

Relaciones
Ecuador-Estados Unidos:
Situación Actual
y Perspectivas

FLACSO - QUITO

PLANEX
2020

Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020

Índice

Presentación

Emb. Francisco Carrión Mena 3

¿Qué es el PLANEX 2020?

Javier Ponce Leiva 5

Introducción

Javier Ponce Leiva 11

Democracia y Derechos Humanos

La Agenda de los Estados Unidos

Michael Shifter 31

La Agenda del Ecuador

José Valencia 39

Giorgio Peroni 59

La Seguridad en las Relaciones Ecuador – Estados Unidos

La Agenda de los Estados Unidos

Bruce Bagley 63

La Agenda del Ecuador

César Montúfar 69

Carlos Espinosa 101

Relaciones Económicas Ecuador – Estados Unidos

El Futuro de las Relaciones Económicas

Estados Unidos - Ecuador, De qué depende?

Augusto de la Torre 109

Intercambio Comercial Ecuador - Estados Unidos

El Comercio entre Ecuador y Estados Unidos

Julio Oleas 139

Las Inversiones de EEUU en Ecuador

Las Inversiones de EEUU en Ecuador

Fander Falconí 181

Eduardo Cabezas Molina 200

Propiedad Intelectual

Políticas de Ecuador y Estados Unidos en Propiedad Intelectual

Santiago Bustamante 203

Solución de controversias

Los Contenciosos entre Empresas de EEUU y el Estado
o ciudadanos ecuatorianos

Alberto Wray 211

La Agenda de los Estados Unidos

Michael Shifter
Diálogo Interamericano

Una de las grandes sorpresas en cuanto al gobierno del Presidente George W. Bush ha sido el énfasis, por lo menos retórico, en el tema de la democracia (y la democratización) en el mundo entero. No se preveía el afán idealista que caracterizara a este gobierno. Cuando asumió la presidencia, la expectativa era que Bush y sus asesores en materia de política internacional iban a ser "realistas," a diferencia de administraciones previas, incluyendo la de Clinton. Los atentados del 11 de septiembre, además de otros factores, ayudan a entender e explicar el cambio en el pensamiento del actual gobierno estadounidense.

Cabe destacar dos puntos relacionados a ese cambio. El primero, y el más obvio, es que la evolución del marco conceptual depende, en gran parte, de la situación en Irak y en el resto del Medio Oriente. La presidencia de Bush y la credibilidad de los EE.UU. están en juego en Irak. América Latina casi no aparece en la pantalla. Por si fuera necesario presentar evidencia de dicho fenómeno, en un discurso hace poco sobre las prioridades globales relacionadas a la promoción de la democracia, la Secretaria de Estado Condoleezza Rice ni mencionó a América Latina. Africa, y por supuesto Asia, son prioridades aún más altas. A pesar de que la política esté presentada en términos globales, tiene un objetivo y referente claramente geopolítico.

El segundo punto, que se suele subrayar en los medios, es que a pesar de que el aporte a la democracia suena bien y noble, cuando entra en conflicto con otros objetivos claves—sean estos la guerra contra el terrorismo, o contra drogas, o la protección de intereses económicos—de los EE.UU., se convierte en una prioridad de segundo rango. Dicha de otra manera, la crítica que se hace es que el aporte a la democracia es, en términos prácticos, no tanto una

muestra de compromiso verdadero como una conveniencia política. Por tanto, la política estadounidense se presta a acusaciones de hipocresía. Casos como el de Pakistán o de Egipto han sido mencionados para mostrar que la democracia se vuelve secundaria cuando de intereses estratégicos claves se trata. En estos días, EE.UU. está tratando de decidir como reaccionar frente a la victoria de Hamas en las elecciones palestinas. El movimiento Hamas goza de una legitimidad indudable, pero tiene propuestas no necesariamente compatibles con los intereses estadounidenses.

En América Latina, el nuevo gobierno boliviano de Evo Morales — un presidente que cuenta con un mandato amplio — presenta una prueba seria para el compromiso estadounidense con la promoción de la democracia. ¿Qué sucede cuando tal compromiso choca contra marcadas diferencias sobre las políticas antidrogas, por ejemplo? La elección de Morales ofrece a los EE.UU. una excelente oportunidad para demostrar que toma en serio su compromiso con la democracia.

A mi modo de ver, EE.UU. tiene un largo y difícil camino para ganar de nuevo en América Latina la credibilidad y la confianza en cuanto a la democracia se refiere. Las políticas estadounidenses a nivel mundial, y particularmente en Irak, han sido ampliamente criticadas. Los abusos en Abu Ghraib y Guantánamo han erosionado aún más la imagen del país. En América Latina, los resultados de las políticas estadounidenses han sido diversos. El aval inicial de Washington al golpe de estado de Abril 2002 en Venezuela fue desafortunado y costoso. La política hacia Haití y la salida de Jean Bertrand Aristide en 2004 también hicieron surgir serias preguntas del compromiso estadounidense a líderes elegidos. De la misma manera, el silencio de Washington en momentos claves — incluyendo los crisis judiciales en Perú en 1997 con el Tribunal Constitucional y en Ecuador en 2004 con la Corte Suprema — también hace que los latinoamericanos preguntan si el gobierno estadounidense aplica su política sobre la democracia de manera consistente.

Por difícil que sea la tarea, es imprescindible que EE.UU. recupere la confianza y la credibilidad como defensor de la democracia y derechos humanos en las Américas. Washington es un actor clave, todavía con bastante capacidad para incidir en la región (para

bien o para mal), pues es necesario pensar en como hacer que sea lo más constructivo posible. La coyuntura política en la región es grave. Las expectativas de hace una década—de instituciones fuertes, de una autoridad civil eficaz, del imperio de la ley—no se han cumplido. En cambio, las instituciones son frágiles y fracturadas, incapaz de ejercer las funciones básicas que les corresponden. Y, en la región andina, las autoridades civiles no han logrado subordinar el rol político de las fuerzas armadas. Se necesita de una eficaz política de democracia de manera urgente.

Afortunadamente, hoy en día la organización política más importante de la región, la Organización de Estados Americanos, parece estar comprometida con un esfuerzo multilateral para avanzar y proteger la democracia latinoamericana. José Miguel Insulza trae al cargo del Secretario General de la OEA liderazgo impresionante y habilidades políticas que se hacían falta. Si los dirigentes estadounidenses fueran sabios y verdaderamente preocupados con los retrocesos democráticos en América Latina, le darían a Insulza todo apoyo, y respaldarían sus esfuerzos con entusiasmo, no necesariamente en voz alta sino de manera discreta. Por cierto, la credibilidad y relevancia de la OEA también han sido cuestionadas—por ejemplo, su propio silencio frente a la crisis constitucional de Ecuador en diciembre del 2004, cuando ya existían mecanismos en la Carta Democrática para justificar una acertada respuesta política. Preocupa, también, los pocos recursos que tiene la OEA a su disposición.

Sin embargo, las instituciones tienden a adquirir mayores recursos en la medida en que su desempeño sea más eficaz, cuando hayan resultados concretos. No fue hace tanto que la OEA estaba empezando a actuar bastante responsable, con mayor iniciativa. Por más que se pueda quejar, legítimamente, de la actuación de la OEA ante las caídas de la democracia en los años 90—en Haití, Perú, Guatemala, y Paraguay—por lo menos los gobiernos del hemisferio tenían una respuesta colectiva e unánime, ya que en los cuatro casos se aplicó la importante Resolución 1080, aprobada en Chile en junio del 1991. La pregunta clave es si los gobiernos miembros de la OEA son lo suficientemente preocupados por la situación política en las Américas — si tienen la voluntad y el compromiso necesario — como para convertir a la OEA en una organización

fuerte que pueda sancionar a los gobiernos, y que éstos, a su vez, puedan tomar en serio. No obstante su gran talento, Insulza no lo puede hacer sólo. Tal vez EE.UU. puede superar su propia ambivalencia hacia el papel de la OEA y llegar a verla como el mejor instrumento para recuperar la confianza hemisférica que se ve tan disminuida. Washington no puede ni retirarse por completo, ni imponer su propia solución. Habrá que ganar algunos, y perder algunos. De eso se trata el multilateralismo, y traerá ventajas a los EE.UU. en el largo plazo.

Ecuador ofrece lo que es quizás el mejor ejemplo en los últimos meses de una OEA que juega su papel de una manera eficaz y representa un enorme potencial. La instalación de la Corte Suprema—una institución indispensable a la democracia representativa—después de varios meses sin una se debe en parte a la actuación de la OEA. Habría sido mejor, desde luego, que la OEA (y los EE.UU.) reaccionara a la crisis antes, pero el que la OEA y otros actores claves, como la Comunidad Andina, hayan asumido la responsabilidad eventualmente es bastante alentador. En el futuro, la OEA debe ser mejor capacitada para ayudar en aquellos casos donde la gobernabilidad presenta problemas. Necesita desarrollar las herramientas para facilitar la reconciliación entre diferentes fuerzas políticas en conflicto. Existen antecedentes de semejante trabajo, cómo es el caso del Perú en el 2000. La OEA intentó hacer lo mismo en otros países, como Nicaragua y Bolivia, con distintos grados de éxito. Dada la fracturada política y la inestabilidad en Ecuador en los últimos años, la OEA debe ser dispuesta a asumir tal esfuerzo, preferiblemente con el aporte y la cooperación de las partes relevantes. Esto debe ser una parte importante de la agenda de Washington en promover la democracia en Ecuador y el resto de la región.

Otra prueba clave para la OEA y para los EE.UU. en el futuro cercano—con implicancias serias para Ecuador—será el caso colombiano. El objetivo sobre todos los demás debe ser el fin del conflicto trágico del país. Pero las políticas aplicadas deben tomar en cuenta las consecuencias para los países vecinos, incluyendo Ecuador, y deben ser precedidas por consultas extensas. La misión de verificación de la OEA, lanzada en el 2004 para monitorear la desmovilización de las fuerzas paramilitares de Colombia, tiene que ser

reforzada con recursos adicionales para garantizar el desmonte completo de los grupos armados ilegales. Será muy difícil reforzar la misión sin que otros gobiernos la den su visto bueno, y la apoyen con recursos políticas y financieras. Muchos de los gobiernos han sido cautelosos, y con razón, pero si este esfuerzo es visto como un paso adelante para poner fin a la violencia en Colombia, debe ser emprendido—colectivamente.

En el caso de Colombia, la política estadounidense es de enorme importancia. Aunque puede que América Latina no sea una prioridad estratégica para EE.UU., Colombia es talvez la excepción a la regla. EE.UU., después de todo, ha invertido unos 4000 millones de dólares en Colombia en los últimos 5 años. Los países vecinos de Colombia tienen grandes dudas acerca de los motivos de Washington, si ésta realmente busca una resolución política, negociada, al conflicto. Estamos ahora entrando en una fase crítica de la política, cuando es indispensable para los EE.UU. consultar más con sus socios en la región y tratar de buscar el apoyo necesario para una eventual solución. Si el gobierno colombiano quiere terminar con el conflicto, necesitará el aporte y la ayuda de sus vecinos. Si EE.UU. realmente está comprometido con la promoción de la democracia en países como Ecuador, tiene que ser mucho más sensible a las consecuencias de sus políticas antidrogas e antiterroristas sobre la gobernabilidad. Si estas políticas, aplicadas en Colombia, contribuyen a mayor descontento e inestabilidad en Ecuador e otros países, habrán tenido un costo inaceptablemente alto.

En ese sentido, también hace falta una mayor integración de las políticas de democracia y de derechos humanos. A veces éstas parecen existir en esferas totalmente separadas. Sin embargo, estos objetivos y preocupaciones son íntimamente ligados, y las políticas lo deben reflejar. En los últimos años, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA ha jugado un papel positivo en hacer que los gobiernos tengan que responder por abusos a los derechos humanos de sus ciudadanos. La Comisión ha de ser reconocida por sus esfuerzos. Un elemento clave para explicar su éxito es la independencia de la Comisión, la cual debe mantenerse. Pero valdría la pena elevar aún más su papel político, y apoyar una mayor interdependencia entre la Comisión y el principal órgano político de la OEA, el Consejo Permanente. Tal integración puede llevar a contribuciones

más eficaces y coherentes a casos como los de Ecuador, Colombia, Venezuela, y Nicaragua, entre otros.

Las dimensiones políticas y los requisitos legales no están divorciados del telón social de la región, y de las condiciones agudas de pobreza y desigualdad que la caracterizan. Para darle el debido crédito, el Secretario General Insulza ha resaltado la importancia de mayor justicia distributiva en América Latina. No cabe ninguna duda que la inaceptablemente honda brecha entre los ricos y los pobres es una receta para problemas políticos e institucionales. La OEA puede ayudar a establecer las nuevas líneas de política—la actualmente discutida Carta Social será una prueba altamente importante—pero carece de los recursos económicos para ser un actor relevante en implementar políticas sociales eficaces. El desafío es hacer que la OEA y el Banco Interamericano de Desarrollo trabajen más de cerca en estos temas, para demostrar como la voluntad política, junto con políticas imaginativas, puede contribuir a políticas sociales más eficaces.

EE.UU. puede, y debe, hacer más para apoyar a estos organismos regionales, ambos con nuevos líderes e intentando cerrar el espacio entre las agendas y prioridades en Washington y en la mayoría de las capitales latinoamericanas. Está demás decir que ambiciosas iniciativas de desarrollo como la Alianza para el Progreso de los años sesenta ya no son factibles. Pero se puede hacer más para reducir la creciente, y preocupante, distancia entre EE.UU. y mucho de la región.

Para demostrar el cambio en la política, EE.UU. debe considerar la posibilidad de no insistir tanto que los gobiernos firmen el Artículo 98 del Tratado de Roma, que les obliga a dar a los estadounidenses inmunidad ante la Corte Penal Internacional. Este requisito ha sido una fuente de mucha irritación y fricción entre Washington y varios gobiernos. Es un ejemplo claro de sacrificar una relación amplia y constructiva para un tema muy particular e estrecho en la agenda estadounidense. Y, más aún, tiende a producir gran confusión entre latinoamericanos. Ellos han escuchado la retórica desde Washington según la cual cada quien debe responder por su comportamiento, y están simplemente tratando de aplicarla en la práctica.

Washington enfrenta un desafío difícil, aún con mejor diplomacia. Pero un nuevo esfuerzo en la encrucijada en que nos encontramos es indispensable. Hay demasiado en juego, en EE.UU. y en América Latina, para no forjar políticas colectivas más eficaces en defensa de valores que todos compartimos.