

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS  
SOCIALES**

**MAESTRIA EN CIENCIAS POLITICAS.**

**“LA TOMA DE DECISIONES EN SEGURIDAD  
NACIONAL: CASO CONVENIO BASE DE MANTA BAJO  
LOS MODELOS TEORICOS”**

**MONICA SANCHEZ IZQUIERDO**

Septiembre, 2009.

## **INDICE GENERAL**

<b>I.</b>	<b>INTRODUCCION .....</b>	<b>i-iii</b>
<b>II.</b>	<b>CAPITULO I.</b>	
	<b>i) Antecedentes y marco teórico.....</b>	<b>1</b>
	<b>ii) Contextualización del Caso sobre la Concesión de la Base de Manta para Operaciones de Control y Monitoreo del Narcotráfico. Los principales Convenios internacionales .....</b>	<b>7</b>
<b>III.</b>	<b>CAPITULO II.</b>	
	<b>Estructura Institucional en donde se toma la decisión sobre Seguridad Nacional en el Ecuador. Instancias administrativas, de discusión política, de ejecución y de rendición de cuentas. ....</b>	<b>19</b>
<b>IV.</b>	<b>CAPITULO III</b>	
	<b>Condicionamientos y estímulos del Orden Internacional y del Sistema Político para el tratamiento del tema. ....</b>	<b>27</b>
<b>V.</b>	<b>CAPITULO IV</b>	
	<b>Análisis comparativo de la situación de Estados Unidos con respecto a la toma de decisiones.....</b>	<b>31</b>
<b>VI.</b>	<b>CAPITULO V</b>	
	<b>Base de Manta a través de los Modelos Teóricos de Hermann, Allison y Hey.....</b>	<b>35</b>

<b>i MARGARET HERMANN: Unidades de decisión. ....</b>	<b>37</b>
<b>ii GRAHAM ALLISON: Modelo Actor Racional, Modelo Proceso Organizacional, y Modelo Burocrático. ....</b>	<b>41</b>
<b>iii JEANNE HEY: Teorías de bloques estructurales en la toma de decisiones de Latinoamerica.....</b>	<b>56</b>
<b>VII. CONCLUSIONES .....</b>	<b>65</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>69</b>

## INTRODUCCION

*El Ecuador está inmerso en una realidad internacional cambiante; participa y se relaciona activamente con otros países y grupos de países. Esta participación y relación se concreta formalmente, en el ámbito legal, a través de la negociación y suscripción de instrumentos internacionales.*

*Los Estados adquieren compromisos mediante la negociación, suscripción y ratificación de tratados, convenios o pactos, que genéricamente se conocen como instrumentos internacionales. Los efectos de éstos se pueden materializar dentro de un país o en el área internacional.*

*En este proceso de compromisos debe existir una estructura dada para la toma de decisiones que de alguna manera regule los procesos y legitime el resultado a fin de poder implementarlo de acuerdo a los marcos jurídicos nacionales y a los intereses de seguridad interna, regional y hemisférica.*

*En 1998 se comienza un proceso de negociación bilateral con los Estados Unidos de América, el mismo que fue enmarcado en un marco internacional multilateral, mediante el cual se plantea la posibilidad de que el Ecuador a través de permitir utilizar los servicios de la Base Aérea Militar de Manta, colabore con la interdicción y el control del narcotráfico en la Región.*

*Bajo este marco, mi tesis intentará enfocar el proceso de la toma de decisiones en materia de seguridad nacional a través del estudio de tres autores y sus modelos teóricos tomando como ejemplo la manera en la cual se tomaron decisiones en 1999 sobre la concesión a militares norteamericanos para utilizar las facilidades de la Base de Manta para sus operaciones antidrogas.*

*¿Cómo se estructuran tales caminos de toma de decisión en el Ecuador? ¿De qué manera se puede promover su eficacia y eficiente aplicación de los resultados de dichos acuerdos? ¿Cuándo se trata de seguridad nacional como se puede promover un mejor sistema y estructura nacional para la toma de decisiones? ¿En que se deben basar las decisiones? ¿Quién responde finalmente por tal decisión? Estas cuestiones han motivado la preparación de la presente tesis y el enfoque metodológico para desarrollarla.*

*He dividido mi trabajo en varias secciones a fin de tener en claro todos los elementos necesarios para el análisis. Así el Capítulo I lo he destinado a establecer los antecedentes, una pequeña introducción al marco teórico y la contextualización en la cual el Acuerdo sobre la Base de Manta fue aprobado por el Ecuador.*

*El Capítulo II está reservado para el estudio de la estructura institucional existente en el momento en el cual se toma la decisión sobre Seguridad Nacional en el Ecuador, al respecto me referiré a las instancias administrativas, de discusión política, de ejecución y de rendición de cuenta.*

*El capítulo III por otro lado enfoca la importancia de los factores externos que llevaron a la toma de decisiones y los condicionamientos y estímulos del Orden Internacional y del Sistema Político para el tratamiento del tema por parte de las autoridades encargadas de dicha decisión.*

*El IV Capítulo intenta enfocarse en la realidad geopolítica y estratégica de los interlocutores y de la otra parte, por lo que he dedicado este capítulo en particular a un análisis sobre la estructura de toma de decisiones con la que cuenta los Estados Unidos y la diferencia no sólo de poder político y económico a la que nos enfrentamos en ese entonces sino a la manera organizada y estructurada que la otra parte contaba para dicha negociación.*

*Finalmente mi Capítulo V analiza el caso de la Base de Manta y su toma de decisión de acuerdo a los modelos presentados por tres autores mediante los cuales explican de manera teórica el proceso en la política internacional, tomando como base el sistema interno de cada Estado.*

*Debido justamente a este enfoque en nuestro análisis no esperamos que ninguno de los modelos teóricos se apliquen totalmente al caso del Ecuador, puesto que depende de la coyuntura política interna del momento, sin embargo estamos seguros que a través del análisis conceptual se puede encontrar un patrón de comportamiento en cuanto a como se toman decisiones en el ámbito de seguridad nacional.*

*Los modelos de Margaret Hermann, que centra su modelo en lo que llama las unidades de decisión en cuanto a política exterior y mira la toma de decisiones en cuanto a dichas unidades que las divide en tres tipos: el líder poderoso, cuyo peso político, diplomático y*

*de liderazgo puede controlar a toda la estructura del Estado; único grupo que se conforma de acuerdo a la coyuntura o el problema; y, la coalición de varios actores autónomos, representantes de varias estructuras ya sean gubernamentales, privadas pero que permite a cada uno tener la capacidad de decidir o de presionar por una u otra decisión.*

*Los modelos dados por Graham Allison, se basan en tres modelos, el de actor racional cuyo objetivo es explicar la conducta de los gobiernos al tomar decisiones a través de una política racional que elige una de las alternativas que busque la maximización de beneficios para quien toma la decisión; el modelo sobre proceso organizacional, el mismo que como su nombre lo dice establece patrones de conducta regulares de acuerdo a las estructuras funcionales que operan en un Estado cuyos intereses y dinámica pueden de alguna manera dirimir sobre las elecciones que se hagan, este modelo tiene su base en la burocracia de Max Weber; y, finalmente el tercer modelo, el burocrático, el mismo que se centra en los pactos que se den dentro de los juegos jerárquicos de poder interno, las decisiones son entonces un producto del tira y afloja de la política.*

*Los modelos de Jeanne Hey se centran en tres elementos claves para la toma de decisiones que enmarca la dependencia de un Estado con la potencia Estados Unidos, pro centro y país pequeño.*

*Para este trabajo, cuyo estudio se inició en el año 2003, no existe una bibliografía importante al respecto, esto además contribuyó a mi interés de adentrarme en el análisis de un tema que hasta la actualidad presenta tantas interrogantes y que ha sido un tema de análisis sobre la nueva relación bilateral con los Estados Unidos y así mismo con respecto a los acuerdos internacionales, regionales y subregionales sobre drogas y terrorismo en la actualidad.*

*Debido a la falta de fuentes bibliográficas mi trabajo se basó en entrevistas a algunos actores nacionales que fueron parte de la decisión, así como a miembros de la FAE, de ese entonces COSENA (Consejo Nacional de Seguridad), visitas a la Base de Manta, encuentros con funcionarios norteamericanos así como a diplomáticos de alto rango que estuvieron involucrados en las diferentes etapas. Así mismo me base en noticias aparecidas en los diarios nacionales y en los documentos que el Ministerio de Relaciones Exteriores conserva en sus archivos nacionales.*

## CAPITULO I

### **i) Antecedentes y Marco Teórico:**

Terminada la Guerra Fría a finales de los 80's el mundo cambió su visión acerca de los temas de seguridad nacional, la política estadounidense que emergió para América Latina y que tuvo como resultados gobiernos represivos transformaron a la Región.

En la era post Guerra Fría, la simplificación de los elementos políticos en las percepciones norteamericanas de los países dependientes se hizo mayor, ya que se combinaron instrumentos coercitivos y estrategia de contención. En América Latina los conflictos convencionales han disminuido su importancia dentro de las Agendas de política Exterior y por el contrario el nuevo enemigo ha sido creado en torno a la guerra contra las drogas y el terrorismo.

Tras los eventos del 11 de septiembre de 2001, el mundo se vio obligado a tomar nuevas medidas de seguridad sobre todo de seguridad hemisférica frente a nuevos temas como terrorismo y narcotráfico.

Así mismo el proceso globalizador continua marcando el ambiente geopolítico actual, obligando a los Estados a emprender procesos de modernización acelerada en todos los campos. Procesos que sin buscarlo siguen generando situaciones de conflicto en donde grandes segmentos de la población mundial no acceden a los beneficios de este fenómeno económico y van sumiéndose en la pobreza y desesperanza, constituyendo una fuente de potenciales conflictos.

Los problemas internos de los países de América del Sur por parte de grupos subversivos como la actual situación en Colombia han dividido este país y restado seguridad a toda la región en especial a Ecuador debido a las repercusiones en varios frentes en la frontera norte como son: desequilibrios políticos, jurídicos, económicos, sociales, militares, medioambientales, etc., en torno a los cuales es necesario identificar los factores de riesgo para la región y para el Estado ecuatoriano.

A nivel interno las políticas de los Gobiernos de turno marcan nuevos actores dentro del proceso político de toma de decisiones sobre seguridad nacional que repercute directamente al discurso que lleva el Ecuador como Estado soberano frente a procesos de seguridad hemisférica en marcos de cooperación como por ejemplo la Iniciativa Regional Andina propuesta por los Estados Unidos hace algunos años y de otros procesos que a partir de entonces se han llevado a cabo para el área andina dentro de su lucha antinarcóticos en la subregión.

En esa línea es importante para el Ecuador mantener una sola línea de acción que determine los verdaderos y nuevos intereses del país y que pueda coadyuvar a conseguir cooperación en los ámbitos político, militar, económico, medio ambiental y social que se requiere para reforzar la frontera norte, en especial las necesidades que ahora se ven exacerbadas por el proceso de refugio con la población más vulnerable.

La falta de recursos agrava aún más la precaria condición en la que viven poblaciones enteras en la zona norte del Ecuador y la violencia de la que son víctimas. Esto sin contar con los factores sociales generados por la cantidad de refugiados colombianos que ingresan a diario a nuestro país pidiendo ser acogidos tras ser perseguidos por grupos

subversivos de Colombia “ La oficina de refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, recibió entre el 1 de enero de 2000 y el 30 de abril de 2003, 16.100 solicitudes de refugio. Hasta enero de 2009, se estimaba que en el Ecuador hay 135.000 refugiados de los cuales 95% son ciudadanos colombianos y ha tenido un crecimiento mayor desde la entrada en vigor del Plan Colombia en el año 2000.”<sup>1</sup>

La falta de información por parte del Gobierno colombiano hacia el ecuatoriano a fin de controlar las fumigaciones que se realizan a los cultivos ilícitos de Colombia, mantuvieron al Ecuador en un nivel de desventaja al no tener pruebas con las cuales comprobar la existencia o no de efectos nocivos o colaterales para la salud humana y ambiental derivados de plaguicidas utilizados para dicho fin, complicando aún más el posible fortalecimiento de las relaciones bilaterales entre ambos países.

Todo esto sumado al nivel de violencia y extorsión que se ha verificado en la zona de la frontera norte del país, ha requerido la designación de recursos del Estado ecuatoriano a las Fuerzas Armadas a fin de reforzar esta zona que pone en condiciones aún más difíciles la débil economía y presupuesto del Estado.

El Ecuador entonces se encuentra en medio de este conflicto no sólo por su situación geográfica sino por su estatus al ser percibido como un país de tránsito o puente en la cadena del narcotráfico ubicado estratégicamente en el llamado triángulo de la droga, sobre todo en cuanto al traspaso de precursores químicos necesarios para la elaboración de ciertas drogas.

---

<sup>1</sup>Boletín de prensa No. 012, “La cooperación de ACNUR y la Cancillería ecuatoriana se fortalece”, Ministerio de Relaciones Exteriores-Dirección General de Refugiados, 19 de enero de 2009.

A pesar de que Ecuador no representa aún un peligro en cuanto al cultivo, se registraron en estos años laboratorios clandestinos de procesamiento de drogas en el sector de Santo Domingo de los Colorados así como en la frontera noroccidental del Ecuador.

La falta del poder de decisión sobre todos estos aspectos, retrasa los procesos en los cuales el Ecuador debe actuar ágilmente para conseguir a nivel internacional cooperación que ayude de cierta manera a controlar esta situación y que permita a su vez establecer un parámetro de seguridad hemisférica y políticas de acción que conjuntamente con otros países de la región incluido Colombia se puedan realizar y permita reforzar y plantear una alternativa a la paz de Colombia y la estabilidad de la región.

A partir del análisis de casos del pasado en cuanto a como se tomaron las decisiones en nuestro país, quienes intervinieron y que instancias debieron intervenir, es que podremos prepararnos mejor para la negociación y futura toma de decisiones en cuestiones de seguridad nacional y en general en política exterior.

Es importante enmarcar las realidades de nuestro país y analizarlas a través de paradigmas teóricos que en cierta forma ayuden a reconocer las fortalezas y debilidades y así mismo enfocar intereses y objetivos que perseguimos no como gobiernos sino como un Estado unitario y explicar la conducta de nuestra política exterior de una manera más coherente.

De acuerdo a Rosenau, es importante ubicar en el plano del sistema internacional al país, a través de grupos de variables que explican la conducta exterior de las sociedades. El autor abarca así, un primer conjunto que son las idiosincrasias de quienes toman las decisiones que determinan y aplican las políticas exteriores de una nación, esto es en

nuestro caso de la firma del Convenio de la Base de Manta, las consideraciones de personalidad del entonces presidente Jamil Mahuad y sus tendencias personales en política exterior.

Un segundo conjunto se relaciona con la conducta externa de los funcionarios, que fue en ese entonces los seguidores más fieles del Presidente Mahuad desde sus cargos de responsabilidad.

Un tercer grupo encierra las variables gubernamentales, en este caso la estructura definida que existe en nuestro país con respecto a las instancias administrativas que analizan y ejecutan la política exterior, principalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Un cuarto conjunto de variables consiste en aquellos aspectos no gubernamentales, que influyen en el comportamiento externo de una sociedad como lo son el debilitamiento económico del Ecuador y la crisis financiera, bancaria y monetaria, de ese entonces que no permitió un fortalecimiento de la posición del Ecuador en la arena internacional.

Las variables sistemáticas que son el último conjunto, comprenden los aspectos no humanos del ámbito externo de una sociedad en este caso, el llamado Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina, los eventos del 11 de septiembre y la lucha contra el narcotráfico por parte de los países desarrollados, en especial Estados Unidos en la Región.

En el caso del Ecuador, todas estas variables tuvieron un grado de importancia especialmente aquellas con respecto a nuestro nivel de industrialización y desarrollo así como las tendencias personales del líder de ese momento.

Todo este conjunto de variables puede ser sujeto a tres conjuntos simplificados, país grande vs. país pequeño; desarrollado vs. subdesarrollado; sistemas políticos abiertos vs. sistemas políticos cerrados.

En los capítulos a tratarse sobre modelos teóricos podremos observar más detenidamente el análisis sobre todos estos conjuntos de variables, es importante tomar en cuenta el acercamiento de Hey sobre la política de los países pequeños generalmente con características específicas de aquellos que se nos considera del tercer mundo con un nivel de subdesarrollo.

En un sistema político cerrado “la toma de decisiones es producto de un proceso altamente informal entre la élite gubernamental y los distintos grupos de interés y la negociación se lleva a cabo tras la vista pública. Sin embargo en los sistemas abiertos los procesos decisorios en materia de política exterior también presentan altos componentes de informalidad, de secreto y de elitismo.

El carácter cerrado de un proceso decisorio (en otros términos su centralización) no asegura ni la unidad ni la celeridad en la adopción de decisiones.”<sup>2</sup>

De acuerdo a estas consideraciones, podríamos situar al Ecuador como un país pequeño, subdesarrollado y con un sistema político abierto, sobre todo en este último punto, ya que se tomó en cuenta, más que una estructura dada organizacional, una élite de los seguidores políticos de su esfera gubernamental y el Convenio se lo trató en el nivel más alto de poder, sin tomar en cuenta las instancias administrativas encargadas de ejecutar mismo.

---

<sup>2</sup> Russell, Roberto, “Política Exterior y toma de Decisiones en América Latina”, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1992, página 272.

**i) Contextualización del Caso sobre la Concesión de la Base de Manta para Operaciones de Control y Monitoreo del Narcotráfico. Los principales Convenios internacionales.**

Terminada la Guerra Fría los Estados Unidos establecen bases militares y puestos de avanzada en América Latina y el Caribe, dependiendo de sus intereses estratégicos. Usualmente a través del Comando Sur del Ejército de los Estados Unidos (SOUTHCOM), encargado de supervisar a las misiones militares de los Estados Unidos en los países latinoamericanos y desde donde se controlan todas las actividades militares y de inteligencia del continente.

Establecieron así durante estas últimas décadas operaciones de este tipo en República Dominicana, Grenada y Centroamérica. Teniendo también a su mando la Escuela de las Américas.

A comienzos de 1986, en el Ecuador se habló ya de un supuesto Convenio entre las Fuerzas Armadas y el SOUTHCOM para el establecimiento de la Escuela de las Américas en la región amazónica y una base militar en las islas Galápagos, que según la opinión pública de la época sería una fachada de las operaciones de Washington en Nicaragua.

En ese entonces, el Canciller Edgar Terán Terán habría aclarado que no se trataba de un Convenio sino de un Acuerdo de cooperación entre el Ecuador y los Estados Unidos. para entonces el Ecuador debía mantener estas relaciones con los Estados Unidos ya que podría ayudar a fortalecer la posición negociadora en cuanto al reclamo territorial en

foros internacionales sobre el conflicto con el Perú, así como la posibilidad de que la presencia militar estadounidense de alguna manera ayudaría a asegurar la frontera sur ante posibles ataques de ese país.

En ese mismo año, en el Ecuador se desarrollaron las maniobras navales UNITAS frente a las costas de Manta, la Operación “Horizonte Azul” y el peritaje técnico del ejército norteamericano para la construcción de una carretera de 30 kilómetros en la provincia de Manabí.<sup>3</sup>

En octubre de 1998 Ecuador firma la paz con Perú, y la estrategia militar se vuelca hacia el entrenamiento de nuevas fuerzas militares para el control y patrullaje de la frontera norte donde se concentran sus operaciones.

Las operaciones aéreas sobre la región para control y detección del tráfico aéreo ilícito de narcóticos que conducía la Fuerza Aérea de los Estados Unidos desde la Base de Howard en Panamá, cesaron el 1 de mayo de 1999; en vista de esta circunstancia y la necesidad de seguir manteniendo estas operaciones, los Estados Unidos iniciaron contactos a principios de ese año con Ecuador y Países Bajos para solicitar la concesión de facilidades logísticas en la Base de Manta, así como aeropuertos en Aruba y Curazao, respectivamente.

El Gobierno del Ecuador bajo la presidencia del Doctor Jamil Mahuad, el 23 de septiembre de 1998, firma y ratifica el Acuerdo entre los Gobiernos del Ecuador y de los Estados Unidos para la Ejecución de los Proyectos de Apoyo al Desarrollo y Ejercicios Militares Combinados para el período 1998-1999, así como para el 2000.

---

<sup>3</sup> Steinsleger, José, “Bases Militares en América Latina”, Ed. El Conejo, 1986, Pág. 126.

El Canciller José Ayala Lasso, recibe en marzo de 1999 una nota verbal de la Embajada de Estados Unidos en la que planteaba su interés por utilizar las instalaciones de la Base de Manta.

El primero de abril de 1999, el Ecuador concretó un Acuerdo Transitorio con Estados Unidos para el acceso y uso de la Base de Manta por un período de seis meses con el propósito único de realizar actividades de control y monitoreo de tráfico ilícito de drogas.

El 7 de mayo de 1999, el Congreso dispone que los Ministros de Defensa, José Gallardo y de Relaciones Exteriores, José Ayala Lasso, informaran al Congreso Nacional, sobre el alcance del Convenio con Estados Unidos. En ese entonces la Diputada, Nina Pacari, opinó que se debe profundizar el tema para que Ecuador no se convierta en el patio trasero de Estados Unidos, tomando en cuenta que se habría finalizado el Convenio con Panamá.

Más tarde, el 17 de septiembre, en Reunión del Consejo de Seguridad Nacional en el Palacio de Gobierno, el Presidente Mahuad, resuelve renovar el acuerdo al no detectar que existía ningún peligro sobre la seguridad o soberanía del Ecuador.

El 23 de septiembre mediante nota verbal No. 18116-78/GM se prorrogó por un mes el Acuerdo con los Estados Unidos con la posibilidad de una extensión hasta llegar a concretar un período mayor, en esa ocasión Barry Mc Caffrey planteó la estrategia para el control del narcotráfico e indicó que la misma sería regional y no aislada.

Finalmente el 12 de noviembre de ese año se suscribe un Acuerdo por un período de diez años, contando con la participación directa del Canciller de ese momento Benjamín Ortiz.

En julio del 2000, los Estados Unidos consiguen que el Congreso de El Salvador apruebe la instalación de una base para el control del narcotráfico en ese país, añadiendo este último y “cerrando un hueco grande en el Océano Pacífico”<sup>4</sup>

El Acuerdo, según las autoridades de ese entonces encargadas de la decisión afirmaron que el mismo estaba contemplado en compromisos asumidos por el Ecuador en Foros Internacionales sobre Narcotráfico como la Convención de Viena, así como en las Declaraciones de Jefes de Estados en la Cumbre de las Américas, Grupo de Río, Iberoamericana y en más de diez acuerdos bilaterales con los Estados Unidos:

Con relación al narcotráfico:

*“Reconociendo los efectos nocivos que generan el crimen organizado y las drogas ilícitas sobre nuestras economías y valores éticos, y sobre la salud pública y la estructura social, nos uniremos en la lucha contra el consumo, la producción, el tráfico y la distribución de narcóticos, así como en contra del lavado de dinero y el tráfico ilícito de armas y de sustancias químicas precursoras. También cooperaremos para formular estrategias viables para el desarrollo alternativo en aquellos países donde existen cultivos ilícitos. La cooperación deberá extenderse a programas nacionales e internacionales destinados a reducir la producción, uso y tráfico de drogas ilícitas y a la rehabilitación de adictos.”*<sup>5</sup>

*“Daremos un nuevo impulso a la lucha contra la corrupción, el lavado de dinero, el terrorismo, el tráfico de armas y el problema de las drogas, incluyendo el uso indebido. Asimismo, trabajaremos conjuntamente para asegurar que los delincuentes no*

---

<sup>4</sup> Diario “El Universo”, Primera Sección, Pág. 5, miércoles 12 de julio de 2000.

<sup>5</sup> I Cumbre de las Américas de Jefes de Estado y de Gobierno, Miami, 11 de diciembre de 1994. Declaración de Principios.

*encuentren un refugio seguro en ninguna parte del Hemisferio. Estamos determinados a continuar por este camino..*

*Al forjar una alianza contra las drogas y al aplicar la Estrategia Hemisférica contra las Drogas, acogemos con beneplácito el inicio de las negociaciones formales en la reunión de la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD), a celebrarse el 4 de mayo próximo en Washington, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), a fin de establecer un procedimiento objetivo para evaluar multilateralmente las acciones y la cooperación destinadas a prevenir y combatir todos los aspectos del problema de las drogas y sus delitos conexos, que esté basado en los principios de soberanía, integridad territorial de los Estados, responsabilidad compartida y un enfoque integral y equilibrado”.*<sup>6</sup>

*“Los Gobiernos:*

*Continuarán desarrollando sus esfuerzos nacionales y multilaterales para lograr la plena aplicación de la Estrategia Antidrogas del Hemisferio y fortalecerán esta alianza sobre la base de los principios de respeto a la soberanía y a la jurisdicción territorial de los Estados, reciprocidad, responsabilidad compartida, integralidad y equilibrio en el tratamiento del tema, de conformidad con sus respectivos ordenamientos jurídicos.*

*Con el propósito de fortalecer la confianza mutua, el diálogo y la cooperación hemisférica y sobre la base de los principios antes señalados, desarrollarán, dentro del marco de la Comisión Interamericana para el Control y el Abuso de las Drogas (CICAD-OEA), un proceso único y objetivo de evaluación gubernamental de carácter multilateral, para dar seguimiento al progreso individual y colectivo de los esfuerzos hemisféricos y de todos los países participantes de la Cumbre en el tratamiento de las diversas manifestaciones del problema.*

*Fortalecerán los esfuerzos nacionales y la cooperación internacional para:*

---

<sup>6</sup> II Cumbre de las Américas de Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago de Chile, 19 de abril de 1998. Declaración de Principios.

*Perfeccionar sus políticas y planes nacionales en el ámbito de la prevención del consumo indebido de drogas e incrementar las medidas principalmente a nivel comunitario, educacional y hacia los grupos más vulnerables, tales como los niños y jóvenes, para impedir el crecimiento y la propagación de dicho consumo y eliminar los estímulos financieros del tráfico ilícito;*

*Desarrollar programas apropiados de tratamiento, rehabilitación y reinserción, con miras a paliar los graves efectos sociales, el sufrimiento humano y otros efectos adversos asociados con el abuso de drogas;*

*Incrementar la cooperación en áreas tales como la recolección y análisis de datos, la homologación de los sistemas de medición del consumo indebido, la capacitación técnica y científica y el intercambio de experiencias;*

*Desarrollar o promover el desarrollo de campañas orientadas a crear una mayor conciencia social de los riesgos del abuso de drogas para los individuos, la familia y la sociedad, así como los planes de participación comunitaria;*

*Sensibilizar a la opinión pública respecto de los graves efectos del abuso de drogas y sobre las actividades de las organizaciones criminales que las comercian, incluyendo al nivel mayorista y minorista;*

*Mejorar y actualizar los mecanismos de cooperación relacionados con el procesamiento y la extradición de los responsables de los delitos de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y otros delitos conexos, de conformidad con los acuerdos internacionales, las disposiciones constitucionales y las legislaciones nacionales;*

*Establecer o fortalecer las unidades centrales especializadas existentes, debidamente entrenadas y equipadas, encargadas de solicitar, analizar e intercambiar entre las autoridades estatales competentes, información relativa al lavado del producto y de los bienes e instrumentos utilizados en las actividades delictivas (también llamadas lavado de dinero);*

*Reforzar los mecanismos de control e intercambio de información nacional e internacional para impedir el tráfico ilícito y el desvío de precursores químicos;*

*Promover la pronta ratificación y entrada en vigor de la Convención Interamericana contra la Producción y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego; promover la aprobación y pronta aplicación del Reglamento Modelo de la CICAD sobre el Control de Armas y Explosivos Relacionados con el Tráfico de Drogas; alentar a los Estados que todavía no lo hayan hecho, a adoptar las medidas legislativas u otras medidas necesarias para asegurar la cooperación internacional efectiva a fin de impedir y combatir el tráfico ilícito transnacional de armas de fuego y municiones, al mismo tiempo de establecer o fortalecer los sistemas para mejorar el rastreo de las armas de fuego empleadas en actividades delictivas; y*

*Eliminar los cultivos ilícitos mediante un mayor apoyo a los programas nacionales de desarrollo alternativo así como de erradicación e interdicción.*

*Fortalecerán las comisiones nacionales de control de drogas con el propósito de mejorar la coordinación en cada país en la planificación y ejecución de sus respectivos planes nacionales y agilizar la asistencia internacional sobre la materia.*

*Destacan el valioso aporte de la sociedad civil, a través de sus diferentes formas de organización, en los campos de la prevención del consumo indebido, el tratamiento, rehabilitación y reinserción social de las personas afectadas por la drogadicción.*

*Alientan a las instituciones financieras a redoblar sus esfuerzos para evitar el lavado de dinero; como asimismo al sector empresarial correspondiente que refuerce sus controles para evitar el desvío de precursores químicos.*

*Darán pleno apoyo a la próxima Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas que se realizará en junio de 1998 con el fin de promover la cooperación internacional con respecto a las drogas ilícitas y delitos conexos, y alentar a todos los Estados a participar activamente, al nivel más alto, en esa reunión internacional. Harán todo lo posible por asegurar la implementación efectiva de los acuerdos internacionales sobre estupefacientes a los cuales se han suscrito, a nivel regional y subregional, y que estos funcionen en consonancia con el esfuerzo hemisférico,*

y reafirmar su apoyo a la CICAD y su papel fundamental en la implementación de estos acuerdos.”<sup>7</sup>

### ***Sobre “Tráfico Ilícito de Drogas y sus Delitos Conexos***

29. Reafirmamos que la lucha contra el narcotráfico requiere un enfoque integral y una acción concertada a nivel hemisférico, sustentada en la cooperación internacional, en un marco de responsabilidad compartida entre todos los países de la Región. La lucha contra este flagelo y sus delitos conexos debe llevarse a cabo de conformidad con el pleno respeto a las leyes de cada país y en base a las convenciones internacionales en la materia. Por esta razón, nos congratulamos por la firma de la "Estrategia Antidrogas en el Hemisferio", mediante la cual los países del Continente Americano nos hemos comprometido a través de medidas concretas a hacer frente a este problema.

30. Registramos con preocupación que el consumo y uso indebido de estupefacientes ha aumentado mundialmente, en forma significativa. Por tal razón, consideramos necesario un análisis de las estrategias antidrogas en el marco de los instrumentos internacionales vigentes en la materia, que partiendo de un enfoque integral haga énfasis entre otros aspectos, en los relacionados con los programas tendientes a la reducción de la demanda.

31. Asimismo, registramos con preocupación el aumento de la fabricación y consumo de drogas sintéticas, fenómeno que requiere de una mayor atención por parte de la comunidad internacional.

32. Expresamos nuestra satisfacción por el trabajo que desempeña el Grupo Ad - Hoc sobre drogas, el cual deberá continuar sus labores hasta definir una posición conjunta de los países miembros del Grupo de Río para el Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, dedicada al fortalecimiento de la cooperación internacional en la lucha contra las drogas ilícitas, en 1998. Consideramos que dicho Grupo debe concentrar su atención en definir propuestas específicas y acciones concretas a fin de reducir la demanda ilícita de drogas en todos los países, promover programas de desarrollo alternativo al cultivo ilícito de drogas y fórmulas

---

<sup>7</sup> II Cumbre de las Américas de Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago de Chile, 19 de abril de 1998. Plan de Acción.

*para combatir con eficacia el lavado de dinero, el tráfico ilícito de armas y el desvío de precursores químicos para fines ilícitos.*

*33. Resaltamos la necesidad de incrementar los recursos, de fuentes bilaterales y multilaterales, destinados a la financiación de programas y proyectos de desarrollo alternativo, incluyendo en los mismos los aspectos sociales y económicos del fenómeno del narcotráfico, a fin de atender las necesidades de las comunidades involucradas en cultivos ilícitos.”<sup>8</sup>*

*“Reiteramos, una vez más, la particular gravedad que reviste el problema de las drogas, en la medida en que tiene un efecto profundamente nocivo sobre los individuos y las sociedades, y repercute negativamente en el funcionamiento de las instituciones democráticas y en las economías, como ha sido subrayado en la reciente Vigésima Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las Drogas. De igual manera, la realización del Seminario Euro-Iberoamericano sobre las políticas de drogas y farmacodependencia, que tuvo lugar en el ámbito de esta VIII Cumbre, ha evidenciado nuestro firme compromiso de continuar estrechando la cooperación en este campo.”<sup>9</sup>*

*“4. Los Estados del Hemisferio reconocen, ante la complejidad y globalidad del problema, la necesidad del fortalecimiento de la cooperación internacional y de una constante revisión y perfeccionamiento de las políticas nacionales, teniendo en cuenta las particularidades con que se manifiesta el fenómeno en cada país.*

*6. La Estrategia Antidroga en el Hemisferio contempla el problema de las drogas desde una perspectiva global y multidisciplinaria. Todos los países del Hemisferio reconocen que comparten la responsabilidad de asegurar que se aborden todos los aspectos del fenómeno de manera integral y equilibrada, teniendo en cuenta sus capacidades y recursos nacionales disponibles. Las medidas que se sugieren se desarrollarán teniendo*

---

<sup>8</sup> XI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río, 23 y 24 de agosto de 1997. Declaración de Asunción.

<sup>9</sup> VIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Oporto/Portugal, 17 y 18 de octubre de 1998. Declaración de Oporto.

*presente el contexto socio-económico y cultural en el cual tienen lugar y en estricta observancia del orden jurídico interno de los países del Hemisferio.*

*7. Los países del Hemisferio coinciden en que la aplicación y compatibilización de las legislaciones nacionales pertinentes, así como la firma y adhesión de convenciones y demás instrumentos internacionales y la celebración de acuerdos bilaterales sobre la materia, constituyen señales irrefutables de su determinación de aunar esfuerzos para superar este problema. Coinciden además en la importancia de aplicar los mecanismos de cooperación internacional previstos en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (Convención de Viena de 1988).*

*26. Los países del Hemisferio están dispuestos, de conformidad con sus capacidades, a cooperar con medios técnicos y económicos para que estos programas resulten efectivos y permitan a la Región cumplir con sus objetivos en pos de resolver el problema de la oferta ilícita de drogas. De igual manera, continuarán buscando el apoyo de otros países y organizaciones internacionales para ampliar y fortalecer el desarrollo de dichos programas.*

### ***Medidas de Control***

*27. El desmantelamiento de las organizaciones delictivas y sus redes de apoyo debe ser otro de los objetivos clave de las iniciativas que tomen los países del Hemisferio contra el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos. La aplicación de la ley respecto de los agentes, los instrumentos y los beneficios derivados de la actividad delictiva son eficaces disuasivos de la participación en esta actividad ilícita.”<sup>10</sup>*

*El escenario global está caracterizado actualmente por la presencia de nuevas amenazas, en el caso ecuatoriano, los efectos del conflicto interno en Colombia “El conflicto interno de este país, desafortunadamente, se ha incrementado y su seguridad fronteriza ha disminuido, con lo cual el Estado vecino ha visto afectada su capacidad de control. Las principales secuelas para nuestro país se relaciona con el incremento de*

---

<sup>10</sup> Estrategia Antidrogas en el Hemisferio. CICAD, junio de 1997, aprobada por la Asamblea General de la OEA.

*desplazados, y refugiados, altos índices de violencia urbana y rural y acciones delictivas relacionadas con la presencia de grupos ilegales armados y el crimen organizado en el área.”<sup>11</sup>*

*“Con relación al conflicto interno colombiano y en observancia de la política exterior del Estado Ecuatoriano, se apoyarán todos los esfuerzos diplomáticos para la consolidación de la paz, manteniendo una actitud de no intervención militar y adoptando todas las medidas necesarias y soberanas para impedir la presencia y el accionar de los actores generadores de violencia, en territorio nacional.”<sup>12</sup>*

---

<sup>11</sup> Ministerio de Defensa Nacional, Libro Blanco, “Política de la Defensa Nacional del Ecuador”, Quito, diciembre de 2002, Pág.77

<sup>12</sup> Idem, Pág. 96

## CAPITULO II

### **Instancias involucradas en el proceso**

Es necesario hacer un análisis de los actores que estuvieron involucrados directamente en proceso de decisión así como hasta que punto en la decisión final se incluyeron sus visiones y sus políticas internas. Así como señalar otros actores externos que indirectamente se involucraron en el proceso.

La política de Defensa, como política de Estado, se relaciona directamente con factores externos de poder y equilibrio de fuerzas que son independientes de la voluntad del Estado, afectando los intereses nacionales.

Existe en el Estado ecuatoriano una estructura básica de acción en cuanto a la jerarquía y prioridades para las funciones, misiones y tareas de la seguridad y defensa nacional, precisando amenazas potenciales, intereses y objetivos.

El proceso de toma de decisiones incluye la siguiente estructura de participación y decisión durante la época en la que se firma el Convenio:

El Presidente de la República, siendo la máxima autoridad de la fuerza pública, ejerciendo la conducción política de seguridad y defensa nacional, protocoliza los decretos y políticas en este campo.

El Congreso Nacional, en cuanto a la facultad de expedir las leyes, conocer y aprobar proyectos de ley con respecto a la defensa nacional y aprueba o desaprueba Tratados o

Convenios internacionales relacionados con el tema. Fiscaliza y aprueba el presupuesto destinado a la defensa nacional.

El Consejo de Seguridad Nacional, es el responsable de emitir el concepto estratégico de seguridad nacional, emite documentos de carácter ejecutivo para regular la política de defensa nacional. Constituye el más alto organismo de control de crisis.

El Ministro de Defensa Nacional, ejecuta las políticas de defensa nacional en el ámbito militar y conduce administrativamente a las Fuerzas Armadas. Emite la Directiva de defensa nacional la cual determina la política militar.

El Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas es el responsable de la conducción estratégica militar y emite los planes militares. Tiene como organismos operativos a la Fuerza Terrestre, Fuerza Naval, Fuerza Aérea y a la Policía Nacional como fuerza auxiliar.

Todas estas estructuras estaban caracterizadas por estar enmarcadas dentro de un gran espectro jurídico que las respaldaba y que les permitía trabajar coordinadamente con respecto a la toma de decisiones.

Además de esta estructura interna de poder, están los factores externos como la globalización, integración económica y política de los Estados, que afectan directamente a la toma de decisiones con respecto a otros temas como la seguridad nacional, creando condicionamientos a los fundamentos de las políticas de defensa vigentes.

Asimismo debido a esta integración tanto mundial como regional, se desenvuelven nuevos temas referentes a diversos ámbitos como medioambientales, sociales, humanos, políticos, jurídicos, etc., que intervienen en la nueva agenda de seguridad hemisférica.

Es importante entonces, realizar un análisis del Ecuador dentro del sistema internacional y como es percibido políticamente dentro de éste.

De acuerdo a Hey, el Ecuador entraría en lo que llamamos comportamiento de estados pequeños, en donde se otorga mayor importancia a los instrumentos diplomáticos y económicos, se da énfasis en el idealismo jurídico y se adhiere a acuerdos multilaterales. Cuando analizamos la posición casi neutral sobre el conflicto colombiano durante esos años, podemos observar claramente como el Ecuador se apoya en la protección de superpotencias, entre otros comportamientos.

Este comportamiento según Rossenau, se debe al sistema, el Estado y el individuo, en esos momentos en el Ecuador, todos estos elementos estaban de alguna manera marcados por una fuerte influencia de grandes poderes.

Es así como se puede percibir que el régimen democrático, centralizado, subdesarrollado dio como resultado que el individuo sea visto como el líder que tuvo un dominio absoluto en el comportamiento del Ecuador en política exterior.

Sin el contexto de la Guerra Fría, como bien lo explica Tulchin & Espach las naciones latinoamericanas reciben menos atención que antes por parte de los grandes poderes, en especial de aquellos de la región. Para Estados Unidos, los asuntos regionales de esos años, tuvieron una baja prioridad con excepción de México y Cuba tanto por razones comerciales como políticas.

Sin embargo, en el caso de Colombia, la prolongación y dinámica de su conflicto interno debido al fraccionamiento, a la debilidad en su coordinación interinstitucional y a la falta de iniciativas frente a la guerra de guerrillas, incluye el apoyo de los Estados Unidos en cuanto a la tecnificación militar colombiana, capacitación de las Fuerzas Armadas y coordinación de las diferentes fuerzas para combatirla.

Comienzan a aparecer ya para enero de 1999 en medios de comunicación noticias asignando responsabilidades a cada uno de los países de la Región, entre ellos Ecuador. Así como el Programa de los Estados Unidos en ayuda para el control del narcotráfico arrancando con 3 mil millones a países andinos en 1998, y esperando un aumento en el siguiente presupuesto.

Las crisis económicas de Argentina, México, Brasil y Ecuador en especial en 1999, expusieron la vulnerabilidad de la región hacia factores externos, en donde el instrumento de la red de seguridad financiera, FMI, carecía de sensibilidad política para hacer frente y su falta de legitimidad frente a la región se hacía más evidente así como sus mecanismos de presión política en cada uno de nuestros Estados.

Dentro del componente militar de la política de defensa en el Ecuador, se incorporan entonces todos estos aspectos añadidos a la prevención de conflictos, solución de controversias, control en el comercio armamentos, inversión social. Así como las consideraciones emanadas de convenios y acuerdos multilaterales que exigían de alguna manera al Ecuador a participar políticamente como parte de todos los Estados afectados en pro de un equilibrio en la seguridad regional y hemisférica.

Los intereses u objetivos que se persiguen en una política de defensa son: integridad territorial, soberanía nacional, integración nacional, democracia, desarrollo integral sustentable, justicia social y seguridad.

La estrategia de seguridad nacional, contemplaba entonces la cooperación a través del establecimiento de mecanismos diplomáticos y militares multilaterales a fin de prevenir conflictos. Se diseñó así una política tomando en cuenta a todos los actores políticos, sociales, económicos y militares que conformaban la estructura del Estado ecuatoriano, enmarcada en la constitución de ese entonces.

El 12 de noviembre de 1999 se suscribió el “Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América Concerniente al Acceso y Uso de los Estados Unidos de América de las Instalaciones en la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para Actividades Aéreas Antinarcóticos.”

El Acuerdo fue previamente conocido y aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional, la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores y la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso Nacional.<sup>13</sup>

Vale decir que el proyecto inicial presentado por los Estados Unidos fue rechazado después de ser analizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa, quienes a su vez elaboraron una contrapropuesta, sobre cuya base se iniciaron las negociaciones los días 3 y 4 de agosto de 1999, levantándose un proyecto conjunto de

---

<sup>13</sup> Informe a la Nación 1998-1999, Tomo I, Ministerio de Relaciones Exteriores, Pág. 23

Acuerdo, el mismo que fue depurado en una ronda de negociaciones que se efectuó el 13 de septiembre del mismo año.

Más tarde, el Consejo de Seguridad, el día viernes 17 de septiembre analizó la conveniencia del mismo, para el Ecuador, aprobándolo por unanimidad.

El acuerdo negociado trató sobre los siguientes aspectos: Propósito, compromisos del Gobierno del Ecuador, así como de los Estados Unidos, Operaciones de Interdicción, Permisos de sobrevuelo y aterrizaje, Arreglos de Comando y Control, respeto a las leyes locales, Estatus del personal de los Estados Unidos, Ingreso al Ecuador del personal estadounidense, Importación de equipos, Construcción y Servicios Públicos, Seguridad y porte de Armas, Duración.

El debate al Acuerdo y al alcance del mismo, presentó una serie de preocupaciones que se profundizaron más sobre todo con la implementación del Plan Colombia en el vecino país que los relacionaba directamente y planteaba a su vez posibles efectos negativos para el Ecuador.

Por parte del Congreso Nacional, la Comisión Especializada Permanente de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional, se reunió en sesión extraordinaria el día martes 9 de noviembre de 1999, bajo la Presidencia del honorable doctor Heinz Moeller Freile, y con la asistencia de sus miembros honorables diputados: Arq. Sixto Durán Ballén, Pascual Del Ciopo, Elba González, Hugo Moreno, Clemente Vásquez, así como también los diputados Simón Bustamente, y Marcelo Farfán.

Concurrieron también a fin de explicar y tratar la suscripción del Convenio con los Estados Unidos; el Ministro de Relaciones Exteriores, Benjamín Ortiz Brennan,

Secretario General Francisco Carrión Mena, Subsecretario Político Gonzalo Salvador Holguín, y el Subsecretario de Soberanía Nacional Alejandro Suárez; así como el Ministro de Defensa Nacional, General José Gallardo Román, acompañado del Alto Mando Militar: Comandante General de la Fuerza Aérea, Ricardo Irigoyen, Comandante de la Marina, Enrique Campoverde, Jefe del Estado Mayor del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Carlos Calle, Jefe del Estado Mayor de la Fuerza Terrestre, José Lascano, Subsecretario de Defensa Nacional, Oscar Ish, Jefe de la Segunda Zona Aérea, Marcelo Moscoso y, el Director de Operaciones del Ejército, Norton Narváez.

La Comisión, en sesión extraordinaria del 10 de noviembre de 1999, resolvió hacer conocer al Presidente del Congreso Nacional, su recomendación para que el proyecto “Acuerdo de Cooperación entre la República del Ecuador y el Gobierno de Estados Unidos de Norteamérica, concerniente al ejercicio del derecho de acceso y uso por parte de los Estados Unidos de Norteamérica, de las instalaciones en la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana, de la ciudad de Manta, para Actividades Aéreas Antinarcóticos”, “sea remitido al Ejecutivo para su debida suscripción.”<sup>14</sup>

El informe y resolución fueron aprobados por unanimidad, en dicha sesión extraordinaria, la misma que contó con la presencia del presidente de la Comisión doctor Heinz Moeller Freile, y con la asistencia de sus miembros honorables diputados: Arq. Sixto Durán Ballén, Pascual Del Ciopo, Elba González. Además el Ing. Clemente Vásquez, Ing. Lorenzo Saa, y la representación del Bloque de la Izquierda Democrática el doctor René Maugé Mosquera.

---

<sup>14</sup> Informe de la Comisión Especializada Permanente de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional del Honorable Congreso Nacional, aprobado en sesión extraordinaria de 10 de noviembre de 1999.

En la negociación del Acuerdo participaron las siguientes instituciones: Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa Nacional a través de representantes de la Fuerza Aérea ecuatoriana y de la Armada Nacional y el Servicio de Rentas Internas. Otras Instituciones que fueron consultadas son: Ministerio de Finanzas y la Corporación Aduanera Ecuatoriana.

En septiembre del 2000, fue presentada ante el Tribunal Constitucional, por parte de la hermana Elsie Hope Monje Yoder y otros, una demanda de inconstitucionalidad de forma y procedimiento sobre el Acuerdo de Cooperación con los Estados Unidos para la utilización de las facilidades de la Base de Manta.

Los argumentos de los demandantes con respecto a las inconstitucionalidades del tema o procedimiento, se basaron en la violación de varias normas constitucionales, especialmente con respecto al numeral 12 del Art. 171, que afirmaba que el Presidente procedió a ratificar el Acuerdo, sin previa aprobación del Congreso Nacional; esto fue defendido con la base de que el Art. 171 efectivamente dispone que el Presidente de la República tiene como facultad ratificar los Convenios y para ello deberá contar, exclusivamente, con la aprobación previa del Congreso Nacional cuando los instrumentos internacionales se ajusten a los preceptos del Art. 161.

En el caso del Acuerdo con los Estados Unidos, no merecía la aprobación del Órgano Legislativo, lo cual fue determinado en el Informe de la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso Nacional. El mismo que fue elevado a conocimiento del Presidente del Congreso Nacional y trasladado a conocimiento del señor Presidente de la República.

El Tribunal Constitucional, resolvió tras realizar el proceso previo: “Desechar por improcedentes las demandas de inconstitucionalidad planteadas contra el “Convenio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América, concerniente al acceso y uso de los Estados Unidos de América de las instalaciones en la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para actividades aéreas antinarcóticos” publicado en el Registro Oficial número 340 del 16 de diciembre de 1999.”<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Resolución Número 012-2001-TP, Tribunal Constitucional, 25 de enero de 2001.

### **CAPITULO III.**

#### **Condicionamientos y estímulos del Orden Internacional y del Sistema Político Doméstico para el tratamiento del tema.**

La no suscripción de un Acuerdo con los Estados Unidos, según autoridades de Gobierno, podría ser interpretada por la Comunidad Internacional como una manifestación de falta de voluntad política para cooperar en la lucha internacional contra el narcotráfico, lo cual podría haber afectado otros campos en las relaciones bilaterales.

Si no se concertara esta cooperación, Estados Unidos seguramente, encontrará otro país en la Región para que preste el apoyo logístico respectivo, sin olvidar que el Plan Colombia aún estaba en proceso de gestación y la Región no se veía amenazada por el conflicto interno colombiano, ni las repercusiones del mismo.

Este acuerdo aseguraba los beneficios arancelarios otorgados mediante la Ley de Preferencias Arancelarias. Dichos beneficios para el comercio exterior de nuestro país se habían incrementado sustancialmente, en 1994, en donde 73 millones de nuestras exportaciones a los Estados Unidos ingresaron al amparo del Acuerdo de Preferencias Arancelarias dado por los Estados Unidos en su lucha contra el narcotráfico, sus siglas ATPDA, cuyo monto en 1996 ascendió a 218 millones de dólares.

Existen además facilidades de acceso y mejores condiciones a los programas auspiciados por los mecanismos regionales de la Organización de Estados Americanos tales como la CICAD. Perú y Bolivia habrían tenido ventajas importantes para el desarrollo para sus países en cuanto al apoyo para actividades de erradicación y control del narcotráfico en sus países.

El Ecuador, se encontraba en esos momentos no estaba considerado como un país de riesgo en cuanto al tema de narcotráfico por lo cual no era tan relevante su posición en la estrategia regional del control, sin embargo su posición geográfica lo definía de acuerdo a información procedente de Washington como un país de tránsito y en vías de riesgo, “El circuito internacional del narcotráfico va cambiando. Ecuador hasta ahora solo país en tránsito, admitió por primera vez que ha pasado a ser productor de drogas.” “...Siempre hemos sido considerados un país de tránsito. Pero ahora hay serios indicadores que demuestran que también se está produciendo la droga. Hemos detectado varios laboratorios para el procesamiento de cocaína, el último de ellos, con capacidad para refinar 500 kg a la semana en la Provincia de Esmeraldas”<sup>16</sup>

En cuanto al Convenio mismo de la Base de Manta y su implicación en la crisis económica, financiera y bancaria de ese entonces, se preveía el beneficio para la sociedad mantense, debido a la permanencia del personal norteamericano, lo cual sería una fuente de trabajo que generaría entre 60 y 80 millones de dólares.

De la misma manera y de acuerdo a las visiones dadas durante la entrevista realizada al Vocero de Fuerza Aérea Ecuatoriana, el Acuerdo permitía la capacitación de miembros de la Fuerza Aérea Ecuatoriana, debido al fortalecimiento de los vínculos de cooperación con sus similares estadounidenses.

Para la mayoría de la opinión pública de ese momento, el Acuerdo no requería la aprobación del Congreso Nacional, ya que se lo enmarcó en materia de narcotráfico que requería únicamente la aprobación del ejecutivo para su entrada en vigencia, según el

---

<sup>16</sup> El Comercio, 1 de mayo de 1999, afirmaciones Comandante General de Policía Nacional, Jorge Villaroel en el marco de la XVII Conferencia Internacional para el Control de Drogas..

artículo 161, numeral 2 de la Constitución de la República. Dicho acuerdo, no constituía alianza política o militar con los Estados Unidos, ni modificaba la ley interna.

A pesar de esto y de acuerdo a una entrevista mantenida con el Coronel Jaime Cervantes, Asesor del Frente Externo del Consejo de Seguridad Nacional, era necesario realizar un análisis mucho más profundo que proponga de manera explícita los posibles riesgos a dicho Acuerdo, así como la posibilidad de manejar en mejores términos beneficios para el Ecuador desprendidos de la utilización de la Base Aérea.

Para el Ecuador la firma del Acuerdo lo condicionaba con la sociedad internacional ante compromisos adquiridos frente a la lucha antinarcoóticos. A su vez esto significaba mantener buenas relaciones con los Estados Unidos. Establecía la importancia de que los países andinos adopten un compromiso conjunto en la lucha antidroga.

Los Estados Unidos por su parte deberían cumplir con las cláusulas del Convenio y con sus ofertas económicas para desarrollar la Frontera Norte de nuestro país y que quedara claro que la Base de Manta no sería una base para apoyar operaciones antiterroristas que involucrarían de alguna forma a Ecuador en el conflicto interno colombiano.

El trabajo de la Embajada del Ecuador en Washington, fue importante, debido al peso político que en ese momento tenía la Embajadora Ivonne Baki y su red de contactos a todos los niveles de la sociedad y política norteamericana. No sólo se llevó a cabo un proceso de lobbying en las diferentes agencias de los Estados Unidos que llevaban a cabo las negociaciones para la firma del Acuerdo, sino que sirvió de canal de información entre ambos gobiernos y sociedad civil.

Así, en marzo del 2002, se solicitó y organizó la visita de un grupo de periodistas de los medios internacionales de comunicación con sede en el Ecuador, a fin de que estos realicen reportajes sobre el significado para los Estados Unidos del Puesto de Operación Avanzada en la Base Aérea de Manta. El objetivo de esa misión era educar a la opinión pública norteamericana sobre la importancia que su presencia militar en Manta revestía en la Estrategia Regional de los Estados Unidos para su lucha antinarcóticos.

## CAPITULO IV

### **Análisis comparativo de la situación política de Estados Unidos en cuanto al proceso en la toma de decisiones sobre la utilización de la Base de Manta para operaciones antinarcóticos.**

“El núcleo del proceso de toma de decisiones es un sistema formal e informal de revisiones y balances que fue el resultado de la Convención Constitucional de 1787.”<sup>17</sup>

La estructura general del gobierno americano está dividida en tres ramas principales que son el ejecutivo, legislativo y judicial las mismas además de tener las obligaciones características de nuestros sistemas, tienen la potestad de fiscalizarse mutuamente, a fin de que ninguna pueda actuar unilateralmente.

Los poderes del ejecutivo a diferencia del sistema ecuatoriano, radican en dos fuentes: la constitucional (basada en interpretaciones judiciales) y la política, ya que el hecho de que es la única autoridad elegida por la mayoría de votantes de los Estados Unidos, le da el derecho único de “hablar por todo el país” y convertirse en el único político nacional.

Por otro lado, el rol del Congreso en cuestiones de seguridad nacional fue limitado y reactivo en la historia, sin embargo por su importancia por ser el único en poder declarar la guerra y debido al incremento del papel desempeñado por los Estados Unidos en las relaciones internacionales, su activismo se ha transformado en primer orden de la política exterior estadounidense, balanceando el poder entre las dos ramas principales de gobierno en asuntos de seguridad nacional.

---

<sup>17</sup> Snow, Donald, “National Security: Defense Policy for a New International Order”, 3th Edition, St. Martins Press, New York 1995, página 100.

Para Estados Unidos, la droga es una amenaza a su Seguridad Nacional y por eso participan en la lucha antidrogas, sus principales organismos de defensa especialmente el Pentágono, así como sus agencias de inteligencia ya sea el FBI, y la CIA.

Con la Base de Manta aumenta significativamente la presencia militar de Estados Unidos en América Latina y compensa las bases perdidas en Panamá.

El problema del narcotráfico es mundial, pero afecta especialmente a los Estados Unidos que tiene 13 millones de consumidores, además de la cantidad de recursos económicos que se destina para los diferentes programas de rehabilitación.

Las autoridades americanas, sin embargo dan prioridad a la lucha antidroga en los centros de producción, es decir una responsabilidad directa a los productores más que a los consumidores y para combatir este flagelo impulsaron la instalación de la Base de Manta, así como de otros mecanismos a nivel internacional para controlar su producción y exportación.

Es importante tener en cuenta que desde “septiembre de 1999, cuando el Gobierno colombiano reveló el Plan Colombia, un documento creado por los altos oficiales de gobierno de los Estados Unidos liderados por Pickering, ataca el universo total de los graves problemas de Colombia, desde los narcóticos ilegales y violencia política hasta el desarrollo social estabilidad económica y amplia reforma institucional y propone posibles soluciones.”<sup>18</sup> Desde entonces el Gobierno estadounidense ha entregado cerca de 1700 millones de dólares convirtiendo a Colombia en el tercer receptor a nivel mundial de ayuda financiera proveniente de ese gobierno.

Luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre y de la calificación de terroristas a los grupos insurgentes colombianos por parte de ese país así como por la Unión Europea, EEUU pretende ampliar las funciones de la Base de Manta a su lucha contra el terrorismo y presiona al Ecuador para la firma de un Acuerdo de Interdicción Marítima.

El Gobierno de los Estados Unidos de acuerdo a noticias recibidas de la Embajada del Ecuador en Washington, habría declarado en un inicio que no persigue la revisión del convenio bilateral. Sin embargo en el Capitolio se hablaba de la necesidad de que la Administración ajuste el uso del Puesto Operación Avanzada a las nuevas oportunidades reconocidas en la referida Ley de Aprobaciones Suplementarias.

El Gobierno de los EEUU en abril del 2002 contrató a la empresa DYNCORP para labores administrativas. Esta empresa es la que ejecuta las acciones de riesgo cuando las FFAA norteamericanas no quieren verse involucradas en el caso de la Base de Manta las autoridades norteamericanas han asegurado que solo realizan actividades administrativas.

---

<sup>18</sup> Shifter, Michael, "The United States and Colombia: Partners in Ambiguity", en Current History, Ed. Feb. 2000 página 54.

## CAPITULO V

### **Base de Manta a través de los Modelos Teóricos de Hermann, Allison y Hey.**

La sociedad moderna se mueve en un sin número de decisiones sobre política, economía, y nuevos temas que con el mundo globalizado empiezan a enfrentar quienes tienen el poder de realizar o no una serie de reformas y negociaciones dentro de las relaciones entre estados en el sistema internacional.

Este trabajo pretende enmarcar dentro de algunos modelos teóricos referentes a toma de decisiones al Ecuador y la manera en la que éstas se adoptan, analizando el caso de la firma del Convenio entre Ecuador y Estados Unidos para el uso de las instalaciones de la Base de Manta, en el marco de Convenios Internacionales para el control y monitoreo del narcotráfico en nuestro país y la región.

El objetivo es formular a través de diferentes modelos conceptuales un análisis sobre la toma de decisiones en el tema de seguridad nacional en el Ecuador, a fin de identificar de manera específica en quien recae la toma de decisiones, quienes intervienen en la misma y como se ejecutan las decisiones que el Ecuador toma a nivel hemisférico sobre seguridad.

Solo a través de este tipo de análisis el Ecuador podrá tomar en futuras ocasiones decisiones que impliquen responsabilidad sobre quien tiene que plantear las mismas y sobre las posiciones que deberá asumir en los foros internacionales en los que participa activamente con una sola línea de acción, ejerciendo su poder como Estado soberano frente a los demás del hemisferio.

Es importante tomar en cuenta las repercusiones, presiones y futuros retos que una decisión puede implicar para el Ecuador y analizar en profundidad la participación que puedan tener los diferentes estratos de la sociedad ecuatoriana frente al Estado y de sí mismas.

Es importante subrayar que además de los actores internos en la toma de decisiones sobre seguridad nacional, el Ecuador debe afrontar los actores internacionales. En este aspecto, es indispensable analizar el papel que ha tomado Brasil como líder regional frente a política exterior y el papel que desempeñará en el tema de seguridad hemisférica ya que ha rechazado la propuesta de Colombia de formar una alianza con el fin de realizar un combate común contra la guerrilla y la droga.

La presión de los Estados Unidos puede ser tan insostenible que de alguna forma u otra pueda hacer que la región acepte alguna forma de involucramiento en la crisis colombiana, o en su defecto, que tome la iniciativa de ser líder y formule una estrategia y un grupo de seguridad regional andina.

Es importante tener en cuenta los principales condicionamientos y estímulos del Orden Internacional y del sistema político actual así como de aquel en el cual se tomaron decisiones con relación a seguridad nacional en el Ecuador como lo fue la entrega de una Base para actividades de monitoreo y control del narcotráfico a los Estados Unidos.

La nueva agenda internacional de los Estados Unidos, el conflicto Este Oeste es reemplazado por el narcotráfico y el terrorismo, lo que conlleva a una acción directa por parte de los Estados Unidos en el hemisferio sur del continente, "... *We will defend the*

*peace against the threats from terrorists and tyrants. We will preserve the peace by building good relations among the great powers. And we will extend the peace by encouraging free and open societies on every continent.*"<sup>19</sup>

La década de los 90 presentó en América Latina una paradoja que significó la transición a la democracia, la misma que terminó sin producir regímenes estables, planteando a los países del tercer mundo un dilema entre el orden social y la democracia. Se fueron agotando progresivamente los posibles conflictos regionales entre Estados y la política exterior que se maneja actualmente sigue bajo los parámetros de un paradigma del realismo periférico y subalterno.

Son necesarios estos análisis a través de modelos de decisión que no sólo revelen cuando las cosas salgan mal sino que puedan explicar el proceso operacional de esas decisiones y entender de manera puntual el estímulo del ambiente político del momento, y los actores parte de la acción. Durante la investigación que se llevó a cabo para este trabajo, se pudo comprobar algunos comportamientos dados por los diferentes actores tanto nacionales como internacionales en la toma de decisiones sobre seguridad, siguen teniendo un patrón a través de los años interpretando y reinterpretando los instrumentos jurídicos nacionales tanto como internacionales para justificar sus decisiones.

Los tres autores en los cuales estudiaré el caso de alguna manera tienen un modelo a partir del cual nuestro Estado se ha movido en especial centrado en suscripción de un Convenio sobre seguridad nacional.

---

<sup>19</sup> President Bush, West Point, New York, June 1, 2002

### **i) MARGARET HERMANN. Unidades de decisión.**

Es importante trabajar sobre premisas y maneras de clasificar las unidades de decisión que puedan ayudar a explicar el comportamiento gubernamental en política exterior. De acuerdo a Margaret Hermann, existen tres tipos de unidades de decisión: el líder poderoso, único grupo y la coalición de varios actores autónomos. Existen individuos que poseen la habilidad de encarar un problema y la autoridad suficiente para no revertir su decisión.

Las políticas del Tercer Mundo, están determinadas por predisposiciones personales del líder predominante, es así como la firma del Acuerdo sobre la Base de Manta y la posición del Ecuador en varios foros internacionales, tuvo un cambio radical, debido en gran parte, a la orientación política del presidente Jamil Mahuad hacia los Estados Unidos de América, en donde habría recibido su preparación universitaria y dada su política interna económica y financiera así como la relación diplomática fuerte que en esos años se tenía con ese país.

Otro ejemplo que podemos tomar como cambio de la política del Ecuador hacia Estados Unidos fue el voto a favor de la Resolución L14 de 15 de abril de 1999, durante el 55 período de Sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, condenando a Cuba, voto que el Ecuador siempre se había abstenido. La votación para ese momento fue 21 votos a favor, 20 en contra y 12 abstenciones. El voto del Ecuador fue determinante.

Existen varios elementos que tienen que ver en la toma de decisiones, a pesar de que existen las predisposiciones personales del líder, también los “gobiernos toman acción cuando los decidores de política, perciben un problema en política exterior que ellos

creen que deben o necesitan influenciar. Las decisiones son buscadas para lidiar con los problemas.”<sup>20</sup> El problema del narcotráfico en los últimos años, ha tomado dimensiones que ha superado los ámbitos local y nacional; en este momento el narcotráfico es un problema internacional y el Ecuador está inmerso en un sinnúmero de acciones y compromisos al respecto.

Todas estas acciones, tienden a estructurarse en una serie de decisiones que incluyen diferentes dependencias de la estructura de gobierno. Es así como a pesar de que la decisión sobre la firma del Acuerdo Base de Manta se llevó a cabo entre altos funcionarios y líderes gubernamentales, que formaron en cierta medida lo que Hermann llamaría unidad de decisión autoritaria, fue importante establecer una estructura más amplia de acción y decisión. Se debía entonces profundizar e invitar a aquellos actores que estarían directamente vinculados con la implementación de los acuerdos.

De acuerdo a Margaret Hermann, la decisión sobre la firma entre el Ecuador y Estados Unidos para el uso de las instalaciones de la Base de Manta, no sería estructurada alrededor de un individuo, sino de un grupo designado que fue responsable de tomar la decisión.

Una coalición compuesta de múltiples actores autónomos. Es importante en el próximo enfoque, tomar los modelos de Allison, acerca del comportamiento de la estructura burocrática o del modelo burocrático, tanto en cuanto toma en cuenta las preferencias personales de cada uno de los actores de gobierno de ese momento, que proveen al líder predominante facilidades para consolidar su decisión.

---

<sup>20</sup> Hermann, Margaret, “How Decision Units Shape Foreign Policy: A theoretical Framework”, en *International Studies Review*, Summer 2001, Vol 3, issue 2, página 53

La estructura burocrática del Ecuador, está reglamentada bajo la Constitución Política y los diferentes reglamentos y leyes orgánicas que permiten definir la participación de las entidades públicas y gubernamentales en el proceso de toma de decisiones así como de ejecución de las mismas, hecho que no siempre es definido sino por las personalidades que se encuentren en ese momento manejando la Cartera de Estado o el poder económico y político de varias élites ecuatorianas. “En particular, estamos interesados en el grado en el cual los procedimientos políticos y normas están bien establecidas e institucionalizadas. “Donde las reglas son esencialmente ausentes, nosotros generalmente encontramos un grado de anarquía e inestabilidad en gobiernos con diferentes actores en pugna de poder.”<sup>21</sup>

De ser así, afirma Hermann, los miembros cuyas posiciones no hubieran sido tomadas en cuenta en el resultado final de la negociación y de la decisión, podrían volverse agitadores para futuras acciones con respecto al tema. En la actualidad y con otros actores políticos a la cabeza así como con una nueva coyuntura regional e internacional, podemos ver que este fenómeno se aplica a los nuevos actores decidores de la política ecuatoriana.

Al contrario, el resultado de un proceso consultivo y coordinado, involucrará mayores compromisos de los actores y de recursos.

Enmarcados, entonces en las premisas de Hermann, podemos hacer un primer análisis acerca de las unidades de decisión con respecto al líder de gobierno, un grupo o una coalición de actores autónomos que hacen una diferencia en cuanto a la toma de decisiones en la arena internacional.

---

<sup>21</sup> Idem, página 65

El proceso de toma de decisiones se forma así, a partir de estas unidades de decisión influenciadas e influyentes en el proceso político interno, a fin de preservar una estructura más o menos jerárquica con un comportamiento dado. “Aunque la iniciativa de las negociaciones pueda corresponder a las Cancillerías, la puesta en práctica de medidas efectivas de cooperación internacional depende de las respuestas positivas de los actores económicos relevantes.”<sup>22</sup>

Las decisiones que se tomaron, fueron establecidas, debatidas y formuladas en una pequeña esfera de poder de ese momento. Con el líder predominante a la cabeza, Jamil Mahuad, Ministro de Defensa Nacional Hugo Unda, Ministro de Relaciones Exteriores Benjamín Ortiz, interviniendo a nivel consultivo el Consejo de Seguridad Nacional, La Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso, además de instituciones como el SRI por cuestiones relevantes al pago de impuestos y exoneraciones del personal norteamericano en dichas instalaciones.

En conversación con el vocero de la Fuerza Aérea Ecuatoriana, la ejecución del Acuerdo, a través del Convenio Operativo para el Puesto Avanzado de Operaciones en la Base de Manta-Ecuador, fue el único momento en el que la Fuerza Aérea Ecuatoriana, fue consultada para regular los aspectos especiales de Mando, Control, Operaciones, Personal, Seguridad, Logística y Comunicaciones así como para reglamentar los procedimientos en estas áreas que deberían cumplir los efectivos del Comando Sur de los Estados Unidos dentro de la Base Aérea ecuatoriana.

---

<sup>22</sup> Russell, Roberto, “Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina: Aspectos Comparativos y Consideraciones Teóricas”, Grupo Editorial Latinoamericano, página 273.

Es importante, siguiendo la línea de Hermann, utilizar los modelos de toma de decisiones formulados por Allison, a fin de complementar las unidades de decisión de las que habla Hermann.

**ii) GRAHAM ALLISON. Modelo Actor Racional, Modelo Proceso Organizacional, y Modelo Burocrático.**

En su teoría, Allison muestra tres modelos que se basan en los actores y el contexto en el que se mueven en el proceso de la toma de decisiones.

El Modelo del Actor Racional en el caso del Ecuador, tendría su esencia en la idea de que “esta cuestión solo puede plantearse cuando el analista intenta estructurar los acontecimientos como si fueran elecciones intencionales de los actores consistentes”<sup>23</sup>, es decir, el análisis de que el Acuerdo de Cooperación con los Estados Unidos para el acceso y uso de la Base Aérea de Manta estuviera limitado a que el Ecuador debía responder a sus compromisos internacionales de cooperación sobre el control del narcotráfico, que consistiría en “mostrar qué objetivo perseguía determinado gobierno cuando actuó, y que acción constituía una elección razonable, dado determinado objetivo nacional.”<sup>24</sup>.

El modelo racional puede ayudar a simplificar el conjunto de preferencias, alternativas, consecuencias y elegir el mejor, dado los objetivos y fines en los que se desenvuelve el

---

<sup>23</sup> Allison, Graham, “La esencia de la decisión”, GEL, Buenos Aires, 1971, pagina 32

problema. Sin embargo para el caso en análisis es simplificar demasiado el rango de acción frente a la política en el cual las consecuencias, objetivos fines y alternativas giran en torno ya no solo al actor racional sino a un sinnúmero de nuevos actores e intereses heterogéneos.

Tres instancias predominantes que constituyen el Modelo del Actor Racional, son primero tener acuerdos tácitos obtenidos a través de negociaciones parciales, segundo la confianza, y, tercero situaciones pactadas, según las cuales se puede influenciar a otras naciones cambiando sus expectativas.

Este marco conceptual, dentro del caso en estudio, podría indicar que el Modelo del Actor Racional se aplica solo en cuestiones de las políticas como Estado que fueron decisorias en el proceso de negociación, a partir del cual el Ecuador protagonizó un interés de los Estados Unidos.

A pesar de que se dieron estas tres instancias del Modelo antes enunciadas, un análisis más profundo sobre las situaciones de política doméstica tienen como resultado otro tipo de pensamiento estratégico contemporáneo de quienes formaron parte de la estructura de toma de decisiones, en este caso, no existió la ventaja que plantea el Modelo del Actor Racional de pensar en una aproximación de lo que estaba pensando la otra parte, es decir la falta de información para tomar decisiones en este caso de estudio es exactamente lo que no podría de manera alguna coincidir con dicho modelo.

“La mayoría de los observadores suponen un modelo de Estado-que-toma-las-decisiones para analizar a los actores comprendidos en el sistema internacional. Es decir que la

---

<sup>24</sup> Idem, página 35.

acción en dicho sistema es ordinariamente atribuida a los Estados pero se reconoce que los mismos son un complejo de funcionarios gubernamentales que actúan en nombre de sus sociedades nacionales y respondiendo a ellas”<sup>25</sup>

En las teorías modernas de toma de decisiones y teoría de juegos, el problema de elección racional se transforma en selección a partir de alternativas dadas, las mismas que se caracterizan por tener consecuencias que serán seleccionadas de acuerdo a un agente que las prioriza y escoge de acuerdo a su prioridad.

Para el agente decisor, en el caso de la firma del Acuerdo de la Base de Manta, como se ha presentado en este trabajo, existieron dos alternativas, firmar un acuerdo con los Estados Unidos enmarcado en obligaciones del Ecuador en cumplimiento de compromisos internacionales o no hacerlo.

El análisis de las consecuencias en el caso de no firmar el Convenio, se tradujeron en la posibilidad de dejar de contar con las ayudas económicas y políticas de los Estados Unidos, las mismas que en la coyuntura nacional que se vivía en ese entonces hacía peligrar la estabilidad y la gobernabilidad del gobierno de turno. Se pensó entonces que teniendo a Estados Unidos de lado se podría contener la situación que meses después se desarrolló en el Ecuador teniendo como resultado final el levantamiento contra el régimen y la salida del Presidente Jamil Mahuad del poder.

La elección racional fue así la de firmar un Acuerdo con los Estados Unidos, a pesar de que no fue orientada a maximización de valores ya que no existió de ninguna forma un proceso de selección: “1) los valores y objetivos relevantes; 2) los cursos de acción

---

<sup>25</sup> Rossenau, James, “International Politics and Foreign Policy”, Glencoe, III, 1961, página 78

alternativos que se perciben; 3) la estimación de diversos conjuntos de consecuencias (que se sigan de cada alternativa), y 4) la evaluación neta de cada conjunto de consecuencias.”<sup>26</sup> Este modelo, como lo explica su autor, enfrenta la problemática de las variantes que se puedan dar con respecto a la toma de decisiones y el momento de hacerla.

Un actor racional, se enmarca en un paradigma dado, mientras que los Estados y gobiernos actúan de acuerdo a realidades y coyunturas propias del sistema internacional y doméstico que inserta además la posibilidad de acción de un número indefinido de actores con distintos pronunciamientos (halcones-palomas).

En el Modelo II Proceso Organizacional “las organizaciones segmentan los problemas complejos en un número de partes independientes, repartidas entre diversas unidades organizacionales”<sup>27</sup>, es así como en el Ecuador el proceso de toma de decisiones en el tema de seguridad nacional y control del narcotráfico en específico, se debía dar a través de las diferentes instituciones que forman parte de un género organizacional el mismo con el fin de ejecutar y tomar una decisión a través de los diferentes instrumentos y mecanismos de los que cuenta el Estado.

Siguiendo en la línea del Modelo del Actor Racional, el Modelo II del proceso organizacional propone que “Los gobiernos perciben los problemas a través de censores organizacionales; definen alternativas y estiman consecuencias a través de los procesos de información de las organizaciones que los componen”<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Allison, Graham, “La Esencia de la Decisión”, GEL, Buenos Aires, 1971, página 67.

<sup>27</sup> Idem, página 121

<sup>28</sup> Idem, página 115

Para comenzar dentro de la estructura jerárquica del Estado que regía durante la toma de decisión sobre la Base de Manta, como lo vimos en el capítulo dos de este trabajo El Presidente de la República se encontraba en la cúspide de la pirámide siendo la autoridad máxima con los más altos poderes y responsabilidades de Seguridad Nacional; El Ministerio de Relaciones Exteriores, en el cual recae el peso de la diplomacia como acción primera frente a los peligros de otros estados vecinos y como asesores directos del Presidente de la República en cuestiones de política exterior, formaba parte del Frente Externo de Acción de Seguridad Nacional “El Frente Externo está constituido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y su Dirección corresponde al titular de dicha Secretaría de Estado”<sup>29</sup>;

El Ministerio de Defensa constituye entonces, el Frente Militar en el cual se encuentran las diferentes ramas que apoyan logísticamente a la investigación y traspaso de información a partir de la cual se darían los pasos para la formulación de una política real, como lo es el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas “El Frente Militar está constituido por el Ministerio de Defensa Nacional y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas”<sup>30</sup> ;

El Ministerio de Gobierno y Policía por su lado era el Frente Interno, encargado de velar por la seguridad pública y la Defensa Civil del país “El Frente Interno está constituido por los Ministerios de Gobierno y Policía, de Educación, Cultura, Deportes y Recreación,

---

<sup>29</sup>Ministerio de Defensa Nacional, “Política de la Defensa Nacional del Ecuador”, Mariscal, Quito-Ecuador, 2002, Sección 3a párrafo 2do. Artículo 21.

<sup>30</sup> Idem, Sección 3a párrafo 5to. Artículo 35.

de Trabajo y Recursos Humanos y de Salud Pública. Su Dirección corresponde al Ministro de Gobierno y Policía”<sup>31</sup>; y,

Por último “el Frente Económico dado por los Ministerios de Economía y Finanzas, de Energía y Minas, de Agricultura y Ganadería, de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca y de Obras Públicas y Comunicaciones. Su Dirección corresponde al Ministro de Economía y Finanzas”<sup>32</sup>.

Además todas las decisiones sobre temas específicos señalados en la Constitución anterior en su Art. 171 en cuanto a una política directa de amenaza a la seguridad nacional, es el Congreso Nacional quien mantiene en su Comisión de Asuntos Internacionales el debate y aprobación. Fueron importantes también los grupos de la sociedad civil (académicos, ecologistas, grupos minoritarios) y medios de comunicación.

El Modelo II sin embargo, despliega el juego intra nacional, que de una forma u otra puede caer en recomendaciones conflictivas, sobre todo en el problema colombiano en donde tenemos un abanico de intereses y problemas que van desde lo territorial hasta lo humano y ambiental.

En el caso de nuestro país es interesante ver a todos los grupos de poder que se encuentran inmersos en el problema de regionalizar el conflicto, las agendas binacionales entre Ecuador y Colombia así como los intereses geopolíticos norteamericanos

A diferencia del Modelo de Actor Racional en el que se persiguen una comprensión racional, las organizaciones trabajan en medio de un considerable conflicto; evitan la

---

<sup>31</sup> Idem, Sección 3a párrafo 3o. Artículo 25

<sup>32</sup> Idem, Sección 3a párrafo 4to Artículo 31

incertidumbre, a través de la solución directa del problema sin desarrollar estrategias; las organizaciones seleccionan la primera alternativa que cumpla con sus requerimientos y/o necesidades y por lo tanto cambian adaptativamente como resultado de la experiencia.

Sin embargo y a pesar de existir una estructura determinada en el Ecuador como para enmarcar nuestro caso de análisis en un Modelo de Proceso Organizacional, el Acuerdo de la Base de Manta debió basarse en que “las decisiones de los conductores gubernamentales se sustentan en rutinas organizacionales. Ellos pueden forzar los límites de output y ejercer alguna acción al combinar distintos outputs, pero la mayor parte de la conducta está determinada por procedimientos establecidos previamente.”<sup>33</sup>

De acuerdo con una entrevista mantenida con el Coronel del Consejo de Seguridad Nacional, el Convenio de la Base de Manta era y debía haber sido analizado por otras entidades como el mismo Consejo, ya que de acuerdo a su punto de vista este se trataba de “un Convenio de carácter político territorial, porque la política militar, es política militar hablando de la Base de Manta y de territorio ecuatoriano porque los americanos con el FOL están utilizando esto...y existen ahí miembros de los Estados Unidos con fuerza que utilizan la Base de Manta que llaman el FOL...y..... posteriormente con el Acuerdo que hicieron no solamente es la Base....la Pista aérea la Base Marítima...y las áreas de influencia...” por lo cual era importante la participación de los conductores gubernamentales especializados en materia de seguridad nacional, de los cuales poder obtener outputs que combinados hubieran prestado al proceso de toma de decisiones mucho más herramientas de análisis de las que se contó en ese momento.

---

<sup>33</sup> Allison, Graham, “La Esencia de la Decisión”, GEL, Buenos Aires, 1971, página 131

Se hubieran podido delinear estrategias, alternativas y por ende elecciones que al largo plazo no implicarían riesgo alguno para el país y priorizarían beneficios para el país. “El actor no es una “nación” o “gobierno” monolítico, sino una constelación de organizaciones aliadas de manera difusa, en la cima de las cuales se instalan los conductores gubernamentales. Esta constelación actúa solo cuando las organizaciones que la componen despliegan ciertas rutinas.”<sup>34</sup>

Los procesos organizacionales son en su mayoría persistentes, sin embargo y como señala Allison, existen varias condiciones en las cuales se pueden dar cambios dramáticos, una de ellas y en la que podemos enfocar nuestro caso es cuando existe la necesidad de coordinar y centralizar la política exterior para el bienestar de la nación a través de conductores cuyas tendencias puedan afectar el proceso en sí como fue la visión del entonces Presidente de la República y de los colaboradores más cercanos a el que atendían a castigos o recompensas.

El Modelo II, queda así supeditado al individuo, quien a su vez es un participante dentro del proceso político gubernamental, de donde devendrán pactos entre jugadores dentro de la jerarquía gubernamental.

El Modelo de política gubernamental no considera a un actor unitario sino a varios jugadores, que atienden diversos problemas intra nacionales, actúan de acuerdo a varias concepciones de índole no solo organizacional sino personal. Son actores que toman decisiones a través del juego de tira y afloja de la política y no como vimos anteriormente

---

<sup>34</sup> Allison, Graham, “La Esencia de la Decisión”, GEL, Buenos Aires, 1971, página 132

de alternativas racionales, es decir las decisiones son el resultado de un proceso político en el cual un grupo puede hacer prevalecer sus intereses frente a otros grupos.

El Convenio de la Base de Manta se ve reflejado en este modelo, en el cual no existió un actor único, existieron como lo vimos anteriormente una estructura organizacional, pero finalmente la decisión fue tomada por un grupo de actores que en ese momento tenían mayor poder sobre el juego político como lo fue el Presidente, Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa, que compartían intereses comunes de una política exterior de seguridad nacional frente a los intereses de otros grupos. “A raíz de que los participantes en el gobierno tienen bases independientes, el poder (es decir, la influencia efectiva sobre resultados) es compartido. La prescripción constitucional, la tradición política, la práctica gubernamental, la teoría democrática: todo converge hacia la acentuación de las diferencias entre las necesidades e intereses de los individuos en el gobierno y a la división de la influencia entre ellos.”<sup>35</sup>

Dentro de la caracterización del Modelo burocrático en el caso del Convenio de la Base de Manta, este no tiene una respuesta determinada acerca de la pregunta sobre los beneficios y/o prejuicios de un Acuerdo de esta magnitud; las diferencias entre los participantes de la política surgen de diferencias intelectuales o institucionales sobre todo la pugna que siempre ha existido en el Ecuador en el manejo de la política de seguridad por parte de los militares y diplomáticos.

---

<sup>35</sup>Allison, Graham, “ La Esencia de la Decisión”, GEL, Buenos Aires, 1971, página 217

La existencia de un proceso que distribuyera el poder de manera diferencial tendría de alguna manera una tendencia al acuerdo para la firma de un Convenio internacional por parte de un grupo decisor encabezado por la autoridad máxima decisoría.

Todas estas características dan como resultado, de acuerdo a Schilling, una política de compromiso, meramente formal, ciega, lenta y sin liderazgo.

La toma de decisión sobre del Acuerdo Base de Manta en el Ecuador debería haberse enmarcado en lo que Almond Hilsman considera una serie de círculos concéntricos.

El círculo central contiene al Presidente y hombres que en los departamentos y agencias que deben llevar a cabo las decisiones. Un siguiente círculo que contiene otros departamentos del Ejecutivo y niveles inferiores de las otras instancias gubernamentales. Finalmente un círculo que contenga la sociedad civil y grupos de interés.

Este proceso debió haber tenido tres características: diversidad de fines y valores a ser considerados antes de alcanzar una decisión, la competencia de cada una de las agencias en cuestión, y la relevancia de las mismas enfocada en la eficacia de sus argumentos.

A diferencia de la estructura ecuatoriana en cuestiones de seguridad, los Estados Unidos tenían una ventaja organizacional y burocrática en donde se encuentran especificados los actores, la posición que ocuparán en el proceso, en donde jugará un papel muy importante la influencia personal de quienes estén a la cabeza.

El Departamento de Estado encargado de orientar las percepciones y prioridades que determina cada jugador y los intereses que lo influyen para adoptar una postura dada, como lo es el control del narcotráfico en la región siendo este un interés nacional

gravitando sobre intereses organizacionales, el poder que cada jugador tiene sobre los resultados y los canales de acción que incluyen frentes externos, en donde juegan un papel indispensables como lo fue la Embajada de Estados Unidos en Ecuador.

Necesariamente una aceptación del Comando Sur de las Fuerzas Armadas, en la región latinoamericana, evaluación de inteligencia, además de las coordinaciones con el responsable del Comando Sur en Base de Manta.

En el caso del Ecuador no se podría afirmar que “la toma de decisiones y acciones presidenciales no se desenvuelven a partir de la simple elección de un grupo unificado o a partir de un resumen de las preferencias que tienen los líderes. Por el contrario, el mecanismo de la elección, opera en un contexto definido por el poder compartido y por los juicios separados. Cada jugador presiona con el poder a su disposición para la obtención de resultados ligados a su concepción de los intereses nacionales, organizacionales, grupales y personales.”<sup>36</sup>

Allison manifiesta que las cuestiones de seguridad nacional son demasiado importantes como para quedar supeditadas a juegos políticos de allí la importancia del III Modelo burocrático de política gubernamental. “El Poder Presidencial persigue el intento de elucidar la política exterior como el resultado de las políticas presidenciales.”<sup>37</sup>

Es importante saber en el caso del Ecuador quienes serán las organizaciones e instituciones que tendrán efectos importantes sobre las decisiones y acciones de gobierno, quienes conformaran el equipo del presidente y que tareas tendrán, así como las ventajas y desventajas que podría traer su participación en la toma de decisiones como es el

---

<sup>36</sup> Allison, Graham, “La Esencia de la Decisión”, GEL, Buenos Aires, 1971, página 246

ejemplo de la sociedad civil en el Ecuador a través de ONG's que no siempre abogan por intereses del país sino que al contrario los suyos propios.

Es importante por lo tanto determinar las posiciones en las que cada ente jugará su papel importante en el caso de que el Ecuador pasaría a ser un centro de operaciones en la Guerra antinarcóticos propuesta por los Estados Unidos en la región.

El Acuerdo firmado entre el Ecuador y los Estados Unidos para el Uso de las Instalaciones de la Base Aérea de Manta, tuvieron necesariamente que ser respaldadas por entidades que no participaron directamente del proceso de toma de decisiones “La mayoría de las decisiones deja una considerable indeterminación en lo que hace a la implementación. Los jugadores que respaldan la decisión deberán maniobrar para verla implementada y deberán ir más allá del espíritu, sino de la letra, de la decisión.”<sup>38</sup>

En este sentido, fue indispensable la aplicación del Convenio Operativo Para el Puesto Avanzado de Operaciones en la Base de Manta-Ecuador, el mismo que fue elaborado directamente por la Fuerza Aérea Ecuatoriana en negociación Directa con el responsable del Comando Sur de los Estados Unidos, de acuerdo a declaraciones del Vocero de la Fuerza Aérea Ecuatoriana, quien además expresó las dificultades que hubieron en cuanto al cumplimiento que debía darse a un Acuerdo que carecía de practicidad en algunos artículos y que debieron negociar arduamente para rescatar muchas observaciones que no pudieron establecer sino hasta después de firmado el Acuerdo.

En entrevista con el vocero, se analizó la manera en la que se reguló aspectos con respecto al Mando, Control, Operaciones, Personal, Seguridad, Logística y

---

<sup>37</sup> Allison, Graham, “La Esencia de la Decisión”, GEL, Buenos Aires, 1971, página 219

Comunicaciones, sobre el acceso y uso de las instalaciones de la Base Ecuatoriana de Manta para actividades antidrogas y reglamentar así los procedimientos en estas áreas.

En dicho Convenio no intervinieron los actores que tomaron la decisión del Acuerdo original.

Las indeterminaciones que existían en el Acuerdo firmado por el Canciller del Ecuador y el Negociador Especial para Asuntos del Hemisferio Occidental comenzaron, como lo dijo el vocero, por cuestiones sutiles como la reciprocidad en cuanto a la condición de inmunidad diplomática que se otorgó al personal estadounidense y a sus dependientes en Ecuador, que no fue equivalente a la condición que se otorgó al Oficial de Enlace en la Fuerza de Tarea Interagencial Conjunta- Este. Así mismo, la exención de impuestos al personal de los Estados Unidos y sus dependientes en Ecuador, hasta temas más delicados como fueron los desacuerdos y limitaciones que tuvieron que concretarse en el Convenio Operativo con respecto al Artículo II del Acuerdo, literal a, punto 1 en el cual se amplía el acceso y uso de la Base de la Fuerza Aérea de Manta, al Puerto e instalaciones relacionados con la Base o su vecindad.

En entrevista realizada al entonces Subsecretario Político del Ministerio de Relaciones Exteriores, dichos privilegios y condiciones para el personal norteamericano, obedecen a las cláusulas de inmunidad diplomática de varias Convenciones y de Operaciones de Misiones de Paz.

Los problemas operativos, también se han marcado por una falta de objetividad del Acuerdo, el 13 de septiembre del 2000, el Comandante General de la Fuerza Aérea,

---

<sup>38</sup> Allison, Graham, “La Esencia de la Decisión”, GEL, Buenos Aires, 1971, página 249

Oswaldo Domínguez, reconoció que hay dificultades para controlar los aviones de Estados Unidos que salen de la Base de Manta, ya que no tiene la capacidad física para observar el tiempo real de la trayectoria, el nivel de vuelo y el sector donde está volando el avión.

La complejidad del Modelo Burocrático, de acuerdo al autor permite encontrar una falta de proposiciones generales debido a que en ocasiones es difícil obtener una información necesaria sobre los factores relevantes como para predecir la situación.

Algunos de estos factores relevantes son las preferencias y posturas peculiares de los jugadores que pueden influenciar una acción, como lo fue las tendencias del líder gubernamental ecuatoriano de ese momento, las ventajas o desventajas difieren de un canal de acción a otro como lo es las diferencias entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Defensa con respecto a seguridad nacional o a lo largo del mismo canal, entre las ramas de Fuerzas Armadas.

Otro factor es la acción e intención, es decir la toma de decisiones que se realizó para la firma del Convenio Base de Manta entre Ecuador y Estados Unidos, careció de un consenso nacional y de un análisis entre las estructuras especializadas.”La necesidad de forjarse un consenso que respalde su política preferida requiere, con frecuencia, cierta elasticidad: distintas personas deben concordar con cosas ligeramente diferentes por razones muy variadas: cuando se toma una decisión gubernamental, tanto el carácter de la elección como las razones para la misma deben permanecer vagos. Pero este requerimiento choca con el otro: la necesidad de activar la elección exige reducir al mínimo la posibilidad de que los faltos de entusiasmo la socaven y de que los opositores

la subviertan. Y ciertamente, incentivar a los que no tienen entusiasmo y acorralar a los opositores constituye una de las tareas más difíciles, aún cuando el propio presidente esté envuelto en el juego.”<sup>39</sup>

Entre otros factores que afectaron la decisión, encontramos es el factor tiempo que tienen los jugadores para analizar una decisión, las relaciones inter e intra nacionales, consideraciones de jerarquía a tomarse en cuenta, fallas en la percepción, falsas expectativas, fallas en la comunicación, falta de compromisos, diferencias en las conductas de negociación, entre otras que no permiten que el paradigma del Modelo III pueda emplearse con total claridad en nuestro caso en análisis.

Sin embargo estos modelos enfatizan factores muy diferentes, constituyen un grupo de supuestos y categorías que formulan la búsqueda de evidencias y respuestas. El Modelo I atiende al balance y estabilidad, nos permite iniciar con el componente racional de la toma de decisiones y el actor único que interviene en el proceso. El Modelo II se enmarca en las rutinas organizacionales nos permite por su parte saber que organizaciones intra estatales serán las encargadas de dar los output necesarios a partir de los cuales se formulará la posición ecuatoriano con respecto a sus actores e intereses nacionales, y finalmente el Modelo III exige un enfoque en las características internas del momento y requiere de información sobre las organizaciones y política así como del examen riguroso de beneficios y costos que la regionalización y participación de nuestro país tendrá como posible resultado, tomando en cuenta los intereses no solo nacionales y organizacionales sino personales también.

---

<sup>39</sup> Allison, Graham, “La Esencia de la Decisión”, GEL, Buenos Aires, 1971, página 254

Estos tres modelos como lo hemos apreciado simplemente ayudan a predecir sobre la política de seguridad del Ecuador en el futuro tomando casos como por ejemplo la cooperación en cuanto a actividades de control y monitoreo del narcotráfico a través de brindar facilidades al gobierno norteamericano desde la Base de Manta, las líneas de acción del gobierno ecuatoriano frente al Plan Colombia, las políticas medio ambientales de prevención así como el llamado a las autoridades colombianas al control de sus fronteras principalmente la que nos interesa al Ecuador.

**iii) JEANNE HEY. Teorías de bloques estructurales en la toma de decisiones de Latinoamérica.**

Es importante sin embargo, tomar en cuenta otros modelos que ayudan a la toma de decisiones que son los señalados por Jeanne Hey y que marcan otros factores externos y variables internas que se toman en cuenta cuando se analiza las decisiones sobre política exterior de seguridad.

Es interesante analizar que a pesar de que el Ecuador maneja una estructura decisoria, los procesos responden de igual manera a la dinámica política como a las influencias. El proceso decisorio engloba a los actores que van más allá de la estructura, a los intereses en el juego, cómo estos se manifiestan en especial bajo alguna clase de presión, etc., hasta llegar a la última instancia de decisión que resultaría ser el Presidente.

Hey analiza en su texto “Dependent Foreign Policy Theory”, el caso del Ecuador en los años 80’s a con respecto a como se toman decisiones sobre política exterior cuando este demuestra su dependencia hacia la hegemonía.

Para esto utiliza dos casos claves en la historia del país en los que estuvo marcado por los intereses de los Estados Unidos y las variables de política domestica que se vivió durante el gobierno de Osvaldo Hurtado frente a la política sobre Nicaragua, las reformas legislativas en cuanto a la inversión externa en la industria del petróleo y la participación en la Conferencia Económica Latinoamericana; y, el segundo caso durante el gobierno de León Febres Cordero y la participación del Ecuador en el grupo Contadora, las operaciones conjuntas de los Estados Unidos en construcción vial y el Acuerdo firmado entre Ecuador y Estados Unidos sobre la Corporación Privada de Inversión Transnacional.

Este enfoque está marcado por un análisis sobre las teorías dominantes de dependencia en política exterior y las variables que hay que tomar en cuenta para entender la toma de decisiones en un país más débil que puede ser pro centro, autónomo y dependiente.

El Gobierno del Ecuador en el período en el que se dio la firma del Convenio Base de Manta, de acuerdo a los modelos teóricos presentados por Jeanne Hey se categorizaría por mantener una política pro centro que incluyen “cultivar y fortalecer las relaciones con los poderes occidentales industrializados, especialmente los Estados Unidos, atrayendo inversión extranjera y cooperación, implementando un modelo de economía neoliberal, evitando participar en organizaciones multilaterales como el NOAL, OPEP, UNCTAD, y

poniendo particular atención a los intereses norteamericanos en su política exterior como lo es tráfico de drogas y migración”<sup>40</sup>.

La seguridad nacional dentro de América Latina ha estado altamente influenciada por la intervención de los Estados Unidos y las políticas tomadas en nuestros gobiernos están directamente condicionadas por los intereses de seguridad de los Estados Unidos, como lo es el Plan Colombia y en el caso de nuestro país la implementación de la Base de Manta para el control y monitoreo del narcotráfico.

Es así como la Iniciativa Regional Andina no existe sin Estados Unidos y lo que es más, son ellos quienes la patrocinan a partir de presiones en las relaciones bilaterales que mantienen con los países de la Región. Sin embargo y como lo enuncia Juan Carlos Puig “el proyecto nacional incluye a la dependencia hacia una potencia extranjera como opción voluntariamente asumida.”<sup>41</sup>

En el caso del Ecuador, existen además variables internas como lo dice Hey, que permiten una política exterior pro centro o pro Estados Unidos. Como vimos en capítulos anteriores la política exterior del Ecuador en ese período fue de total apoyo a los Estados Unidos en todos los foros internacionales.

De acuerdo a funcionarios de gobierno de ese momento, allegados a los actores que intervinieron directamente en la firma del Acuerdo de la Base de Manta, existía una dependencia económica del Ecuador, en especial por la crisis financiera y bancaria, que incidió directamente con el interés del líder al buscar en los Estados Unidos el respaldo

---

<sup>40</sup> Hey, Jeanne, “Three Building Blocks of a Theory of Latin American Foreign Policy”, Third World Quarterly, Vol 18 No. 4, 1997, página 634.

<sup>41</sup> Puig, Juan Carlos, “América Latina: Políticas Exteriores Comparadas”, Gel Buenos Aires, 1986, Tomo I.

político- que no lo obtuvo cuando fue el levantamiento del 21 de enero de 2000- frente a la ingobernabilidad que se gestaba.

Existía además una tendencia explícita por parte del Presidente Mahuad y algunos de su cúpula a la política y sistema de Estados Unidos ya que provenían de escuelas teóricas y académicas, además de que mantenían un contacto directo con personalidades de la diplomacia y de organismos financieros de ese país.

Otra característica que de acuerdo a Hey enmarca al Ecuador como un país pro-centro, fue el que existió por parte del líder una campaña de concientización pro acuerdo de los beneficios sobre todo del Puerto de Manta que se lograrían en base a este, ya que aunque la opinión pública se encontraba dividida, daba muestras de estar de acuerdo con una Base a los Estados Unidos que de cierta manera otorgara beneficios al la ciudad de Manta e incentivara la inversión y el desarrollo de este Puerto: “El 12 de noviembre de 1999, el Alcalde de Manta expresa que: las reacciones de nuestra comunidad son de total respaldo a las acciones que apuntan a la presencia de este Puerto de Avanzada”<sup>42</sup>

El caos político interno que vivía nuestro país impidió al líder y cúpula dirigir una política exterior fuerte lo que hace una dependencia mayor hacia occidente y las políticas reguladoras.

Incluso podemos afirmar que en el caso de estudio y en general Colombia y Ecuador siempre han tendido hacia la política estadounidense en sus relaciones políticas y económicas. Brasil por su parte, mantiene una política exterior autónoma en cuanto a su

---

<sup>42</sup> Información de noticias en entrevista realizada a Coronel Cervantes del COSENA realizada el 5 de noviembre de 2003.

fortalecimiento en el hemisferio. Sin embargo su agenda de seguridad nacional se mantiene distante de las políticas regionales expuestas por el hegemón.

El segundo corte de Hey, se refiere a la distinción que se debe hacer dentro del análisis de toma de decisiones en el Ecuador, con respecto a si es un país autónomo o independiente.

A pesar de estar frente a la dependencia hacia los Estados Unidos, el Ecuador en algunas maneras era un país que podía tomar decisiones frente a política exterior que hubieran podido retar a los Estados Unidos o por lo menos negociar de manera equilibrada, sin embargo en ese período, los intereses tanto nacionales como personales de quienes dirigían el país, se volcaron a una política totalmente pro Estados Unidos.

No podemos argumentar sin embargo que hubo una presión total por parte de los Estados Unidos para la firma de dicho acuerdo, sino que intervinieron otros factores internos para hacerlo.<sup>43</sup>

Los aspectos de seguridad en América Latina no son considerados un actor en las altas políticas de la seguridad internacional, la participación de las guerras Inter Estados han sido limitados a incursiones de pequeña escala relacionados con disputas fronterizas. Es por esto que en política exterior con los Estados Unidos casi nunca el tema de seguridad ha sido puesto sobre el tapete y por el contrario han tendido a otro tipo de negociaciones.

---

<sup>43</sup> Ver teorías y preteorías sobre política exterior de James Roseneau, de las cuales hago referencia en el primer capítulo de este trabajo en el que se señalan cinco variables para analizar la conducta exterior de las sociedades.

Ecuador con su política neoliberal en lo económico resultaba vulnerable a resistir a las presiones externas sobre el tema de seguridad. “La literatura sugiere que, cuando los Estados Unidos están comprometidos a presionar por sus objetivos. Usualmente, América Latina accede.”<sup>44</sup> Los formuladores de política internacional andina han acordado siempre cooperar con los Estados Unidos en operaciones de tráfico de drogas a cambio de ayuda financiera en proyectos de desarrollo y préstamos en los diferentes foros financieros internacionales, sin olvidar las Preferencias Arancelarias en el marco de la cooperación al control del narcotráfico en la región andina, incentivada por los Estados Unidos y utilizado como instrumento de presión las últimas décadas.

Estas situaciones de dependencia y vulnerabilidad por parte del Ecuador han marcado la coyuntura actual en la que nuestro Estado se vió inmerso en un proceso regional y del cual nos convertíamos en centro de operaciones a través de la Base de Manta así como la posibilidad de realizar operaciones “humanitarias” y militares como Cabañas 2004 y Operación Nuevos Horizontes que daría como resultado ser un punto referente de los intereses estadounidenses en la Región.

El Jefe del Comando Sur de los Estados Unidos, Charles Wilhem, explicó ante un Comité del Senado de Estados Unidos que “...la importancia de Manta radica en que se trata del único sitio que nos dará alcance operacional que necesitamos para cubrir a todo Colombia, todo Perú y las áreas cultivadas con coca de Bolivia.”<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Hey, Jeanne, “Three Building Blocks of a Theory of Latin American Foreign Policy”, *Third World Quarterly*, Vol 18 No. 4, 1997, página 640.

<sup>45</sup> Información de noticias en entrevista realizada a Coronel Cervantes del COSENA realizada el 5 de noviembre de 2003.

“La política de defensa, como política de Estado, por su propia naturaleza se configura en relación con los escenarios externos y factores de poder y equilibrios de fuerza que no dependen de la sola voluntad del Estado y que establecen en una estructura de relaciones y regiones que involucran a países de distinto grado relativo de desarrollo, afectando los intereses nacionales, las alianzas y los agrupamientos regionales”<sup>46</sup>

Dentro de su análisis, es importante para Hey definir que significan estados pequeños, los análisis que incluyen elementos como tamaño geográfico, tamaño poblacional o su nivel de influencia en asuntos internacionales limitan la teoría de política exterior de estos estados, ya que no siempre el tamaño poblacional o geográfico, coinciden con sistemas políticos de escala pequeña. Un nuevo concepto de lo que es un Estado pequeño basado en percepciones y la conceptualización de cómo se definen los Estados frente a otros y como interactúan los pequeños Estados en el mundo.

El enfoque de los estados pequeños en un sistema internacional jerárquico es analizado desde el punto de vista de que los estados pequeños buscan las organizaciones internacionales y alianzas para asegurar su seguridad y conseguir metas en su política exterior, como lo es el caso del Ecuador.

El comportamiento tiende a “exhibir una baja participación en asuntos mundiales. Tener una visión estrecha de los temas de política exterior. Limitan su comportamiento a su entorno geográfico. Otorgan mayor importancia a los instrumentos diplomáticos y económicos. Dan énfasis al idealismo jurídico (Derecho Internacional). Se adhieren a instituciones y acuerdos multilaterales. Escogen posiciones neutrales. Se apoyan en la

---

<sup>46</sup> Ministerio de Defensa Nacional, “Política de la Defensa Nacional del Ecuador”, Mariscal, Quito-Ecuador, 2002, pag 63.

protección de las superpotencias. Cooperan y no tiene conflicto con otros estados. Gastan una cantidad desproporcionada de recursos de política exterior en asegurar una supervivencia física y política. Los estados pequeños –como el Ecuador- exhiben un rango amplio de comportamientos cuando se trata de confrontar retos de los estados subdesarrollados.”<sup>47</sup>

La tercera diferenciación de Hey es la de analizar la importancia de temas políticos o económicos en las agendas de política exterior de los países de América Latina.

En nuestro caso el análisis de la agenda de seguridad del Ecuador frente a Estados Unidos está marcada por la lucha contra el narcotráfico, terrorismo, medio ambiente y Colombia.

En el plano de este último el Ecuador no sería realista en tomar una posición frente a plantear corresponsabilidad a los Estados Unidos, como debería ser, sobre la prevención y mitigación de los efectos del Plan Colombia hacia nuestro territorio, por el contrario las acciones oficiales se han limitado a conseguir asignaciones económicas.. *"Estamos planteando un total de cien millones de dólares por año. Ecuador, consiente de su responsabilidad, aporta veinte millones de dólares al año; el Gobierno norteamericano ha prometido cuarenta millones de dólares..."*<sup>48</sup>

Finalmente podemos argumentar dentro de esta perspectiva que debido a como se llevan las relaciones que los Estados Unidos plantean a la Región Andina sobre el Plan Colombia y la Guerra contra el terrorismo y narcotráfico, impiden en cierta forma la coalición de una fuerza sudamericana, es así como por ejemplo el Ecuador se vio

---

<sup>47</sup> Hey, Jeanne, “Small States in World Politics”, Ed. Lynne Rienner Publishers, United Kingdom, 2003, página 5.

presionado en cierta forma a firmar un Convenio para ceder a los Estados Unidos una Base aérea desde donde realizar sus operaciones de control y monitoreo del tráfico ilícito de drogas que sirve además como un instrumento más de control de migración hacia ese país.

La situación económica que sufría en esos momentos el Ecuador a poco tiempo de cambiar el sistema monetario hacia la dolarización, impulsó al Presidente Mahuad y sus asesores así como quienes debían tomar la decisión, a dar una respuesta que privilegiaba más sus intereses diplomáticos y políticos que los militares o de seguridad.

Es importante el análisis de la situación descrita en el trabajo a fin de indicar la necesidad que existe de definir prioridades estratégicas concretas como resultado de los intereses nacionales y de los objetivos básicos de defensa nacional y de proponer un aspecto preventivo en donde las estructuras internas de toma de decisiones y ejecución de políticas puedan estar coordinadas y preparadas para eventualidades que pudieran afectar la seguridad de nuestro país, como ya lo ha sido la firma del Convenio sobre la Base de Manta, ya que ha conllevado una serie de alertas a la seguridad nacional y hemisférica.

---

<sup>48</sup> Navarro, Beatriz, “Ecuador Afectado por el Plan Colombia”, [http://www.rnw.nl/informarn/html/act010702\\_ecuadorcolombia.html](http://www.rnw.nl/informarn/html/act010702_ecuadorcolombia.html), 2 de julio de 2001.

## CONCLUSIONES

El Convenio de la Base de Manta resulta un tema interesante de analizar dentro del marco teórico de la toma de decisiones, es importante observar como los temas de seguridad nacional que para muchos países es el tema central de su agenda de política exterior, para el Ecuador haya sido el resultado de compromisos adquiridos en el marco internacional de la lucha contra el narcotráfico.

Si bien es cierto, el Convenio se firmó y se enmarcó dentro de esta cooperación internacional, sin embargo y con la implementación del Plan Colombia, esta base militar utilizada por los Estados Unidos, adquiere un tinte diferente frente al peligro de incluir un puesto de operaciones en nuestro país que colabore a los esfuerzos de Colombia y Estados Unidos con respecto al control del narcotráfico y terrorismo en ese territorio, como ya lo advirtió el presidente Uribe en mayo del 2002, al solicitar que este puesto sea utilizado para operaciones de interdicción y antiterrorismo, a lo que fue contestado por el Jefe del Comando Conjunto de esa época que no se utilizará la Base de Manta en el contexto del Plan Colombia, como se ha defendido hasta el momento.

La Base de Manta, realiza operaciones de control y monitoreo de naves ilegales y la interdicción de las mismas queda sujeta a los gobiernos y fuerzas policiales de cada país, como lo aseguró el Vocero de la FAE, también es cierto que el Ecuador y la Fuerza Aérea no pueden de ninguna manera saber si se está o no traspasando información hacia Colombia o desde esta puesto que el Ecuador carece de los medios tecnológicos y especializados para el control de las operaciones que se realizan desde la Base.

Lo que si es seguro es que durante los primeros años de operación se cumplieron totalmente los acuerdos dados en el Convenio Operativo que regula las funciones y las naves, así como el personal que puede ingresar desde los Estados Unidos y que el Comandante del Comando Así como el personal que puede ingresar desde los Estados Unidos.

Así mismo el Comandante del Comando Aéreo de Combate ha sabido controlar debidamente todos los trabajos y responsabilidades bajo las cuales están el personal norteamericano.

Los resultados hasta el 15 de octubre de 2002, que son los únicos que se revelaron desde la puesta en marcha del Convenio Operativo, cuando el General James T-Hill, Jefe del Comando Sur de Estados Unidos, en su visita al Ecuador informó que gracias a la Base de Manta han sido arrestados más de 500 narcotraficantes y se ha incautado más de 200 toneladas de cocaína durante los tres años.

En cuanto al proceso de la toma de decisiones, es importante el análisis y el estudio que hemos podido hacer con respecto a este Convenio y situar tanto las variables domésticas como externas que influyeron para la toma de decisiones y que podrían tomarse en cuenta para próximos casos que el Ecuador posiblemente tenga que enfrentar dentro en cuanto a decisiones sobre seguridad.

Necesitamos saber más sobre la dimensión social de la política exterior, especialmente si acordamos que los factores económicos ocupan un lugar importante en la agenda de política exterior de nuestro país. Es importante tomar en cuenta las variables de idiosincrasia de las que habla Rosenau, ya que en este caso fueron determinantes en la

firma del Acuerdo con los Estados Unidos. Es importante reconocer las deficiencias burocráticas y el funcionamiento organizacional estructurado en nuestro país. Tomar en cuenta el rol que cada uno de los actores puede dar como output para mejorar las estrategias y alternativas en la toma de decisiones.

Es importante encontrar nuevos modelos analíticos que a partir de los que hemos estudiado en este caso, puedan darnos mayores instrumentos de estudio que permitan desarrollar paradigmas en los cuales los gobiernos puedan crear, mantener y a la larga mejorar una posición de Estado coherente, ya que en el caso del Ecuador, la política exterior casi siempre refleja el interés de los grupos elites del país.

El modelo de política burocrático de Allison, resulta adecuado para el Ecuador, en función de las tendencias de cambio que existen. Los modelos de Actor Racional son en cambio, modelos que resultan muy limitados para explicar la dinámica del proceso de toma de decisiones de la Base de Manta.

Por otro lado, es interesante encontrar las capacidades que puede tener el Ecuador dentro de su caracterización que conduce Hey sobre su conceptualización de país dependiente pro centro, en cuanto a sus intereses económicos dentro de la nueva agenda de política exterior, en la cual deberían tomarse en cuenta todas estas temáticas para la negociación con el hegemonía.

A través de estos ejercicios de análisis mediante modelos teóricos se puede de cierta manera repensar la agenda de seguridad del Ecuador. Es importante consolidar estructuras de poder que permitan tener instaurada una red que contenga un punto focal de coordinación que puede ser el Ministerio de Relaciones Exteriores, con el fin de

determinar cuales son los objetivos a futuro, los posibles escenarios de política regional y subregional, así como el rol del Ecuador en los distintos foros internacionales y multilaterales.

Una mayor presencia y participación del Ecuador en dichos foros pueden tener como resultado el paso de nuestro Estado hacia una manera de reposicionarnos como uno de los Estados claves en todos los ámbitos de negociación, de tal manera se puede hacer presión y ser visualizados como un jugador clave en los procesos internacionales a futuro.

En este trabajo es importante señalar que el modelo al que hemos hecho referencia de manera más clara en el caso de Ecuador es al marco teórico planteado por Hey, así mismo hemos pasado por los modelos de Allison y Graham los mismos que serían modelos ideales sobre toma de decisiones para nuestro país en especial el modelo organizacional y el burocrático. A través de este análisis es necesario entonces plantear una estrategia de alguna manera en la cual pasar de un Estado pro centro, dependiente y pequeño hacia uno que considera sus actores principales en cuanto a la toma de decisiones a fin no solo de salvaguardar los intereses de políticas de seguridad nacional sino que además las decisiones que se adopten puedan ser implementadas y además negociadas en una base de igualdad con nuestros interlocutores.

## BIBLIOGRAFIA

Allison, Graham, “La Esencia de la Decisión”, GEL, Buenos Aires, 1971, página 67.

Anderson, Barry F. “[The Three Secrets of Wise Decision Making](#)”. Single Reef Press. 2002.

Blickman, Tom, Bases avanzadas de los Estados Unidos en Aruba y Curaçao: un aporte a la intervención militar en Colombia.” Amsterdam: TNI, Diciembre de 1999.

Bonilla, Adrián, “Orfeo en el infierno: una agenda de política exterior ecuatoriana”, Septiembre 2002.

Hermann, Margaret, “How Decisión Units Shape Foreign Policy: A theoretical Framework”, en International Studies Review, Summer 2001, Vol 3, issue 2.

Hey, Jeanne, “Three Building Blocks of a Theory of Latin American Foreign Policy”, Third World Quarterly, Vol 18 No. 4, 1997.

Hey, Jeanne, “Small States in World Politics”, Ed. Lynne Rienner Publishers, United Kingdom, 2003, página 5.

Hey, Jeanne, “Dependent Foreign Policy and the Case of Ecuador in 1980’s”, Ohio University Press, 1995.

Peñuela, Edgar; Rangel, Alfredo; Soto, Andrés, “Origen, evolución y perspectivas del conflicto interno en Colombia”, Center for Hemispheric Defense Studies, Washington D.C, mayo 2001.

Puig, Juan Carlos, “América Latina: Políticas Exteriores Comparadas”, Gel Buenos Aires, 1986, Tomo I.

Roncken, Theo, “La Lucha Contra las Drogas y la proyección militar de Estados Unidos: Centros Operativos de Avanzada en América Latina y el Caribe”, Abya Yala, Quito-Ecuador, 2004.

Rossenau, James, “International Politics and Foreign Policy”, Glencoe, III, 1961.

Russell, Roberto, “Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina: Aspectos Comparativos y Consideraciones Teóricas”, Grupo Editorial Latinoamericano.

Steinsleger, José, “Bases Militares en América Latina”, Ed. El Conejo, 1986.

Snow, Donald, "National Security: Defense Policy for a New International Order", 3th Edition, St. Martins Press, New York 1995.

Shifter, Michael, "The United States and Colombia: Partners in Ambiguity", en Current History, Ed. Feb. 2000.

## **REVISTAS**

AFESE, Ministerio de Relaciones Exteriores, Revista de Julio- Agosto de 2003

Evans, Michael, "U.S. Drug Policy & Intelligence Operations in the Andes", en: Foreign Policy in Focus, Volúmen 6, Washington DC, Junio de 2001.

Lindsay-Poland, John, "U.S. Military Bases in Latin America and the Caribbean", en: Foreign Policy in Focus, Volumen 6, Number 35. Washington DC, Octubre de 2001.

Navarro, Beatriz, "Ecuador Afectado por el Plan Colombia", [http://www.rnw.nl/informarn/html/act010702\\_ecuadorcolombia.html](http://www.rnw.nl/informarn/html/act010702_ecuadorcolombia.html), 2 de julio de 2001.

Neira, Mariana, "NARCO", Revista Vistazo, enero 1999.

Diario el Tiempo, Cumbre de Río, declaraciones del Presidente del Ecuador Lucio Gutierrez, , Mayo 13 de 2003 y Mayo 23 de 2003.

Diario El Universo, Primera Sección, Pág. 5, miércoles 12 de julio de 2000.

El Comercio, 1 de mayo de 1999, afirmaciones Comandante General de Policía Nacional, Jorge Villaroel en el marco de la XVII Conferencia Internacional para el Control de Drogas.

## **DOCUMENTOS OFICIALES**

Ministerio de Defensa Nacional, "Política de la Defensa Nacional del Ecuador", Mariscal, Quito-Ecuador, 2002, pag 63.

Casa Blanca, "A National Security Strategy for a New Century", Washington DC, diciembre de 1999.

President Bush, West Point, New York, June 1, 2002

Declaraciones de Williamsburg, de San Carlos de Bariloche, de Cartagena de Indias y Manaos.

Boletín de prensa No. 012, “La cooperación de ACNUR y la Cancillería ecuatoriana se fortalece”, Ministerio de Relaciones Exteriores-Dirección General de Refugiados, 19 de enero de 2009.

Ministerio de Defensa Nacional, Libro Blanco, “Política de la Defensa Nacional del Ecuador”, Quito, diciembre de 2002.

I Cumbre de las Américas de Jefes de Estado y de Gobierno, Miami, 11 de diciembre de 1994. Declaración de Principios.

II Cumbre de las Américas de Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago de Chile, 19 de abril de 1998. Declaración de Principios.

II Cumbre de las Américas de Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago de Chile, 19 de abril de 1998. Plan de Acción.

XI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río, 23 y 24 de agosto de 1997. Declaración de Asunción.

VIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Oporto/Portugal, 17 y 18 de octubre de 1998. Declaración de Oporto.

Estrategia Antidrogas en el Hemisferio. CICAD, junio de 1997, aprobada por la Asamblea General de la OEA.

Informe a la Nación 1998-1999, Tomo I, Ministerio de Relaciones Exteriores.

Informe de la Comisión Especializada Permanente de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional del Honorable Congreso Nacional, aprobado en sesión extraordinaria de 10 de noviembre de 1999.

Resolución Número 012-2001-TP, Tribunal Constitucional, 25 de enero de 2001.

Entrevistas:

Coronel Cervantes del Consejo de Seguridad Nacional, COSENA realizada el 5 de noviembre de 2003.

Embajador Gonzalo Salvador, Subsecretario Político del Ministerio de Relaciones Exteriores durante el proceso de negociaciones.

Embajador Alejandro Suárez, Subsecretario de Soberanía Nacional del Ministerio de Relaciones Exteriores durante el proceso de negociaciones.

\*Vocero de la Fuerza Aerea Ecuatoriana, sobre Acuerdo y FOL, durante visita a la Base de Manta diciembre de 2003.

\*Vocero de la Embajada de Estados Unidos, diciembre 2003.

\* Por razones de seguridad algunas personas prefirieron mantener solo su título y no ser nombrados en éste trabajo.