celestino

1994 *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid.

Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico

2001 Información disponible en <http://www.apec.org> [Consultada el 15 de noviembre de 2001]

Guerrero, Mario

1997 *El Ecuador en la Cuenca del Pacífico*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito.

2001 *El Ecuador en la Cuenca del Pacífico. Política y Presencia*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito.

Guilhon, José

2001 “A Aca na politica externa brasileira”, en *Política Externa* Vol 10. No. 2. Setembro-Outubro-Novembro

Guillén, Héctor

- 2001 “De la integración sedalina a la neoliberal en América Latina”, en *Revista Comercio Exterior*. Vol. 51, No. 5, mayo, Banco Nacional de Comercio Exterior de México.

Keohane, Robert

- 1986 “Theory of World Politics: Structural realism and Beyond”, en *Neorealism and its Critics*, Columbia University Press, New York
- 1989 *Cooperación y Regímenes Internacionales. Después de la Hegemonía*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires.

Keohane, Robert y Nye, Joseph

- 1988 *Poder e Interdependencia*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires

Milner, Helen

- 1993 “The assumption of anarchy in International Relations Theory: A Critique”, en David Baldwin, editor, *Neorealism and Neoliberalism The Contemporary Debate*, Columbia University Press, New York

Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador

- 1997 Ley de Comercio Exterior e Inversiones. Unidad Técnica Proyecto para el Desarrollo de las Exportaciones, Banco Mundial-Ministerio de Comercio Exterior, Taski Editora, Quito.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

- 1993 *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y el Comercio GATT*, Quito.
- 1993 *Adhesión del Ecuador al GATT*, Quito.
- 1995 *Adhesión del Ecuador al GATT/OMC*, Quito.
- 2001 *Ecuador: Lineamientos Generales para una Estrategia ante el Área de Libre Comercio de las Américas -ALCA-*, Quito.
- 2001 Ley Orgánica del Servicio Exterior, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito
- 2001 Información disponible en <http://www.mmrree.gov.ec> [Consultada el 15 de noviembre de 2001]

Moneta, Juan y Noto, Gerardo

- 1998 *Dragones, tigres y jaguares. Relaciones América Latina-Asia*

Pacífico. Instituto de Relaciones Internacionales Asia-Pacífico, Caracas.

Ocampo, José

2001 “La globalización y la agenda del desarrollo” en *Revista Capítulos del SELA*, No. 81. enero-abril, Caracas.

Organización de Estados Americanos,

2001 Sistema de Información del Comercio Exterior. Información disponible en <http://www.sice.oas.org>. [Consultada el 15 de julio de 2001]

Organización Mundial de Comercio OMC

1993 Documento WT/DS27/R/ECU

1995 Documento WT/L/77, del 14 de julio.

1996 Guía de las Normas y Usos del GATT, París.

1997 Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, Ginebra

2001 Documento WT/MIN(01)/DEC/1, del 20 de noviembre.

2001 Documento WT/MIN(01)/17, del 20 de noviembre.

2001 Información disponible en <http://www.wto.org> [Consultada el 20 de octubre de 2001]

Pacific Basin Economic Council

2001 Información disponible en <http://www.pbec.org> [Consultada el 15 de noviembre de 2001]

Pacific Economic Cooperation Council

2001 Información disponible en <http://www.pecc.org> [Consultada el 15 de noviembre de 2002]

Pescatore, Pierre

1994 *Handbook of WTO/GATT Dispute Settlement*, Washington

SELA, Secretaría Permanente

2001 “La integración, una vía para la inserción de ALC en la globalización”, en *Revista Capítulos*, No. 61. enero-abril, Caracas.

Stein, Arthur

“Cordination and Collaboration: regimes in an Anarchic World”, en David Baldwin, editor, *Neorealism and Neoliberalism, The Contemporary Debate*, Columbia University Press, New York

Ugarteche, Óscar

1998 *El falso dilema. América latina en la economía global*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

Viotti, Paul y Kauppi, Mark

1994 "Globalismo: dependencia y sistema capitalista mundial" en *International Relations Theory*, Nueva York

Waltz, Kenneth

1990 *Teorías Sistémicas y Reduccionistas. Teoría de la Política Internacional*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires.

Wolf, Martin

2001 ¿Sobrevivirá el Estado-Nación a la Globalización?, en *Revista Foreign Affairs* Volumen 80, No. 1. enero/ febrero, Washington.

Yépez, Fernando

2001 *Política Internacional del Ecuador en el siglo XXI*, Artes Gráficas Señal, Quito

Reflexiones sobre la seguridad nacional y la política exterior

Verónica Gómez R.

Introducción

El presente trabajo tiene por objeto ofrecer una propuesta para la construcción de una agenda de política exterior del Ecuador con relación al tema de la seguridad nacional. Dado que dicha temática ha sido muy poco analizada en los círculos académicos civiles del país, la orientación de este trabajo se desarrolla bajo la consideración de que los intereses del Ecuador en esta materia no han sido sistematizados ni jerarquizados, y que, por tanto, no han sido parte de un proceso de formación de una agenda de política exterior.

En primer término, se ha realizado una revisión teórica de las principales corrientes de pensamiento que en relaciones internacionales abordan el tema de la seguridad. La investigación no ha buscado establecer una sola verdad en cuanto a los conceptos o nociones de la seguridad, por cuanto considera que la amplitud de criterios en esta materia, la incorporación de otros actores en el tema y la aparición de nuevas amenazas a la seguridad no permiten conceder la razón última a ninguna teoría y más bien parece tratarse de una conjunción de criterios al respecto.

Posteriormente, se efectúa un mapeo de los de intereses y vulnerabilidades del Ecuador en materia de seguridad para, de esta manera, identificar las acciones y políticas que con el propósito de afrontar los problemas, se han ejecutado y aquellas ante las cuales hacen falta aún definiciones. En este sentido, se analizan cuatro temas fundamentales para la seguridad en el

Ecuador: el conflicto colombiano, la seguridad hemisférica, los temas frente a Estados Unidos y la relación con el Perú.

Finalmente, se pretende sistematizar las diversas posiciones de los actores del taller sobre seguridad nacional, realizado en junio de 2001, que contó con la participación de los más destacados académicos, políticos, comunicadores y militares conocedores del tema. En virtud de que el taller constituyó un espacio de discusión política más que un ejercicio académico, el presente trabajo ha pretendido construir una agenda de política exterior que pueda ser realizable. Su elaboración consideró, en primer término, el documento realizado previamente por la autora para el referido taller, y por otro lado, los intereses puntualizados por los actores de la realidad nacional.

Una aproximación al tema de la seguridad

Si bien las concepciones de seguridad han sido en los últimos años permanentemente discutidas, en los ámbitos académicos ecuatorianos no se ha reflexionado lo suficiente acerca de su significación y sobre las connotaciones sociales y políticas que conlleva. Por esa misma razón, el tema ha sido manejado casi exclusivamente en el campo militar y a través de las instituciones destinadas a difundir este conocimiento a los civiles. Las reflexiones del presente acápite pretenden, en este sentido, mantener la necesaria distancia de los cuerpos doctrinarios militares, y aportar algunas reflexiones desde el ámbito civil y desde una perspectiva más política y sociológica.

La noción de seguridad es un concepto que se caracteriza por la imprecisión semántica que suele implicar. Es por ello preferible abandonar las discusiones sobre los significados etimológicos o ideológicos para manejar conceptos de carácter “operativo”, es decir aquellos que definirían en un sentido weberiano los usos del término “seguridad” en el marco de la acción racional de los medios orientados a determinados fines.

Los debates acerca de la problemática de la seguridad se amplían y profundizan al concluir la Guerra Fría. Hasta entonces parecía innecesario discutir el concepto y la agenda de seguridad, ya que se entendían definidos según la posición de alineamiento. En el momento actual, los conflictos no solo que siguen presentes, sino que han aumentado en el Tercer Mundo y

en el ex- mundo comunista, y por tanto, los debates en torno a la temática están superando una etapa meramente teórica y sugiriendo, en los hechos, nuevas acepciones de seguridad y defensa, en el marco de la globalización de las relaciones económicas, comerciales y financieras.

En su acepción más simple, seguridad implica protección contra amenazas, referida principalmente a una colectividad nacional. Los conceptos de seguridad nacional, definidos a partir de la percepción de las amenazas, han sido frecuentemente derivados de las nociones de poder, especialmente del poder militar. Cuando la discusión acerca de la seguridad se localiza en el contexto del sistema internacional, se refiere a las habilidades de los estados y de las sociedades para mantener su identidad independiente y su integridad funcional, esto debido a que se presume que la estructura del sistema internacional es anárquica -ausencia de autoridad central- (Waltz 1998) y a que, en prácticamente todas las dimensiones políticas, económicas y sociales, el enfoque natural de preocupación acerca de seguridad son los estados.

Los estados han sido el principal referente de la seguridad ya que son al mismo tiempo un marco de ordenamiento y la más importante fuente de autoridad. La dinámica de la seguridad nacional es altamente relacionada e interdependiente entre los estados; las inseguridades domésticas pueden o no dominar la agenda de seguridad, pero las amenazas externas casi siempre se constituirán en el elemento central. Al Estado se le asigna como una de sus tareas, la gestión de la seguridad para la nación; es el ente que va definir unilateralmente qué es la seguridad del colectivo nacional y, para ello, debe generar instrumentos de fuerza para enfrentar o disuadir a las fuentes de cuestionamiento. “Una nación está segura cuando su gobierno tiene suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros estados a sus legítimos intereses y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra” (Rockwell y Moss 1990)¹.

Desde la creación del Estado-nación la seguridad ha sido un objetivo de los gobiernos asociado especialmente con un poder militar que la garantice. La idea de un sistema de estados soberanos, consolidado entre el siglo XIX y el XX, en el que cada uno de ellos mantenía su nivel de seguridad y perseguía su interés nacional -definido en términos de poder- ante la ausen-

1 Citado por Aguilera, Gabriel, “Relaciones Cívico-Militares en América Latin”a, en *Fuerzas Armadas, Desarrollo y Democracia*, página 25, ILDIS-CELA-ABYA-YALA, Quito, 1996

cia de un gobierno o autoridad por encima de ellos, cimentó la teoría de que el sistema internacional era, por definición, anárquico. Este universo fue caracterizado por una rivalidad continua, en la medida en que los intereses nacionales colisionaban inevitablemente, y el estímulo constante de la competencia, el conflicto y la guerra.

Las percepciones tradicionales de la seguridad son propias del realismo que concibe la dinámica de la política internacional en un terreno cargado de riesgos para sus actores y conducido por luchas de hegemonía. Las visiones del neorrealismo,² consideran que el significado práctico de seguridad sólo puede construirse dentro de un ambiente en el que las relaciones competitivas sean ineludibles. Si la seguridad depende de armonía o hegemonía, no se la puede lograr prolongadamente dentro de la anarquía y más bien, bajo esta égida, la seguridad puede ser sólo relativa, nunca absoluta.

Partiendo de esta visión, se privilegia como instrumentos de seguridad a aquellos de carácter bélico y al aparato militar. El Estado, en relación con los factores externos, privilegia el uso de la violencia y entiende la guerra como proyección de la política. Para alcanzar sus objetivos externos cuenta con la acción de la política exterior (medios políticos y diplomáticos), y si ello no fuere suficiente, con sus fuerzas armadas (medios militares).

El tema de la seguridad en las relaciones internacionales cobró especial importancia después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se evidenció la necesidad de alcanzar acuerdos en materia de seguridad que estuvieran en función de establecer regímenes de gestión de la anarquía del sistema internacional. La Guerra Fría limitó esas intenciones así como la idea de estados soberanos coordinados en función del bien general. En cambio, se practicó y fortaleció una concepción de seguridad asociada con el balance de fuerzas, la disuasión y las alianzas regidas por estados hegemónicos.

La dinámica militar de la Guerra Fría estaba, en parte, fundamentada en la voluntad de contar con las estrategias y armamentos adecuados para cubrir un amplio espectro de conflictos, desde los denominados de baja intensidad hasta la guerra nuclear total. La teoría indicaba que si se contaba con previsiones para todos los escalones del conflicto violento se poseía una

2 El neorrealismo procura dar fundamento científico a los postulados centrales del realismo clásico. Imagina una estructura anárquica en donde operan distintas formas de sistema internacional. Prioriza el ejercicio efectivo del poder para preservar la supervivencia de las naciones y legitima la guerra como un medio para la consecución de este objetivo.

máxima capacidad disuasoria que, precisamente, evitaba que la otra parte (en ese caso la ex URSS y sus entonces aliados del Pacto de Varsovia, y desde Moscú en sentido inverso) lanzara un ataque (Aguirre 2000: 4).

Toda la elaboración en torno a la seguridad se refería a aquello que se observaba como el riesgo proveniente de la URSS y el Pacto de Varsovia. Esa idea fue la columna vertebral sobre la cual se articularon las políticas concretas de seguridad y la responsable de la fragmentación de las nociones de libre concurrencia, autodeterminación y soberanía, implícitas en las acciones de defensa dentro del escenario mundial. “Este hecho distorsionó el uso del concepto de seguridad y permitió la formulación, por parte de Occidente, de una “doctrina de contención del comunismo” que puso en el centro a la noción de seguridad interna” (García 1996: 53).

Esta visión ha sido cuestionada especialmente a partir del derrumbe del bloque socialista y desde la perspectiva que incluye en la problemática las condiciones específicas del llamado Tercer Mundo. Así por ejemplo, se cuestiona la absorción por parte del Estado de la nación y la población: en estos países, se argumenta, el Estado representado por un régimen no es necesariamente legítimo y, por tanto, el ciudadano no siempre se siente defendido por él; por el contrario, incluso puede recurrir a otro tipo de protección ante amenazas provenientes del mismo régimen, como es el caso de la violación de los derechos humanos.

Buzan precisamente parte de considerar la cuestión de la seguridad como la relación entre la población (o la nación), y su gobierno o las instituciones que deben ser percibidas como legítimas, y que tengan capacidad de defender a esa población ante los riesgos (Buzan 1991). No obstante, el Estado que no ha podido crear consenso social y político que le dé legitimidad, puede tender a sustituirla con la coerción para mantener el control de la población (Aguilera 1996: 25). “Cuando el Estado no interpreta un sentimiento único nacional, sino que en su seno hay un escenario de competencia de diferentes actores con diversos entendimientos sobre seguridad, lejos de ser percibido como la representación unitaria, es una arena de discusión” (Job 1992).³

Se ha cuestionado también el hecho de subsumir a la seguridad en la dimensión estrictamente militar y, en ese sentido,

3 Citado por Aguilera, Gabriel, Relaciones Cívico-Militares en América Latina, en *Fuerzas Armadas, Desarrollo y Democracia*, página 25, ILDIS-CELA-ABYA-YALA, Quito, 1996

“si la seguridad se entiende más bien como la libertad de peligro, de la ansiedad, el temor o la preocupación, la prosecución de la misma se manifiesta a través de varias dimensiones, lo que nos permite hablar de la seguridad personal, la alimentaria, la económica, etc., siendo la dimensión de la protección ante las acciones y políticas que emanan de otros Estados, solamente una de ellas [...] Por consiguiente, si las amenazas se pueden originar en eventos ajenos a las dimensiones militares, es preciso extender el rango de seguridad a ellas” (Aguilera 1996: 25).

Concepciones como las de la “seguridad común” o la “seguridad colectiva”, acuñadas a partir de la década de los ochenta, no implicaron un rechazo radical a las premisas del realismo, en tanto mantenían el foco de la seguridad sobre el Estado. La primera de ellas se refiere

“a una instancia especial de cooperación entre adversarios, es decir, una forma de régimen, enteramente compatible con las enseñanzas del “realismo suave” como con las del “institucionalismo liberal” [...] no supone automáticamente una noción más amplia de seguridad, sino poco más que el mismo tipo de seguridad, solo que alcanzable por medios menos confrontacionales (Moller 2000: 8).

La otra extensión del concepto Estado-céntrico es la visión de la “seguridad colectiva”, que mantiene las tradicionales amenazas Estado contra Estado, pero plantea una transferencia de poderes desde el Estado hacia las autoridades supranacionales, es decir, un abandono parcial de la soberanía. La guerra del Golfo es el ejemplo real de este tipo de operaciones de seguridad común; sin embargo, esta concepción no serviría para abordar otros problemas de seguridad, por cuanto no se ocupa de los motivos de la agresión y solo plantea la disuasión y/o la defensa.

La visión realista, sobre la que se asientan las anteriores concepciones, estimuló el desarrollo de estrategias que sacrificaron los valores humanos a favor de los de soberanía e inviolabilidad del Estado.

La seguridad nacional fue muy a menudo equiparada con la seguridad del régimen en el poder. Contrariamente a la visión hobbesiana del Estado, en el caso de estar controlado por un régimen inescrupuloso, el Estado generalmente cesa de ser el protector de sus ciudadanos y se transforma en una amenaza a la seguridad de ellos, como es el caso de los di-

versos “estados vampiros” africanos o de los regímenes totalitarios (Moller 2000: 10)

De allí que las fuerzas de la ONU han sido empleadas para restaurar la paz entre estados y dentro de ellos, y para salvaguardar los derechos humanos.

La profundización de la interdependencia, por su parte, ha revitalizado el concepto de seguridad hasta el punto de diluir los contenidos de “interdependencia y soberanía”.⁴ El concepto de soberanía reside entonces en la competitividad de las economías y en la capacidad de negociación de las naciones dentro del sistema político internacional. Para los teóricos de la interdependencia ya no existe una jerarquía de prioridades consideradas como riesgos y amenazas, sino complejos de prioridades que tienen que ver con una nueva conceptualización del desarrollo.

Una red de interdependencias recíprocas puede servir como un poderoso inhibidor contra la guerra, en perfecta coherencia con los principios del liberalismo clásico; en este contexto, la noción de seguridad, se amplía para acoger riesgos y amenazas que rebasan los tradicionales problemas militares y de defensa. La fuerza de los cambios mundiales, dice Nye, sobre la naturaleza del ejercicio del poder entre los estados también ha cambiado, en la medida en que el poder mundial tiende a alcanzarse por medio de la ciencia, la tecnología y la educación, aquel poder que emana de las instituciones militares tiende a disminuir.

Las nuevas “amenazas” son fenómenos que escapan generalmente a las conceptualizaciones tradicionales, por cuanto no son riesgos para la integridad territorial y la soberanía de los estados; son actos que afectan muchas veces la calidad de vida y los derechos de personas, las instituciones y los valores democráticos, las economías nacionales o las grandes corporaciones transnacionales, pero, dado su enorme impacto como factores de riesgo e inestabilidad y por la incertidumbre que los acompaña, se les considera amenazas a la seguridad. Según Andrés Fontana, los elementos que caracterizan a las nuevas amenazas son:

- La no configuración previa de las amenazas
- Las dificultades para identificarlas anticipadamente
- La no-previsibilidad de los medios adecuados para enfrentarlas.

4 El paradigma de la interdependencia pone énfasis en la utilidad de los mecanismos de concertación, consenso y negociación

Al hablar de nuevas amenazas nos referimos a amenazas y factores de riesgo no estrictamente militares que ya no pueden definirse de acuerdo con antiguos parámetros y reemplazaron el centro de las preocupaciones de seguridad a la confrontación nuclear entre las potencias. A diferencia de la amenaza tradicional -que presentaba una certidumbre de destrucción para todos los estados- estos factores se manifiestan actualmente de diferentes formas y tienen distintos alcances según sea el país o la región que se considere. Producen incertidumbre en el contexto internacional, dificultando -por sus propias características- la adecuación previa de los mecanismos de defensa.⁵

Por un lado, los nuevos riesgos -como el narcotráfico y sus actividades conexas, la violencia política y el terrorismo, y la erupción de una delincuencia urbana- han trascendido el carácter nacional y se inscriben en las necesidades económicas y políticas de los nuevos ordenamientos regionales, acorde con la expansión del mercado; por otro lado, la hipótesis de guerra se habría reducido debido a la tendencia integracionista y a la profundización de la democracia. Los esquemas de conflicto, riesgo y amenaza mundial y regional se han modificado y el mundo se prepara para afrontar nuevas amenazas a partir de soluciones que exigen mayor capacidad de negociación de los gobiernos y las sociedades.

Algunas visiones, denominadas alternativas por su perspectiva independiente de los postulados del realismo y de la interdependencia, sostienen que la guerra está empezando a desaparecer como una forma de relación inevitable entre actores internacionales. Para autores como Moskos y Vogt, por ejemplo, se hace necesario definir el rol que deben asumir los ejércitos en los países democráticos desarrollados en la medida en que su función principal, la guerra, empieza a desaparecer del escenario posible; ellos afirman que la guerra no solo no es necesaria, sino que resulta incongruente y antiética al desarrollo de la civilización. “Las sociedades industriales son estructuralmente incapaces de emprender en una guerra porque son altamente sensitivas a la destrucción y vulnerables a las rupturas. El alto grado de industrialización, el mayor desarrollo, constituye su inhabilidad para conducir la guerra o la defensa” (Vogt 1992).

Esas nuevas visiones apuntan a que la seguridad está principalmente referida al destino del conglomerado humano. Puesto que algunas amena-

5 Información disponible en: www.SER200.org.ar.

zas militares y ecológicas afectan las condiciones de supervivencia en el planeta entero, existe actualmente un sentido importante en el que la seguridad se aplica en conjunto a toda la humanidad.

La seguridad de las colectividades humanas puede ser afectada en cinco sectores principales: militar, político, económico, social y ambiental. Generalmente hablando, la seguridad militar involucra la interacción de la ofensiva armada y las capacidades defensivas de los estados, y sus percepciones acerca de las intenciones de los otros. La seguridad política está referida a la estabilidad organizacional de los estados, sistemas de gobierno y las ideologías que les conceden legitimidad. La seguridad económica centra su atención en el acceso a recursos, finanzas y mercados necesarios para sostener aceptables niveles de bienestar y poder estatal. La seguridad social se preocupa de la sustentabilidad, dentro de condiciones aceptables para la evolución de modelos tradicionales de lenguaje, cultura e identidad religiosa y nacional y sus costumbres. A la seguridad ambiental le concierne el mantenimiento de la biosfera local y planetaria como un sistema de apoyo esencial del que todas las otras empresas humanas dependen (Buzan 1991: 19).

De acuerdo con esta ética cosmopolita, lo que realmente importa es la supervivencia y bienestar de los individuos, independientemente de sus afiliaciones nacionales.

La gravedad y el impacto de algunos problemas globales como el crecimiento de la población desplazada, las migraciones, el crimen internacional, las enfermedades de alcance global (el sida, por ejemplo), el comercio de armas, entre otros, indudablemente han conducido a una redefinición o ampliación del concepto de seguridad. El Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE afirma que “los conflictos internos de los estados ocurren especialmente en países en desarrollo, muchos de los cuales sufren ciclos de violencia militar y civil. Las causas de los conflictos son variadas y se interrelacionan. Éstos alcanzan desde condiciones sociales desestabilizadoras, como la extrema disparidad social y la exclusión, hasta la falta de mecanismos apropiados de gobierno para conciliar pacíficamente los diferentes intereses dentro de la sociedad...”⁶ Y es que en los países en vías de desarrollo uno de los principales problemas de seguridad es el déficit de poder es-

6 OCDE, Informe del Comité de Asistencia para el Desarrollo, 1999.

tatal. La mayoría de los estados son débiles y con elevados niveles de disonancia entre el poder y la autoridad. En esta carencia de Estado, de legitimidad del régimen y de perpetua lucha por el control del aparato estatal, se evidencian las formas más violentas de confrontación y conflictos que alcanzan escala de guerra.

Asimismo, la escasez progresiva de los recursos naturales y la competencia por el acceso a ellos, los conflictos sociales y raciales, la estructura global del narcotráfico y la situación de las tres cuartas partes de la población mundial que vive por debajo de las necesidades básicas de alimentación, salud, educación y vivienda, están presionando por la ampliación del concepto de seguridad.

Por otra parte, en las sociedades avanzadas hay una baja tolerancia hacia las guerras prolongadas, esto quizás se lo puede atribuir al incremento de la sensibilidad en el tema humanitario que lleva a su opinión pública a rechazar las bajas y la destrucción que este tipo de guerras conlleva.

Si bien la guerra es por ahora un fenómeno menos frecuente en las sociedades industrializadas y democráticamente consolidadas, la incertidumbre medio ambiental, económica, laboral y familiar es mayor que hace varias décadas.

Esta incertidumbre ha llevado a que la seguridad se contemple como una necesidad que no solo depende de eventuales amenazas o ataques extremos tradicionales. La percepción de que las fronteras son débiles y que la capacidad de nuestros estados nacionales es limitada, ha debilitado y ha vuelto más complejo el concepto convencional de seguridad y, por extensión el de la defensa [...] entonces, ¿para qué invertir más en, por ejemplo, la modernización de las fuerzas armadas si las amenazas reales no pueden ser enfrentadas por ellas? (Aguirre 2000: 9).

Los atentados terroristas perpetrados el 11 de septiembre contra Estados Unidos, son precisamente la prueba fehaciente de que no hacen falta métodos exóticos y alta tecnología para producir resultados devastadores y para generar una sensación de descontrol, impotencia y vulnerabilidad en el país con mayor poder económico, militar y tecnológico del mundo. No existe ninguna defensa real contra un ataque anónimo que hace uso del funcionamiento de la sociedad civil. “La acción en sí misma es el primer acto a gran escala de la nueva globalización del terrorismo, entendido como la deliberada matanza de civiles inocentes a los que se masacra para usarlos como instrumento de propaganda a escala planetaria” (Gil Calvo 2001).

Los actos contra Nueva York y Washington nos han situado en un mundo nuevo en términos de inseguridad, menos pavoroso que el equilibrio del terror nuclear de la Guerra Fría, pero al mismo tiempo menos controlable. El terrorismo como forma de violencia incontrolada no se parece en nada a las “amenazas” que había enfrentado el mundo; representan un nuevo tipo de guerra, donde nadie puede localizar y describir con certeza la organización militar, los recursos económicos o los sistemas de información:

La diferencia principal será que en lugar de enfrentamientos entre naciones organizadas veremos, vemos ya, cómo en torno al imperio y a sus símbolos de poder se forman unas redes de sombra que encuentran los recursos necesarios en la industria petrolera y sobre todo en la voluntad de unos jóvenes de sacrificar su vida por sus convicciones religiosas y políticas (Touraine 2001).

Dos factores fundamentales se han cruzado para ocasionar la catástrofe del 11 de septiembre: por una parte, se trata de un terrorismo de raíz religiosa capaz de suprimir cualquier freno moral a la utilización de la violencia, y por otra, la combinación entre la vulnerabilidad de las sociedades intercomunicadas y el acceso relativamente fácil a medios de destrucción masiva. Todo esto pone de relieve lo inútil que resulta la apuesta del gobierno norteamericano por un escudo antimisiles frente a posibles agresiones de estados enemigos, o el fortalecimiento de cualquier otro sistema defensivo de índole bélica.

Este Estado, hobbesiano de naturaleza, parece restaurar el paradigma del realismo político, cifrando la correlación de fuerzas en el equilibrio del poder. Si como lo afirma Stephen Krasner, el orden internacional es siempre fáctico, nunca jurídico y menos moral, y lo único que cuenta es la base material del poder, vale destacar que ahora esa base de poder ya no es meramente militar y económica, sino que es además mediática: es decir, cultural.

Aunque los grandes procesos de globalización de la economía y de la tecnología, y de reorientación de las alianzas estratégicas, han puesto de manifiesto que los esquemas de conflicto, riesgo y amenaza se han modificado, al mismo tiempo, “han afirmado la idea de que la relación entre conflicto-amenaza y seguridad-defensa es esencialmente una relación de poder. Cada sociedad afronta situaciones específicas de conflictividad, riesgo y amenaza, de

acuerdo a las relaciones de poder en juego, ante las cuales ensaya conceptos y formas específicas y particulares de seguridad y defensa” (García 1996: 49).

Al principio del nuevo milenio, las sociedades democráticas avanzadas viven en un estadio de superposición de las concepciones de seguridad: por un lado, existe un consenso social a favor de que el Estado cuente con fuerzas armadas que asuman la gestión de la seguridad y la defensa, y la legitimidad de estas políticas gira en torno a la idea tradicional del Estado; al mismo tiempo, los ciudadanos buscan la seguridad no militar, centrada alrededor del medio ambiente, la economía o el tema humanitario.

Los debates entre la seguridad tradicional y la seguridad cosmopolita, y los entendimientos cada vez más amplios de la seguridad, demuestran que la seguridad global no podrá ser construida ni mantenida con una visión estrictamente militar. La seguridad del Estado, de la sociedad y de los individuos debe considerar las amenazas a sus valores fundamentales: soberanía, identidad y supervivencia, y solo a partir de ellos, establecer las dimensiones de la acción política, económica y militar en un mundo globalizado. “Aunque es necesario continuar sosteniendo el derecho de los estados a la seguridad, de modo que ellos puedan ser protegidos contra amenazas externas, la comunidad internacional necesita hacer de la protección a las personas y de su seguridad un objetivo de la política global de seguridad”.⁷

Ecuador: intereses y vulnerabilidades en materia de seguridad

El Ecuador como parte del contexto regional parece estar inmerso en un nuevo tipo de relación internacional en el que las causas de conflictos se han reducido como producto de soluciones formales, legitimadas por las sociedades nacionales. La tendencia a la transparencia y el conocimiento del otro en lo que se refiere al Perú, ha cooperado a limitar la carrera armamentista, los enfoques unilaterales de amenazas inexistentes y los intentos de ciertos actores de influir negativamente. Indudablemente esta situación reflejó en su momento un adecuado nivel de coordinación entre la política exterior y la política de defensa.

No obstante, algunos aspectos como la ausencia de un esquema de seguridad comúnmente percibido como el marco regulador que oriente una

7 PNUD, Comisión sobre Gobernabilidad, 1995.

acción conjunta y fomenta la cooperación; la carencia de instancias permanentes de diálogo, y la no redefinición de la *amenaza* de acuerdo a realidades y vulnerabilidades propias, hace pensar que no se ha profundizado lo suficiente como para enfrentar la emergencia de nuevos problemas de seguridad, especialmente aquellos derivados del conflicto colombiano.

Hasta 1998, la agenda de seguridad del Ecuador estaba concentrada en su frontera con el Perú y en temas específicos como la lucha contra el narcotráfico, de manera especial en el tráfico, en el lavado de dinero y en el contrabando de precursores químicos con dirección a Colombia. El Ecuador sostuvo siempre que “el conflicto colombiano estaba localizado únicamente en ese territorio, percepción corroborada por la posición colombiana de tomar al tema de la subversión y el narcotráfico como de índole interna. Frente al conflicto, el Ecuador tuvo una política de no intervención”.⁸

El cambio de la agenda de seguridad, luego de la firma de los Acuerdos de Paz con el Perú, y la configuración del Plan Colombia, con la aceptación del gobierno colombiano de la imposibilidad de enfrentar solo el tema del narcotráfico, volvió la atención del Ecuador a la frontera norte.

Este giro se motiva a raíz de la constatación de la recurrente presencia de guerrilleros y paramilitares en Sucumbíos; de generar desplazados ecuatorianos en Cascales; del descubrimiento de laboratorios clandestinos en Sucumbíos, del asesinato de parte de la familia del teniente político de Mataje, incluyéndolo presumiblemente por narcotráfico, y de la llegada de refugiados colombianos, a raíz del paro armado decretado por las FARC y los paramilitares, y la fumigación de áreas cocaleras, ambos en el departamento del Putumayo, fronterizo con el Ecuador.⁹

Precisamente el tema del conflicto colombiano y su desbordamiento hacia la frontera más vulnerable que es la ecuatoriana, es un problema de seguridad en donde intervienen los cinco factores que Buzan menciona en su concepción de la seguridad-militar, político, económico, social y ambiental y por tanto debe ser tratado en forma integral. De hecho esto no ha ocurrido, y más bien las políticas gubernamentales se han limitado, por un lado, a reforzar la vigilancia militar de la frontera norte, y por otro, a gestionar la

8 Ver el documento de discusión preparado por Juan Carlos Sánchez, para el “Taller sobre relaciones bilaterales Ecuador-Colombia”, Quito, enero 2001.

9 Ibid.

obtención de recursos para proyectos sociales y de infraestructura en la misma frontera.

Temas como la protección de la sociedad civil, especialmente de los pueblos indígenas y comunidades campesinas que habitan en la región fronteriza, y el medio ambiente ante la amenaza real de la contaminación por fosfatos, así como la mitigación de los impactos económicos en el intercambio comercial con Colombia, no han sido abordados ni enfrentados de manera seria, sistemática y jerarquizada.

El conflicto colombiano

El Ecuador considera que el conflicto colombiano es un problema de índole interna de ese país, y como tal, que debería seguir evitando involucrarse y asumir un papel protagónico en políticas de regionalización del conflicto. Esta posición ecuatoriana frente al conflicto interno que vive Colombia se ha fundado en todo momento en el principio jurídico internacional de no-injerencia en los asuntos internos de otros estados. Siendo consecuente con este principio, el Ecuador no ha facilitado sus espacios territoriales ni a Colombia ni a los Estados Unidos para ninguna acción relacionada con el Plan Colombia.

Algunos círculos políticos y académicos han considerado, sin embargo, que el Ecuador debería procurar una estrecha colaboración con Colombia, Perú, Brasil, Bolivia y otros países latinoamericanos en temas como terrorismo, narcotráfico y ante los retos que presenta este conflicto frente a las nuevas realidades derivadas de los atentados terroristas contra Estados Unidos.

Los sucesos del 11 de septiembre y las evidentes vinculaciones de los irregulares colombianos con organizaciones como el IRA o ETA, han ubicado a Colombia en la mira de la “cruzada” norteamericana contra los terroristas. A juicio del Secretario de Estado, Colin Powell, las organizaciones terroristas extranjeras (FTO) -como han sido definidas por el Departamento de Estado- “tratarán de atacar los intereses en la región en donde operan [...] tenemos que tratarlas a todas como si tuvieran la capacidad de afectar nuestros intereses, o de afectar a nuestros amigos y nuestros intereses en

10 “*Los guerrilleros de Colombia en la mina*”, citado por Diario El Comercio, página A5, septiembre 19, 2001.

otras partes del mundo.”¹⁰ Este sutil cambio de visión frente a los grupos irregulares se traducirá en una situación en la que será más difícil mantener el apoyo político de Estados Unidos al proceso de paz y a la decisión de mantener una zona desmilitarizada.

Las medidas establecidas por el Congreso norteamericano para combatir el terrorismo incluyen acciones como el congelamiento de recursos de todos aquellos que apoyen o colaboren de alguna manera con las organizaciones terroristas, de hecho el Subsecretario de Asuntos Políticos del Departamento de Estado, Mark Grossman aseveró que “los activos de los grupos terroristas colombianos en EEUU ya son monitoreados y pudieran ser congelados pronto”. De cumplirse esta medida, es probable que los recursos de la narcoguerrilla se vean afectados, y por esta razón, deban buscar medios para asegurar la provisión de armas y otros implementos. Si bien este tipo de acciones no serían nuevas para el Ecuador, que ha presenciado asaltos a retenes policiales y cuarteles militares en su territorio, sí podrían verse incrementadas.

La reacción del Gobierno colombiano ha sido la de seguir considerando a los actores violentos como grupos irregulares armados y rebeldes, y así precautelar la vigencia del proceso de paz. No obstante, si se prueban vinculaciones con grupos terroristas, o la utilización de la zona desmilitarizada como campos de entrenamiento, el Gobierno colombiano no será capaz de mantener el apoyo político y económico de Estados Unidos al citado proceso de paz.

De llegar a concretarse una acción ofensiva de los Estados Unidos contra las FARC, el ELN y las Autodefensas podría suscitarse un desplazamiento de estos grupos hacia el Ecuador y, si bien se argumenta que la “guerra antiterrorista no corre el riesgo de involucrar a países, pues se dirige a grupos, la experiencia colombiana demuestra en cambio, la imposibilidad de hacer una disección aséptica de los posibles blancos a los que apuntaría la inédita conflagración.”¹¹

En este caso, se requeriría de un reforzamiento militar en la frontera ecuatoriana y la dotación de mayores recursos para equipamiento, que permitan controlar efectivamente la contaminación por el influjo de la subver-

11 Análisis, “*El enredo en el norte*”, Diario El Comercio, página A3, septiembre 17, 2001.

sión, el paramilitarismo, la presencia de fuerzas militares extranjeras y el narcotráfico. No obstante, la estrategia de defensa de la soberanía y la seguridad interna, en un marco nacional e integral, no se ha terminado de definir ni de financiar.

El Ministerio de Relaciones Exteriores ha mantenido reuniones con los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional a fin de conocer sus requerimientos específicos para poder cumplir con sus labores en la frontera norte. Sobre esta base, se desarrollaron gestiones ante el Ejecutivo y el Congreso de los Estados Unidos a fin de obtener el apoyo para el plan de desarrollo y para la fuerza pública. Hasta el momento se ha aprobado la asignación de los primeros 20 millones de dólares, de los cuales 8 han sido entregados a través de la Organización Internacional para las Migraciones y los otros 12 han sido designados para vigorizar la fuerza pública. Posteriormente, se asignarán nuevos fondos hasta completar 76 millones de dólares en este año.

Aunque el país no ofrece intereses estratégicos específicos que pudieran ser blanco de ofensivas, el tema del control interno se vuelve especialmente vulnerable, pues es mucho menos riguroso que en los países vecinos, cuyos organismos de seguridad y de defensa han lidiado por décadas con situaciones irregulares. Por otra parte, una acción militar en territorio colombiano agravaría el problema de los desplazamientos de civiles hacia el Ecuador en busca de refugio. Vale destacar que en este ámbito, la Cancillería ha tenido una política clara y ha llevado adelante acciones específicas y coordinadas destinadas a mitigar el impacto de las migraciones forzadas.

El desplazamiento de refugiados colombianos al Ecuador ha sido constante. Desde principios del año 2000 hasta la presente fecha, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha registrado alrededor de 3800 casos de colombianos solicitantes de refugio en el Ecuador. Para afrontar esta situación, la Cancillería conjuntamente con la Oficina Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), conformaron un grupo interinstitucional de trabajo, con delegados de los Ministerios de Gobierno, Defensa y Salud, la Defensa Civil, la Cruz Roja, la organización Médicos Sin Fronteras y la Iglesia Católica de Sucumbíos, a cuyo cargo estuvo el diseño de un plan de contingencia para garantizar una adecuada recepción de los refugiados y la dotación de ayuda humanitaria básica y para precautelar la seguridad de los habitantes de la región y la provisión de servi-

cios básicos. El grupo de trabajo elaboró proyectos de asistencia social destinados a mejorar escuelas, hospitales y servicios sociales.

El Plan de Contingencia prevé la construcción y adaptación de centros de tránsito temporal y centros de acogida, con capacidad para albergar a 1.060 personas y la construcción de un campamento para albergar a 5.000 refugiados. Adicionalmente, se han construido y/o adaptado albergues y centros de tránsito temporal en la provincia de Sucumbíos.¹²

Asimismo, en las provincias de Imbabura y Carchi, donde se ha visto incrementado el flujo de refugiados, se hizo necesaria la ejecución de un programa de protección y asistencia humanitaria para la región. Dicho programa prevé la participación de los gobiernos locales, instituciones del Estado y ONG, que impulsen alternativas de desarrollo local en los sectores de la salud, salubridad, educación y generación de ingresos para la población local y los refugiados colombianos.

En el marco de las políticas de seguridad, se ha considerado como tema transversal la lucha contra la pobreza y, en este sentido, uno de los puntos centrales de las políticas nacionales ha sido el énfasis en el desarrollo de las zonas fronterizas a través de programas y proyectos que aborden asuntos tales como: tráfico ilícito de estupefacientes, migraciones temporales, reordenamiento de asentamientos humanos, infraestructura de servicios básicos y de saneamiento, puentes, asuntos mineros, energéticos y medio ambiente, y fronteras.

Con este fin, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Consejo de Seguridad Nacional diseñaron el Plan de Desarrollo de la Frontera Norte, que posteriormente dio paso a la creación de la Unidad de Desarrollo de la Frontera Norte, UDENOR¹³, a cuyo cargo está la ejecución de proyectos de desarrollo en estrecha coordinación con las autoridades locales, en el marco del Programa de Desarrollo Preventivo y de Reactivación Social que contiene

12 Albergue Torres Quichimbo, con capacidad para 80 personas; Albergue Ucana, con capacidad para 200 personas; Centro de Tránsito Temporal de Puerto El Carmen, con capacidad para 100 personas; Centro de Tránsito Temporal de General Farfán, con capacidad para 100 personas; Albergue y Centro de Tránsito de Dureno, con capacidad para 100 personas, y Albergue de Apafano, con capacidad para 480 personas.

13 La estrategia de UDENOR apunta a la elaboración de un programa de inversiones con un horizonte temporal de cinco años; la gestión de recursos a través de donaciones para desarrollar el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte, y la coordinación con los organismos nacionales de la ejecución de obras en la región.

siete ejes: desarrollo productivo, conservación del medio ambiente, infraestructura productiva, infraestructura social, prevención, rehabilitación y control de la zona fronteriza con Colombia.

En materia de seguridad ambiental, el tema de mayor preocupación es el de las fumigaciones de los cultivos de coca de la región del Putumayo, fronteriza con el Ecuador, y sus eventuales efectos nocivos en la salud de las personas y en los cultivos, aguas y bosques tropicales. El Ministerio del Ambiente es la entidad encargada de establecer si las fumigaciones de cultivos ilícitos en el sur de Colombia se han hecho con productos peligrosos. Hasta el momento, tanto de las informaciones que se ha recibido del Gobierno colombiano como de las investigaciones que ha realizado el Ministerio del Ambiente, no se desprende que se hayan utilizado sustancias peligrosas en las fumigaciones ni que se haya provocado efectos perjudiciales en territorio ecuatoriano. No obstante, la Cancillería ha solicitado a Colombia efectuar una rigurosa planificación y control de la fumigación de plantaciones de coca ubicadas en su frontera sur para mitigar el impacto de los flujos de desplazados hacia el Ecuador y los daños sobre el ambiente, producto de la contaminación transfronteriza. De todas maneras, y en virtud de las negociaciones realizadas en las mesas de diálogo con la CONAIE y los sectores sociales y campesinos del país, quedaría abierta la posibilidad de efectuar además las respectivas reclamaciones, amparándose en el Convenio sobre Diversidad Biológica, en lo que se refiere a la contaminación transfronteriza.

Por otra parte, el Estado ecuatoriano ha puesto especial interés en lo relativo a la deforestación que se produce en el bosque tropical húmedo para utilizar los terrenos en el cultivo de la coca, y en lo relativo a la manipulación delictiva de los precursores químicos utilizados para la elaboración del clorhidrato de cocaína que, a más de afectar al medio ambiente, constituyen un serio riesgo a la salud de los campesinos involucrados en dicha tarea. Al respecto, el Ministerio del Ambiente es la entidad encargada de monitorear los temas correspondientes.

Seguridad hemisférica

El Ecuador ha participado activamente en las labores de la Comisión de Seguridad Hemisférica encargada de analizar, desarrollar e integrar los elemen-

tos de este concepto y de sus nuevos enfoques con el control de armamento convencional y la transparencia en su adquisición, el fomento de la confianza y la seguridad entre los estados miembros, el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, el desminado, etc. Esta Comisión tiene también a su cargo el desarrollar enfoques más apropiados para afianzar la paz y la seguridad en el hemisferio. En este contexto han identificado como “nuevas amenazas” para la seguridad regional, a fenómenos como el narcotráfico, el crimen transnacional, el tráfico ilícito de armas, los desastres naturales y el terrorismo.

En el marco de la revisión del concepto de seguridad, se ha apoyado el fortalecimiento de la seguridad colectiva, y la redefinición de un concepto de seguridad que no puede estar vinculado únicamente al aspecto militar, puesto que incluye otros componentes relacionados con el desarrollo en el ámbito de la actividad económica y el desarrollo social. En cuanto al tema del terrorismo, el Ecuador ha manifestado reiteradamente que la acción del 11 de septiembre representó un ataque a la comunidad internacional y, por ello, ha instado a combatir el terrorismo con todos los mecanismos que el Derecho Internacional ofrece: la Carta de las Naciones Unidas y las resoluciones de sus órganos y, a nivel regional, la Carta de la OEA y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha manifestado que “está dispuesto a tomar todas las medidas que sean necesarias para responder a los ataques terroristas perpetrados el 11 de septiembre de 2001 y para combatir el terrorismo en todas sus formas, con arreglo a las funciones que le incumben en virtud de la Carta de las Naciones Unidas”¹⁴; ha reconocido también el derecho de los Estados Unidos a la legítima defensa, de conformidad con lo previsto en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, señalando que, debido a la naturaleza de los actos terroristas, no puede establecerse plazo para el ejercicio de ese derecho.¹⁵

14 Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Resolución No. 1368 (2001), 12 de septiembre de 2001.

15 Existen dos resoluciones anteriores, una de la Asamblea General y otra del Consejo de Seguridad, sobre medidas para la eliminar el terrorismo internacional: la Resolución 49/60 de 9 de diciembre de 1994 de la Asamblea y la Resolución 1269, de 19 de octubre de 1999, adoptada por el Consejo, así como la Resolución 2001/37 de la Comisión de Derechos Humanos sobre “Derechos Humanos y Terrorismo”.

La resolución 1373/2001 del Consejo de Seguridad establece varias obligaciones para los estados miembros. En virtud de esta resolución, el Ecuador deberá impedir y reprimir la financiación de actos de terrorismo; congelar los fondos y activos financieros de quienes cometan o intenten cometer actos de terrorismo o que participen en ellos; denegar refugio a quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo y a los que les presen apoyo u otorguen refugio y deberá asegurarse de ejecutar los respectivos juicios a las personas que participen en dichos actos delictivos. Asimismo, tiene la obligación de impedir la circulación de terroristas mediante controles en frontera y en la emisión de documentos de identidad y de viaje.

En este sentido, los ministerios de Gobierno y Relaciones Exteriores, los organismos de control bancario y financiero, las entidades encargadas de la expedición de documentos de identidad y de viaje, los consulados ecuatorianos y los servicios de Migración y Extranjería tienen que adoptar disposiciones administrativas inmediatas para cumplir con esos requerimientos e incrementar los controles gubernamentales. Los estados miembros se han comprometido a informar periódicamente al Comité de Seguimiento de la Resolución No. 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las medidas que han adoptado para cumplir con las disposiciones de la citada resolución. A este respecto, la Cancillería ecuatoriana implementó una coordinación nacional y se encuentra apoyando las acciones pertinentes, para cumplir con los compromisos referidos, con las otras entidades del Estado involucradas en el proceso.

Por otro lado, deberá promover en el menor tiempo posible la aprobación, por parte del Congreso, de la “Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexa”, de 1971, y del Convenio Internacional para la Represión del Financiamiento del Terrorismo, de 1999.

A nivel regional el Ecuador ha comprometido su colaboración en todos los ámbitos de la acción administrativa, policial y política. En virtud de las obligaciones contraídas en el seno de la OEA¹⁶ y el Tratado Interameri-

16 La Resolución RC.23/RES.1/01, “Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo”, condena enérgicamente los actos terroristas del 11 de septiembre, exhorta a los Estados miembros a adoptar medidas eficaces para impedir que los grupos terroristas tengan capacidad de operar en sus territorios, a reforzar la cooperación en los planos regional e internacional para perseguir, capturar, enjuiciar, sancionar y, cuando corresponda, acelerar la extra-

cano de Asistencia Recíproca (TIAR) para combatir el terrorismo, deberá incrementar los controles y vigilancia en las fronteras terrestres y marítimas y en los accesos aéreos con el fin de impedir el ingreso o tránsito de terroristas o personas sospechosas de tener conexiones con el terrorismo. Asimismo, deberá implementar las acciones necesarias para detectar y descubrir la eventual existencia de células terroristas en su territorio; deberá desmantelarlas y procesar o extraditar, si fuere el caso, a los terroristas descubiertos. También tiene el Ecuador la obligación de incrementar los controles de lavado de dinero, tráfico de armas y explosivos.

Los compromisos relativos a la cooperación en el ámbito político se reflejarán en la posición que asuma el Ecuador en los foros internacionales y en el intercambio de información sobre aspectos relacionados con el terrorismo y las acciones de inteligencia.

El Ecuador ha manifestado su irrestricto apoyo político a la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, y ha dejado en claro que su compromiso no se traduce en un apoyo de carácter militar.¹⁷ Más aún, el Ecuador debe evitar tanto su involucramiento como jugar un papel protagónico en políticas que puedan llevar a la regionalización del conflicto colombiano. El Ecuador además deberá participar en las labores que lleve adelante el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), el mismo que ha definido tres ejes de acción: control financiero, control de fronteras y actualización del Plan de Acción.

Finalmente, en cumplimiento con lo dispuesto en el punto 9 de la resolución RC.23/RES.1/01, “Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo”, se constituyó el grupo de Trabajo encargado de preparar el proyecto de “Convención Interamericana contra el Terrorismo”, cuyas deliberaciones se iniciaron con la partici-

dición de los perpetradores, organizadores y patrocinadores de actos terroristas, insta a suscribir o ratificar la Convención Internacional para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo, instruye al Consejo Permanente para que convoque una reunión del Comité Interamericano Contra el Terrorismo, encomienda al Consejo Permanente la elaboración de un proyecto de Convención Interamericana contra el Terrorismo y a la Comisión de Seguridad Hemisférica que acelere sus labores con miras a la Conferencia Especial sobre Seguridad, tomando en cuenta los aportes del CICTE.

17 El Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, durante la reunión del Organismo de Consulta del TIAR, efectuada el 19 de septiembre, ofreció, a nombre del Gobierno Nacional, la “más irrestricta colaboración en todos los ámbitos de la acción administrativa, policial y política que nos fuere requerida o que estimemos necesaria, a fin de optimizar el combate al terrorismo a escala internacional”.

pación activa del Ecuador, que propuso una serie de iniciativas, entre las que cabe destacar una definición sobre terrorismo acorde con su gravedad y tomando en cuenta el desarrollo del derecho interamericano, y que iría acompañada de la respectiva reforma interna del Código Penal.

En todas las actividades citadas, la Cancillería ecuatoriana y sus misiones permanentes ante la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos han desplegado una activa labor para cumplir con los compromisos asumidos en los ámbitos hemisférico e internacional, incluidas las negociaciones de los convenios sobre esta materia.

Además de lo que contemplan la Resolución del Órgano de Consulta del TIAR y la Resolución de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, en cuanto se refiere a medidas para combatir el terrorismo, el Ecuador debe promover la redefinición del sistema de seguridad hemisférico, que afronte de manera integral los asuntos relativos a la seguridad, a la defensa y a las nuevas amenazas que se presentan para la región. En este sentido, es necesario impulsar la construcción de un nuevo régimen que aborde temas tales como:

- La reforma del sistema interamericano de defensa que sustituya al TIAR con reglas y procedimientos para evitar la arbitrariedad en el manejo de los temas de seguridad.
- La redefinición de las agendas de seguridad y de los roles militares, a fin de que no afecten a la misión constitucional de las FFAA, separando nítidamente las funciones militares de las policiales; estas funciones no pueden confundirse a riesgo de implicar a las FFAA en actividades que no le son propias.
- La promoción del concepto de *seguridad cooperativa* para temas transnacionales, que no afecten al territorio y a la soberanía y que apunten a la adopción de un sistema basado en la acción y cooperación multilateral, la confianza y la transparencia.
- El fortalecimiento de las medidas de confianza mutua y seguridad, que vayan más allá del campo estrictamente militar y afiancen los lazos de cooperación en la región.

- La promoción de políticas gubernamentales de defensa regional, en torno a temas como: preparación técnica y militar, desarrollo tecnológico y científico en el ámbito de la defensa, lucha contra el narcotráfico y la delincuencia, supervisión de áreas marítimas, cuestiones ecológicas regionales, protección de recursos pesqueros, misiones de paz y humanitarias, atención a las poblaciones en situaciones de desastre, etc.
- La promoción de políticas de desminado, registro de armas y control de gastos de defensa.
- El impulso a iniciativas como el catastro de las potencialidades de cooperación que exploten vínculos posibles en áreas como educación, desarrollo, economía de defensa, ingeniería militar y operaciones de paz
- El fomento del establecimiento de instancias permanentes de diálogo que den valor agregado a las relaciones y que promuevan agendas coordinadas y de largo plazo

Temas frente a Estados Unidos

Indudablemente frente a los temas de seguridad hay un reconocimiento de la necesidad de cooperación. No obstante, el tratamiento de este tema por parte de Estados Unidos con respecto a América Latina, se ha evidenciado sólo a partir de las dos últimas décadas y, más especialmente, a mediados de la década de los noventa cuando propone el tema de la cooperación como eje de su política hemisférica. Desde esta perspectiva, la idea de cooperación parece coexistir con la visión de la llamada “construcción de la nación” en el caso de los estados considerados fracasados o no funcionales.

En América Latina la tendencia de los últimos años ha sido la de fortalecer la solidaridad continental, la diplomacia y la cooperación a fin de crear un clima de confianza que elimine los factores que generan inseguridad y favorezca la integración en términos de sus propios intereses; sin embargo, la evidente inestabilidad de gran parte del continente podría poner en riesgo esta tendencia y el desarrollo de la cooperación a largo plazo. Estas circunstancias parecen afirmar el hecho de que las definiciones de la seguridad se mantendrán desde los Estados Unidos.

Para el Ecuador, la agenda de seguridad frente a los Estados Unidos está marcada fundamentalmente por cuatro temas: Colombia, la lucha contra el narcotráfico, terrorismo y medio ambiente. Frente al primero, el Ecuador no ha terminado de definir una política clara respecto al Plan Colombia y sus consecuencias en el territorio ecuatoriano. Corresponsabilizar a los Estados Unidos, como debía ser, en la prevención y mitigación de los efectos del Plan Colombia, no ha sido objeto de una política realista y más bien, de forma indirecta, las acciones oficiales se han limitado a conseguir la asignación de recursos económicos.

Por otra parte, el Ecuador ha mantenido una relativa autonomía de su política exterior y de defensa frente al conflicto colombiano, en cuanto se refiere a una eventual regionalización negativa del conflicto. No obstante, la posibilidad de una intervención de Estados Unidos en Colombia, fruto de las nuevas circunstancias derivadas de los atentados del 11 de septiembre y de la calificación de los subversivos como terroristas, podría cambiar radicalmente la posición del Ecuador y de sus vecinos.

Un tema absolutamente sensible para el Ecuador es la vigencia del convenio para la utilización de la Base de Manta y es que ante los hechos, el citado uso no podrá seguir manteniéndose como un simple apoyo a la lucha contra el narcotráfico. Indudablemente, la Base de Manta podría servir para apoyar y promover acciones contra los grupos terroristas. El caso es que si el Ecuador se viera forzado a renegociar o ampliar el acuerdo de la Base de Manta, los riesgos para el país aumentarían significativamente, hasta el punto de llegar a convertirse en un objetivo estratégico para el terrorismo internacional.

Como en el pasado, no se puede soslayar el hecho de que los mecanismos de presión para inducir una decisión de este tipo serían de orden económico y, en ese sentido, vale anotar que las circunstancias de la economía norteamericana, el comportamiento errático del precio del petróleo y los efectos de la recesión tendrían impredecibles repercusiones en las disponibilidades de recursos para el Estado ecuatoriano. A mediano o largo plazo, si es que no se aseguran recursos de inversión extranjera directa —lo cual parece difícil ante el clima de desconfianza mundial—, el país se vería forzado a recurrir a mecanismos de financiamiento externo, en cuyas decisiones de concesión siempre influye el criterio de los Estados Unidos y sus respectivos intereses. Asimismo, habrá que tomar en cuenta el desarrollo de las negocia-

ciones de la deuda externa, tanto en el Club de París como en los organismos financieros internacionales, y los medios de presión que pueden ejercerse a través de estas negociaciones.

Tampoco puede obviarse el hecho de que existen importantes sectores nacionales que orientan su producción hacia los Estados Unidos y que, ante una posible contracción de la economía estadounidense, verían disminuida la importación de sus productos. Al mismo tiempo, y como en otras ocasiones, los acuerdos de tipo comercial también pueden ser usados como mecanismos de presión para inducir decisiones de política exterior.

No obstante, es necesario considerar que una reforma al acuerdo suscrito el 12 de noviembre de 1999, implicaría necesariamente la aprobación por parte del Congreso Nacional en virtud de que el uso de la Base de Manta para fines defensivos u ofensivos lleva implícita la intención de las partes de formar una coalición con fines que van mucho más allá del monitoreo y control de actividades ilegales; en ese caso, se aplicaría lo dispuesto en el artículo 161, numeral 2, de la Constitución Política, relativo a la aprobación de tratados internacionales.¹⁸ Dado el momento político del país, una decisión así difícilmente podría ser aprobada.

La lucha contra el narcotráfico, probablemente ha sido el tema más sensible de la agenda y ha estado sesgado por una serie de convergencias y contradicciones. A pesar de que el Ecuador está considerado únicamente un país de tránsito -al igual que otros países de América Latina- no ha podido mantener niveles de autonomía en la política anti-narcóticos: se ha visto forzado a implementar políticas y acciones administrativas, bancarias y de seguridad acordes con la normativa de Estados Unidos y tendientes a llenar los requerimientos del proceso de “certificación” establecido por este país para “calificar” los niveles de compromiso en la lucha contra el narcotráfico.

Tampoco ha sido posible concertar una política regional de lucha contra el narcotráfico que tenga un carácter proactivo y que vaya más allá de las

18 El referido artículo dice: “El Congreso Nacional aprobará o improbará los siguientes tratados o convenios internacionales: 1. Los que se refieran a materia territorial o de límites; 2. Los que establezcan alianzas políticas o militares; 3. Los que comprometan al país en acuerdos de integración; 4. Los que atribuyan a un organismo internacional o supranacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución o la Ley; 5. Los que se refieran a los derechos y deberes fundamentales de las personas y a los derechos colectivos; 6. Los que contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar alguna ley.

condiciones impuestas por Estados Unidos. El único consenso regional relativo en esta materia ha estado dado por la aplicación del sistema de preferencias arancelarias andinas -conocido como ATPA por sus siglas en inglés-, pero que sin embargo, hasta la presente fecha no ha podido conseguir que el Senado norteamericano apruebe su renovación y ampliación a otros productos.

Ha existido un creciente compromiso tácito de involucrar a las Fuerzas Armadas en el combate contra el narcotráfico, el terrorismo o el crimen organizado. Desmilitarizar la lucha contra el narcotráfico y diferenciar claramente los roles de las fuerzas armadas y de las fuerzas policiales, sigue siendo un tema fundamental de la agenda de seguridad. No obstante, el cumplimiento de este objetivo en las actuales circunstancias en el que el continente ha asumido compromisos ineludibles en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, y en virtud de que no es posible hacer una división absoluta entre el narcotráfico y el financiamiento de actos terroristas, parece evidenciar que las fuerzas armadas se verán más involucradas que nunca en las acciones que se lleven a cabo en la lucha contra estos delitos.

El Ecuador en el marco de su política exterior debe insistir frente a los Estados Unidos en la adopción de políticas de control de la demanda, y en la aplicación del principio de corresponsabilidad en esta lucha. En torno a ello, es posible liderar una iniciativa regional que promueva planes y programas específicos en el país consumidor y en los países productores.

Intereses frente al Perú

Luego de la firma de la paz con el Perú, las relaciones entre ambos países han tenido avances muy importantes como resultado de la ejecución de los acuerdos en distintas materias y de un efectivo proceso de integración registrado en los ámbitos económico, político, empresarial, de salud, de educación y de interrelación de las sociedades civiles, especialmente en la zona fronteriza. Quizás por esta razón la ejecución del Acuerdo sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad ha sido un tema cuyo tratamiento e implementación no tuvo el carácter imperativo de los otros aspectos considerados en los Acuerdos de Paz.

Para el Ecuador, no obstante, sigue siendo de gran importancia impulsar el funcionamiento efectivo de la Comisión Binacional de Medidas de Confianza Mutua y Seguridad, como estrategia para fortalecer la relación bilateral y profundizar la cooperación; la contribución de esta materia va más allá de alcanzar acuerdos específicos a nivel gubernamental: se enfoca en el diseño de medidas de confianza que trasciendan el ámbito militar y faciliten la comprensión entre las sociedades de ambos pueblos y la reflexión académica, política y militar sobre los temas de seguridad y confianza como fundamentales para el progreso.¹⁹ Paralelamente, el mecanismo bilateral de Medidas de Confianza, creado durante el proceso de paz, ha mantenido un clima de distensión y amistad adecuado para apoyar el proceso de ejecución de los Acuerdos de Paz.

Este mecanismo ha promovido la adopción de medidas de fomento de la confianza destinadas a evitar incidentes y a estrechar lazos de amistad entre las fuerzas armadas y policiales de ambos países. El desarrollo de actividades de apoyo mutuo en caso de epidemias, catástrofes o accidentes; el otorgamiento de facilidades a naves y aeronaves en situación de emergencia; el intercambio de información amplia y antelada sobre ejercicios de campaña y/o de tiro, así como sobrevuelos de reconocimiento y abastecimiento, han sido entre otras las medidas más comúnmente aplicadas. Más allá de aquellas de 1° generación, la intención ha sido la de promover las medidas de 2° y 3° generación que impulsen ejercicios conjuntos de combate aéreo, terrestre y naval; unidades de combate binacionales con mandos alternos para misiones específicas; acantonamiento de fuerzas armadas de un país en territorio de otro para fines de entrenamiento y ejercicios, etc.

Durante la visita de Estado del Presidente del Perú, Alejandro Toledo, los presidentes de Ecuador y Perú suscribieron una declaración conjunta cuyo contenido recoge importantes decisiones sobre las relaciones bilaterales y la agenda internacional, entre las cuales está el tema de los gastos militares. La iniciativa de avanzar hacia una homologación y disminución de gastos militares con la finalidad de atender los requerimientos de las nuevas prioridades de la seguridad y los programas de desarrollo económico y social, es

19 La primera reunión de la Comisión Binacional Ecuatoriano-Peruana de MCMS se efectuó el 24 de agosto de 1999. Se constituyeron las secretarías ejecutivas y se presentó el anteproyecto de reglamento para su funcionamiento.

compartida por ambos gobiernos; en este sentido, coincidieron en otorgar a los compromisos adquiridos la prioridad necesaria para que la Comisión Binacional de Medidas de Confianza Mutua y Seguridad analice estos temas. Conforme este mandato la Comisión se reuniría el 21 de enero de 2002.

Otro tema que ha merecido especial importancia ha sido la conclusión del proceso de desminado de la frontera sur. Para ello se creó el Centro de Desminado del Ecuador (CENDESMI), a cuyo cargo estaba el examen del proceso de desminado en el país y la definición de las labores a ejecutar con miras a la participación del Ecuador en la Tercera reunión de estados parte de la Convención de Ottawa, que se efectuaría en septiembre de 2001.

Por iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, la OEA elaboró un acuerdo marco de cooperación para el desminado en nuestro país; mediante este acuerdo se canaliza una parte muy importante de la cooperación internacional a estas labores. El monto asciende a 4'624.700 millones de dólares destinados a la adquisición de equipos de detección de minas, protección personal y demás implementos para la remoción de minas. Este instrumento permite continuar ampliando la asistencia internacional en esta materia y que los países cooperantes, en el marco de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA, puedan hacerlo a través de un sistema fácil y transparente.

De conformidad con los compromisos asumidos en la “Convención sobre la Prohibición del Uso, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Anti-personal y sobre su Destrucción”, el Ecuador ha trabajado en el desminado general a lo largo de su frontera terrestre con el Perú. Actualmente, el desminado se lleva a cabo en las provincias de El Oro y de Morona Santiago, en donde se han levantado y destruido un total de 4.131 minas antipersonal y 23 minas antiataque.²⁰

Además, de conformidad con el compromiso adquirido por el Ecuador de destruir todas las existencias de minas antipersonales de sus arsenales, se llevó a cabo el proceso de destrucción entre el 10 de agosto y el 11 de septiembre de 2001 con la presencia de observadores internacionales, representantes de la sociedad civil, y autoridades civiles y militares. En este período el Ecuador destruyó 154.344 minas antipersonales almacenadas y culminó exitosamente dicho proceso, cumpliendo con el denominado “Desa-

20 Fuente: Dirección General de Soberanía Territorial del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2001

fío de Managua”, es decir, llegar a la tercera reunión de los estados parte de la Convención de Ottawa, libre de minas antipersonales.²¹

El cumplimiento de otros temas considerados esenciales en el marco de la seguridad y la confianza entre ambos países, como son la ejecución de los acuerdos de acceso a Tiwintza y de los ejes viales de acceso al Amazonas y de interconexión binacional, han seguido un camino difícil, por no falta de voluntad política, sino por las graves circunstancias económicas que han atravesado los dos países, especialmente el Ecuador, a raíz de su crisis financiera de 1999. No obstante, las entidades responsables siguen trabajando y procurando el cumplimiento de los plazos previstos en los Acuerdos de Paz.

Propuesta para una agenda de política exterior frente a la seguridad nacional

Para la propuesta de una agenda de política exterior en materia de seguridad, se planteó la realización de un taller que convocara a actores relevantes de la esfera política, los ámbitos académico, militar y policial, y de la sociedad civil, que discutieran sobre un proyecto de agenda y procedieran a establecer una jerarquía de los temas allí contenidos. La convocatoria tuvo un carácter incluyente, es decir, procuró integrar a académicos, políticos, militares, comunicadores y activistas de todas las regiones del país y, especialmente, a aquéllos para quienes el tema de la seguridad resulta más sensible y genera frecuentes confrontaciones con el sector oficial, a fin de enriquecer la determinación de la agenda.

El presente acápite recoge la discusión de los participantes en torno al proyecto de agenda presentado²² y busca incorporar las apreciaciones y perspectivas de los actores de la realidad nacional en un tema altamente sensi-

21 La Tercera reunión de estados parte de la “Convención sobre la prohibición del uso, almacenamiento, producción, y transferencia de minas antipersonales y su destrucción” se llevó a cabo en Managua, entre el 18 y 21 de septiembre del 2001. Durante la reunión, el Ecuador mereció el reconocimiento de varias organizaciones internacionales, entre ellas, la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas (ICBL), y de las delegaciones de países cooperantes.

22 El documento de trabajo que contiene la propuesta de agenda fue realizado por la autora de este artículo para el Taller sobre Seguridad Nacional, efectuado en la “Villa San Francisco”, el 8 de junio de 2001

ble y que ha permanecido casi exclusivamente relegado al ámbito militar.

El documento de trabajo presentado para su discusión durante el referido taller planteó cuatro temas prioritarios en la agenda de política exterior: temas frente al conflicto de Colombia, intereses frente al Perú y Estados Unidos, y seguridad hemisférica.²³ Sobre esta base, los participantes expusieron sus criterios respecto a lo que se espera de una política exterior, establecida como política de Estado, que garantice continuidad, transparencia y eficacia.

En ese sentido, consideraron indispensable propiciar la elaboración de un diagnóstico de la seguridad en el Ecuador, que más allá de las percepciones políticas, permita contar con información acerca de las amenazas y vulnerabilidades del país en esta materia y acerca de las fuentes reales de la seguridad. Únicamente a partir de una acción de este tipo, podrá definirse con claridad una política exterior que afronte el tema de acuerdo a requeri-

23 Temas frente al conflicto de Colombia

Es interés ecuatoriano

- La ausencia de violencia política en Colombia.
- La ausencia de violencia en sus zonas fronterizas.
- Evitar la contaminación a su sociedad del conflicto colombiano y sus efectos.
- Controlar efectivamente la frontera norte en cuanto se refiere al influjo de la subversión, el paramilitarismo, la presencia de fuerzas militares extranjeras y del narcotráfico.
- Evitar el involucramiento y un papel protagónico en políticas de regionalización del conflicto colombiano,
- Fortalecer las fuerzas militares y policiales en la frontera norte.
- Impulsar el desarrollo de las zonas fronterizas a través de programas y proyectos que aborden temas tales como: tráfico ilícito de estupefacientes, migraciones temporales, reordenamiento de asentamientos humanos, infraestructura de servicios básicos y de saneamiento, asuntos petroleros, pesca artesanal, puentes, asuntos mineros, energéticos y medio ambiente y fronteras.
- Incorporación de las poblaciones indígenas y campesinas.
- Solicitar a Colombia la correspondiente planificación y control en la fumigación de plantaciones de coca ubicadas en la frontera sur, para mitigar el impacto de los flujos de desplazados hacia el Ecuador y los daños sobre el ambiente producto de la contaminación transfronteriza.

Temas frente al Perú

- Ejecutar el Acuerdo sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad, y promover el establecimiento de la Comisión Binacional sobre el tema.
- Promover la adopción de medidas de fomento de la confianza más allá de aquellas de 1° generación, hasta las de 2° y 3° generación que impulsen ejercicios conjuntos de combate aéreo, terrestre y naval; unidades de combate binacionales con mandos alternos para misiones específicas; acantonamiento de Fuerzas Armadas de un país en territorio de otro para fines de entrenamiento y ejercicios, etc.
- Terminar el proceso de desminado de la frontera sur.
- Concluir la ejecución de los acuerdos de acceso de Tiwintza y de ejes viales para acceso al Amazonas.

mientos más precisos. A pesar de que cualquier política de seguridad estará referida a los intereses de la potencia hegemónica en la región, es necesario procurar definirla en función de una evaluación propia, no siempre coincidente con la de este tercero.

Seguridad nacional

La propuesta en esta materia se dirige a revisar la normativa de la seguridad nacional, promoviendo la reflexión de todos los círculos académicos, civiles y militares; incorporando los nuevos conceptos de seguridad e identificando las amenazas internas y externas que el país enfrenta y enfrentará durante los próximos 10 años. La agenda se establecería de la siguiente manera. El Ecuador debería:

Temas frente a Estados Unidos

- *Colombia.*
 - . Corresponsabilizar a los Estados Unidos en la prevención y mitigación de los efectos del Plan Colombia en territorio ecuatoriano.
 - . Mantener la autonomía de la política exterior y de defensa frente al conflicto colombiano: evitar una regionalización negativa del conflicto.
- *Narcotráfico*
 - . Desnarcotizar la agenda
 - . Demandar la adopción de políticas de control de la demanda.
 - . Desmilitarizar la lucha contra el narcotráfico.
 - . Mantener niveles de autonomía en la política anti-narcóticos.
 - . Evitar y mitigar efectos sociales negativos sobre la población en la lucha anti-drogas.
 - . Concertar de una política regional de lucha contra el narcotráfico.
- *Democracia*
 - . Evitar injerencia de Estados Unidos en el proceso político ecuatoriano.
- *Crimen Organizado*
 - . Mantener el control del crimen organizado.
- *Recursos Naturales*
 - . Mantener control sobre los recursos naturales ecuatorianos.
 - . Evitar degradación ambiental, producto de procesos económicos de las potencias en la región.
 - . Mantener control sobre recursos genéticos, especialmente en zonas alta diversidad.
- *Seguridad Hemisférica*
 - . Impulsar la construcción de un nuevo régimen interamericano de defensa que sustituya al TIAR con reglas y procedimientos que eviten la arbitrariedad en el manejo de los temas de seguridad.
 - . Procurar que la redefinición de las agendas de seguridad y de los roles militares no afecten a la misión constitucional de las FFAA, separando nítidamente las funciones militares de las policiales, que no pueden confundirse a riesgo de implicar a las FFAA en actividades que no son propias.
 - . Promover un nuevo concepto de *seguridad cooperativa* para temas transnacionales que no afecten al territorio y a la soberanía, que apunte a la adopción de un sistema basado en la acción y coopera-

- Contar con un diagnóstico de seguridad que le permita identificar sus principales amenazas y establecer en qué consisten. Asimismo, deberá identificar sus fortalezas.
- Vincular seguridad externa e interna; y nacional e internacional o regional.
- No dejar de lado el concepto de seguridad nacional y colectiva por priorizar la seguridad individual.
- Promocionar la legislación de protección colectiva interna.
- Posibilitar la estandarización de la normativa en la región.
- Actualizar la normativa de acuerdo con la evolución del concepto de frontera.
- Considerar que seguridad es un concepto amplio y no puede separarse en seguridad interna y externa.
- Identificar las amenazas internas: desequilibrio económico y social; inestabilidad política.
- Redefinir la Ley de Seguridad Nacional: seguridad del individuo y seguridad jurídica.
- Política de seguridad proactiva que proponga políticas que garanticen la seguridad jurídica, económica y social.

Relaciones con Colombia

Por otra parte, el foro coincidió en que el tema tope de la agenda ecuatoriana en materia de seguridad es el conflicto colombiano y sus consecuencias para el Ecuador. Al respecto, se hace imperativo que el gobierno defina claramente una política frente al conflicto: primero, frente al gobierno colom-

ción multilateral, la confianza y transparencia.

- Promover políticas gubernamentales de defensa regional, en torno a temas como: preparación técnica y militar, desarrollo tecnológico y científico en el ámbito de la defensa, lucha contra el narcotráfico y la delincuencia, supervisión de áreas marítimas, cuestiones ecológicas regionales, protección de recursos pesqueros, misiones de paz y humanitarias, atención a las poblaciones en situaciones de desastre, etc.
- Promover políticas de desminado, registro de armas y control de gastos de defensa.
- Impulsar iniciativas como el catastro de las potencialidades de cooperación que exploten vínculos posibles en áreas como educación, desarrollo, economía de defensa, ingeniería militar y operaciones de paz.
- Fomentar el establecimiento de instancias permanentes de diálogo que den valor agregado a las relaciones y que promuevan agendas coordinadas y de largo plazo.

biano y su accionar con respecto al proceso de paz y el Plan Colombia; segundo, frente a los Estados Unidos y su corresponsabilidad en la aplicación de dicho Plan y la dotación de recursos para enfrentar los efectos del mismo en los países fronterizos, y tercero, respecto de respaldar una iniciativa regional y/o andina que rechace una posible intervención armada en territorio colombiano. La agenda con este país se definió en el siguiente sentido:

- Respetar el tema de la no injerencia en asuntos internos de otro Estado, respecto al tema de Colombia.
- Exigir al gobierno colombiano la reparación por los actos de política interna que afectan al Ecuador y por los efectos de la adjudicación de territorios a los movimientos armados en la frontera con el Ecuador.
- Plantear al gobierno colombiano la presencia y control de su ejército en la frontera con el Ecuador.
- Apoyar al gobierno colombiano en el proceso de paz.
- Mantener una posición de no involucramiento en el conflicto colombiano y en posibles acciones de regionalización del mismo.
- Proponer una intervención proactiva.
- Establecer políticas de plan de seguridad para el desarrollo de la frontera Norte.
- Reforzar la capacidad operativa de la fuerza pública en la frontera norte.
- Buscar cooperación y financiamiento internacional tanto para el campo militar, como para la inversión social.
- Fortalecer las comisiones de vecindad.
- Robustecer la integración fronteriza.
- Mejorar nuestra asociación regional para potenciar la capacidad negociadora de la región.

Derechos Humanos

Un tema que fue considerado de especial interés para todos los participantes fue el de los derechos humanos y, fundamentalmente, en lo referido al conflicto colombiano. Al respecto, se plantea el reto para el gobierno ecuatoriano de afrontar por un lado, lo relativo a refugiados y desplazados y a sus derechos laborales de conformidad con los compromisos internaciona-

les asumidos por el Ecuador; en este sentido, se enfatizó en la necesidad de planificar políticas de largo plazo ante la posibilidad del agravamiento del conflicto y el consiguiente flujo masivo de colombianos hacia nuestro país.

Por otro lado, las acciones que pueda llevar adelante el Gobierno nacional con respecto a la situación de los habitantes de la región fronteriza, frente a la necesidad de dotación de servicios básicos e infraestructura, y de condiciones aceptables de vida frente a la difícil situación económica que los aqueja y a la presencia de refugiados en la zona. Por ello, se hace necesario que el Plan de Desarrollo de la Frontera Norte se fortalezca y se extienda por un plazo mayor al proyectado. La agenda en este tema, plantea tres temas centrales:

- Establecer políticas claras con respecto a refugiados y desplazados.
- Definir el tratamiento de refugiados y derechos laborales.
- Abordar la seguridad desde la perspectiva del desarrollo humano: eliminar la pobreza y respetar el medio ambiente.

Relaciones con Estados Unidos

Con respecto a Estados Unidos, se planteó, igualmente como tema central, la definición de políticas con respecto al conflicto colombiano, por un lado, y por otro la necesidad de mantener políticas proactivas frente al tema narcotráfico.

- Promover una acción regional conjunta para la paz en Colombia
- Desmilitarizar el tema de la seguridad, mantener la seguridad cultural
- Plantear el tema de seguridad en el contexto de la CAN
- Definir una política de información a la ciudadanía
- Tratar el tema del narcotráfico tanto desde la oferta, como desde la demanda, enfatizando la corresponsabilidad de los estados.

Relaciones con Perú

El tema de las relaciones con el Perú ha superado el nivel de desconfianza

para pasar a otro en donde ha prevalecido la integración. En este sentido, existió un consenso en cuanto a la necesidad de proseguir con la ejecución de los Acuerdos de Paz, impulsar el desarrollo de la infraestructura vial y fortalecer los mecanismos de integración a nivel civil y militar.

- Ejecución efectiva de todos los Acuerdos de Paz de 1998.
- Vía de acceso a Tiwintza.
- Vías de acceso al Amazonas.
- Desarrollo de los centros de comercio y navegación.
- Continuidad en los actuales programas de desminado.

Seguridad hemisférica

En relación con el tema de la seguridad hemisférica los participantes coincidieron con el hecho de que es necesario propiciar la reforma del sistema interamericano, especialmente en cuanto se refiere al TIAR y las nuevas concepciones de la seguridad colectiva. Especial interés se evidenció en que el Ecuador apoye la definición de un concepto amplio de la seguridad que vaya más allá de las amenazas tradicionales, incorpore los nuevos riesgos a la seguridad regional y abarque las visiones de la seguridad humana.

- Reestructurar, ampliar y fortalecer los conceptos de seguridad
- Revisar el TIAR y otros instrumentos latinoamericanos para adaptarlos a la época y los nuevos desafíos políticos, económicos, militares y medioambientales

Asumiendo las nuevas concepciones de la seguridad, existió un criterio unívoco con respecto a que la definición, manejo y proyección de las políticas exteriores y de defensa en esta materia deben considerar como eje transversal la lucha contra la pobreza. Enfrentar este problema, puede significar la diferencia entre estabilidad y caos, entre descontento y gobernabilidad, entre desarrollo y atraso, todos estos elementos inherentes a la seguridad.

Bibliografía consultada

Aguilera, Gabriel

- 1996 “Relaciones Cívico-Militares en América Latina”, en *Fuerzas Armadas, Desarrollo y Democracia*, ILDIS-CELA-AB-YA-YALA, Quito

Aguirre, Mariano

- 2000 *El debate sobre la seguridad en la globalización, Fuerzas Armadas y Sociedad* No. 15, FLACSO- Chile, Santiago.

Agüero, Felipe

- 1999 “Las Fuerzas Armadas en una época de transición: perspectivas para el afianzamiento de la democracia en América latina”, en Ruth Diamint, *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Nuevo Hacer, Buenos Aires.

Beltrán, Virgilio

- 1994 *Buscando nuevos roles para los ejércitos de América Latina*, Buenos Aires.

Bonilla, Adrián

- 1998 “Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos: entre el sobresalto y la rutina”, en Andrés Franco, *Estados Unidos y los países andinos 1993-1997: poder y desintegración*, CEJA, Bogotá.
- 1999 “Fuerza, conflicto, negociación: proceso político entre Ecuador y Perú”, en Adrián Bonilla, ed. *Ecuador-Perú, Horizontes de la negociación y el conflicto*, FLACSO-Ecuador, Quito.

Borja, Rodrigo

- 1994 “América Latina en el nuevo orden internacional”, en Rols, Hengstemberg, Kohut, Lauth, Sandner, Sangmeister, *Cambio de paradigmas en América Latina: nuevos impulsos, nuevos temores*, Nueva Sociedad, Caracas.

Bustamante, Fernando

- 1996 “La cuestión de las Medidas de Confianza Mutua en el contexto de la sub-región andina”, en *Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua*, FLACSO- Chile, Santiago.

Buzan, Barry

1991 *People, States and Fear*, Lynne Rienner Publishers, Colorado.

Cabrera Gaete, Pablo

1996 “Por un nuevo clima de confianza en las Américas”, en Francisco Rojas, *Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua*, FLACSO-Chile, Santiago

Clinton, William

1995 *Estrategia de Seguridad Nacional de Comprometimiento y Expansión*, The White House, Washington DC.

Cope, John

1996 “Una visión de Estados Unidos del balance estratégico en las Américas”, en Francisco Rojas, *Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua*, FLACSO-Chile, Santiago.

Cordovez, Diego

2001 “La Política Exterior de George Bush”, *Comentario Internacional*, No. 2, Centro Andino de Estudios Internacionales, Quito.

Cumbres de las Américas

1998 Plan de Acción, Primera Cumbre de las Américas, Miami, 11 de diciembre de 1994, en Francisco Rojas, *Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, FLACSO-Chile, Santiago.

De la Lama, Jorge

1998 *La seguridad hemisférica a fin de siglo: El nuevo concepto de Seguridad Hemisférica Cooperativa*, FLACSO-Chile, Santiago

Departamento de Defensa

Oficina de Asuntos de Seguridad Internacionales

1995 *Estrategia de Seguridad de los Estados Unidos para las Américas*, US Government Printing Office, Washington DC.

Domínguez, Jorge

1998a *Seguridad Internacional, Paz y Democracia en el Cono Sur*, FLACSO-Chile, Santiago.

1998b “¿Por qué América Latina puede extrañar pronto la guerra fría?: Estados Unidos y el futuro de las relaciones interamericanas de seguridad”, en J. Domínguez, *Seguridad, Paz y Democracia en el Cono Sur*, FLACSO-Chile, Santiago.

Donadio, Marcela

- 2000 “Las opciones de la seguridad estratégica para los países del Cono Sur, Fuerzas Armadas y Sociedad”, No. 15, FLACSO-Chile, Santiago.

Fontana, Andrés

- 2000 SER en el 2000: Disponible en www.SER2000.org.er

García, Bertha

- 1996 “Fuerzas Armadas, soberanía y seguridad nacional en el Ecuador”, en *Fuerzas Armadas, Desarrollo y Democracia*, ILDIS-CELA-ABYA-YALA, Quito
- 1998 “Reflexiones sobre las Fuerzas Armadas Ecuatorianas hacia el siglo XXI”, en *Estrategias Civil – Militares para el Ecuador del siglo XXI*, PUCE-American University Washington, Quito.

Gil Calvo, Enrique

- 2001 “Hacia el choque de culturas”, *Diario El País*, miércoles 12 de septiembre 2001, Madrid.

Haynes, Kenneth

- 1996 “Balance estratégico y el desarrollo sustentable en las Américas: dos instituciones de fomento”, en Francisco Rojas, *Medidas de Confianza Mutua: Verificación*, FLACSO-Chile, Santiago.

Instituto de Altos Estudios Nacionales

- 2001 *Doctrina para el Desarrollo y la Seguridad Nacionales 2000-2001*

Jaramillo, Isabel

- 2000 “Estados Unidos y el hemisferio occidental: Los temas de la Agenda de Seguridad”, en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 15, No. 3, FLACSO-Chile, Santiago.

Jarrín, Oswaldo

- 2001 *Temas de Seguridad y Desarrollo*, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito.

Job, Brian

- 1992 *The insecurity Dilema: National, Regime and States Securities in Third World*, Lynne Reiner Publishers, Colorado.

- Julio, Humberto
2000 “¿Hacia nuevos esquemas de seguridad?”, *Revista Política y Estrategia* No. 81, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago.
- López, Ernesto
2000 “¿Un sistema subregional de seguridad?”, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 15, No. 4, FLACSO-Chile, Santiago.
- Lowenthal, Abraham
1994 *América Latina y los Estados Unidos en un nuevo mundo*, Westiew Press, Boulder, Colorado.
- Moller, Bjorn
2000 “Seguridad Nacional, Societal y Humana”, en *Fuerzas Armadas y Sociedad* No. 15, FLACSO-Chile, Santiago.
- Moncayo, Paco
1996 *Ecuador y la seguridad hemisférica*, entrevista efectuada por Francisco Rojas, 26 de marzo de 1996, Quito.
- Navarro Meza, Miguel
2000 “El papel de Estados Unidos en materias de Seguridad Regional”, en *Revista Política y Estrategia*, No. 81, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago.
- O’Leary, John
2000 “El papel de Estados Unidos en Latinoamérica en materias de seguridad regional”, *Revista Política y Estrategia* No. 81, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago.
- Ottone, Ernesto
1992 “¿Un futuro democrático para América del Sur?”, en Contreras Carlos, *América del Sur hacia el 2000*, PROFAL, Comisión Sudamericana de Paz, Nueva Sociedad, Caracas.
- Peña, María
2001 “Relaciones con la región pasan a segundo plano”, *El Nuevo Herald*, 19 de octubre de 2001, Miami.
- Pertierra, José
2001 “América Latina y el Terrorismo”, *La Nación*, 1 de noviembre de 2001.

Pion Berlin, David

- 1996 “Autonomía Militar y Democracias Emergentes”, en Ernesto López y David Pion Berlin, *Democracia y Cuestión Militar*, Universidad de Quilmes, Buenos Aires.

Rice, Condoleeza

- 2000 “Promoting the national interest”, *Foreign Affairs*, volumen 79, No. 1, Nueva York.

Rockwell y Moss

- 1990 “La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación”, en Aguayo y Bagley, *En Busca de la Seguridad Perdida*, Siglo XX Editores, México.

Rodríguez, Ricardo

- 1996 “El impacto de la revitalización del sistema interamericano en la seguridad regional”, en Francisco Rojas, *Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua*, FLACSO-Chile, Santiago.

Rojas, Francisco

- 1996a “Medidas de Confianza Mutua y Balance Estratégico: un vínculo hacia la distensión y la estabilidad”, en *Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua*, FLACSO-Chile, Santiago.
- 1996b “La verificación como herramienta determinante en la construcción de la confianza”, en Francisco Rojas, *Medidas de Confianza Mutua: Verificación*, FLACSO-Chile, Santiago.
- 1998 “La necesidad de institucionalización hemisférica en materias de seguridad y defensa”, en Bertha García, *Estrategias Civil-Militares para el Ecuador del siglo XXI*, PUCE-American University Washington, Quito.
- 1999a “La crisis Ecuador-Perú: un desafío a la seguridad hemisférica”, en Adrián Bonilla, *Ecuador – Perú Horizontes de la negociación y el conflicto*, FLACSO-Ecuador, Quito.
- 1999b *Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas*, FLACSO-Chile y W. Wilson Center, Nueva Sociedad, Caracas.

- Sánchez, Juan Carlos
2001 Documento de discusión para el Taller sobre relaciones bilaterales Ecuador-Colombia, organizado por FLACSO-Ecuador y la Academia Diplomática, Quito.
- Saint Pierre, Héctor y Suzeley, Kalil
1999 *Defensa Nacional y Seguridad Pública: Las Fuerzas Armadas brasileñas frente a los desafíos del siglo XXI*. Doc. Núcleo de Estudios Estratégicos (NEE-UNICAMP), Brasil.
- Shalikashvili, John
1995 *Estrategia Militar Nacional de los Estados Unidos de América*, US Government Printing Office, Washington DC.
- Somavía, Juan e Insulza, José Miguel
1990 *Seguridad Democrática Regional, Una Concepción alternativa*, Comisión Sudamericana de Paz, Nueva Sociedad, Caracas.
- Toro, Juan; Toro, Agustín y Fuschlocher, Luz
1999 “La Seguridad Hemisférica en los escenarios de la Posguerra Fría”, *Revista Política y Estrategia* No. 77, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago.
- Touraine, Alain
2001 “La Hegemonía de EEUU y la guerra islamista”, *Diario El País*, jueves 13 de septiembre 2001, Madrid.
- Vickers, George
1994 “América Latina y Estados Unidos”, en Rols, Hengstemberg, Kohut, Lauth, Sandner, Sangmeister, *Cambio de paradigmas en América Latina: nuevos impulsos, nuevos temores*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Vogt, Wolfgang
1992 *Warless or Armyless Society?*, Forum International, Munich.
- Waltz, Kenneth
1998 *Teoría de la Política Internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Zoellick, Robert
2000 “A republican foreign policy”, *Foreign Affairs*, volumen 79, No. 1, Nueva York.

Otras Fuentes

Constitución Política de la República del Ecuador

Declaración de Santiago sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, aprobada en la Conferencia Regional del 10 de noviembre de 1995, Santiago de Chile, 1995.

Ley de Seguridad Nacional, julio 1979, Quito.

Plan de Gobierno 2000-2003, agosto. Presidencia Constitucional del Dr. Gustavo Noboa Bejarano, Oficina de Planificación-ODEPLAN, 2000

Resolución CS/TIAR/RES.1/01. Órgano de Consulta del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca-TIAR, 2001.

Resolución No. 1373 sobre la lucha contra el terrorismo, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2001.

Resolución RC.23/RES.1/01 “Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo” de la XXIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA. Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, 2001

Notas sobre autores

Katalina Barreiro

Doctora en Jurisprudencia por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Maestría en Ciencias Sociales con Mención en Relaciones Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO Sede Ecuador.

Funcionaria del Servicio Exterior Ecuatoriano.

Profesora de la asignatura Seguridad Internacional en la Universidad San Francisco de Quito y de la asignatura Organismos Internacionales en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Adrián Bonilla

Subdirector Académico de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador. Doctor en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami. Diploma Superior en Ciencias Políticas por la FLACSO, Sede Ecuador. Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Central del Ecuador. Autor de varios libros y de numerosos artículos en publicaciones académicas internacionales.

José Antonio Carranza

Doctor en Jurisprudencia por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Maestría en Ciencias Sociales con Mención en Relaciones Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO Sede Ecuador.

Funcionario del Servicio Exterior Ecuatoriano.

Verónica Gómez

Licenciada en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Central del Ecuador.

Maestría en Ciencias Sociales con Mención en Relaciones Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO Sede Ecuador.

Funcionaria del Servicio Exterior Ecuatoriano.

Marcelo Núñez

Doctor en Jurisprudencia por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Maestría en Ciencias Sociales con Mención en Relaciones Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO Sede Ecuador.

Funcionario del Servicio Exterior Ecuatoriano.

Marco Ponce

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Central del Ecuador
Maestría en Ciencias Sociales con Mención en Relaciones Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO Sede Ecuador.
Funcionario del Servicio Exterior Ecuatoriano.

José Eduardo Proaño

B. A. en Administración de Empresas por la Universidad San Francisco de Quito.
Maestría en Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador.
Funcionario del Servicio Exterior Ecuatoriano.

Juan Carlos Sánchez

Licenciado en Sociología y Ciencias Políticas por la Universidad Católica del Ecuador.
Maestría en Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador.
Funcionario del Servicio Exterior Ecuatoriano.

Alfonso Segovia

Licenciado en Ciencias Públicas y Sociales por la Universidad Central del Ecuador.
Licenciado en Comercio Exterior e Integración por la Universidad Tecnológica Equinoccial.
Doctor en Jurisprudencia y Abogado por la Universidad Central del Ecuador.
Maestría en Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador.
Funcionario del Servicio Exterior Ecuatoriano.

Este Libro se terminó de
imprimir en octubre de
2002 en la imprenta
Rispergraf. Quito, Ecuador