

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

## Comentario a la ponencia: La Agenda del Ecuador

*Carlos Espinosa*

Universidad San Francisco de Quito

El documento "La agenda de seguridad del Ecuador" presentado en el **Seminario Relaciones Ecuador-Estados Unidos** por César Montúfar es una guía imprescindible para el posicionamiento de la política de seguridad ecuatoriana frente a las iniciativas de seguridad norteamericanas. Su lúcido diagnóstico acertadamente delinea las principales tendencias en el escenario actual de la seguridad en la región andina: incremento de la asistencia militar norteamericana, desborde del conflicto colombiano, y el anhelo de construir regímenes autónomos sub-regionales de seguridad cooperativa. En sus "recomendaciones", el documento aboga por una "política democrática de seguridad" y por un distanciamiento estratégico de EEUU. A pesar del enorme valor del documento de Montúfar, las recomendaciones proponen algunos lineamientos que podrían aumentar la vulnerabilidad del Ecuador frente a las amenazas que confrontamos.

Hay un vacío crucial en el análisis de Montúfar que es la ausencia de una explicación de ¿por qué el Ecuador ha cooperado — por lo menos desde la presidencia de Jamil Mahuad— tan estrechamente con EEUU en temas de seguridad? Yo propongo una explicación de corte realista. El Ecuador es un país con limitadas capacidades militares y policiales por la insuficiencia de presupuesto y débiles instituciones que a la vez se encuentra ubicado en un vecindario muy peligroso marcado por amenazas serias: las redes transnacionales de narcotráfico, el desborde del conflicto colombiano y la existencia de espacios no gobernados mencionada por Bruce Bagley. El Ecuador, en otras palabras, enfrenta retos de seguridad trans-nacionales que no puede afrontar por sí solo. En ausencia de un marco efectivo de cooperación en materia de seguridad a nivel andino, el Ecuador depende de la asistencia de EEUU en este campo. En el fondo, la cooperación con EEUU en seguridad existe porque el

Ecuador la necesita tanto como EEUU. Asumir que la cooperación en materia de seguridad se ha dado exclusivamente por presiones de EEUU, es asumir que el Ecuador no tiene agencia o ha abdicado a su agencia. La persistencia de una política de cooperación militar y policial con EEUU a lo largo de cuatro presidencias (las de Mahuad, Noboa, Gutiérrez, y Palacio) tan diversas en su bagaje ideológico sugiere que esta cooperación con el hegemón no es un desvío provocado por la "actitud entreguista" de uno u otro presidente, sino un imperativo estratégico.

Yo avizoro que el Ecuador reducirá su dependencia de EEUU en materia de seguridad en la medida que el conflicto colombiano se resuelva o aparezca un nuevo hegemón, como un Brasil fortalecido, capaz de organizar la provisión regional de seguridad en la región andina-amazónica atravesada por amenazas trans-nacionales. Si Ecuador optara, de la noche a la mañana, por reducir su dependencia frente a EEUU en temas de seguridad sin que mejore el panorama de seguridad en los Andes (y Amazonía), el resultado sería una mayor vulnerabilidad frente al narcotráfico, los espacios no gobernados y ante los impactos del conflicto colombiano.

Montúfar recomienda una "política de seguridad democrática" basada en consultas a grupos de sociedad civil y una apertura hacia la opinión pública. Como afirma en el documento: "la agenda de seguridad debe guardar sintonía con el parecer y sensibilidad de la opinión pública del país". Esto significa que la política exterior se sujetaría a los vaivenes del sentimiento popular o las preferencias de grupos organizados que hablan a nombre de la sociedad civil. Si se optara por esa senda, la cooperación con EEUU para afrontar los retos de la seguridad regional sería imposible, ya que esta cooperación es tan ineludible en esta coyuntura como impopular. ¿Qué ocurre, en otras palabras, si la cooperación con EEUU es imperativa en términos estratégicos, pero al mismo tiempo impensable en un clima de anti-americanismo? En los últimos años, este dilema se ha resuelto mediante varios mecanismos destinados a desactivar la presión de la opinión pública: negar que existe una estrecha cooperación militar o compensar por la misma con una retórica anti-EEUU. Si bien estos recursos no son totalmente transparentes, acaso sirven al interés nacional.

En cambio, estoy totalmente de acuerdo con Montúfar que la "la política de seguridad debe formar parte de la política exterior". No

puede existir un divorcio entre política exterior y política de defensa como ha existido tradicionalmente en Ecuador, incluso durante la época del diferendo territorial con Perú. La seguridad no puede ser monopolio del estamento militar porque es un factor gravitante en las relaciones con los vecinos y con la potencia hegemónica. Hasta ahora la diplomacia ha entrado en acción en temas de seguridad solo para desactivar crisis diplomáticas generadas por iniciativas militares—propias o ajenas—lo que significa una accionar meramente reactivo. La diplomacia, por ejemplo, tuvo que responder a los recientes sobrevuelos colombianos suscitados por la ausencia de una política binacional de seguridad fronteriza. La diplomacia, tal como plantea Montúfar, debe desempeñar un rol clave en la definición y manejo de la política de seguridad del país. Sin embargo, esto implica el reto de especificar cómo se van a complementar la diplomacia y el manejo de la defensa nacional en temas como la seguridad de la frontera norte, la vigilancia de espacios no gobernados o el control del narcotráfico.

Concuerdo con el llamado de Montúfar para evitar “la securitización” de aquellos riesgos o retos que no impliquen violencia colectiva, es decir, que no estén marcados por la real posibilidad de violencia organizada y deliberada contra las personas”. Hablar de seguridad alimentaria por ejemplo es válido en el sentido de que los alimentos son un bien imprescindible que la sociedad debe resguardar, pero ello no debe significar que el tema alimenticio deber ser tratado de manera análoga a la seguridad militar. ¿Es el narcotráfico un tema legítimo de seguridad o un objeto de securitización indebida? Montúfar no especifica si el narcotráfico constituye un caso de securitización indebida. Sus comentarios sobre los peligros reales del narcotráfico, a lo largo del documento, sugieren que no concibe al narcotráfico como un caso de securitización indebida. Estoy de acuerdo con esta posición. En vista del involucramiento de actores privados armados y sus indiscutibles intersecciones con el terrorismo, el narcotráfico debe ser considerado como una grave amenaza para la seguridad.

Pero si el narcotráfico es una amenaza a la seguridad, no cabe la oposición tajante de Montúfar a que los militares se involucren en la lucha anti-narcóticos. Según el documento, el Ecuador no debería permitir una “indiferenciación de funciones militares y policiales.” Sin embargo, en vista de la escasez de capacidades de

seguridad de la que sufre el Ecuador, éstas se deberían emplear activamente para combatir las amenazas más graves. No es posible que existan activos de seguridad ociosos en el Ecuador. De hecho, las FFAA combaten con éxito los cultivos de coca en la frontera norte y mantienen la presión sobre los traficantes de gasolina blanca en Sucumbios. Asimismo, el esfuerzo de las FFAA ecuatorianas para negar a las FARC el uso del territorio ecuatoriano tiene importantes implicaciones para el control del narcotráfico porque las FARC están utilizando territorio ecuatoriano para procesar pasta de coca.

Cabe agregar que como país de tránsito, el Ecuador no está en condiciones para plantear una revisión profunda de la política de drogas prohibicionista impulsada por EEUU. Las opciones de legalización del cultivo o sustitución de cultivos de coca no pueden ser abanderadas por Ecuador como alternativas a la interdicción del tránsito de drogas. Incluso Evo Morales está a favor de la interdicción del tráfico de drogas.

En el tratamiento de la Base de Manta, Montúfar propone que se tome como guía la opinión pública, a pesar de estar consciente de que la Base de Manta "es una pieza en el rompecabezas de seguridad regional". Su oposición a la FOL es comprensible dado la actual aversión a la misma que existe en el país, pero los tomadores de decisiones de política exterior no pueden prescindir del cálculo estratégico. En esta decisión, debería ser determinante el valor estratégico de la Base de Manta y el mantenimiento de activos estratégicos escasos. Además la opinión pública en este tema no es fija. Es cierto que un nacionalismo de corte "soberanista" ha prevalecido en la opinión pública tras la "revuelta forajida" del 20 de abril, pero nadie sabe si está corriente se mantendrá en víspera de la renovación o no de la Base de Manta en el 2008. Un plan estratégico a largo plazo como Planex no puede estar sujeto a los vaivenes de la politización efímera de ciertos temas de seguridad.

Discrepo con Montúfar cuando afirma que el contra-terrorismo es un tema en el que no existe mayor coincidencia de intereses con EEUU. Según él, el terrorismo no es "la amenaza de seguridad principal en la Región." No obstante, esto ignora que el corazón de las acciones de las FFAA ecuatorianas es en la práctica el combate al terrorismo. Las operaciones militares en el 2006 realizadas por las

FFAA ecuatorianas en contra de campamentos de las FARC buscan negar a las FARC el uso de territorio ecuatoriano. Asimismo, la Policía Nacional persigue sistemáticamente a los agentes logísticos de las FARC en Ecuador. En este indispensable esfuerzo para contrarrestar la infiltración de miembros de grupos que cometen actos terroristas en el vecino país, la cooperación de EEUU—enmarcada en lucha global anti-terrorista—es valiosa, aunque siempre insuficiente.

Montúfar propone que el Ecuador debería dar igual peso a los dos bloques que están moldeando el sistema de alianzas en Sur América: el eje Bogotá-Washington-Perú; y el emergente eje liderado por Venezuela. Es indiscutible que todo país debe diversificar sus relaciones internacionales. No obstante, es importante identificar cuales son nuestros socios indispensables. Para bien o para mal, la relación con Venezuela es secundaria en términos de comercio e inversión extranjera en comparación con nuestra relación con EEUU y Colombia. Asimismo, el rol que puede ocupar Venezuela en la coordinación de seguridad en la región andina ha mostrado ser casi nulo. La fusión de mandos militares de la región, alguna vez invocada por el presidente Chávez, es un castillo en el aire. Más sustento podría tener La Política Comunitaria de Seguridad de la Región Andina asociada a la Comunidad Andina de Naciones, también mencionada por Montúfar como una opción de seguridad cooperativa. No obstante, este mecanismo está totalmente desprovisto de recursos y está muy lejos de ser una instancia de coordinación efectiva. En ausencia de mecanismos sub-regionales de seguridad cooperativa, la cooperación con EEUU llena un vacío en un momento de alto riesgo.

Las fumigaciones fronterizas son quizás el tema más difícil abordado por Montúfar. Sin duda, Montúfar tiene razón que es una obligación del Estado ecuatoriano proteger a su población. Sin embargo, el hecho de que la seguridad humana esté en juego con las fumigaciones no exime a los tomadores de decisiones realizar una evaluación costo-beneficio de las ventajas y desventajas para la seguridad de una cesación indefinida de las fumigaciones fronterizas por parte de Colombia. Por un lado, es probable que las fumigaciones con glifosato causen daños a la base de subsistencia de la población fronteriza ecuatoriana. Por otro lado, establecer un cordón

sanitario de diez kilómetros de ancho libre de fumigaciones del lado colombiano podría fortalecer a los frentes de las FARC que operan en la frontera y provocar un desplazamiento de cultivos hacia el lado ecuatoriano. No obstante, si vemos el actual mapa de la distribución de cultivos de coca en Colombia nos damos cuenta que la franja de frontera colombiana no es una zona tan importante de cultivos de coca. Esto sugiere que el riesgo que implica insistir en la cesación de fumigaciones es bajo en comparación con los beneficios de la misma.

Se puede objetar que mis comentarios son anti-históricos ya que van en contra de un reacomodo generalizado de las relaciones con EEUU en la región que busca un distanciamiento del hegemon. ¿Pero existe realmente un reacomodo en marcha vinculado al giro hacia la izquierda como propone Montúfar? Por ahora solo Venezuela ha operado un distanciamiento estratégico con EEUU, aunque no ha intentado construir mecanismos de seguridad regional que puedan reemplazar a aquellos que ofrece EEUU a través de de la asistencia bilateral militar y anti-narcóticos y el mantenimiento del Tratado de Asistencia Reciproca. Brasil de su lado aspira no tanto a excluir a EEUU de la región sino a que EEUU le conceda una suerte de co-liderazgo que le dé primacía en Sur América. Las posiciones expresadas en torno a la reactivación del proceso del ALCA en Mar del Plata en el 2005 también ponen en tela de duda la tesis del reacomodo: solo Argentina, Brasil y Venezuela se opusieron a revivir las negociaciones del ALCA y el resto se mostraron a favor. El giro hacia la izquierda, asimismo, es una ilusión mediática. En Perú, el candidato pro-Chávez fue derrotado y en Ecuador, como señalo Michael Shifter recientemente, el candidato que simpatiza con Chávez tiene pocas posibilidades de ganar. El Ecuador, en otras palabras, no debe dejarse arrastrar por una supuesta corriente anti-norteamericana, sino fijar su derrotero propio basándose en cálculos estratégicos responsables.

Por ahora conviene que Ecuador acepte el paraguas de seguridad de EEUU. Las capacidades del Ecuador son insuficientes para afrontar las amenazas actuales que se vierten sobre el país. No existe otra fuerza aparte de EEUU que pueda ayudar al Ecuador confrontar la presencia de la FARC en la frontera, el narcotráfico y los efectos de los espacios no gobernados—ya que la acción colectiva en

materia de seguridad en los Andes es débil. Algún día China se proyectara a América y tomará la posta de EEUU que en definitiva es un imperio cuyo ciclo se está expirando.