

**UNA MIRADA
AL ECUADOR**

**CÁTEDRA ECUADOR
FRONTERAS, VECINDAD
E INTEGRACIÓN**

**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**

República de Colombia

Ministerio de Relaciones Exteriores

Presidente de la República

Álvaro Uribe Vélez

Ministro de Relaciones Exteriores

Fernando Araújo Perdomo

Viceministro de Relaciones Exteriores

Camilo Reyes Rodríguez

Viceministra de Asuntos Multilaterales

Adriana Mejía Hernández

Secretaria General

María del Pilar Ordóñez Méndez

Directora de la Academia Diplomática

María Clara Isaza Merchán

Directora de Asuntos Culturales

María Claudia Parias Durán

Coordinación editorial

Comité Editorial Ministerio de
Relaciones Exteriores

Revisión editorial

Marcela Giraldo Samper
Martha Patricia Jiménez

Diseño

La Silueta Ediciones Ltda.

Impresión

Imprenta Nacional de Colombia

ISBN 978-xxxxxxx

Primera edición, 500 ejemplares

Bogotá, febrero de 2008

© Universidad Nacional de Colombia
Instituto de Estudios Políticos y
Relaciones Internacionales (IEPRI)

© Academia Diplomática de San Carlos
Ministerio de Relaciones Exteriores

© Socorro Ramírez
Coordinadora y editora

Primera edición: marzo de 2008
Bogotá, Colombia

Catalogación

Una mirada al Ecuador / ed. Socorro Ramírez –
Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Instituto
de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales:
Academia Diplomática de San Carlos. Ministerio de
Relaciones Exteriores de Colombia, 2007.

Xxx páginas

ISBN: 978-xxxxxxxxxxx

1. Relaciones exteriores 2. Integración 3. Ecuador 4.
Colombia I. Ramírez Vargas, Luz del Socorro, - editora.

Contenido

**FRONTERAS, VECINDAD E INTEGRACIÓN
CÁTEDRA ECUADOR** 17

Socorro Ramírez

PRÓLOGO 29

PRIMERA SESIÓN

**CAPÍTULOS DE LA HISTORIA DE LA
VECINDAD COLOMBO ECUATORIANA** 33

UNA MIRADA DE LARGO PLAZO 35

Socorro Ramírez

**CAPÍTULOS DE LA HISTORIA DE LA VECINDAD
COLOMBO–ECUATORIANA** 39

Jorge Núñez Sánchez

CONOCERNOS MÁS PARA JUZGARNOS MEJOR 81

Francisco Huerta Montalvo

DEBATE 87

**NECESIDAD DE MIRADAS CONJUNTAS DE EPISODIOS
COMPARTIDOS** 93

Socorro Ramírez

SEGUNDA SESIÓN

GRANDES TRAZOS DE LA HISTORIA POLÍTICA DE ECUADOR Y DE LA SITUACIÓN ACTUAL	99
NO SE CONOCE A ECUADOR Y SE SIMPLIFICA SU SITUACIÓN Socorro Ramírez	101
LA NACIÓN ECUATORIANA EN LA HISTORIA Enrique Ayala	105
BIBLIOGRAFÍA	117
ECONOMÍA POLÍTICA DE UNA TRANSICIÓN NO ESTÁNDAR Francisco Gutiérrez	121
CONCLUSIONES	149
BIBLIOGRAFÍA	151
DEBATE	159
UNA MIRADA CONTRASTADA Socorro Ramírez	169

TERCERA SESIÓN

LINEAMIENTOS CENTRALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ECUADOR	173
EXAMEN COMPARADO DE METAS Y ESTRATEGIAS INTERNACIONALES Socorro Ramírez	175

ECUADOR Y COLOMBIA, MÁS EN COMÚN DE LO QUE SE PIENSA 177

Javier Ponce

COLOMBIA – ECUADOR: PLANEACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN AMBOS PAÍSES 189

Fabio Ocaziones

DEBATE 197

CONVERGENCIAS Y DIFERENCIAS EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA Y ECUADOR 203

Socorro Ramírez

CUARTA SESIÓN

ECONOMÍA ECUATORIANA E INTEGRACIÓN CON COLOMBIA 207

REALIDADES ECONÓMICAS FRONTERIZAS Y BINACIONALES 209

Socorro Ramírez

POCA RELEVANCIA DE LA INTEGRACIÓN ANDINA 213

Marco Romero

CAPACIDAD ECUATORIANA DE ADAPTACIÓN 233

Tomás Uribe Mosquera

DEBATE 245

ECUADOR SIGNIFICA MUCHO PARA COLOMBIA 251

Socorro Ramírez

QUINTA SESIÓN

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y EL MANEJO DE LA RELACIÓN COLOMBO – ECUATORIANA 257

CAMBIOS EN LA RELACIÓN BINACIONAL 259
Socorro Ramírez

LA MIRADA DE UN EDITORIALISTA 263
Joaquín Hernández

LA MIRADA DE UN ANALISTA 281
Germán Rey

LA MIRADA DE UN DIRECTOR 287
Carlos Alberto Patiño Villa

DEBATE 291

TEMAS DE EXPLORACIÓN ACADÉMICA 295
Socorro Ramírez

SEXTA SESIÓN

ECUADOR COMO PAÍS DE EMIGRANTES Y COMO RECEPTOR DE MIGRACIONES Y REFUGIO 299

**NECESIDAD DE UNA MIRADA INTEGRAL A LA
MIGRACIÓN Y AL REFUGIO** 301
Socorro Ramírez

**CORRESPONSABILIDAD COLOMBO – ECUATORIANA
EN MIGRACIONES Y REFUGIO** 305
Freddy Rivera

COLOMBIANOS EN ECUADOR: AGENDA POLÍTICA Y ACADÉMICA	321
Marcela Ceballos	
BIBLIOGRAFÍA	331
ECUADOR ORIGEN Y DESTINO DE LAS MIGRACIONES	333
María Isabel Moncayo	
DEBATE	345
AGENDA INVESTIGATIVA EN TEMAS MIGRATORIOS	353
Socorro Ramírez	

SÉPTIMA SESIÓN

ÁMBITOS FRONTERIZOS COLOMBO – ECUATORIANOS: SITUACIÓN Y DESAFÍOS DE DESARROLLO E INTEGRACIÓN	357
DINÁMICAS TRANSFRONTERIZAS Y ENCRUCIJADAS PARA LOS ESTADOS	359
Socorro Ramírez	
DESDRAMATIZAR Y NO CRIMINALIZAR LA FRONTERA	363
Roque Espinosa	
DECISIONES CON LAS FRONTERAS, NO A PESAR DE ELLAS	377
Ricardo Montenegro	
DEBATE	391

PUNTOS DEL DEBATE SOBRE LA PROBLEMÁTICA FRONTERIZA	399
Socorro Ramírez	

OCTAVA SESIÓN

SEGURIDAD TRANSFRONTERIZA: CONFLICTO COLOMBIANO E INTERACCIONES ECUATORIANAS	403
---	------------

DESENCUENTROS BINACIONALES EN MATERIA DE SEGURIDAD	405
Socorro Ramírez	

URGE SUPERAR CONTEXTO DE DESCONFIANZA MUTUA	411
Francisco Carrión Mena	

“FRONTERIZACIÓN” DE LA RELACIÓN, “SECURITIZACIÓN” DE LA FRONTERA Y MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD	425
Alfredo Rangel	

DEBATE	439
---------------	------------

AGENDA INVESTIGATIVA EN MATERIA DE SEGURIDAD	449
Socorro Ramírez	

NOVENA SESIÓN

ECONOMÍAS ILEGALES Y REDES ILEGALES TRANSFRONTERIZAS 451

GRAVES EFECTOS DEL MUTUO DESCONOCIMIENTO 453
Socorro Ramírez

COOPERACIÓN ANTE AMENAZAS TRANSNACIONALES 457
Carlos Espinosa

DROGAS, TRANSNACIONALISMO Y COOPERACIÓN 469
Ricardo Vargas

DEBATE 481

INICIATIVAS COMUNITARIAS A PESAR DEL CONFLICTO 489
Socorro Ramírez

DÉCIMA SESIÓN

RELACIÓN DE ECUADOR CON ESTADOS UNIDOS 491

**DISTINTAS REALIDADES Y OPCIONES QUE
TENSIONAN LA RELACIÓN BINACIONAL 493**
Socorro Ramírez

**ECUADOR Y ESTADOS UNIDOS: AGENDAS DISTINTAS
SIN CONFRONTACIÓN 495**
Adrián Bonilla

**RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS JUEGA DE MANERA
DISTINTA A CADA LADO 513**
Diana Rojas

**RELACIÓN DE COLOMBIA CON ESTADOS UNIDOS,
EXCLUSIVA Y EXCLUYENTE** 517

Arlene Tickner

DEBATE 523

PUNTOS ÁLGIDOS DE DEBATE 533

Socorro Ramírez

UNDÉCIMA SESIÓN

**EDUCACIÓN Y CULTURA EN LA
INTEGRACIÓN** 535

LAS AGENDAS CULTURALES Y EDUCATIVAS 537

Socorro Ramírez

**INCORPORAR LA REALIDAD Y LA INTEGRACIÓN
EN LA EDUCACIÓN** 539

José María Leyton

DEBATE 547

**LO EDUCATIVO Y CULTURAL EN EL PROGRAMA
COLOMBIA ECUADOR** 553

Socorro Ramírez

DUODÉCIMA SESIÓN

**ECUADOR Y COLOMBIA EN LA
DINÁMICA ANDINA Y SURAMERICANA
DE INTEGRACIÓN** 555

RUMBOS IMPREDECIBLES DE LA CAN 557
Socorro Ramírez

**COLOMBIA Y ECUADOR ENTRE DOS PROYECTOS DE
REGIONALIZACIÓN EN CONFLICTO** 561
César Montúfar

BIBLIOGRAFÍA 579

RECONCEPTUALIZAR LA INTEGRACIÓN 581
Edgar Vieira

**CONFRONTACIONES Y VASOS COMUNICANTES
SURAMERICANOS** 591
Socorro Ramírez

DECIMOTERCERA SESIÓN

**EL ESTADO DE LA RELACIÓN COLOMBO
ECUATORIANA** 597

**CELEBRAMOS EL RETORNO DEL EMBAJADOR
DE ECUADOR** 599
Socorro Ramírez

**NUEVO CONTEXTO DE LAS RELACIONES
ECUATORIANO-COLOMBIANAS** 603
Pablo Celi

**EL PLAN ECUADOR, UNA OPORTUNIDAD PARA EL
DESARROLLO FRONTERIZO** 613
Alejandro Suárez

DEBATE 621

ENCRUCIJADAS DE LA RELACIÓN COLOMBO-ECUATORIANA Socorro Ramírez	631
GLOSARIO DE SIGLAS	643
ANEXO 1	653

DÉCIMA SESIÓN

**RELACIÓN DE
ECUADOR CON
ESTADOS UNIDOS**

Ecuador y Estados Unidos: agendas distintas sin confrontación

Adrián Bonilla*

Muchísimas gracias por la invitación, estoy muy contento de participar en este programa académico colombo-ecuatoriano, y en particular en la Cátedra Ecuador que se está dictando en Colombia.

1. ECUADOR UN ESTADO PEQUEÑO

Quiero comenzar planteando lo que parece evidente, pero importante dentro de una estructura analítica: el Ecuador es un país pequeño. ¿Qué significa un país pequeño en la política internacional y qué tipo de agendas puede tener un país pequeño? ¿El hecho de que un país sea pequeño hace de él un país también débil y vulnerable? Estos son algunos de los elementos que tendríamos que considerar a partir de la literatura sobre Estados pequeños que plantea una serie de premisas, la mayoría de las cuales puede ser considerada para Ecuador.

* Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Los Estados son pequeños no en razón de su territorio, ni de su población, ni de su economía. La literatura plantea que estos lo son en razón de cómo son percibidos en la arena internacional; hay por supuesto países diminutos que tienen capacidad nuclear, hay países pequeños con economías muy desarrolladas o hay países pequeños que tienen enorme influencia política. En general, estos países pequeños en dimensiones o en población, no necesariamente son países pequeños en esas otras dimensiones.

Esta definición se construye para aquellos países como Ecuador, que en el ámbito internacional no juegan a potencias, no son vistos proyectándose mucho más allá de su entorno físico próximo. Son países percibidos como vulnerables a influencias externas, a la turbulencia de su propia política doméstica, y que desarrollan una serie de estrategias de sobrevivencia como entidades políticas antes que de proyección más allá de las fronteras. Por lo tanto, son países que normalmente recurren al multilateralismo, que tienen agendas reactivas en términos internacionales, que levantan discursos equiparables a los del idealismo clásico y que son fanáticos de la no intervención, de la soberanía.

La idea de que Ecuador no es una gran potencia, no es un país mediano sino, al contrario, es un país pequeño, expuesto, vulnerable e internacionalmente débil, debería ayudarnos a comprender la conducta del país y su política exterior. Se trata de un país que intenta preservar sus limitados recursos de autonomía y que normalmente juega como, la mayoría de países pequeños, a la defensiva y que además reacciona frente a los estímulos externos antes que levantar agendas propositivas. Esa es la mejor descripción para el Ecuador.

Sin embargo, no debemos olvidar un dato adicional. América Latina está compuesta en su mayoría de países pequeños y si vemos al mundo en su totalidad vamos a encontrar que la enorme mayoría de países del mundo son pequeños, que operan más o menos como Ecuador en la arena internacional. En este contexto es que debemos entender la constelación de relaciones entre Ecuador y Estados Unidos

Lo que interesaría saber es si Ecuador como país pequeño y vulnerable tiene la capacidad de definir independientemente una agenda, de proteger

sus intereses y su agenda cuando estos no coinciden con aquellos de la potencia hemisférica. Lo vamos a describir más adelante en lo referente a los intereses ecuatorianos, marcados en una sociedad pobre, que son los de un país pequeño y con una economía relativamente vulnerable. No son los intereses de una economía gigantesca, de un país militarmente muy poderoso y con muchos más recursos políticos, económicos y militares. Las agendas de Ecuador y de Estados Unidos, bajo este contexto, no son las mismas ni coinciden; al menos en los temas de seguridad disienten. ¿Qué tipo de política exterior y de conducta puede un país como Ecuador observar, tener, desarrollar, desplegar cuando este evento de diferencias aparece?

2. AGENDA CENTRADA EN LA SEGURIDAD

A pesar de la tendencia a la autorreferencia que las sociedades y los países latinoamericanos tienen, América Latina, en su conjunto, y cada uno de sus países, en particular, no son una prioridad estratégica de Estados Unidos. Si fuésemos venezolanos tenderíamos a pensar que, como tenemos petróleo y un presidente con una capacidad retórica extraordinaria, somos el centro del universo. Si fuésemos panameños tenderíamos a pensar que como tenemos el canal, Panamá es el país más importante del mundo para Estados Unidos y para el resto del mundo. Si somos ecuatorianos tenderíamos a pensar que como estamos al lado de Colombia también somos muy importantes. Pero, en general, ningún país latinoamericano es extraordinariamente importante, al menos en este momento. Parecería que América Latina no es la preocupación central de la agenda global de Estados Unidos y ningún país realmente tiene una relación especial, con excepción, por supuesto, de México, por su contigüidad, por el hecho de ser un país limítrofe y por la enorme cantidad de interdependencias que existen entre Estados Unidos y México.

El que América Latina no sea central en la agenda de Estados Unidos no significa, de modo alguno, que no tengan política para América Latina, para la región andina, ni una política específica de carácter bilateral para todos y cada uno de los países del hemisferio, incluyendo por supuesto

Ecuador, Colombia y Argentina. Ecuador, al igual que el resto de países andinos, a lo largo de por lo menos las últimas tres décadas se ha relacionado con Estados Unidos, alrededor de agendas de seguridad.

Creo que podría afirmarse que sí hay cambios importantes en la política de Estados Unidos para América Latina, pero que hay también una continuidad que da cuenta de la relación. Y es que desde finales de la década de los setenta hasta el presente los temas de seguridad continúan dominando la agenda y desbordando la política de Estados Unidos hacia la región en su conjunto y hacia los países andinos. Son temas que en los años setenta, ochenta y noventa se articulaban alrededor de la imagen del narcotráfico y seguridad, luego de los ataques del 11 de septiembre, lo hacen alrededor de la representación del terrorismo como amenaza global, que a su vez se vincula como un ingrediente nuevo y dinámico a las antiguas visiones y percepciones de Estados Unidos.

3. ¿EL TEMA COMERCIAL CAMBIA LA POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS?

La forma como Estados Unidos se relaciona con América Latina ha variado de manera más o menos significativa desde 1994 hasta el presente. Planteo diciembre de dicho año como un momento emblemático, porque es cuando se produce la cumbre presidencial de Miami que da cuenta, en medio del gobierno del Presidente Clinton, de lo que parecía ser una etapa nueva de relaciones en el hemisferio marcada por el optimismo de todas las partes, que superaba en sus expectativas, incluso a los dorados años del buen vecino. La cumbre de Miami pone sobre el papel una agenda a seguirse por parte de los Estados del hemisferio en alianza con Estados Unidos, que de una u otra manera intentaba materializar la propuesta enunciada varios años antes por el Presidente Bush padre. Esa Iniciativa para las Américas, un documento de apenas página y media, fue desarrollada como consecuencia de la necesidad de enviar un mensaje a la región semanas antes de que se firmaran los tratados de libre comercio de América del Norte.

¿Qué suponía esta estrategia en términos generales? En primer lugar, un continente que viva con gobiernos civiles en democracia. En segundo lugar, un continente que viva en una zona de comercio que vaya de Alaska hasta Tierra del Fuego. En tercer lugar, un continente que pueda producir políticas de desarrollo comunes, sobre todo en los temas ambientales y de producción de infraestructura. Esta era pues la imagen que suponía iba a regir las relaciones interamericanas a partir de 1994, Hubo entonces una cumbre en Miami, una en Quebec, una en Santa Cruz. Luego de una cumbre de Mar del Plata, parece que todo el proyecto entra en crisis y no llega a concretarse.

¿Qué podríamos decir entonces con respecto a lo que pasó con el libre comercio? Este era un proyecto económico, pero también de carácter ideológico, que es resistido por las economías con más recursos del hemisferio y con el mercado interno más amplio –los gobiernos de Brasil, Argentina e incluso de Venezuela–. Era previsible que los tratados de libre comercio con Estados Unidos fueran resistidos por economías con un mayor grado de desarrollo relativo en sus mercados internos con respecto al resto de economías del hemisferio. El libre comercio termina convirtiéndose, entonces, no en un proyecto de carácter multilateral, no en una negociación de esta dimensión que hubiera supuesto el seguir adelante la concesión de demasiadas oportunidades en la lógica del Departamento de Comercio de Estados Unidos, sino que se va desplegando en un sin número de negociaciones de carácter bilateral que están atravesadas por marcados acentos que vienen de las sociedades políticas domésticas.

Terminaron las negociaciones con Centroamérica y con parte del Caribe. Han concluido, pero no han sido ratificados los tratados con dos de las cuatro naciones andinas, pero en la lógica de Miami, que incluso había puesto 2005 como la fecha para que concluyeran los tratados de libre comercio, solo hay un país que había entrado, Chile. Lo acontecido en la Cumbre de Mar del Plata de 2006 da cuenta de varias cosas; no solamente que el momento de libre comercio con Estados Unidos parece haber llegado a su fin, sino que todo el momento de Miami parece haber llegado a su fin. No hay una continuidad en lo que tiene que ver con políticas de defensa y a nadie en este momento se le ocurre pensar que una cumbre hemisférica nueva pueda reconstruir la agenda o generar otra nueva.

Otro tema central de Miami y que incluso sobrevivió mucho más que el del comercio fue la posibilidad de discutir, analizar y explorar un nuevo régimen de seguridad colectiva que reemplace al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y a las instituciones que datan de la década de los cuarenta del siglo XX, que regulaban las políticas de seguridad y defensa del hemisferio. Los tratados de 1948, como el sistema interamericano de defensa que fue diseñado con la experiencia de la segunda posguerra mundial, eran funcionales para la Guerra Fría, cuyas ideas marcan el tratado que finalmente entra en crisis luego de la Guerra de las Malvinas y que nunca termina de aplicarse.

La cumbre de Miami genera una serie de dinámicas paralelas, más allá de las cumbres de presidentes. De ellas, tres son muy importantes: las reuniones periódicas de los ministros de defensa; de los ministros de comercio y economía y de los responsables o ministros de medio ambiente en el hemisferio. De estas reuniones, las más sistemáticas fueron las de ministros de defensa, quienes habiéndose reunido múltiples veces, al igual que los jefes de los comandos conjuntos y los responsables militares, llegan a una única conclusión: decir que la agenda de seguridad interamericana es multidimensional. Esta fue una conclusión que cambió el panorama en forma confusa, dispersa y bastante vaga. La idea de lo multidimensional ha sido interpretada de miles de maneras. Parecería que en términos políticos no tenemos en el hemisferio una agenda de seguridad distinta que reemplace la complejidad de los tratados de 1948 y que los países del hemisferio, incluido Estados Unidos, han preferido dejar los temas de seguridad a relaciones de carácter binacional, que no han funcionado del todo mal.

4. ECUADOR Y EL TLC CON ESTADOS UNIDOS

En el caso de Ecuador, su participación y su forma de procesar la agenda de Miami, que de alguna manera expresa la agenda hemisférica de Estados Unidos, tuvo diferentes formas y momentos. En lo que tiene que ver con el libre comercio, Ecuador estuvo alineado con los otros dos países andinos Perú y Colombia, cumplió todo lo que tenía que haberse cumplido a lo lar-

go de estos años y estuvo también a punto de firmar el tratado. Pero para Ecuador lo que ocurrió es que la turbulencia de la política doméstica permitió que los intereses que resistían al tratado –que no son exclusivamente de los sectores subordinados de la sociedad sino de importantes sectores empresariales que veían con cautela el Tlc– incidieran en una serie de políticas que finalmente supusieron la suspensión provisional de las conversaciones. Desde la elección del Presidente Correa, parecería ser una suspensión definitiva, al menos mientras sea presidente, cosa que en Ecuador nunca se sabe. Es posible que sea presidente mucho o muy poco tiempo.

¿Cómo se suspendió, qué es lo que pasó, cómo colapsó la negociación? El tema giró en torno a una decisión del gobierno anterior, a propósito de una compañía petrolera, la Occidental, que tenía concesión en una de las subregiones con varios de los pozos petroleros más productivos de Ecuador. Esta compañía violó una disposición del contrato, ya que encarga la explotación, vende a su vez la concesión de la explotación o los derechos a otras compañías que le pagan a la Occidental y no al Estado ecuatoriano, cuando el contrato exigía que el Estado aprobara esta delegación. Con estos elementos, que son datos de la realidad, el gobierno de Palacio invoca otra cláusula del contrato, declara la caducidad y recupera esos pozos para el Estado.

La compañía en estos momentos está apelando y el caso está sometido a un proceso internacional de arbitraje con sede en Londres. Más allá de si el Estado ecuatoriano tenía o no razón jurídica, lo que ocurrió es que hubo una presión para la renegociación. Occidental le estaba pagando al Estado ecuatoriano doce dólares por barril de petróleo, cuando este se cotizaba en el mercado internacional en precios cercanos a los 60 dólares. Lo que ocurre en Ecuador con la Occidental, ocurre de distintas maneras en otros países de América Latina, donde se empiezan a renegociar contratos, precisamente porque se modifica la estructura del mercado internacional y de los precios. Se han renegociado contratos en Brasil, en México, en Bolivia, en Venezuela. Y no solo en América Latina. A lo largo de los dos últimos años ha habido una ola de renegociaciones contractuales como consecuencia de la modificación internacional del mercado petrolero.

La cancelación de la concesión y la reversión de estos pozos al Estado ecuatoriano provocó la reacción de Washington que suspendió las conversaciones con Ecuador sobre el tratado de libre comercio cuando faltaba la última ronda, que por cierto era la más difícil, porque era la negociación de los productos agrícolas. Luego siguió lo que Correa había dicho cuando era candidato y que lo sigue diciendo ahora que es presidente, el tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Ecuador es inconveniente para este último; por tanto, no lo firmaría ni reabrirla las negociaciones de ninguna manera, porque se lesionan sobre todo pequeños productores agrícolas. El nuevo y el gobierno pasado del Ecuador han peleado fuertemente la renovación de las concesiones del tratado de preferencias arancelarias andinas que, en principio, fue inspirado, negociado y propuesto por Estados Unidos como una compensación a los países andinos cuando se portaban bien en la lucha antinarcóticos.

5. ¿QUÉ PASA EN LA LUCHA ANTINARCÓTICOS ENTRE ECUADOR Y ESTADOS UNIDOS?

Ecuador fue incluido tardíamente como parte de los países andinos en la lucha contra el narcotráfico. A pesar de que era una política regional desde finales de la década de los años setenta, recién a finales de la década de los ochenta, en las cumbres de Cartagena y de San Antonio, es invitado Ecuador a participar. Como consecuencia de esa invitación, que fue activamente buscada por Ecuador, Estados Unidos hizo extensivo el tratado de preferencias arancelarias andinas que ya gozaban Bolivia, Perú y Colombia.

A lo largo de estas tres últimas décadas de gesta antinarcóticos del gobierno estadounidense, la naturaleza de la inserción de Ecuador en la economía política del narcotráfico no varió mayormente. Este es un país de tránsito, así lo fue a finales de los años setenta y sigue siéndolo en el año 2000. Ecuador es también un centro de lavado de dinero, lo fue antes y lo sigue siendo en forma proporcional a su economía. Pero no es un país cultivador, los últimos cultivos relevantes se erradican con una campaña especial financiada por Estados Unidos en 1984 y desde ese año hasta el presente,

ni el departamento de Estado ni Naciones Unidas han reportado nunca cultivos mayores a 500 hectáreas en Ecuador, los cuales son más o menos artesanales, se mantienen en esa cantidad y ocasionalmente se descubren y se erradican.

No habiendo cultivos, no se produjeron en Ecuador fenómenos que articulaban la economía de masas de campesinos, como en el caso boliviano, o que hayan articulado otros fenómenos ilegales como el de organizaciones armadas como los que se produjeron en Perú y que se producen en Colombia. No hay tampoco disputas territoriales dentro de Ecuador vinculadas al fenómeno del narcotráfico, ya que no hay cultivos que defender, proteger o erradicar. En ese sentido, para el Estado y la sociedad ecuatorianos se hace muy difícil comprender, porque no lo ha vivido, las realidades de conflictos que eventualmente se resuelven o se perpetúan violentamente como consecuencia de las disputas territoriales de sectores en donde puedan existir cultivos ilegales y, junto con ellos, laboratorios y todo lo que acompaña a la economía ilegal en su fase de cultivo y de producción.

Estados Unidos ve a Ecuador en la lógica regional. Existe una agenda de carácter bilateral, pero Ecuador ha sido siempre visto desde Estados Unidos como un país que se encuentra en medio de grandes productores de cultivos ilícitos. A partir de la redefinición de la estrategia de seguridad nacional estadounidense y de la recomposición de las imágenes que el Pentágono tiene sobre la región, Ecuador es un país al que de una u otra manera se imagina articulado, vinculado y como parte de la eventual solución del conflicto colombiano.

¿Cómo reacciona Ecuador frente a esta percepción? Frente a la idea de que el fenómeno del narcotráfico es de carácter regional, Ecuador acepta siempre y cuando esto signifique algún tipo de compensación de carácter económico. En la cumbre de Cartagena y en la de San Antonio, en las que se incluye a Ecuador, además de no quedar por fuera del tratado de preferencias arancelarias andinas, Ecuador plantea en su agenda frente a Estados Unidos la necesidad de cooperación internacional, particularmente de este país, para luchar contra el narcotráfico. Esto se traduce básicamente en recursos y en asesoramiento policial y militar por parte de Estados

Unidos y la solicitud de mantener a Ecuador dentro de algún sistema arancelario privilegiado independientemente de que exista o no un tratado de libre comercio. Si existe una relación bilateral de corresponsabilidad, y si esta ha sido gestionada desde San Antonio hasta la fecha por el tratado de preferencias arancelarias, en la lógica ecuatoriana no existe razón para suponer que Estados Unidos pueda cancelar el tratado porque no hay uno de libre comercio. El tratado de preferencias arancelarias, en la posición de Ecuador, no tiene nada que ver con un TLC; una cosa es un tratado de ese estilo y otra son las preferencias arancelarias que Ecuador recibe como compensación por haber mantenido su territorio libre de cultivos.

Ecuador se ve a sí mismo como el país más exitoso o el único país exitoso en la lucha antinarcóticos en la región andina. Es un país donde no hay cultivos, se producen enormes capturas cuando hay tránsito. Es un país, además, en donde, al menos dentro del sistema legal, existen filtros iguales o similares al del resto de países para controlar el lavado de dinero, que desde la lógica ecuatoriana no puede ser mucho, dadas las dimensiones de la economía nacional. En ese sentido, con esta imagen y percepción de éxito en la lucha contra el narcotráfico, Ecuador no cree tener la obligación de hacer más de lo que ya ha hecho y está haciendo, de lo cual puede exhibir resultados. Los gobiernos ecuatorianos no se sienten responsables de lo que pueda ocurrir en Bolivia, en Perú, en Brasil o en Colombia. Los ecuatorianos han firmado con Estados Unidos todos los tratados que les han pedido sobre lavado de activos, intercambio de información y de inteligencia, interdicción, e incluso ha cedido una base militar para controlar el fenómeno. En la perspectiva ecuatoriana han hecho todo lo que se puede hacer y existe, y además con la idea de que no lo han hecho mal.

En cuanto a la base de Manta, siempre ha sido impopular. Un porcentaje importantísimo de la población siempre se ha pronunciado en contra de la presencia de una base militar extranjera en el país. La base fue concedida de manera apresurada en el gobierno de Jamil Mahuad, en 1998, cuando necesitaba que Estados Unidos hiciera una especie de *lobby* en el Fondo Monetario Internacional (FMI) a favor de un préstamo por apenas 120 millones de dólares para poder pagar sueldos a unos maestros que se encontraban en huelga. El presidente concede la base, no es discutida por el

Congreso y, finalmente, no recibe el préstamo del FMI. La base se concede a cambio de absolutamente nada, ni siquiera de esa pequeña cosa. En la última campaña presidencial todos los candidatos, a excepción del millonario Álvaro Noboa quien llegó a la segunda vuelta y perdió, plantearon que si llegaban al poder no renovarían la concesión de la base de Manta. El Presidente Correa, que además llega con un discurso de izquierda y apoyado por varias fuerzas de este sector, era uno de los más explícitos en este sentido.

La base de Manta no es un tema exclusivamente antinarcóticos y así ha sido visto por la sociedad ecuatoriana. Es altamente probable que el gobierno del Presidente Correa, si sigue siendo gobierno en 2009, no renueve el tratado que concluye ese año. Lo ha dicho cuando fue candidato y lo ha vuelto a decir explícitamente ahora que es presidente. La imagen que informa al actual gobierno, a propósito de la base de Manta, a varias fuerzas y actores políticos ecuatorianos es que en Estados Unidos se produce una distorsión de los fines y los objetivos para los cuales fue concebida la base: monitorear vuelos, tráfico marítimo y cultivos en la región andina. Pero desde que Estados Unidos supone que el terrorismo es la causa del narcotráfico y una vez que cambia su estrategia de seguridad y la variable independiente la sitúa en la lógica del terrorismo, el temor de gobierno ecuatoriano, y de los actores políticos que se oponen a la permanencia de la base de Manta, es que esta sea usada para producir información que de una u otra forma ayuden a Estados Unidos y al gobierno colombiano a resolver el conflicto armado en Colombia o los episodios armados que el conflicto tiene. Desde la lógica ecuatoriana, ese no era el propósito para el establecimiento de la base.

El gobierno ecuatoriano tiene, además, la imagen de que el conflicto colombiano no es un problema regional. En este punto hay un disenso con la imagen que Washington tiene, en el sentido de que los Departamentos de Estado y el de Defensa sostienen que el conflicto colombiano es un problema de carácter regional. Para el gobierno ecuatoriano no lo es; es un conflicto interno de Colombia y desde esa perspectiva –si bien apoyan y reconocen al gobierno colombiano– no se sienten en la obligación de formar parte o de intervenir en él, y al que ven como un tema no regional.

6. POLÍTICA REACTIVA HACIA ESTADOS UNIDOS

En su relación con Estados Unidos, Ecuador ha ido construyendo una política exterior más o menos consistente a lo largo de los años. Sin embargo, no es explícita porque es reactiva. No hay una agenda ecuatoriana para Washington, lo que hay son reacciones frente a las políticas e iniciativas estadounidenses, y estas reacciones son de carácter defensivo. Sobre todo en los temas de seguridad, son una reacción casi natural, casi alérgica. Si Estados Unidos dice que el conflicto de Colombia es un problema regional, los ecuatorianos reaccionan diciendo que no lo es; si se les pide a los ecuatorianos que intervengan en algún tema que alude a su agenda de seguridad, la reacción inmediata de los ecuatorianos es defensiva y negativa para empezar las negociaciones.

Esta posición ha sido relativamente consistente. El único momento en que Ecuador se habría alineado con las políticas de Estados Unidos fue en el segundo año, no durante todo el gobierno, del mandato del coronel Lucio Gutiérrez. Fue un alineamiento retórico que no se acompañó por políticas que permitieran implementar ese alineamiento. Si entrevistamos a los oficiales y diplomáticos colombianos que llevaron adelante ese proceso, probablemente vamos a encontrar la percepción generalizada de que, si bien los ecuatorianos se comprometían a todas las cosas, realmente cumplían poquíssimas; en el segundo año del Presidente Gutiérrez hubo, en general, una sorda resistencia a la implementación. El alineamiento del Presidente Gutiérrez dependía, además, de las necesidades domésticas del presidente, que consideró a Estados Unidos un aliado importante en la lucha política que él sostenía en el frente interno, en el que se vio siempre amenazado por una oposición a la que él atribuía, como se habría visto después con mucha justicia, que tenía intenciones de sustituirlo. Estados Unidos, de hecho, respaldó todo el tiempo al Presidente Gutiérrez; la embajada estadounidense en Quito jamás reportó la gravedad del descontento que existía y la reacción cuando el Presidente Gutiérrez destituye la Corte Suprema de Justicia fue prácticamente inexistente. Pocos meses después Gutiérrez se cae y Estados Unidos se encuentra con un gobierno que recupera la política

ecuatoriana de ausencia, de renuencia a la asociación con ese país y que, finalmente, se expresó en la reversión del contrato con Occidental y en la suspensión de las negociaciones del tratado de libre comercio.

En suma, para Ecuador la relación con Estados Unidos es probablemente la más importante de sus relaciones bilaterales, tanto como la colombiana, con la diferencia de que la asimetría entre Ecuador y Estados Unidos es enorme. Existen agendas distintas y visiones diferentes, a propósito de temas regionales, y estos temas son básicamente cómo procesar el narcotráfico, cómo procesar temas de delincuencia internacional, cómo se mira al conflicto colombiano. El advenimiento del Presidente Correa no cambia mucho este curso de apreciaciones.

7. DIFERENCIAS CON ESTADOS UNIDOS SOBRE EL CONFLICTO COLOMBIANO

En la lógica de la política exterior y de la política de defensa de Ecuador, el conflicto colombiano es una amenaza y un problema para la seguridad de Ecuador, pero su visión de este y de las amenazas que genera es distinta de aquellas que Washington cree. Los ecuatorianos perciben el conflicto colombiano en cuatro órdenes de amenaza.

a. Frente a la posibilidad de que los actores armados del conflicto desarrollen operaciones armadas en Ecuador –al hablar de actores armados en Ecuador se hace referencia a todos, incluyendo a las fuerzas armadas y a la policía colombianas, y no solamente a los actores armados ilegales–, la reacción ecuatoriana ha sido la militarización de la frontera con Colombia y la reorganización de la arquitectura de las fuerzas armadas ecuatorianas. Como todos conocemos, desde 1942 hasta 1998 Ecuador vivió una situación permanente de hipótesis de conflicto con Perú. Si bien hubo muchos incidentes armados, las posibilidades de que cualquiera de estos incidentes desembocaran en una guerra parecen ahora una exageración, pero la probabilidad de una guerra era absolutamente cierta.

A partir de 1998, cuando se termina el conflicto con Perú, las fuerzas armadas ecuatorianas también empiezan a modificar su composición. Durante este conflicto toda la inversión militar estaba destinada a armas convencionales y a fortificar lo que los militares ecuatorianos veían como los puntos vulnerables de la frontera. Hasta 1998, la política social nacional estaba orientada a promover deliberadamente migraciones hacia la zona de frontera para construir lo que los militares llamaban fronteras vivas. La idea era, en su lógica, no repetir lo que había pasado en 1941 cuando se produjo una guerra entre los dos países y las fronteras ecuatorianas con Perú estaban despobladas. Entonces tenemos un desarrollo relativamente temprano de poblaciones en zonas de frontera, que es probablemente una de las razones que explicaría, entre otras cosas, la ausencia de cultivos ilegales en Ecuador, puesto que había de todas maneras una presencia de población, de Estado, de instituciones, en zonas vulnerables.

Las fuerzas armadas, que estaban orientadas con todo su gasto militar hacia la guerra convencional, se rearticularon, se replegaron paulatinamente del sur del país y de la Amazonia fronteriza con Perú, concentrándose en la frontera con Colombia. Esta última, hasta finales de la década de los noventa del siglo pasado, era una frontera controlada por menos de 2.000 soldados y ahora tenemos 10.000 soldados, aproximadamente, en la línea fronteriza con Colombia. La preparación de las fuerzas armadas ecuatorianas ya no es exclusivamente destinada al manejo de armas convencionales, sino a lógicas de despliegue rápido y ocupación del territorio para prevenir la presencia de grupos armados de fuera del país.

En conclusión, frente a la imagen de que podrían producirse operaciones armadas de actores colombianos en territorio ecuatoriano, la respuesta ecuatoriana es militarizar la frontera, lo que viene acompañado de una serie de políticas que se incrementan sobre todo a partir de gobiernos locales, de separación física y real de las poblaciones de los dos países. Pero como son poblaciones que han vivido integradas literalmente cientos de años, esto por supuesto está causando problemas a familias y a personas vulnerables, que viven de economías, que al menos en la zona, están muy integradas, como lo conoce y lo ha demostrado Socorro Ramírez.

b. La otra imagen de riesgo intenso que se genera desde Colombia, es la idea de un desastre humanitario como consecuencia de un fenómeno incontrolable de desplazamiento o de refugio, si es que los combates en el sector fronterizo adquieren un tono dramático. Esta idea existe, pero aquí la respuesta ecuatoriana ha sido distinta y se podría considerar una respuesta clásica: los ecuatorianos han aceptado sin mayores problemas a todos los que han cruzado la frontera. Hay problemas en la concesión del estatus de refugiado, porque no todos los que han cruzado la frontera tienen documentos que acrediten ese estatus y porque la mayor parte de los que han cruzado la frontera y podrían ser refugiados tiene el temor de acreditarse como tales para no sufrir represalias en territorio ecuatoriano. Al menos en la retórica, la última declaración sobre el tema por parte del gobierno, en este caso del Presidente Correa, es que Ecuador está dispuesto a conceder la residencia a todos los colombianos que ya estén en Ecuador legal o ilegalmente. No obstante, existe una creciente xenofobia en Ecuador, absolutamente reprochable, que se advierte en la vida cotidiana.

Entonces vemos cómo dos respuestas paradójicas, por un lado la militarización y por otro una política de tolerancia, se han expresado de una manera más o menos explícita a lo largo de las últimas décadas. No ha habido grandes problemas en ese sentido con Ecuador, a pesar de que hay voces que constantemente se elevan para pedir que se les imponga visa a los colombianos y una serie de estrategias por el estilo.

c. Un tercer orden de percepciones de riesgo viene por el temor a una réplica de la situación colombiana en las zonas de frontera ecuatorianas. La percepción de que una relación violenta entre actores de la sociedad dé como consecuencia la reproducción de prácticas delincuenciales y violencia en territorio ecuatoriano. Esto se levanta sobre el estereotipo de que los colombianos no solo exportan capitales, tecnología y fuerza de trabajo sino también técnicas delictivas hacia Ecuador. Esto sí ha producido políticas públicas especiales, sobre todo, por parte de los organismos represivos del Estado, en concreto la policía, que actúa en forma discriminatoria con los colombianos que habitan en Ecuador.

d. Un tema adicional de preocupación para los ecuatorianos, como consecuencia del conflicto colombiano, es el de los efectos ambientales tanto de la producción de narcóticos como de la erradicación desde territorio colombiano. Sobre todo porque en el límite nororiental ecuatoriano con Colombia se encuentra una de las zonas más diversas del planeta; de estas zonas de biodiversidad única que no existen ya en el planeta, porque es la ceja de selva que va desde las montañas de los Andes hasta la selva propiamente dicha. A propósito de esta percepción, tenemos todo el drama mediático de las protestas por las fumigaciones, respuestas colombianas y todo lo demás que en este momento mantiene la relación en un punto de frialdad y de distancia, cuya consecuencia más afortunada ha sido que en Colombia exista una encargada de negocios en los asuntos de la embajada, en lugar de un embajador.

Desde la lógica ecuatoriana, la percepción de Washington sobre el conflicto colombiano es compartida por Bogotá, y entonces existe la tendencia al prejuicio. En general se percibe el eje Washington-Bogotá como un eje del mal. En este sentido la política ecuatoriana sí ha sido reactiva e impermeable para observar las necesidades que se plantean desde Colombia. Cabe decir que Washington no ha ayudado mucho diferenciándose en ese sentido, y, claro está, en términos de percepciones no es el mejor momento del Departamento de Estado en América Latina.

8. RELACIONES CON COLOMBIA SIN UN TERCERO

La reconstrucción de la agenda viene por un hecho que a lo mejor suena evidente, pero que es muy difícil de comprender dentro de la política exterior de los dos países en los últimos años y es que la agenda debe “desecuritizarse”. El asunto es que una vez que un tema se “securitiza” es muy difícil limpiarlo. A todos los países andinos nos ha pasado esto con el problema de las drogas y nos está empezando a pasar de manera dramática y absolutamente injusta con el problema de la emigración ilegal internacional, que es fenómeno que se está “securitizando” ante nuestros ojos, se está construyendo

como un tema de seguridad. El tema migratorio hasta hace un año era social y ahora está apareciendo como un tema de seguridad. Es así como ya no se habla de migración ilegal sino de tráfico de personas. Resulta que el problema de la emigración ya no es económico, ya no es la necesidad de fuerza de trabajo barata y sin protecciones laborales que tienen los países industrializados, y la culpa de la emigración la tienen los traficantes de personas, que ahora son unos delincuentes en el escenario retórico internacional. Estamos siguiendo los mismos pasos que con el tema del narcotráfico, que se “securitizó” en muy poco tiempo, cuando es un tema de salud pública.

El problema es que los temas de seguridad son muy difíciles de descontaminar. Un primer esfuerzo tendría que ser el de ampliar, abrir, visibilizar y construir deliberadamente otros temas, que los hay, por supuesto. Hay temas de desarrollo, de intercambio comercial y hay infinidad de asuntos en los cuales Colombia y Ecuador pueden votar juntos en organismos multilaterales, pero no son los temas que se construyen y que se visibilizan. Al contrario se imponen los temas de seguridad, tal vez porque son más mediáticos o porque son más fáciles de comprender para diplomáticos y militares.

Otro punto que me parece importante es la posibilidad de reconstruir una agenda bilateral sin terceros, sin Washington, ni Caracas. Esto sería importante y necesario para los dos países. Además, dentro del escenario doméstico es posible y es necesario visibilizar a las poblaciones de frontera. Estas últimas tienen intereses específicos y, además, son votos que pueden movilizar la conducta de los políticos que gobiernan los países. En este sentido, descentralizar la atención de los temas de seguridad hacia los temas de las personas podría ser una manera de reconstruir la imagen, la representación y permitir el restablecimiento de políticas públicas de distinta naturaleza que moderen la relación.

En cuanto a los temas de seguridad no hay consenso y no lo va a haber. No hay acuerdo y no lo va a haber. ¿Qué ocurre cuando esto pasa? Hay que normarlo, hay que regularlo, hay que establecer regímenes para que sean procesadas las diferencias, para que haya certezas en las dos partes que no coinciden en una visión. Lo que funciona son regímenes elementales de confianza mutua, sistemas de alerta temprana, mecanismos

de contacto directo, porque los esfuerzos que un país y el otro hagan para hacer que uno y otro se sumen a su agenda no van a concretarse. Los ecuatorianos no van a asumir la agenda colombiana y los colombianos van a seguir sin comprender la reacción ecuatoriana y esto va a seguir ocurriendo en los temas de seguridad. Entonces hay que tener regímenes que permitan procesar institucionalmente los conflictos que se produzcan.