

Relaciones Ecuador-Estados Unidos: Situación Actual y Perspectivas

FLACSO - ECUADOR

**PLANEX
2020**

Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020

2007
2007
2007

BIBLIOTECA - FLACSO - E C	
Fecha:	01 - Dic - 2007
Clasificación:	
Procedimiento:	
Categoría:	
Donación:	HRE

REG.	00019421
OUT.	
BIBLIOTECA - FLACSO	

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

Presentación

Emb. Francisco Carrión Mena
Ministro de Relaciones Exteriores

Con la suscripción de los Acuerdos de Paz con el Perú en 1998 se superó uno de los principales obstáculos en la formulación y ejecución de la política exterior ecuatoriana desde su nacimiento como República independiente. El diferendo territorial había condicionado y distorsionado la conducta internacional del Ecuador.

Anulado ese factor, el país debía reflexionar en profundidad sobre el diseño e implementación de una política exterior que fuera acorde con una nueva realidad y se ajustara a sus necesidades, a su identidad y a sus potencialidades.

Conciente de esa ineludible responsabilidad, el Gobierno Nacional estaba y está convencido de que las políticas públicas deben ser democráticas y reflejar los intereses y aspiraciones de los más amplios sectores de la población ecuatoriana. Por ello, se las debe elaborar con transparencia, mediante procedimientos que permitan el intercambio franco de opiniones.

En consecuencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores -que me honro en dirigir desde octubre de 2005- estimó que, en el campo de la política exterior, era y es necesario que nuestra política exterior tenga una estabilidad que vaya más allá de la duración de los gobiernos, de tal modo que una acción externa sostenida permita proyectar a nuestro país en la comunidad internacional logrando que las relaciones que mantenemos con los distintos países, regiones, organismos multilaterales y otros nuevos actores se traduzcan en beneficios concretos para el pueblo ecuatoriano.

Es por ello que en noviembre de 2005 lancé públicamente al debate la formulación de un Plan Nacional de Política Exterior para los próximos quince años. El procedimiento para su elaboración se

basó en el deseo de establecer consensos estables -entre los principales actores políticos, sociales y económicos del Ecuador- sobre los aspectos cruciales de nuestras relaciones internacionales. Durante siete meses se realizaron seminarios, talleres y mesas redondas sobre los grandes temas de la política exterior. Y en ese debate participaron, entre otros, representantes de los partidos políticos, autoridades seccionales, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y centros académicos.

El resultado de ese proceso democrático y transparente es este documento, el PLANEX 2020, que resume y sintetiza los consensos a los que se fue llegando luego de los diversos encuentros.

Ahora, invito una vez más a todos los todos los sectores de la sociedad ecuatoriana a participar de modo activo en la ejecución de la política exterior que ellos mismos contribuyeron a elaborar. Su contribución es fundamental para que nuestra acción externa se convierta en una herramienta al servicio de los objetivos centrales de nuestra agenda interna, cuales son, la consolidación de la democracia, el respeto y promoción de los derechos humanos, el desarrollo sustentable y la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

La palabra clave de este proceso ha sido “escuchar”. Escuchar a esos nuevos y diferentes actores sociales, a todos los que componen esta fragmentada pero necesaria sociedad que forma parte del Estado ecuatoriano, escuchar a especialistas y académicos, escuchar a quienes no han tenido tradicionalmente opción de expresar sus ideas y pensamientos; escuchar, en suma, a quienes el Estado, a través de su política exterior, representa en este mundo interdependiente, complejo e injusto. Porque el referente de toda política es únicamente ese pueblo al que se debe el Estado en su conjunto.

¿Qué es el PLANEX 2020?

Javier Ponce Leiva
Coordinador del PLANEX 2020

Del canciller Francisco Carrión Mena recibí la gratificante tarea de coordinar la elaboración de un plan de largo plazo de política exterior que recogiera consensos básicos de la sociedad ecuatoriana, de modo que la acción externa del Estado se sustrajera, en la medida de lo posible, de los vaivenes de la política partidaria y pudiera constituirse en una política de Estado coherente y duradera, uno de cuyos efectos sería consolidar la credibilidad del Ecuador a nivel internacional.

Apuntan los expertos que planificar no es más que determinar objetivos y ordenarlos según su prioridad a fin de establecer un marco de acción que oriente, en un plazo determinado de tiempo, un área concreta de la acción humana. Aplicado a nuestro caso, la cambiante realidad internacional producida por el fin de la guerra fría y la vertiginosa expansión de la sociedad del conocimiento, por un lado, y la solución de nuestro diferendo territorial con el Perú —que había marcado nuestra agenda externa desde el inicio de la vida republicana—, por otro, nos condujo a la necesidad de replantear de forma ordenada nuestra política exterior, con propósitos claros y atendiendo las aspiraciones de todos los actores de la vida nacional. Esta necesidad se hizo evidente cuando un Gobierno anterior tomó acciones en relación con Colombia que pusieron en duda la vigencia del consenso no escrito de no intervenir en los asuntos internos de otros estados, consenso que había orientado tradicionalmente nuestra política exterior.

El Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020 —al que llamamos PLANEX 2020— pretende responder a los desafíos mencionados: se trata, por una parte, de dar certidumbre y continuidad a nuestra acción externa; y, por otra, de fundamentar su planificación en consensos básicos de la sociedad ecuatoriana sobre las orientaciones que debe tener la política exterior.

sonal entre los representantes de los distintos sectores, fue alentador presenciar cómo casi todos comparten la convicción de que el país no puede seguir con la inestabilidad que ha padecido los últimos años, y de que es necesario lograr una inserción positiva del país en la comunidad internacional, lo que sólo puede lograrse aunando esfuerzos.

Una vez que estuvieron definidas las aspiraciones de la sociedad sobre los objetivos y los temas principales de la política exterior, en el mes de febrero se iniciaron los seminarios sobre temas específicos: relaciones con Estados Unidos, con los países vecinos, cultura, emigración, relaciones económicas, seguridad, entre otros. En estos encuentros participaron más de doscientos expositores y comentaristas, cuyos planteamientos se vieron enriquecidos por las intervenciones e inquietudes de las más de dos mil personas que conformaron el público. De esos debates surgieron los consensos básicos primordiales —el rechazo a la presencia de tropas extranjeras en territorio ecuatoriano, la oposición a los intentos por regionalizar una solución militar al conflicto colombiano, la alta prioridad que se debe otorgar a la protección de los emigrantes—, así como las ideas y propuestas que han sido recogidas como lineamientos estratégicos del PLANEX para cada tema específico.

Para tener un mejor conocimiento del contexto en el que se desarrolla nuestra acción internacional fueron esclarecedoras las opiniones y visiones que nos transmitieron connotadas personalidades extranjeras, tales como el Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz, el secretario general de la OEA, Juan Miguel Insulza, y el vicepresidente del Diálogo Interamericano, Michael Sifter. Fueron igualmente ilustrativas las experiencias de Brasil y Chile relatadas por el embajador Rubens Ricúpero, ex-Secretario General de la UNCTAD, y el ex-canciller Ignacio Walker, quienes analizaron las condiciones que se requieren para lograr consensos que permitan dar continuidad a la política exterior.

Una vez concluidas las consultas realizadas en los seminarios, el grupo de coordinación del PLANEX preparó un primer borrador del documento, que fue reformulado a fines de julio en un taller en el que participaron las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores y representantes de varios centros académicos. Ese texto fue distribuido en agosto a los participantes en los talleres y seminarios, así como a todos los miembros del Servicio Exterior, a quienes se les solicitó sus comentarios. Alrededor de cincuenta organizacio-

convertidos en metas de conformidad con la orientación ideológica y las prioridades que determine el respectivo Presidente de la República, responsable, según la Constitución, de la dirección de la política externa. Así, para la preparación del plan 2007-2010 ya se han realizado diez talleres internos en la Cancillería, con objeto de presentar su borrador a consideración del candidato triunfador en las próximas elecciones.

Estos planes de mediano plazo darán origen a planes operativos anuales que detallarán las acciones a desarrollarse para la consecución de cada meta establecida, y asignarán los recursos necesarios para su ejecución.

A fin de que para la elaboración de los planes de mediano plazo se cuente con elementos de referencia multidisciplinarios necesarios, y que la opinión pública conozca los criterios de los más variados sectores de opinión sobre los temas internacionales, el ministro de Relaciones Exteriores decidió que —a más de la publicación del PLANEX 2020—, se publiquen cinco volúmenes adicionales con las ponencias presentadas en los distintos seminarios sobre temas relevantes de nuestra agenda internacional, volúmenes que ponemos a disposición del público junto con este texto.

Confío en que la elaboración y ejecución del PLANEX 2020, además de sustentar la continuidad de la política exterior e imprimirle un carácter participativo y democrático, contribuyan a generar la cultura de tolerancia que necesitamos los ecuatorianos para lograr consensos duraderos que nos permitan superar la inestabilidad que impide consolidar el Estado social de derecho, el desarrollo sustentable y construir una sociedad más justa y equitativa.

Introducción

Javier Ponce Leiva
Coordinador del PLANEX 2020

Ecuador en el escenario global

El primer libro de esta serie del PLANEX 2020 es para ubicar al Ecuador en el escenario global. Inicia por el texto de Joseph Stiglitz, Premio Nóbel de Economía 2001, quien advierte de los peligros que encierran los tratados de libre comercio impulsados por los Estados Unidos, dando recomendaciones específicas sobre los temas a los que hay que prestar especial atención durante las negociaciones. Stiglitz señala que se debe evitar que las inversiones extranjeras logren un trato más favorable que las nacionales, y que no se deben aceptar aquellos requerimientos sobre propiedad intelectual que puedan perjudicar los conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas o que encarezcan de modo exagerado los fármacos. En igual sentido, recomienda la inclusión de cláusulas que no limiten en el futuro la protección del ambiente, y sugiere algunas medidas de política económica y social para que Ecuador logre aprovechar las posibilidades de la globalización, cuyos beneficios se han distribuido de modo desigual tanto a nivel internacional como al interior de cada Estado.

A su turno, el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Luis Machinea, pasa revista de la situación actual y de las perspectivas de América Latina, y plantea las medidas necesarias para incrementar valor agregado a los productos primarios que exporta la región, así como para lograr cadenas productivas y fortalecer los sistemas educativos de tal modo que se disminuya la vulnerabilidad de la región y pueda traducirse en desarrollo la etapa de crecimiento económico que ha experimentado en los últimos años.

Por su parte, Jorge Taunay, secretario de la Comunidad Sudamericana (CASA), analiza las posibilidades de este novedoso

proceso de integración que tiende a fortalecer los vínculos políticos, culturales, sociales, económicos y físicos entre los países sudamericanos, a la par que busca incrementar su presencia y poder de negociación a nivel internacional. Dentro del esquema de los seminarios ejecutados para la elaboración del PLANEX 2020, correspondió a Washington Herrera y Simón Cueva comentar esas propuestas, en tanto que Humberto Jiménez estudiaba, de manera pormenorizada, la relación comercial entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, y adelantaba propuestas para su consolidación y enriquecimiento.

El deseo de fortalecer la vinculación entre la política exterior del país y las actividades económicas que tienen estrecha relación con ella —tales como la energética, la preservación del ambiente y el desarrollo del turismo— llevaron a la coordinación del PLANEX a incorporar estos temas en sus seminarios, y ahora en estos libros. Así, Fernando Sánchez Albavera, de la CEPAL, expone con claridad el panorama energético de la región y las múltiples posibilidades de cooperación existentes. Augusto Tandazo, ex-secretario de OLADE, por su parte, señala las deficiencias de la política petrolera ecuatoriana y sugiere un cambio de rumbo, tema sobre el que también se pronuncia Fernando Santos.

Gran defensora de la naturaleza, Yolanda Kakabadse plantea los desafíos que tienen las organizaciones ambientalistas para incidir en las políticas y acciones internacionales que promueven el desarrollo sustentable, aspectos que son enriquecidos con el aporte de Vicente Pólit, mientras que a Carlos Espinoza le toca analizar la política nacional en la materia y la cooperación que se recibe de gobiernos y organizaciones extranjeras.

El peso económico de la industria turística y sus principales tendencias a nivel mundial son analizados por Doris Solís, quien señala las fortalezas y debilidades que tiene Ecuador en este campo, argumentos que son complementados por los comentarios de Juan Carlos García, Sebastián Cornejo e Isabel Salvador.

Hay temas como la seguridad alimentaria que han merecido escasa atención por parte de nuestra diplomacia. La ponencia de Marcelo Moreano nos recuerda que ya hace diez años la Cumbre Mundial de Alimentación vinculó la seguridad alimentaria al desarrollo económico y social, a la globalización y la preservación del ambiente. Señala que el sector alimentario contribuye con el 14% del

PIB, y plantea la necesidad de diversificar la producción y desarrollar tecnología propia, a fin de asegurar el derecho a la alimentación de los ciudadanos. Al tratar asuntos de mucha actualidad, como son los organismos genéticamente modificados, señala las distintas políticas que, a nivel internacional, se están aplicando: promoción, permisividad, precaución y prohibición. Jaime Durango resalta la paradoja de que sea la población rural que produce los alimentos la que mayor inseguridad alimentaria padezca. Y cuestiona algunas disposiciones de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición pues considera que la prohibición *total* de organismos modificados genéticamente podría afectar la disponibilidad de alimentos, pero defiende la prohibición de su producción en el país por el riesgo que ésta conllevaría para la biodiversidad. Por su parte, Alexandra Peralta destaca la importancia social de la producción de leche en el país, señalando que el 75% de los tres millones y medios de litros producidos corresponden a pequeñas y medianas propiedades.

Las tecnologías de información y comunicación (TICS) han incidido de modo dramático en la evolución de todas las sociedades y su aprovechamiento presenta un reto especial para los países en desarrollo. Al abordar este tema, Martín Hilbert, de la CEPAL, presenta el panorama internacional y ubica al Ecuador en el contexto mundial y latinoamericano. A su vez, Sally Burch, ALAI, destaca el papel jugado por la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información en identificar los retos existentes para que la difusión de dichas tecnologías, que no son neutras, se ajusten a un marco de políticas nacionales e internacionales que eviten la restricción de las libertades y derechos básicos, encauzándolas hacia la resolución de los más graves problemas sociales y económicos que afrontan los países en desarrollo.

Enfocando la política exterior, Juan Carlos Solines realiza un encomiable esfuerzo por analizar la vinculación entre la diplomacia y las nuevas tecnologías, y sugiere caminos para que la nueva agenda internacional incluya de modo adecuado los aspectos relativos a la tecnología en las negociaciones económicas, tanto multilaterales como bilaterales.

Las relaciones del Ecuador con sus países vecinos (Colombia y Perú)

Colombia

El PLANEX 2020 señala varios lineamientos estratégicos para la relación entre Ecuador y Colombia, determinando que el principio de no intervención en los asuntos internos de otros estados es la piedra angular de esa relación, y propiciando una vinculación amistosa y de cooperación en todos los ámbitos. Asimismo, considera los efectos del conflicto colombiano como una de las principales amenazas a la seguridad del Ecuador. Dada la importancia de la relación con Colombia, se organizó un seminario de alto nivel para examinar sus múltiples facetas y se recogen aquí las ponencias, en que prestigiosos periodistas de ambos países analizan las percepciones mutuas, estudian el tratamiento que los medios de comunicación dan a las noticias generadas en el país vecino.

Omar Ospina, colombiano residente hace muchos años en Ecuador, apunta la escasa relevancia dada por los medios colombianos al Ecuador. Señala que la lectura que de su historia hacen los colombianos les lleva a pensar que “perdieron Ecuador”, lo que estaría al origen de una mirada un tanto paternalista, aunque en los últimos años la estabilidad económica y los logros de la selección nacional de fútbol habrían llevado a que se vea al país con mayor respeto. La fragilidad del sistema democrático ecuatoriano y los frecuentes cambios de Gobierno contribuyen a que se generalice una visión negativa, de país inmaduro, dada la mayor consolidación institucional de Colombia.

Por su parte, el articulista ecuatoriano Juan Carlos Calderón pasa revista crítica del tratamiento que dan los medios ecuatorianos a las noticias relacionadas con Colombia. Censura una extrema ligereza, que llevaría a la estigmatización de lo colombiano y a la xenofobia. Hace un llamado para que se informe con mayor profundidad acerca de las complejas situaciones que vive el vecino y reclama un mayor enfoque ético en el trabajo periodístico.

La posición de los medios colombianos de criticar la falta de adhesión de los países vecinos a la política del Gobierno actual de Colombia, con respecto al conflicto que se vive en ese país, constitu-

ye una muestra más de la adhesión poco crítica de la prensa a la agenda oficial. En este sentido, el escritor León Valencia anota que el cambio de política —tendiente a buscar una solución militar al conflicto— ha sido impulsado tanto por el presidente Uribe como por el Gobierno de los Estados Unidos, todo lo que habría ampliado su perímetro de seguridad al área andina. No considera legítimo que el Gobierno de su país trate de imponer un determinado comportamiento a sus vecinos.

La política de defensa del Ecuador frente al conflicto colombiano es detallada por Oswaldo Jarrín (en ese momento Ministro de Defensa Nacional), quien señala que se ha adoptado el concepto de seguridad humana de la ONU buscando un desarrollo integral de la zona fronteriza. Recuerda que el Libro Blanco de la Defensa establece que la seguridad se fundamenta en la diplomacia preventiva y destaca la estrecha relación entre la política exterior y la de defensa. Subraya que Ecuador no realizará operaciones militares coordinadas, conjuntas ni combinadas con Colombia.

La política de seguridad democrática implementada por el gobierno del presidente Alvaro Uribe tiene por objeto, según Alfredo Rangel Suárez (Fundación “Democracia y Seguridad”), la recuperación de la soberanía del conjunto del territorio que está en disputa en muchas zonas del país con 20.000 guerrilleros y 15.000 paramilitares. Un segundo propósito sería el garantizar el ejercicio de los derechos y libertades democráticas. El presupuesto de seguridad de Colombia se ha incrementado de modo notable, habiéndose fortalecido e incrementado a las fuerzas armadas a 180.000 efectivos. Señala Rangel que el Plan Patriota se encuentra empantanado, pues se centra en el área de Putumayo bajo la irreal presunción de que las FARC estarían controladas en el resto del país. Considera desfavorables los resultados de la lucha contra la droga, ya que han aumentado las zonas de cultivo, se ha incrementado el consumo y el precio al consumidor no ha subido.

A partir del alto costo que el conflicto colombiano está teniendo para Ecuador, el historiador y político Enrique Ayala Mora sostiene que es absurdo que en Colombia se pretenda que el Ecuador cumpla obligaciones vinculadas al Plan Colombia cuando “no somos ni queremos ser parte de dicho plan”. Adicionalmente critica la errá-

tica política exterior hacia Colombia seguida por los gobiernos de los ex-presidentes Mahuad y Guitiérrez.

Como las distintas manifestaciones de la delincuencia transnacional inciden en las relaciones bilaterales, incluimos en este libro tres trabajos presentados en el seminario sobre seguridad y política exterior organizado por la coordinación del PLANEX 2020. Aquí, Washington Pesantez describe las características del crimen organizado y desmenuza las normas legales nacionales, regionales y universales relativas al lavado de activos, tráfico de emigrantes y delincuencia informática. Concluye el autor en la necesidad de adecuar las investigaciones judiciales a los retos actuales mediante la profesionalización y especialización del sistema acusatorio, la modernización de la policía judicial, el apoyo a las víctimas y el trabajo de investigación conjunta de organismos públicos, universidades y organizaciones privadas.

Que el tránsito de estupefacientes y precursores se ha incrementado en los últimos años, es el punto de partida de Carlos Espinosa, quien informa que las capturas de cocaína, que promediaron las ocho toneladas entre 1998 y 2003, llegaron a 44 toneladas en el 2005. Ello indicaría un incremento tanto de la eficiencia policial cuanto del volumen del tráfico. Los cultivos en el país son escasos —menos de 100 hectáreas aproximadamente— con una producción insignificante, mientras el tráfico de gasolina blanca asciende a 343.000 galones. El tráfico de heroína es muy reducido. Espinosa plantea la necesidad de que Ecuador defina una estrategia propia, que responda a nuestros intereses y valores ya que la actual sigue las recetas de la DEA. Cuestiona que las cárceles estén llenas de minoristas y “mulas” mientras los capos rara vez son capturados; cuestiona también la inversión de pruebas en los procesos de narcotráfico —acto que viola el debido proceso—, y señala las limitaciones que supone, para una política autónoma, la alta dependencia de recursos extranjeros para este campo —Ecuador invierte 15 millones anuales de sus propios fondos y recibe 115 millones de fuentes externas—, así como la dificultad de reemplazar la tarea que hace la Fuerza Aérea de Estados Unidos en caso de no renovarse el convenio de la Base de Manta. En esa eventualidad Ecuador podría utilizar el servicio de observación satelital de la Amazonía, desarrollado por Brasil, que ya utiliza con éxito Perú.

Uno de los mayores males que afecta a la sociedad ecuatoriana es la corrupción, para cuyo combate Michel Rowland sugiere: armonizar la legislación nacional con los convenios internacionales (OEA y ONU); mejorar la coordinación entre las instituciones públicas competentes, en especial entre la Fiscalía y la Comisión anticorrupción; e incrementar la cooperación bilateral y multilateral, incluyendo la suscripción de convenios en temas como lavado de dinero, extradición, intercambio de información y recuperación de capitales públicos.

El conflicto colombiano —que de guerra de liberación nacional estaría pasando a ser una guerra de drogas—, se originó en el contexto de la Guerra Fría, en un Estado que, a decir de Alejo Vargas, nunca tuvo el monopolio de la fuerza pero que tiene una larga tradición de: violencia, cultura política autoritaria, estructuras económica y política excluyentes y, por fortuna, solidez institucional. El autor sostiene que la política del presidente Uribe habría tenido algunos resultados positivos, pero ha llevado a la intensificación del conflicto (más de 6.000 combates). La lucha contra el narcotráfico, a pesar de los cuantiosos recursos invertidos —sólo para el Plan Colombia EEUU dio 4.000 millones de dólares— ofrece precarios resultados, pues tanto la extensión de cultivos cuanto los volúmenes de droga y su precio se mantienen estables. Analiza Vargas las negativas consecuencias que tiene el conflicto en la región andina: militarización de las fronteras; impulso a la carrera armamentista regional; freno a la integración económica y aporte a la inestabilidad política regional. Por último, trata las tensiones que el conflicto genera entre Colombia y sus vecinos, y examina tanto las percepciones de algunos de éstos —Ecuador, Brasil y Venezuela—, como la política de los Estados Unidos en su iniciativa regional andina.

Una detallada crónica de los sucesivos intentos por lograr una solución negociada al conflicto armado desde 1982 nos ofrece Hernán Moreano, quien se pregunta qué ha hecho la comunidad internacional y qué puede hacer en el futuro. Su lectura nos permite conocer las políticas seguidas por los sucesivos gobiernos colombianos con respecto al conflicto, su dimensión externa, y los actores internacionales que más se han interesado en el mismo. Llama la atención que Ecuador haya estado alejado de los distintos grupos de países amigos que en algún momento intentaron propiciar una

solución pacífica, en contraste con el activismo venezolano presente en todos ellos.

El comercio entre ambos países ha crecido de modo significativo desde la creación del Grupo Andino en 1969. Marco Romero da las cifras y composición del intercambio, y destaca que la mayoría de mercancías intercambiadas son bienes manufacturados. El saldo negativo de la balanza comercial sigue creciendo para Ecuador, pues la dolarización —a pesar de la revaluación del peso en 2004— es un serio obstáculo para las exportaciones. Romero advierte sobre los posibles impactos para nuestras exportaciones de un TLC de Colombia con Estados Unidos, y revisa el estado de las inversiones colombianas en el país, sugiriendo posibles mecanismos para fortalecer los vínculos económicos.

Claudio Cevallos y Maximiliano Donoso se refieren a las relaciones fronterizas entre ambos países, señalando los logros e identificando las áreas con potencialidad para el desarrollo conjunto. Coinciden en la necesidad de reforzar la política de integración y desarrollo fronterizo, lo que para el Ecuador tiene una alta prioridad pues contribuye a disminuir los efectos negativos del conflicto colombiano.

En el Ecuador residen alrededor de 350.000 colombianos, dice Raúl Baca, quien cuestiona la actual legislación sobre extranjería por anacrónica y limitada. Se opone a la pretensión de introducir visa para los colombianos y aboga por su integración en la sociedad ecuatoriana. Por su parte, Jorge León completa la información sobre el marco jurídico de los inmigrantes en el Ecuador y su inserción en el mercado laboral.

A pesar de la falta de datos específicos sobre los extranjeros residentes en Ecuador Gina Benavides afirma que habría en el Ecuador 500.000 colombianos. Afirma que más de 200.000 de ellos requieren de la protección que merecen los refugiados, aunque un muy reducido porcentaje realizan el trámite para obtener esa calidad. Señala que el Ecuador ha tenido una política de acogida a los refugiados colombianos y que es necesario superar la discriminación que muchos de ellos padecen en sus puestos de trabajo. Recomienda una campaña informativa sobre los derechos de los refugiados así como medidas para proteger a las personas particularmente vulnerables como niños, niñas, adolescentes, ancianos y personas con dis-

capacidad, entre otros. Aboga por mejorar la integración y la apertura de espacios participativos y propone una nueva ley orgánica en la materia.

A su vez, Luis Túpac Yupanqui sugiere promover la “visibilización” de los refugiados y sensibilizar a la población sobre la necesidad de apoyarlos. Señala que tan solo se ha reconocido el estatuto de refugiado a 11.000 colombianos, mientras ACNUR considera a más de 200.000 como población de su interés.

En efecto, el representante de ACNUR en Ecuador plantea la necesidad de divulgar mejor las normas del derecho humanitario a fin de que las personas que requieren protección conozcan sus derechos. Para su agencia, Colombia representa la peor crisis humanitaria de Occidente y la tercera en el mundo.

Perú

La solución del centenario conflicto territorial con el Perú ha permitido un especial dinamismo en las relaciones económicas entre ambos países en los últimos años. El carácter complementario de sus economías se refleja en el alto volumen de intercambio comercial que ya supera los 1000 millones de dólares. Ignacio Basombrío, desde la perspectiva peruana, hace inventario de dicho intercambio y reflexiona sobre las negativas consecuencias que ha tenido en ambos países el modelo económico aplicado, que no ha podido romper el círculo perverso de la concentración de la riqueza y la exclusión social. Plantea que nos integremos no solo para comerciar sino para desarrollarnos y lograr la equidad en nuestros países.

José Morillo realiza un recuento pormenorizado de los proyectos ejecutados por el plan binacional Ecuador-Perú. señala el origen de los recursos obtenidos y destaca los beneficios que para la población de la región fronteriza tienen las obras realizadas en infraestructura, programas de educación y salud, y promoción de las capacidades productivas de la región fronteriza.

El análisis del estado de cumplimiento de los acuerdos de paz suscritos en 1998 por Ecuador y Perú está a cargo de Galo García Feraud, quien participó en las negociaciones. Destaca los avances sustantivos realizados y anota la necesidad de avanzar en el ejercicio del derecho de navegación amazónica, reconocido para el Ecuador

que, en su criterio, es el elemento de mayor trascendencia de dichos acuerdos, y no ha merecido la atención debida por los gobiernos de los dos países.

Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos

Las relaciones con Estados Unidos son tratadas en el tercer volumen de la serie.

Sobre el tema de la democracia y los derechos humanos, Michael Shifter, del Diálogo Interamericano, analiza de modo crítico la política que la Casa Blanca ha venido ejecutando en los últimos años en su relación con América Latina, destacando la escasa prioridad otorgada a los asuntos latinoamericanos y las consecuencias negativas que dicha política ha tenido para la consolidación democrática. Shifter propone la reactivación de la OEA y el desarrollo de herramientas para mejorar la gobernabilidad en América Latina; habla también del respeto a los derechos humanos y de que se debe buscar el incremento de la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo, en especial para la erradicación de la pobreza. Por su parte, José Valencia plantea robustecer y actualizar la democracia mediante la incorporación de aproximaciones políticas y sociales modernas que permitan una participación ciudadana que se proyecte y exija sus derechos.

La marcada preocupación por la seguridad en la agenda de los Estados Unidos hacia la región es materia de los textos de Bruce Bagley y César Montúfar. Bagley destaca el rechazo que en la América Latina ha tenido la tesis de la guerra preventiva adelantada por la administración Bush, al tiempo que señala las consecuencias que tiene la extensión del perímetro de seguridad hacia la región andina, cuyo eje es el conflicto colombiano, que arrastra a toda la región, en especial al Ecuador. El nuevo concepto de que el populismo radical es una amenaza para los intereses estadounidenses podría tener consecuencias, según Bagley, en nuestro país. Por último, cuestiona los beneficios que el Ecuador recibe por el convenio relativo a la Base de Manta.

En el texto de César Montúfar se encuentra su propuesta para desarrollar una política ecuatoriana hacia los Estados Unidos a partir de una agenda democrática de seguridad basada en la sobera-

nía y la garantía de los derechos humanos, agenda que no puede estar subordinada a una visión regional, pero de la cual debe formar parte la política ecuatoriana de defensa. Aquí, Montúfar destaca la conveniencia de lograr amplios consensos en materia de política exterior y defensa a fin de reducir distancias entre el diálogo político y las definiciones militares.

La importancia que para el país tienen las relaciones con la principal economía del mundo es analizada por Augusto de la Torre, quien apunta que las mayores deficiencias del aparato productivo nacional tienen que ver con: la falta de reformas internas para promover la productividad que se estancó en la última década; la debilidad de sus instituciones; la escasa inversión en investigación y desarrollo —el penúltimo lugar de América Latina con 0.1 del PIB—, y el alto déficit educativo que debilita el capital humano. De paso, este articulista destaca la opinión favorable de los ecuatorianos sobre Estados Unidos (68%) por encima de la media de la región.

Sobre el mismo tema general, Fander Falconí señala que entre 1990 y 2004 la inversión extranjera directa (IED) promedió el 3.4% del PIB, alcanzando en 2005 los mil millones de dólares. De ésta, el 44% provino de los Estados Unidos. Sus capitales se han concentrado, en un 76.6%, en el sector petrolero. Falconí señala que existe una “desmaterialización” con graves consecuencias ambientales en los países del Sur, fenómeno que se refleja en que estos países exportan *volúmenes* muy superiores a los que importan, mientras que en el Norte ocurre exactamente lo contrario; en concreto, las exportaciones de América Latina tienen un volumen seis veces superior a sus importaciones, mientras que la Unión Europea exporta la cuarta parte del volumen de mercancías que importa. Concluye el autor destacando la importancia de la IED y abogando por una redefinición de sus reglas sobre la base de seguridad jurídica, ganancias justas y corresponsabilidad social y ambiental.

Historiador y economista, Julio Oleas describe de modo pormenorizado el intercambio comercial entre ambos países. Señala que la composición de las exportaciones ecuatorianas no petroleras ha disminuido, de 76% cinco años antes de la dolarización, a 57% cinco años después, sin que, hasta la fecha, se haya llegado al monto alcanzado en 1997 (US\$ 4.500 millones). Esta preponderancia del petróleo se ratifica en el comercio con Estados Unidos, ya que éste y sus

derivados, que en el 2000 significaban el 45% de las exportaciones, ascienden al 62.8% en el 2005, lo que muestra que el crecimiento promedio anual de casi 20% de nuestras exportaciones a ese país ha venido entonces, dado básicamente por el petróleo y sus derivados. Las exportaciones no tradicionales representan apenas uno de cada cinco dólares exportados a ese país. El mayor incremento se aprecia en productos del mar, que pasan de 197 millones de dólares en 2000 a 772 millones en 2004. Por su parte, las flores pasan de 139 millones en 2000 a 200 millones en 2005, siendo rosas el 70%. Algunas nuevas frutas de exportación, como el mango y la piña, acceden recientemente al mercado de los Estados Unidos, al igual que un número creciente de partidas arancelarias correspondientes a textiles.

En resumen, Ecuador obtiene un superávit comercial —que en 2005 fue de 2.602 millones de dólares— sobre la base de la “reprimarización” de sus exportaciones, fenómeno ya mencionado por otros autores como una característica negativa de los últimos años.

Santiago Bustamante analiza la legislación nacional e internacional sobre propiedad intelectual, y señala las principales discrepancias que sobre este tema se han dado en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. El autor confiere especial atención a los fármacos y la necesidad de excluir de las patentes los métodos terapéuticos y de diagnóstico. Aboga también por un incremento de la inversión en innovación tecnológica y llama la atención sobre las cláusulas incluidas en el TLC que firmaron Perú y Estados Unidos.

Por su parte, el jurista Alberto Wray advierte la alta conflictividad del Estado ecuatoriano con compañías extranjeras, con las que tiene actualmente siete casos en tribunales internacionales. Wray analiza las causas jurídicas más comunes de esos conflictos, que se deben tanto a la diversidad existente en los textos de los veintidós tratados que sobre garantías de inversiones ha suscrito el Estado, cuanto a prácticas administrativas que no valoran oportunamente las consecuencias internacionales que acarrearán sus actos. En la intervención se destaca la importancia que en esos litigios tiene la imagen de un país, -y la imagen del nuestro no es buena-, dando ejemplos de la pobre percepción que se tiene en el exterior sobre la administración de justicia y la corrupción que impera en el país. Y se plantean tareas para fortalecer la institucionalidad de la Procuraduría, el

Ministerio de Relaciones Exteriores y la coordinación entre todas las instituciones relevantes para los contenciosos, sugiriendo un papel más activo de la diplomacia en la generación de información sobre la legislación de inversiones y su difusión.

Cultura, emigración y política exterior

El libro *Cultura, emigración y política exterior* recoge las ponencias presentadas en sendos seminarios convocados para estudiar a fondo estos dos temas, que tienen especial prioridad en la política exterior diseñada en el PLANEX 2020.

Desde que Benjamín Carrión enunciara, hace más de cincuenta años, la tesis de que Ecuador debía sustentar su presencia internacional en la riqueza de su cultura, nuestra acción externa ha otorgado papel de relieve a la difusión de las manifestaciones artísticas. Durante décadas fue habitual que distinguidos representantes de las letras representaran al país en el exterior: Jorge Carrera Andrade, Gonzalo Escudero, Jorge Icaza, Demetrio Aguilera Malta, Alfredo Pareja Diezcanseco, Leopoldo Benítez Vinuesa, Jorge Fernández, Adalberto Ortiz, entre otros destacados intelectuales, enriquecieron nuestra presencia externa. Pero no basta, en las circunstancias actuales, esta simbiosis entre letras y diplomacia pues la tesonera acción política de los movimientos indígenas y afroecuatoriano han permitido que sus culturas adquieran visibilidad y respeto. Los artículos de este libro contienen aportes significativos que permitirán que nuestra diversidad cultural se vea reflejada en nuestra acción internacional.

Para empezar, el antropólogo Fernando García analiza la diversidad cultural del Ecuador, con los afroecuatorianos y catorce grupos indígenas que aportan con las doce lenguas que se hablan en el país además del castellano. Ofrece García datos incontrovertibles de cómo esas minorías son las que menor acceso tienen a los servicios públicos, detentan los indicadores sociales más bajos y se encuentran particularmente marginadas del sistema educativo a pesar de los programas específicos desarrollados en los últimos años para rescatar sus lenguas y culturas. El autor presenta propuestas para fortalecer la proyección multicultural del país y respetar las lenguas aborígenes y los conocimientos ancestrales. A ellos se añade la obligación de cumplir y desarrollar el derecho internacional relativo a los

pueblos indígenas, y la necesidad de modificar la agenda de la política exterior de tal modo que fortalezca el diálogo intercultural en un Estado multicultural.

Fernando Sarango señala, desde la perspectiva indígena, la falta de censos confiables sobre la composición étnica y cultural del país, al tiempo que destaca los valores consagrados en este campo por la Constitución y propone adaptar a ellos las actitudes de la población y, en especial, de los gobernantes. Plantea Sarango la necesidad de un mayor reconocimiento a las ventajas de la administración de justicia indígena y completa su comentario destacando la importancia de proyectar en la acción diplomática la diversidad cultural que proporcionan nuestras múltiples raíces.

Pero no todo es color de rosas pues Alexandra Martínez alerta al lector sobre la concepción estática de lo multicultural en referencia a las culturas ancestrales, proponiendo una visión de la cultura como una realidad viva, cambiante y cotidiana. Destaca la articulista que lo intercultural tiene que ver con el reconocimiento de la diferencia y las interacciones entre las diversas culturas; en consecuencia, plantea varios instrumentos para la gestión de la política exterior en materia de cultura tales como el impulso de circuitos de comunicación, la promoción del intercambio con otras culturas, el incremento de becas en el área cultural y la proyección de la convivencia intercultural que se da en Ecuador.

Fortalecer la proyección multicultural del país es la propuesta central de Juan Carlos Ocles, quien, a nivel interno, propone la aplicación eficaz del Plan Nacional de Derechos Humanos, así como la incorporación en el código de procedimiento penal, de normas que permitan procesar el delito de discriminación racial, creando al mismo tiempo un comité nacional que busque erradicar dicho delito. A nivel externo plantea monitorear los compromisos adquiridos por Ecuador en las distintas convenciones internacionales, e impulsar, en la OEA, la convención regional sobre discriminación racial, y la inclusión de afroecuatorianos en las delegaciones a eventos internacionales y en el Servicio Exterior.

A Luis Zúñiga le corresponde pasar revista a las disposiciones constitucionales y legales que fundamentan las políticas culturales, señalando alcances y límites de la unidad en la diversidad, y reflexionando sobre la búsqueda de la identidad de los ecuatorianos

en la dicotomía cultura-interculturalidad. Propone Zúñiga una estrategia para la promoción y difusión cultural con enfoque intercultural, acompañada de una estrategia de fortalecimiento institucional para el Servicio Exterior; por último, identifica posibles áreas temáticas para una propuesta de difusión cultural con identidad nacional y enfoque intercultural.

La conveniencia de elaborar políticas culturales específicas para el corto, mediano y largo plazo, es señalada por el escritor Abdón Ubidia, quien amplía su enfoque a la creación de espacios de difusión y seguimiento de la actividad cultural realizada por la Cancillería. Ubidia propone mejorar la promoción cultural en el exterior con medidas como la realización de un censo de artistas ecuatorianos en las distintas latitudes, la creación de un comité de gestión cultural, la promoción cultural en las ferias de turismo y la publicación de antologías de textos ecuatorianos para su promoción externa.

El cuencano René Cardoso anota la necesidad de una nueva institucionalidad cultural que supere la gestión centralista y anacrónica que excluye a los actores culturales de la elaboración y ejecución de las políticas públicas. Cardoso defiende la autonomía de las distintas culturas en un nuevo marco administrativo y aboga por un replanteamiento de las interacciones entre cultura, derechos humanos y democracia, mientras el guayaquileño Carlos Calderón Chico se interroga sobre nuestra identidad nacional, narra experiencias sobre la positiva labor de varios diplomáticos nacionales en la promoción de las culturas ecuatorianas y reafirma la necesidad de robustecer la labor de promoción cultural llevada adelante por la Cancillería.

La preservación de nuestro patrimonio, tanto material como inmaterial, preocupa a varios autores. Uno de ellos, Francisco Valdez, recuerda que nuestra herencia cultural tiene doce mil años y que hay varios pasos que dar en la protección del patrimonio: identificación, registro, estudio, conservación y restauración de bienes. Pasa revista el autor a los principales convenios sobre la materia, tanto en el ámbito de la UNESCO como de la CAN, señala las posibilidades y limitaciones de sus normas para la recuperación de bienes en el exterior. Luego plantea reformas al Instituto de Patrimonio Cultural para una mayor protección legal y penalización efectiva de los delitos contra el patrimonio. Docta en la materia, Carmen Rosa Ponce amplía la explicación sobre la legislación nacional, y destaca

que la preservación del patrimonio es una responsabilidad compartida a nivel universal pues universal es la cultura, como lo demuestran las múltiples coincidencias en manifestaciones artísticas de las más variadas latitudes, sin menoscabo de las especificidades de cada cultura. Dicho lo cual, nos llama a reflexionar sobre la conveniencia real de repatriar todos los bienes patrimoniales que se encuentren en el exterior, invitándonos a ser imaginativos y pensar en mecanismos que permitan que éstos permanezcan de manera regulada en el exterior, bajo propiedad del Ecuador, pero cumpliendo el papel de difundir nuestra cultura.

Un novedoso mundo se nos abre con las reflexiones sobre los bienes intangibles que nos ofrece Antonio Abad. Los lenguajes, tradiciones — ritos, creencias, costumbres, mitos, leyendas, medicina tradicional, artes escénicas y música— son parte fundamental de la cultura y constituyen bienes que deben ser protegidos. Recién en 2003 la UNESCO adoptó una convención internacional para su preservación. La relación entre cultura y naturaleza se hace evidente en este tipo de bienes, cuya difusión y protección, en su propuesta, debe disponer de un espacio en la política exterior.

Los estudios sobre la emigración reciente presentan discrepancias en cuanto al número de compatriotas que viven en el exterior. Los estimados oscilan entre dos y tres millones de ciudadanos. El artículo del Servicio Jesuitas a Migrantes (SJM) nos da la escalofriante cifra de que el 46.5% de los niños en el Ecuador tiene a sus padres en el extranjero. Tanto ese trabajo, como el presentado por Pablo de la Vega, coinciden en señalar que el Estado ecuatoriano ha carecido de una política coherente de apoyo a los emigrantes. Si bien reconocen acciones puntuales del Ministerio de Relaciones Exteriores —tales como la elaboración del Plan de Apoyo a los Emigrantes y las gestiones ante España para la regularización de los ciudadanos ecuatorianos—, o por el Congreso, —mediante la formulación del Proyecto de Ley de Apoyo a los Emigrantes y sus Familias—, reclaman por el desinterés del Legislativo, donde reposa desde el 2004 dicho proyecto, así como por la indiferencia gubernamental que ha impedido acabar con la dispersión institucional relativa a la emigración.

Mirando casa adentro, el anacrónico marco normativo relativo a los inmigrantes al Ecuador—que superan ya el medio millón—,

y la actitud de ciertas autoridades, tanto nacionales como locales, es cuestionada por fomentar una actitud xenofóbica contradictoria con lo que se solicita a los países de acogida de los emigrantes. La tesonera y dinámica acción de las organizaciones de la sociedad civil a favor de los migrantes y sus familias es descrita en el artículo del SJM, que reconoce el puntual apoyo a algunas acciones de parte de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Trabajo.

Por último, el tráfico ilegal de emigrantes es tratado con rigor por Gabriela Troya, que analiza la normativa interna e internacional y presenta recomendaciones específicas para la adopción de una política integral en la materia.

La cooperación internacional para el desarrollo del Ecuador

Los especialistas de mayor prestigio en el país colaboraron con este libro, que reúne una serie de estudios sobre la cooperación que ha venido recibiendo el Ecuador para apoyar su desarrollo económico y social. Ecuador es considerado un país de renta media a nivel internacional, lo que conlleva que varias fuentes de cooperación no lo califiquen como receptor.

Por otro lado, existe una creciente tendencia en los países desarrollados de concentrar su ayuda en crisis humanitarias graves que se producen en los países menos avanzados, y una mayor resistencia a ejecutar proyectos de desarrollo productivo. Adicionalmente, los condicionamientos políticos son frecuentes en la concesión de cooperación. Es preocupante que la precaria situación de los pueblos en desarrollo reciba un castigo adicional, al ser privados de apoyo porque sus gobernantes violen los derechos humanos o no se ajusten a las prácticas democráticas impulsadas por el Norte. Últimamente la cooperación se condiciona a requisitos adicionales que se imponen unilateralmente, sin reglas claras, como la percepción que el Gobierno de un determinado país industrializado pueda tener sobre la política que sigue el Gobierno de otro en temas tales como el control del narcotráfico, la emigración u otros.

A pesar de las dificultades que presenta el contexto internacional, Ecuador ha sido relativamente exitoso en la obtención de recursos de cooperación. La creación del Instituto Nacional de Cooperación Internacional, adscrito al Ministerio de Relaciones

Exteriores, pero con una administración autónoma, ha permitido la profesionalización en la canalización de la cooperación —tradicionalmente afectada por las prácticas clientelares tan usuales en nuestro sistema político—, inscrita en el proceso de conformación de una agenda propia para que la cooperación llegue a los sectores que el país requiere, y no obedezca exclusivamente a los intereses de las organizaciones o gobiernos donantes. Las propuestas buscan mejorar la calidad de la cooperación, su destino, y la rendición de cuentas a que deberían estar sujetos los receptores.

En los últimos años los Objetivos del Milenio aparecen como el paraguas que debe cubrir a la cooperación internacional. Lucía Durán cuestiona esta percepción: tras reafirmar que la cooperación tiene un fundamento ético de corresponsabilidad de todos los países, sostiene la necesidad de centrarla en la preservación de los bienes públicos universales. Por otro lado, cuestiona la eficacia de la cooperación recibida, a pesar de que en sectores como educación y salud su monto es superior a lo invertido por el Gobierno, y plantea la necesidad de fortalecer las instituciones nacionales para que puedan canalizar de manera eficaz dicha cooperación. Respalda la autoría de iniciativas concretas a nivel internacional para dar un impulso sustantivo al financiamiento de la cooperación y señala directrices para el replanteamiento de objetivos y mecanismos.

La protección del ambiente y el logro del desarrollo sustentable tienen alta prioridad para uno de los países con mayor biodiversidad del mundo, característica apreciada por numerosas fuentes de cooperación internacional. María Fernanda Espinosa pasa una revista crítica a la cooperación en el campo del desarrollo sustentable, señala sus deficiencias y hace recomendaciones de acciones y políticas a nivel nacional y universal.

Tras anotar las dificultades para realizar un balance de la cooperación —y señalar aciertos y defectos del papel jugado por los Observatorios—, Pablo Suárez sostiene que, en los aspectos principales, ésta ha fracasado en contribuir al desarrollo del Ecuador. Determina Suárez la alta responsabilidad del Ecuador al no haber invertido recursos internos en los procesos prioritarios, y concluye que es previsible que continúe la reducción de fondos bilaterales no reembolsables, lo que plantea interrogantes sobre si los Objetivos del Milenio conforman una agenda adecuada para el país. El autor alerta

sobre los riesgos de un creciente endeudamiento, dada la alta disponibilidad de recursos financieros a nivel internacional, y propone que la dispersa acción de las múltiples organizaciones no gubernamentales se encuadre en políticas nacionales y que el INECI y el Consejo Asesor de Cooperación Internacional sean más inclusivos en su composición y en su relación con la sociedad civil.

Por su parte, Jorge Orbe analiza la situación en que se encuentra el país frente a los Objetivos del Milenio, las acciones que ejecuta, y los obstáculos existentes para cumplir las metas en cada uno de ellos. Destaca como los principales retos: la modificación de la inercia en el crecimiento económico; la mejora cualitativa de los programas definidos por los actores sociales; el incremento significativo del capital humano; la conservación del suelo y el agua, y la creación de una conciencia social sobre el valor de la seguridad jurídica.

Los representantes en Ecuador de los organismos multilaterales —PNUD, BM, UE, BID Y CAF— diseccionan el carácter de la cooperación y las necesidades del país en diferentes espacios territoriales y en el marco de referencia de los ODM.

Avanzando en el tema, es claro que los desafíos del desarrollo local y sus requerimientos deben ser enfrentados sobre la base de ciertos modelos de solidaridad que abran espacios más igualitarios y democráticos. En los últimos años las autoridades locales han fortalecido su participación en la cooperación internacional. Así, Diego Carrión pone especial énfasis en la planificación estratégica, la participación democrática y el desarrollo del capital social y económico local; además de dar respuestas al tema del transporte como factor de desarrollo. Señala Carrión las limitaciones actuales de la cooperación internacional y aboga porque sea oportuna, generosa y de largo aliento.

Desde de las organizaciones de la sociedad civil, Gardenia Chávez mantiene que la incidencia de los proyectos ejecutados con cooperación internacional es reducida frente a las dimensiones de las transformaciones buscadas, de modo que es imperativo reorientar los recursos de la cooperación sobre la base de un justo balance de las acciones en materia de democracia, desarrollo y derechos humanos. Indica Chávez que es urgente articular las políticas internas con la política exterior y buscar mecanismos para que todos los actores

involucrados en proyectos de cooperación rindan cuentas de sus acciones y resultados.

La evolución del impacto de la cooperación internacional en los sectores de ambiente y de gobernabilidad es explorado por Elizabeth Bravo, de Acción Ecológica, y Grace Jaramillo, de la Universidad Andina Simón Bolívar. Se formula una crítica consistente al tratamiento de la biodiversidad como una mercancía, sujeta a procedimientos mercantiles de apropiación como la venta de servicios ambientales, en momentos en que se propiciaría una nueva legislación sobre biodiversidad que es limitativa de los derechos de los pueblos ancestrales. En cuanto a gobernabilidad se habla de grandes cantidades de inversión (unos 1.700 millones) pero con pobres resultados que no van más allá del 14%. Una serie de interrogantes sobre estos temas de relieve son sugeridas por las autoras.

Concluye con fuerza Boris Cornejo, de Esquel, en que la falencia actual es la ausencia de un plan nacional de desarrollo y pregunta: ¿cómo podría la cooperación constituirse en un instrumento de algo que no existe? Propone el fortalecimiento institucional del INECI, que debería apoyarse en un Consejo Técnico, así como un papel más activo del Servicio Exterior en este campo. Añade en su artículo medidas para incrementar la eficiencia, transparencia y competencia en la cooperación, y plantea revisar el expediente de proyectos públicos y privados, así como decantar la demanda y abrir la información de oportunidades a nivel internacional.

El libro se cierra con la participación en un seminario de las organizaciones no gubernamentales internacionales que trabajan en Ecuador. Estas describen la composición y características del trabajo que realizan y las dificultades que encuentran, para proponer acciones para un mejor aprovechamiento e impacto de los proyectos que desarrollan.

En síntesis, el lector que pueda acceder a los cinco libros que sustentan al PLANEX 2020, dispondrá de toda la información que se requiere para comprender y, apoyar en el mejor de los casos los grandes lineamientos de la política exterior que han sido planteados para los próximos quince años, y que deberían ser asumidos como una política de Estado que comprometa a gobernantes y gobernados, más allá de cualquier diferencia política o ideológica.

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 políticos 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.

La Agenda del Ecuador

*José Valencia*¹

Participación Ciudadana

¿Cuál es el papel que los derechos humanos y la democracia deben jugar en la política exterior del Ecuador? Para reflexionar sobre esta cuestión, analizaré en primer lugar cómo *democracia* y *derechos humanos* se definen e interrelacionan en la esfera internacional, desde la óptica del Derecho Internacional y desde una perspectiva política. En segundo término intentaré evaluar en qué medida las dos nociones se han manifestado en la política exterior del Ecuador y cómo se han materializado en la gestión diplomática del país. Finalmente esbozaré varias consideraciones sobre temas que el Estado ecuatoriano debería tener presente a la hora de diseñar y conducir su política exterior en cuanto se refiere a derechos humanos y a democracia.

La política exterior de una nación tiene dos facetas. En primer término es la expresión de los principios que orientan la conducta internacional de un país; y en segundo lugar comprende las acciones concretas o la gestión específica que ese país lleva adelante para poner en práctica tales principios. Considero que Ecuador ha integrado en buena medida a su política exterior los principios de promoción y protección de los derechos humanos y de la democracia. En tal virtud no analizaré esta primera faceta de nuestra política exterior. Me enfocaré más bien a la segunda faceta, que concierne a la gestión específica internacional del país en el ámbito de los derechos humanos y la democracia; en otras palabras, trataré de analizar en qué medida los principios propugnados coinciden con las acciones emprendidas.

¹ Profesor universitario. Director Ejecutivo de Participación Ciudadana (este artículo no representa necesariamente las opiniones de su organización).

1. Derechos humanos y democracia: una perspectiva jurídica y política

i) Los derechos humanos en las relaciones internacionales

Los *derechos humanos* constituyen un ámbito de las relaciones internacionales que ha tomado forma y funciona a partir de una raíz jurídica. Los instrumentos que configuran el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), una rama del Derecho Internacional Público (DIP), han generado, por añadidura, una específica institucionalidad internacional.

El DIDH es una realidad jurídica en la que interactúan primordialmente sujetos con igualdad soberana; no cuenta con una autoridad central que garantice el “imperio de la ley”, de manera análoga a cómo funciona el estado nacional con respecto al derecho interno de un país. El DIDH se aplica, por lo demás, en medio de la dinámica política propia de las relaciones internacionales. La definición de Carlos Villán Durán, un tanto extensa, tiene el mérito de aludir a la base jurídica del DIDH y de situarla en el contexto político en el que opera:

*“(El DIDH es un) sistema de principios y normas que regula un sector de las relaciones de cooperación institucionalizada entre Estados de desigual desarrollo socioeconómico y poder, cuyo objeto es el fomento del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales universalmente reconocidas, así como el establecimiento de mecanismos para la garantía y protección de tales derechos y libertades, los cuales se califican de preocupación legítima y, en algunos casos, de intereses fundamentales para la actual comunidad internacional de Estados en su conjunto.”*²

Resalto de la anterior definición tres elementos que me parecen particularmente relevantes:

(1) En primer lugar, en tanto Derecho Internacional Público, el DIDH opera como un entramado normativo cuyos suje-

² Villán Durán, Carlos: Curso de Derecho internacional de los derechos humanos (Madrid: Editorial Trotta, 2002), pp. 85-86.

tos son esencialmente los Estados³. Éstos diseñan las fuentes esenciales del DIDH: los tratados internacionales. Los Estados son también depositarios de obligaciones legales concretas, adquiridas en ejercicio de su soberanía al firmar y suscribir los instrumentos internacionales.

(2) En segundo término, aunque en principio los Estados operan en el ámbito internacional bajo el principio de igualdad y soberanía, en la práctica sus relaciones están marcadas por las desigualdades de poder político, militar y de recursos socioeconómicos que existen entre ellos. En varias ocasiones el DIDH se ha tornado dependiente de las relaciones de poder de los Estados, de sus cálculos políticos o de sus intereses socioeconómicos, o se ha diseñado sin la suficiente fuerza ejecutiva para suplir desde una perspectiva internacional la insuficiente protección nacional de las garantías fundamentales. Lo que no quiere decir —y esto quiero subrayar— que en todas las circunstancias la invocación o aplicación de normas del DIDH estén marcadas por distorsiones políticas.

Cabe señalar que no sólo factores políticos suelen poner en peligro la vigencia del DIDH. Las particularidades culturales de ciertos pueblos pueden en un determinado momento cuestionar normas que otras sociedades consideran que garantizan indiscutibles derechos o libertades. Hurrell⁴ recuerda que la sociedad de naciones se caracteriza por conflictos de poder político, pero también por profundas e inevitables diferencias en valores culturales. Por prudencia, por razones éticas y en la misma línea con los pensadores *posmodernistas*, según lo dice Hurrell, éste aboga por una sociedad internacional sensible a la diversidad y se

³ Díez de Velasco (Díez de Velasco, Manuel: Instituciones de Derechos Internacional Público (Madrid: Tecnos, 2003) no excluye la posibilidad de subjetividad internacional (ser destinatario de normas, y tener derechos y capacidad obligarse) en otros actores (organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales e inclusive individuos); mas a su entender, opinión que comparto, el Estado es el sujeto originario del Derecho Internacional y "reúne a plenitud las características que se derivan de ser sujeto" de ese derecho. Esta observación es particularmente válida para el DIDH: el Estado es (a) garante por excelencia de las normas —es además la fuente de éstas, por vía de la adopción y compromiso soberano de cumplirlas—; y, (b) tiene obligaciones jurídicas derivadas de las anteriores. Se puede discutir si es el destinatario de los derechos humanos, en el sentido de ser el beneficiario (lo que concierne a individuos y grupos humanos, en el campo de los derechos colectivos, que aunque acepta la Constitución ecuatoriana tiene múltiples objeciones en el desarrollo del DIDH); mas es innegable que es destinatario de los derechos en tanto y en cuanto debe aplicarlos dentro de su jurisdicción soberana. La subjetividad de los individuos en el DIDH tiene una función, más bien, pasiva, o si se quiere está restringida a que los individuos sean beneficiarios de las obligaciones de los estados y a que puedan ejercer procedimientos en contra de éstos ante determinadas instancias judiciales internacionales.

⁴ Hurrell, Andrew, "Power, principles and prudence: protecting human rights in a deeply divided world", en: Dunne, Tim y Wheeler, Nicholas, Eds.: Human Rights in Global Politics (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 297.

opone a la tendencia de “universalizar” discursos particulares.⁵

(3) No obstante la referida interferencia a la que el DIDH puede sufrir de factores políticos, en mi criterio tal “distorsión” (por cuanto se afecta la independencia e imparcialidad en la vigencia del derecho) no opera como una regla permanente sino en circunstancias de excepción. Considero que en las relaciones internacionales contemporáneas es evidente una cierta convicción de la trascendencia jurídica y ética del DIDH. Los derechos humanos se han constituido en “preocupación legítima” y/o “interés fundamental” de todos los estados.

En efecto, la gran mayoría de países han suscrito y ratificado los instrumentos fundamentales del DIDH; todos profesan –al menos en el plano declarativo- su interés por promover y proteger los derechos humanos en la jurisdicción que les concierne y expresan preocupación ante violaciones en otros miembros de la comunidad internacional; buena parte de los países toman medidas para remediar infracciones a los derechos humanos “casa adentro”; y todos los Estados que enfrentan acusaciones no desdeñan al DIDH sino que intenta justificar determinada situación o toma medidas correctivas al respecto (algunos no pasan de lo retórico, lamentablemente)

La referida convicción internacional en las connotaciones éticas y validez jurídica de los derechos humanos ha determinado el continuo desarrollo de los elementos jurídicos e institucionales que caracterizan al DIDH⁶:

- a) Se ha ampliación del sistema normativo;
- b) Se han constituido instituciones internacionales con creciente potestad e integración en su gestión⁷; y,
- c) Se han diversificado los campos de acción en la promoción, protección, garantía y control de la vigencia de los derechos humanos –una más amplia gama de efectos jurídicos y políticos que buena parte de otras ramas del Derecho Internacional Público-.

⁵ Vincent desarrolla este tema en su capítulo “Derechos humanos y relativismo cultural”. Si bien es partidario de no forzar o imponer visiones universales *a priori*, aboga por un diálogo permanente que tienda a diseñar un esquema general de garantías básicas que se interconecte a realidades particulares. Advierte, sin embargo, que un entendimiento final posiblemente sea una meta permanente. Vincent, R. J.: *Human Rights and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), pp. 37-57.

⁶ Villán Durán: *Op. Cit.*: p. 86.

⁷ Hurrell (*Op. Cit.*, pp. 182-3), distingue un sistema “liviano” de vigilancia y sanción, afincado en los comités de la ONU, por ejemplo; y un sistema “fuerte”, referido a acciones masivas con el apoyo de la fuerza, tales como las misiones de Cascos Azules a Haití, la antigua Yugoslavia o a países africanos.

ii) La democracia en las relaciones internacionales

Consideremos ahora la noción de democracia. Tenemos una historia diferente a la del DIDH. Al contrario de los derechos humanos, que se plasman en el ámbito internacional como fruto de la acción jurídica de los Estados, el concepto de democracia no se ha definido en tratados internacionales. Su sustento normativo en el derecho positivo internacional es endeble: las referencias a democracia son escasas y aparecen casi siempre vinculadas al DIDH –a la protección y promoción de éste–.

La escasez de referencias normativas se pone de manifiesto en el informe del PNUD “La democracia en América Latina”⁸, en que se señalan tres instrumentos internacionales (luego nos referiremos a la esfera regional americana) que aluden a la noción de democracia:

(a) La Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre los Derechos Humanos de Viena, que proclama que “la comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el mundo”;

(b) La resolución 1999/57 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, que establece la interdependencia entre derechos humanos y democracia, el papel crucial de la democracia en la realización de los derechos humanos (párrafos dispositivos 1 y 3), e identifica los derechos humanos básicos que conciernen a la gestión (gobierno) democrática (párrafo dispositivo 2); y,

(c) La Declaración del Milenio de la ONU, suscrita en 2000 por jefes de estado y de gobierno, donde éstos expresan su compromiso de no escatimar “esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo”.

La dependencia normativa de la noción de democracia con respecto al DIDH es manifiesta y el mínimo desarrollo positivo de aquélla, evidente. De los instrumentos aludidos sólo la resolución de la Comisión de Derechos Humanos describe componentes específicos de la democracia, restringidos a lo político. No aborda la

⁸ PNUD: “La democracia en América Latina – Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos” (Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004), pp. 45-46.

resolución otras dimensiones de la democracia, atinentes por ejemplo al ejercicio de una ciudadanía integral que involucre la materialización de los derechos económicos, sociales y culturales.⁹ La resolución 1999/57 fue aprobada por la casi mayoría de la Comisión de Derechos Humanos -Ecuador votó a favor- y aunque no tenga la significación jurídica de un tratado internacional y opere en el marco de la promoción y protección de los derechos humanos, constituye un hito hacia la regulación positiva de la noción de democracia en el Derecho Internacional.

iii) Interrelación entre derechos humanos y democracia

Hemos pasado revista a la significación jurídica y dinámicas políticas que en la esfera internacional conciernen a las nociones de democracia y derechos humanos. Nos corresponde ahora analizar cómo se vinculan democracia y derechos humanos en el plano internacional, cuál es la dinámica que surge de su relación y qué características emanan de esa vinculación.

El informe del PNUD aludido anteriormente reconoce como inspiración para su investigación sobre la democracia en América Latina a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Sin embargo la Declaración no contiene una referencia explícita a la democracia o a la relación entre democracia y derechos humanos. Eso sí, la Declaración postula derechos políticos que son inherentes al orden democrático; trae un catálogo de derechos civiles, económicos, sociales y culturales que toda democracia debe amparar para ser tal; y, en el artículo 29, explica el ejercicio de los derechos humanos de una persona en función del respeto a los derechos de los demás y en el marco de “satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”.

Considero que democracia y derechos humanos son dos nociones de distinta naturaleza sociológica, política y jurídica. No obstante, pese a esa naturaleza diversa, se interrelacionan de modo particular y hasta inevitable en el funcionamiento de una

⁹ A diferencia, el informe del PNUD citado en este trabajo sustenta sus observaciones con respecto a la democracia en Latinoamérica a la luz del objetivo de construir una ciudadanía que denomina “integral”, en el sentido que no se halle restringida al ámbito meramente político.

sociedad.¹⁰ Efectivamente, democracia y derechos humanos van de la mano, establecen una *simbiosis* en los planos político y jurídico: la democracia se construye como concepto político sobre la base de la noción de igualdad entre los ciudadanos (un derecho humano fundamental, tal así que consta a la par de la libertad, en el artículo 1 de la Declaración Universal) y al propio tiempo ampara mecanismos para la protección y promoción de los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.¹¹ Desde la perspectiva de los derechos humanos, la existencia de garantías fundamentales deriva en el establecimiento de un orden democrático, y el mantenimiento y promoción de aquéllas implica la persistencia y perfeccionamiento de la democracia.¹²

Por cierto, la noción de democracia no se explica solamente en función de los derechos humanos. El orden democrático guarda relación con otros campos igualmente esenciales de la vida social. También establece un modo de toma de decisiones, una estructura de gobierno con pesos y contrapesos, y formas para concretar la representación política. La democracia suele además funcionar como un mecanismo para: (a) el procesamiento de conflictos sociales; (b) la concertación de acuerdos entre actores políticos y sociales; (c) la redistribución de distintas manifestaciones del poder social (representación de minorías, redistribución de la riqueza, etc.); y/o, (d) la limitación de intereses de un grupo en función de un horizonte de bien público (*res publica*).

Hay escaso acuerdo sobre el significado final de lo que es democracia: sobre la forma que deben tomar las instituciones democráticas para ser tales. (Por ejemplo: ¿es el voto obligatorio más democrático que el optativo?, ¿hay menos democracia en sociedades donde el jefe del ejecutivo se elige de forma indirecta?, ¿es democrático un país con fuerte intervención del estado en el mercado?) Arblaster observa que democracia “es un concepto, una abstracción,

¹⁰ Juan Antonio Travieso (Derechos Humanos y Derecho Internacional: Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1990, p. 12) manifiesta que debido al principio de legalidad, la institucionalidad democrática y la noción de estado de derecho son inseparables; y que “tampoco existen derechos humanos sin democracia. Son conceptos interdependientes que operan auto alimentándose”

¹¹ Aunque esta precisión pueda sonar evidente, considero que debo subrayar en este punto que he estado aludiendo en los párrafos anteriores a una visión teórica o “de principio” de lo que es la democracia. En la práctica existen distintos órdenes democráticos con grados diversos de eficiencia, entre otros aspectos en cuanto a la eficacia que tienen en la protección y promoción de los derechos humanos.

¹² Este enfoque tiene un carácter *de principio* y no ahonda, porque no es el espacio pertinente, en la discusión de qué modelo de democracia mejor protege los derechos humanos, o, visto de otro modo, si para promover los derechos humanos hay un solo molde de democracia idóneo.

un término que carece de un significado único, preciso y comúnmente aceptado”.¹³

Sin embargo, pese a que no haya ese acuerdo “único, preciso y comúnmente aceptado” con respecto a todo lo que comprende un orden democrático, en términos generales existe al nivel doctrinario un cierto entendimiento con respecto al mínimo común denominador necesario para determinar que hay o no hay un grado básico de democracia en un país. Ese mínimo común denominador, en mi criterio, comprende cuatro elementos:

Un sistema de toma de decisiones y de representación política sustentado en la igualdad de los ciudadanos, elecciones, la libertad de acción política, el pronunciamiento de las mayorías y la representación de las minorías;

Un sistema de gobierno fundado en la responsabilidad de los gobernantes, su alternabilidad, el balance de poderes del Estado y la subordinación a la autoridad civil;

Una institucionalidad que garantiza y promueve derechos humanos y proyectos de interés público a través de la ley, la administración de justicia, la fuerza pública y programas económicos y sociales específicos; y,

Una institucionalidad para concertar posiciones de actores ciudadanos en aras del bien público *y para evitar que intereses particulares subyuguen a la colectividad.*

Tales entendimientos son generales y, según ya lo hemos expuesto, no han derivado en el desarrollo de una normativa positiva internacional. La excepción con limitaciones conceptuales –como veremos– y sólo de alcance regional, es la Carta Democrática Interamericana (2001). La Carta es un esfuerzo por normar de manera positiva la noción de democracia en el Hemisferio, y en lo principal:

- a) Proclama el derecho a la democracia de los pueblos del Continente (artículo 1);
- b) Señala los parámetros institucionales básicos que caracterizan una democracia en el ámbito político (artículos I a 6);
- c) Consigna la interrelación particular entre democracia y los

¹³ Arblaster desdeña apelaciones al sentido común: “Todos sabemos’ se suele afirmar enfáticamente, ‘cuáles naciones o Estados son democráticos y cuáles no lo son’. ¿Pero esto es cierto? Por ejemplo: ¿prueba la democracia el hecho que un gobierno sea electo por el voto del pueblo? Cuando Hitler se convirtió en canciller de Alemania en 1933, lo logró a través de un proceso constitucional normal y como líder del partido con el mayor porcentaje del voto popular.” (Arblaster, Anthony: Democracia (México, D.F.: Editorial Patria, S.A., 1991), p. 10.)

derechos humanos –con énfasis especial en ciertos derechos económicos, sociales y culturales deficitarios en los países en desarrollo, sin duda por la realidad de la mayor parte de países del continente- (artículos 7 a 16, y 28);

d) Establece medidas de acción internacional para salvar situaciones nacionales en que la democracia pueda hallarse en peligro (artículos 17 a 20); y,

e) Establece una “sanción” a los Estados no democráticos del sistema interamericano: su exclusión del sistema (artículo 21).

La Carta contiene además disposiciones sobre el fomento de elecciones transparentes y la promoción de la cultura democrática a través de programas entre la OEA y los estados que de manera soberana los requieran (artículos 22 a 27).

Si comparamos los efectos y eficacia jurídica de la Carta Democrática con los de un tratado principal del DIDH, la Carta tiene importantes carencias y limitaciones; entre las principales:

- Los Estados son los sujetos exclusivos de la normativa –no se contempla la responsabilidad de individuos o grupos de personas por el rompimiento de la democracia, ni la rendición de cuentas de éstos en los ámbitos nacional e internacional-;

- No hay obligatoriedad ni respaldo jurídico concreto a la acción de preservación del orden democrático en situaciones de emergencia;

- Las sanciones por el rompimiento de la Carta se limitan a la expulsión del Estado cuestionado de los trabajos de la OEA;

- Un órgano político, la Asamblea General de la OEA, evalúa y toma decisiones en última instancia sobre el quebrantamiento de la Carta –por lo que tales decisiones pueden quedar libradas a dinámicas político diplomáticas y relaciones desiguales de poder, que adquieren singular dimensión por la presencia en la Organización de la superpotencia mundial-.¹⁴

La Carta pone énfasis en la preservación de la democracia *política* a través de la acción diplomática. En efecto, la preservación

¹⁴ Hal Klepak anota que “los Estados Unidos disfrutan al presente de una asimetría de absolutamente extraordinaria dimensión en el Continente americano. Tiene un mayor PIB que todos los demás países del Hemisferio en conjunto, la mayor producción agrícola, la más grande base industrial (...), las más poderosas fuerzas armadas y la más rica población”; y resalta la decisivo acción de Estados Unidos en la OEA, que por la citada asimetría de poder ha influido sustancialmente en el “papel de la organización, su funcionamiento, estructuras y evolución”. (Klepek, Hal, “Power Multiplied or Power Restrained? The United States and Multilateral Institutions in the Americas”, en Foot, Rosemary, MacFarlane, Neil y Mastanduno, Michel, Eds.: US Hegemony and International Organizations (Oxford: Oxford University Press, 2003), pp. 240-1, 263.)

del orden democrático y sanción por expulsión de los trabajos de la OEA solo opera para el quebrantamiento de la institucionalidad política (elecciones, concentración del poder, represión de libertades civiles y políticas), pero no se consignan disposiciones sobre el eventual incumplimiento o violación de derechos económicos, sociales y culturales, también postulados por la Carta como parte esencial de la democracia.

2. La política exterior del Ecuador y las nociones derechos humanos y democracia

Varios Estados suelen declarar habitualmente que la democracia y los derechos humanos constituyen una guía cardinal de su política exterior. Ello aunque no se vea con claridad que den pasos determinados ni tomen suficientes iniciativas para materializar sus postulados a través de acciones internacionales concretas. ¿Es el Ecuador uno de estos países?

Analicemos en primer lugar la cuestión de los derechos humanos para determinar en qué medida nuestro país ha desarrollado su política exterior en este ámbito, y ha pasado de lo meramente declarativo a lo ejecutivo. A mi entender hay dos grandes campos donde la acción internacional de un país se puede poner de manifiesto en temas de derechos humanos:

- a) En la eficacia en el cumplimiento de las responsabilidades internacionales del Estado con respecto a la aplicación dentro del país del DIDH; y,
- b) En su actuación para la promoción y protección internacional de los derechos humanos en otros países.

(A) El cumplimiento “puertas adentro” de los compromisos adquiridos en el campo internacional a favor de los derechos humanos compete ciertamente a la gestión del Estado dentro de su jurisdicción interna. No obstante las obligaciones internacionales para el cumplimiento del DIDH, que se derivan de la gestión interna de un Estado, atañen a la acción internacional de un país. Vincent observa que en la actualidad “hay un área de conducta doméstica con respecto a los derechos humanos que hemos asimilado en la tradición del *ius gentium intra se*, esto es que se halla bajo el escrutinio del

Derecho Internacional”.¹⁵ Por este motivo, por su trascendencia a la esfera internacional y por demandar una posición del Estado ecuatoriano frente a instancias internacionales, estos compromisos deben ser tomados en cuenta en la definición de una política exterior en derechos humanos.

Ecuador no ha tenido una práctica internacional predeterminada para el cumplimiento de sus obligaciones internacionales sobre derechos humanos. Una política exterior aplicada al tema de los derechos humanos debe necesariamente remediar esta situación. En efecto, el retraso, la improvisación, la generalización y la escasa iniciativa política han sido la regla en las tres áreas quizá más trascendentes de este capítulo.

Control y vigilancia del cumplimiento de instrumentos internacionales:

- Nuestro país usualmente ha registrado un crónico retraso en la presentación de informes a los comités de vigilancia de los tratados de derechos humanos, y una casi nula coordinación interna para aplicar metódicamente las recomendaciones emanadas de sus análisis periódicos sobre el Ecuador. En la misma medida, los resultados de los “mecanismos y procedimientos especiales” de la Comisión de Derechos Humanos no cuentan con un seguimiento sistemático en nuestro país.
- Por otro lado, Ecuador no suele procesar metódicamente las decisiones que emanan de foros multilaterales de derechos humanos como la OEA y la ONU. Un ejemplo de ello son las decenas de resoluciones que la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos aprueban cada año y las muy escasas respuestas que el Estado ecuatoriano da a pedidos o sugerencias que en aquéllas se consignan.¹⁶
- El Estado no suele reaccionar con frecuencia frente a informes presentados por organizaciones no gubernamentales sobre aspectos de los derechos humanos en el país, pronunciamientos que si bien no son vinculantes poseen en determinados

¹⁵ Vincent, R. J, Op. Cit., p. 152.

¹⁶ Una sustancial respuesta de nuestro país a demandas del DIDH no convencionales fue su rápida atención al mandato de la Conferencia de Viena de 1992 tendiente a la adopción de un Plan Nacional de Derechos Humanos. Esta labor fue fruto principalmente de la preocupación en el tema del Canciller José Ayala Lasso, ex Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos. La Cancillería tomó la iniciativa e inició el proceso de concertación entre el sector público y la sociedad civil que culminó con la adopción del Plan en 1998. Sin embargo, a mi juicio las expectativas que suscitó el Plan fueron bastante más altas que la efectividad concreta que éste ha tenido.

casos una alta dosis de confiabilidad y un eco internacional innegable.

Acción judicial internacional y recomendaciones específicas:

- Ecuador tiene un importante tema pendiente en lo relativo al cumplimiento eficiente de sentencias emanadas del sistema interamericano de protección a los derechos humanos (el cumplimiento se materializa en el ámbito interno, pero se debe rendir cuentas en la esfera internacional).
- Se procede de manera inconsistente y *ad hoc* para atender las “recomendaciones” de la Comisión Interamericana o las “observaciones” de los comités de vigilancia de los tratados de DIDH (particular que compete principalmente a otras instituciones pública aparte de la Cancillería).

Apoyo al desarrollo del DIDH:

- La actuación ecuatoriana en foros internacionales donde se desarrolló el DIDH ha sido muy restringida, con escasas iniciativas y sin una orientación política específica. A diferencia de lo que ocurre con otros países, la posición nacional en este renglón no se diseña con el concurso especializado de instancias de asesoría jurídica de la Cancillería y del Estado ecuatoriano sino que, en mucho, se improvisa en las misiones diplomáticas, sin direcciones de la Cancillería o con muy vagas referencias de ésta.
- Las instrucciones para nuestras delegaciones a la Tercera Comisión de la Asamblea General de la ONU o a la Comisión de Derechos Humanos son por norma general un catálogo de datos generales, reiteración de principios incuestionables y contadas reflexiones jurídicas.
- La Carta Andina de Derechos Humanos, adoptada a iniciativa del Ecuador, permanece sin suficiente capacidad operativa. Aunque la vitalidad jurídica de la Carta no compete exclusivamente al Ecuador, puesto que es un instrumento internacional que atañe a toda la Comunidad Andina de Naciones, me parece que existe un cierto compromiso del país para promover su vigencia en razón de haber auspiciado el desarrollo y adopción del instrumento.

La ejecución de una política exterior sobre derechos humanos requiere el necesario concurso de varias instituciones del Estado, bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores. El panorama de deficiencia en la materia se explica en buena medida por cuanto el Estado ecuatoriano no ha activado adecuadamente un mecanismo institucional que respalde la acción internacional del país y que esté provisto de suficientes recursos materiales y humanos. La Comisión Interinstitucional para los Derechos Humanos –creada hace cuatro años justamente para suplir la necesidad- no han funcionado según lo previsto. Sin una estructura institucional activa y efectiva, es casi imposible diseñar y llevar adelante una política exterior metódica, aplicada a cada campo que sea pertinente, que se actualice y tome iniciativas, y que proyecte el efectivo cumplimiento de las obligaciones internacionales del país en materia de DIDH.

(B) La actuación del Ecuador para velar por la protección y promoción internacional de los derechos humanos en otros países presenta también omisiones y descoordinación. Carecemos de arreglos institucionales específicos (o la adscripción de esta responsabilidad a un determinado mecanismo institucional) y de procedimientos que nos permitan analizar objetivamente situaciones de violaciones de derechos en otros países y tomar eventuales cursos de acción. Es casi inexistente el análisis de situaciones internacionales de derechos humanos. No ilustramos sistemáticamente nuestra opinión a la luz de informaciones de otros Estados, ONG especializadas y los propios organismos y comités internacionales. Los pronunciamientos del país, cuando los hay, en buena medida se improvisan, se toman sobre la base de consideraciones políticas coyunturales o bajo presiones externas. Seguimos exhibiendo como la más original contribución ecuatoriana dentro del DIDH a la denominada “Doctrina Roldós”, proclamada hace 25 años en la Carta de Conducta de Riobamba, que no ha tenido seguimiento por parte del Estado ecuatoriano.¹⁷

¿Cómo explicar la situación descrita? Veamos lo que ocurre en otros países; la raíz que inspira su compromiso internacional por la defensa de los derechos humanos:

En los Estados Unidos la promoción de los derechos humanos y la democracia es una constante de su política exterior con

¹⁷ La doctrina lleva el nombre del ex presidente Jaime Roldós. La Carta, adoptada por los países andinos el 11 de septiembre de 1980 a instancias del mandatario ecuatoriano, proclama en lo fundamental que la protección y promoción de los derechos humanos no violenta el principio de no intervención en los asuntos internos de los estados.

fuertes raíces en sus valores políticos internos. Forsythe manifiesta que “en gran medida la política exterior (de Washington) sobre derechos humanos está vinculada a la versión estadounidense de nacionalismo, lo que equivale a decir a la imagen que ese país tiene de sí colectivamente (...) como la luz de la libertad en el mundo”¹⁸

Los países europeos poseen, por su parte (y esta es una generalización, naturalmente), un enfoque que emana de sus dramáticas experiencias históricas y de fuertes impulsos locales de solidaridad internacional. Jack Donnelly nos recuerda que los países europeos mantienen por norma general una posición en derechos humanos menos dependiente de consideraciones políticas que los Estados Unidos; cita, entre otros casos, el respaldo de Suecia a la Vicaría de Solidaridad de Santiago, durante el gobierno de Pinochet (apoyado por Washington); la posición de los Países Bajos con respecto a Suriname; el caso de Noruega frente al régimen de Idi Amín; o al manejo de la asistencia internacional sobre derechos humanos con un buen grado de independencia de las consideraciones políticas de la guerra fría.¹⁹

En Ecuador, en la práctica, la defensa de los derechos humanos en otras latitudes no tiene la dimensión de un “desafío” nacional o de una “cultura” que mueva al país a actuar en el mundo.²⁰ Aunque contamos con una Constitución que contiene una significativa sección de garantías y derechos, en el Ecuador se miran a los derechos humanos en gran medida como un territorio de declaraciones, como un campo para las protestas que rara vez se materializan en acciones de sanción y reparación, o a lo sumo como un horizonte ético-jurídico a desarrollar en un impreciso futuro. No hay una proyección internacional que emerja de la norma constitucional y que se exprese en medidas concretas de política exterior.

Además tenemos carencias “puertas adentro” que de alguna manera nos inhiben o no nos estimulan para actuar de otro modo.

¹⁸ Forsythe, David: *Human Rights in International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), p. 141.

¹⁹ Donnelly, Jack: *International Human Rights* (Boulder: Westview Press, 1998), pp. 105-9.

²⁰ No tenemos una sólida *cultura* de derechos humanos en el país. Muy poco vemos a los derechos humanos como una realidad jurídica concreta y presente, como una herramienta institucional útil para el diseño de una sociedad más justa, o como un valor ético del país que se debe difundir en otras latitudes. Bucear en los porqués de este fenómeno nos llevaría a una compleja e interesante reflexión (labor que sospecho sería desalentadora), la cual todo caso se encuentra fuera del marco de este trabajo.

Subsisten en el país severas deficiencias materiales en la protección y promoción de los derechos humanos. Es verdad que nuestro país no ha vivido las graves situaciones de Centroamérica, Colombia, Perú o el Cono Sur –por mencionar casos recientes o actuales-, más sin embargo hay carencias persistentes en distintas áreas del DIDH.²¹ ¿Impide esta realidad a que “lancemos la primera piedra”? ¿Tenemos una restringida “autoridad moral” por esa situación?

Otros países sin una cultura de derechos humanos o con insuficiencias en la materia no se inhiben de actuar a favor de víctimas de violaciones que viven en otras latitudes. Reconocen sus limitaciones y actúan a través de sus canales institucionales estatales con apego a ese “interés legítimo y preocupación fundamental” que los Estados modernos tienen por aportar a la vigencia de los derechos humanos a escala universal.

En suma, limitaciones institucionales determinan que nuestra política exterior sea en este rubro de la defensa de los derechos humanos básicamente declarativa, reactiva y esté sujeta a las dinámicas de poder mundial. No sorprende por tanto que en los informes de los jefes de estado ecuatorianos ante la Asamblea de la ONU, de cancilleres en la OEA o de representantes ante la Comisión de Derechos Humanos, se lea reiteradamente del apoyo del país a la promoción de los derechos humanos en cualquier lugar del mundo... y sin embargo con dificultad se encontrarán referencias concretas a graves situaciones en otros países o censuras con nombres, apellidos y datos que las respalden.

Teóricamente Ecuador debería tener una más activa acción internacional a favor de violaciones de los derechos humanos. Según Eageland, citado por Donnelly²², los países pequeños tienen menos intereses económicos y políticos y, por tanto, mayor capacidad de actuar sobre la base de normas éticas o principios jurídicos en el escenario mundial. Ilustra el caso con el comportamiento más activo en materia de derechos humanos por parte de países europeos como Noruega, Suecia, Países Bajos, frente a países más grandes como Francia o Alemania, o los Estados Unidos; “los países pequeños rara

²¹ Escaparía también al horizonte de este trabajo entrar en detalles con respecto a esta indicación. Basta que me refiera para ilustrar el punto a los últimos informes anuales de Amnistía Internacional, Human Rights Watch y la Comisión Andina de Juristas –por no mencionar a ONG ecuatorianas-, y a los informes sobre el Ecuador emitidos por los comités de vigilancia de tratados de derechos humanos en el marco de la ONU. Tales evaluaciones dibujan un panorama de carencias persistentes y significativos vacíos en la protección y promoción de los derechos humanos.

²² Op. Cit., pp. 110-111.

vez tienen que escoger entre derechos humanos y otros objetivos de política exterior” dice Donnelly. Sin embargo el factor del tamaño físico e intereses internacionales parece no ser el único determinante, sino que juega también un papel particular la visión de las fuerzas políticas nacionales (y gobiernos) y una actitud de resistir y mantener independencia frente a presiones externas.

Ecuador es un país pequeño y quizá consideraciones políticas le inhiban de pronunciarse de manera pública en una circunstancia determinada. Más hay también otros canales para la acción internacional: las gestiones diplomáticas bilaterales, los contactos extraoficiales, el apoyo indirecto a la acción internacional, el respaldo a las víctimas en foros y a través de programas especiales, etc. En todo caso, no es una constante de la acción internacional del Ecuador abogar a través canales públicos o por discretos senderos diplomáticos por la suerte de personas o colectivos que han sufrido violaciones a sus derechos en otros países. Pensemos sólo en nuestros vecinos ¿alguna vez el Ecuador se pronunció por las violaciones a los derechos humanos en el Perú de Fujimori; o sobre las decenas de periodistas y centenas de líderes sindicales asesinados cada año en Colombia; o con respecto al masivo asesinato de indígenas en la Guatemala de hace poco años? No es un proceder vano proclamar principios, pero dice poco de un Estado que se quede solamente en eso: en declaraciones que no se transfieren en gestiones prácticas.

Consideremos ahora nuestra posición con respecto a la democracia en las relaciones internacionales. Nuestra acción se ha limitado también principalmente a lo declarativo. Me parece que tres factores han determinado este proceder:

a) El hecho de que no haya en materia de democracia -como sí existe en el campo de los derechos humanos, según lo hemos señalado- un suficiente desarrollo jurídico y doctrinario a escala supranacional;

b) Las carencias de la democracia ecuatoriana, que pueden inhibir una más amplia actuación internacional en el tema;

c) La falta de una reflexión teórica del Estado en la materia. En otros países usualmente se determinan espacios y procedimientos de diálogo entre la academia, la sociedad civil y el Estado para abordar sistemáticamente cuestiones inherentes a la democracia. Este *modus operandi* no existe en el país.

3. Consideraciones con respecto a la acción exterior del Ecuador sobre derechos humanos y democracia

Las observaciones del presente estudio nos conducen a las siguientes consideraciones sobre los elementos que podrían reforzar la gestión de la política exterior del Ecuador en derechos humanos y democracia.

- La Constitución consagra la vigencia de los derechos humanos y la democracia como características del funcionamiento del Estado y la sociedad ecuatoriana. Nuestra política exterior ha proclamado adecuadamente los principios de promoción y protección de los derechos humanos y la democracia.
- No obstante Ecuador ha tenido una política exterior restringida básicamente a declaraciones de principios con respecto a estas dos nociones; proclamas enteramente válidas pero que no se han desarrollado de manera sistemática en la práctica internacional.
- Posiblemente se encuentre como la explicación más de fondo para ese fenómeno, a la escasa proyección “cultural” que tiene el tema de derechos humanos y democracia, en un país con déficit en ambas materias.
- Para desarrollar una política exterior metódica y planificada en materia de derechos humanos es indispensable consolidar una estructura institucional dentro del Estado que coordine y oriente la posición del Ecuador, trace metas y dé seguimiento especializado. Dicha estructura debe tener un importante contenido jurídico y no sólo restringirse al Ministerio de Relaciones Exteriores, sino ampliarse a una acción interinstitucional permanente y coordinada.
- Es en menester, por tanto:
 - Estructurar un sistema de toma de decisiones más específico dentro del Estado ecuatoriano, bajo la dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores, a fin de abordar los distintos asuntos que conciernen a la política exterior del país en la esfera de los derechos humanos.
 - Reforzar el área de derechos humanos de la Cancillería con personal y recursos.
 - Desarrollar módulos periódicos de capacitación en DIDH para los funcionarios que trabajan en las áreas de derechos

humanos y jurídica, quienes por las características del Servicio Exterior están en permanente rotación, lo que obstaculiza la continuidad de enfoques y acciones en la materia.

- Establecer un más firme contacto de trabajo entre el área de derechos humanos y las áreas técnico-jurídicas del Ministerio.

- Constituir nexos ordenados entre el Ministerio y la sociedad civil –en particular el mundo académico y las ONG-, quizá a través de las instancias del Plan Nacional, con miras a contar con sus criterios para el diseño de la política exterior del Ecuador en asuntos específicos de derechos humanos y democracia.

- Activar la Comisión de Coordinación Pública –que ha funcionado esporádicamente- para que se convierta en una efectiva y permanente instancia para la aplicación y seguimiento del DIDH y otras decisiones internacionales sobre derechos humanos.

- La política exterior del país debe considerar de antemano los factores políticos que pueden interferir en una aplicación autónoma del DIDH, y mucho más en el tema de la defensa de la democracia. Esta interferencia de países grandes no es permanente –siempre y en todos los casos- sino que se circunscribe a situaciones que involucran sus posiciones: los grandes Estados tienen una amplia gama de intereses internacionales que muchas veces colisionan o se superponen al DIDH.

- Una planificación de política exterior en la materia no se debe, por tanto, sustentar meramente en la aplicación de la normativa y procedimientos jurídicos del DIDH, o apoyar en las escasas referencias a democracia que existe en el Derecho Internacional o en la restringida Carta Democrática Interamericana. Es menester tener presente las interacciones políticas que ambos temas suscitan, delinear una posible línea o líneas de conducta, y tomar previsiones para enfrentar eventuales conflictos de orden político-diplomático con otros Estados.

- Una verdad es enteramente válida en materia de derechos humanos y democracia: tomar partido por estas nociones en el ámbito internacional demanda más tarde o más temprano roces con otros Estados, y por supuesto una respuesta a las carencias

del propio Estado en esas materias. Sin embargo, el hecho de que Ecuador tenga deficiencias en materia de derechos humanos y en su institucionalidad democrática, no obsta para que a la par que trata de solventarlas, preste atención a situaciones en otros países que revistan mayor gravedad o que demanden un compromiso de solidaridad al amparo del DIDH.

**Comentario a la ponencia:
Democracia y Derechos
Humanos**

Giorgio Peroni
Epicospal de Pastoral Social

Democracia:

La palabra y la experiencia política a la que hace referencia es ciertamente fruto de una propuesta que se construyó y se consolidó en el ámbito del “mundo occidental”. Es allí donde se definió y donde implantó los ideales y valores propios del quehacer político de los estados europeos y norteamericanos.

Esta experiencia que pretende hacer partícipe a todo ciudadano de la acción política, tiene una meta de inclusión y se realiza en la medida en que se recuperen todos los sectores y los grupos que han quedado al margen.

Vale, de todos modos, recordar que las experiencias políticas del mundo no entran todas en la línea de la democracia, hay otros modelos que tienen dificultad a entrar en la ideología que sustenta la democracia y no necesariamente son fruto de imposiciones.

A eso hay que recordar que la misma realidad de democracia es más un ideal que una realización: en todo país, y en el nuestro también, quedan grupos de excluidos que, frecuentemente, sufren los estragos de la marginación y de la pobreza. O sea, el ideal queda todavía muy lejos de su implementación y, menos, de su realización.

Estamos llamados a replantearnos el tema en términos conceptuales, ideológicos y operativos: encontrar fórmulas y líneas estructurales para facilitar la participación ciudadana es como un tema urgente.

A eso hay que añadir la posible re-formulación del tema de las relaciones internacionales: el movimiento mundial de migración plantea una situación que, si bien no es solo de hoy, no deja de ser algo nuevo por la dimensión y los procesos culturales que genera. Experiencias de gestión política diferentes no tienen

todavía capacidad de crear una experiencia de interculturalidad viable para construir país.

Centralidad del hombre.

Re-pensar el tema de la democracia partiendo de la centralidad del hombre en todas las dimensiones propias de la vida humana se hace urgente y camino viable para pensar en una sociedad humana construida en la diversidad de los valores propios del ser humano y de las experiencias culturales fruto de la vida de pueblos.

Diversidad vista como riqueza que enriquece en el encuentro y en la acogida puede ser camino de integración, de alguna manera de democracia más verdadera y real.

El tema así planteado se presenta como “humanización” de actual político.

Vale recordar que esto no puede ser dejado a la iniciativa de algún grupo, es preciso que tenga la fuerza de la exigibilidad de espacios y de decisiones políticas consensuadas en organismos internacionales.

Derechos Humanos.

Es un tema valioso porque reconoce la centralidad del ser humano y dice que esto es anterior a la formulación y al reconocimiento de los derechos. Marca la primacía del hombre sobre toda institución que tiene su finalidad como servicio a la persona.

Reconocimiento y ejercicio de los derechos vuelve la participación política como eje fundamental de la democracia, porque sin participación no puede haber derechos.

Es preciso recordar que los derechos son anteriores a su reconocimiento y que todo el esfuerzo por el reconocimiento y el cumplimiento responde a facilitar la valoración de la persona y su empoderamiento de la responsabilidad ciudadana. Este tema tiene que ser retomado a la luz de los procesos históricos para que el código responda a una sociedad que se construye haciéndose. Es por eso que democracia y derechos humanos deben caminar a la par y enriquecerse mutuamente.

Ecuador, Democracia y Derechos Humanos.

Nadie tiene el derecho de exigir a otros el cumplimiento de los procesos si no hay un cumplimiento desde quien exige. El tema, por lo mismo, tiene que ser del Ecuador para que la exigencia hacia otros países tenga la fuerza de la exigencia.

La Agenda de los Estados unidos

Bruce Bagley
Universidad de Miami

LA SEGURIDAD EN LAS RELACIONES ECUADOR – EEUU

Para entender la política exterior norteamericana frente a América Latina y el Ecuador es esencial comprender las prioridades de seguridad en los EEUU en la actual administración de George W. Bush. En primer lugar es la guerra contra el terrorismo que lidera Washington y el Presidente Bush a nivel mundial a partir de los ataques terroristas contra el territorio norteamericano del 11 de septiembre de 2001. Tiene un alcance mundial la doctrina Bush de guerra preventiva que se ha desarrollado en Washington como consecuencia del 11/09. En el caso de Irak, se plantea como necesaria la guerra unilateral, sin o con la autorización de ONU, para defender los intereses vitales de los Estados Unidos; se arroga la autoridad de decidir que hay una amenaza. Es controversial.

La doctrina Bush conlleva profundas consecuencias no solo para el Medio Oriente e Irak sino también para la Región Andina. En efecto, como reacción al 11/09, Washington extiende el perímetro de seguridad de los Estados Unidos más allá de sus fronteras hacia América Latina y la región andina para garantizar que no haya posibilidad de que se vulnere la seguridad norteamericana con actos terroristas lanzados desde los países latinoamericanos y caribeños.

En este nuevo contexto post-11/09 de seguridad norteamericana, Colombia figura como pieza fundamental para los intereses de seguridad americanos desde la perspectiva de la administración Bush. La preocupación de Washington con el conflicto, la inestabilidad, y el “narcoterrorismo” en Colombia arrastra a sus vecinos como Ecuador.

Una segunda doctrina de seguridad estadounidense, corolario de la principal doctrina Bush, es la de soberanía efectiva. Esta doctrina plantea que es esencial a la seguridad norteamericana el control efectivo sobre los espacios no gobernados en América Latina. Esta doctrina implica presionar a los gobiernos de la región (especialmente la conflictiva región andina) para asumir cara de su propia soberanía o permitir la extensión de la soberanía de Estados Unidos a los espacios no gobernados.

La tercera y la última doctrina de seguridad proveniente de los eventos del 11/09 en los EEUU es la que plantea que el populismo radical en América Latina ya constituye una amenaza directa a los intereses de seguridad de Estados Unidos. El blanco central contemplada en este corolario es, sin duda, Venezuela, pero hay otros países en la mira: Brasil, Argentina, Bolivia, Uruguay, y posiblemente Ecuador, eventualmente.

Es indiferente que sean democráticas y justas las elecciones que producen regímenes populistas radicales en la región si la administración Bush percibe que tales regímenes presentan amenazas (actuales o potenciales) a la seguridad de Estados Unidos.

Todos estos principios fundamentan el comportamiento del gobierno de los Estados Unidos y sus relaciones internacionales en general y en sus relaciones con América Latina hoy en día. Por supuesto, Ecuador no se escapa de esta nueva lógica de seguridad en los EEUU.

En esa lógica de seguridad Colombia es el eje en toda la Región Andina. La modificación a partir de 2002 del Plan Colombia para incluir “la iniciativa regional andina” con el fin de incorporar a todos los vecinos corresponde a la misma lógica del Plan Colombia. ¿Qué busca?: comprometer a los países vecinos de Colombia en socios cooperativos. La cooperación buscada es que los países vecinos se conviertan en quienes vigilen las fronteras con Colombia.

La presión resultante de estas políticas de seguridad de Washington en la región andina es cada vez más grande en Ecuador. Hay crecientes indicios de molestia tanto en Washington como en Bogotá cada vez que los ecuatorianos o sus autoridades reivindican soberanía y piden que Colombia atienda sus fronteras y no violen la soberanía ecuatoriana.

El Plan Patriota (a partir de diciembre de 2003) es una nueva estrategia uribista, apoyada plenamente por Washington, para llevar la ofensiva contra la guerrilla colombiana. Implica no solo cuidar y proteger los blancos de la guerrilla en territorio colombiano sino también atacarle a la guerrilla, movilizándolo a la tropa colombiana hacia la frontera con Ecuador, en lo principal. Inevitablemente, va a producirse un agravamiento del conflicto en Colombia que afecta directamente las zonas fronterizas entre Colombia y Ecuador, llevando la guerra más allá de los límites territoriales colombianos.

La suspensión de fumigaciones aéreas colombianas en las zonas cocaleras colindantes con Ecuador no será permanente. Tarde o temprano, la política de fumigación de la administración Uribe tendrá que reanudarse, aun en las fronteras con Ecuador, para que Uribe cumpla con los mandatos de Estados Unidos, el principal sostén financiero del Plan Colombia/Plan Patriota.

Otra fuente de fricción creciente entre Quito y Bogotá/Washington es el de los colombianos desplazados de zonas de conflicto en Colombia hacia territorio ecuatoriano, que ya alcanzan hasta 300.000, regados en todas las zonas del país.

El flujo de abandono del Ecuador crece con la intensificación del conflicto en Colombia y el desplazamiento de colombianos hacia el interior del territorio ecuatoriano. La salida por el corredor del pacífico de ecuatorianos revela desde la óptica norteamericana una incapacidad ecuatoriana de controlar su propio territorio (espacio no gobernado) y cataliza mayor vigilancia norteamericana para prevenir la migración no controlada de ecuatorianos hacia los EEUU por parte de la armada norteamericana en alta mar. Los Estados Unidos exigen control territorial por parte de Ecuador porque no está dispuesto a permitir el flujo migratorio ilegal desde Ecuador. La legalización de la migración ecuatoriana hacia los EEUU no se acepta en Washington: nada de legalizaciones. Obviamente, esta política de mayor control por parte de los EEUU sobre la migración ecuatoriana no autorizada podrá causar la pérdida de más vidas ecuatorianas en alta mar y afectar negativamente el monto de las remesas que reciba Ecuador desde el exterior.

La Corte Penal Internacional es, también, una fuente de creciente fricción entre Ecuador y los Estados Unidos. Washington resiste aun la remota posibilidad de que Ecuador o la Corte

Internacional juzguen a los estadounidenses. El chantaje es la ayuda: son 15 millones en el pasado y en este año 7 millones más que se suspendan por la decisión de Quito de no eximir a los militares norteamericanos de posibles juicios futuros por actos criminales cometidos en territorio ecuatoriano. Contando al Ecuador son doce países en total de América Latina castigados y la presión va a aumentar.

En cuanto a la Base de Manta hay que ingeniarse como modificar el acuerdo para que sea más favorable a los intereses nacionales ecuatorianos. El acuerdo tal como está en la actualidad favorece más a los EEUU que a Ecuador.

En materia de TLC (Tratado Libre de Comercio), Ecuador está aislado. No le conviene el tratado por el impacto negativo potencial en el agro ecuatoriano. OMC debería participar en el tema de subsidios antes de que Ecuador firme cualquier acuerdo bilateral con los EEUU que mantenga los millonarios subsidios agropecuarios norteamericanos desfavorables a Ecuador.

Existe una brecha entre la visión de Estados Unidos y los países en vías de desarrollo en lo que se refiere a la seguridad. Lo principal para los ecuatorianos es el desarrollo y la equidad, mientras que para Washington y la administración Bush es la lucha contra el "terrorismo internacional".

Entre los países/estados, no hay amigos, hay intereses. Ecuador tendrá que buscar fórmulas de política exterior para identificar y defender sus propios intereses de manera más efectiva.

En la administración Bush, es el Departamento de Defensa, y no el Departamento de Estado, el que lleva la voz cantante en el diseño y la ejecución de la política exterior de Estados Unidos. Pesa cada vez menos el Departamento de Estado.

Ecuador deberá reconsiderar la conveniencia de mantener su posición quijotesca sobre impunidad norteamericana en la Corte Penal Internacional. Para presionar a Quito, los EEUU va a seguir cortando los flujos de recursos de la ayuda norteamericana al Ecuador. ¿Es realmente fundamental que Ecuador en este momento histórico mantenga esa fricción con Washington?

Si la máxima prioridad ecuatoriana es consolidar la democracia y las instituciones democráticas al interior del país, ¿no conviene ceder en este frente tan secundario a los ecuatorianos y los intereses vitales del país para ganar palanca en otros temas? Ecuador no

va cambiar la posición de los Estados Unidos. Una posición más realista y pragmática frente a la Corte podría producir para Ecuador beneficios en otros temas mucho mas relevantes.

La Agenda del Ecuador

César Montúfar¹

Universidad Andina Simón Bolívar

La agenda de seguridad del Ecuador

Una discusión sobre una agenda de seguridad del Ecuador, en el marco de sus relaciones con Estados Unidos, debe iniciar por una consideración del contexto por el que atraviesan las relaciones interamericanas y de las cambiantes y dinámicas condiciones de la seguridad regional. Esta ponencia, en ese sentido, comenzará por un análisis del contexto geopolítico hemisférico, para luego, en un segundo lugar, destacar algunas condiciones específicas del contexto de seguridad regional. En tercer lugar, se realizará un somero análisis de la política de seguridad ecuatoriana en los últimos años y, finalmente, se ensayarán un conjunto de recomendaciones respecto a los ingredientes que debería contener la Agenda de Seguridad del Ecuador.

De inicio vale aclarar que en este texto solo se topará la situación del Ecuador en el contexto de la problemática de la seguridad regional, excluyéndose cualquier consideración de temas relativos a la seguridad interna o seguridad pública. Ello implica una concentración especial en la problemática del conflicto colombiano y su incidencia en las condiciones de seguridad del Ecuador y de la Región Andina y, asimismo, en las políticas regionales de Estados Unidos en el Hemisferio.

I. ¿REACOMODO DE LAS RELACIONES HEMISFÉRICAS?

Las relaciones interamericanas atraviesan por un momento de incertidumbre y, quizá, de redefinición. Si hace algunos años todo parecía inclinarse hacia un apoyo o convergencia monolíticos hacia

¹ Ph.D. Profesor del Área de Estudios Sociales y Globales de la Universidad Andina Simón Bolívar.

las iniciativas regionales de Estados Unidos en seguridad y comercio, en los actuales momentos la influencia estadounidense pareciera declinar ante la emergencia de proyectos de integración alternativos, que si bien no eliminarían completamente la hegemonía de Estados Unidos, sí presentan opciones autónomas y diferenciadas a aquellas planteadas por Washington. Vale, en ese sentido, analizar los procesos por los que atraviesan los países andinos y sudamericanos en los actuales momentos para a partir de ello aventurar algunas hipótesis respecto al futuro que aguarda a la región sobre todo en lo atinente a sus políticas de seguridad.

Una mirada al tablero geopolítico regional denota cuatro tendencias y procesos paralelos:

1. La coyuntura política presente se caracteriza por un cambio de orientación ideológica de gran parte de gobiernos de la región. En el 2005 se renovó el gobierno de Uruguay y hubo elecciones presidenciales en Bolivia y Chile que confirmaron un predominio de partidos y movimientos de izquierda, que, si bien no son homogéneos entre sí, difieren sustancialmente a las tendencias políticas de centro o de derecha que han gobernado Latinoamérica en las últimas décadas. En el año 2006 habrá cambios de gobierno en Perú, Colombia y Ecuador, países en los cuales podría profundizarse el giro hacia la izquierda, con la excepción casi segura de Colombia. Salvo Venezuela, en donde en el 2004 ya se consolidó la preponderancia de la izquierda con el fracaso del referendo revocatorio en contra de Hugo Chávez, todos los países andinos contarán con nuevos mandatarios y lo que es más importante, hasta el momento, dos de ellos, el de Venezuela y el de Bolivia, además, de mantener una línea de izquierda presentan ingredientes de una fuerte retórica anti estadounidense. Es innegable que Sudamérica y la Región Andina atraviesan por una fase de redefinición política. El viraje hacia la izquierda del continente es ya una realidad y dicha izquierda buscan definir un derrotero alternativo y diferente al proceso de integración comercial y de seguridad propuesto por Washington.

Un aspecto de la coyuntura electoral que tiene enorme influencia sobre las relaciones hemisféricas entre los países andinos y Estados Unidos es el proceso electoral colombiano. Las elecciones colombianas, o la reelección de Uribe, si bien apuntalará la visión estadounidense respecto a cómo deben abordarse los problemas de

seguridad en Colombia y la Región, pueden, paradójicamente, causar un debilitamiento de esa visión en los otros países andinos. La política exterior colombiana hacia la Región ha sido muy poco efectiva en lograr que sus vecinos colaboren con su política de seguridad. Por el contrario, la administración de Uribe ha tenido enormes dificultades para sintonizarse con las percepciones de seguridad en la Región y ello ha impactado en el nivel de involucramiento del resto de países. En ese sentido, lo que suceda en Colombia va a tener un impacto en los otros países andinos que no sabemos si ayudará o aislará la perspectiva estadounidense de la seguridad regional.

En esta perspectiva, resultarán decisivas para el Ecuador las elecciones presidenciales del próximo año en el Perú. No se debería descartar un triunfo de Ollanta Humala, cuya administración podría alinearse con la vía bolivariana del presidente Chávez. Si algo así toma cuerpo la realidad geopolítica de la región frente a Estados Unidos podría sufrir importantes variaciones. Huelga decir que la política de seguridad andina de Washington, concentrada en la lucha antiterrorismo y anti narcóticos, sufriría un serio revés que pudiera incidir sobre las líneas de cooperación y dependencia que Estados Unidos ha entablado con las fuerzas militares, policiales e instituciones del Estado en todos los países andinos.

2. El viraje hacia la izquierda se acompaña de incipientes iniciativas de integración, en especial en lo energético, que Venezuela se encuentra promoviendo en el continente. El asunto es que en la presente coyuntura petrolera Venezuela cuenta con los suficientes recursos como para mover intereses estatales y privados en la región hacia una vía de integración que se aleje de Estados Unidos no solo en el sector energético sino también en otros sectores. Esta posibilidad se fortalece dadas las previsiones respecto al alza constante de los precios del petróleo para los próximos 15 años y la importancia también creciente del gas en la economía mundial. De tal forma, el sector energético y la integración energética se han constituido y continuarán siendo los puntales del proyecto bolivariano de Chávez. Así mismo, Venezuela ha coincidido con otros países sudamericanos en la necesidad de construir un anillo de gasoductos que integre Sudamérica y permita expandir la exportación de las reservas existentes. De todas formas, cualquier proyecto de esta dirección tendrá una dimensión sudamericana, por lo cual la postura que asuman los

principales países de la Región al tema energético será determinante. Allí el acercamiento producido entre Chávez, Kichner y Lula, a propósito de la construcción conjunta de una refinería y un gasoducto que cruzará el continente es una indicación de la posibilidad de que pueda consolidarse en el corto plazo una alternativa de integración económica y política sudamericana.

3. Un tercer aspecto tiene que ver con el debilitamiento de la Comunidad Andina, resultado de la negociación del TLC entre Estados Unidos y Colombia, Ecuador y Perú y del ingreso de Venezuela al MERCOSUR. Si bien la crisis del proceso andino de integración no es nuevo si lo es el hecho de que todos sus miembros apuesten de forma simultánea a vincularse a otros bloques comerciales. Para muchos esto significa el fin de la CAN. No obstante aquello, lo que sí es evidente es que todos los países andinos, quizá salvo el Ecuador, han perdido confianza en que la CAN podrá recomponerse en los próximos años sino que más bien continuará su decadencia. Más aún, los actuales gobiernos andinos muestran diferentes vocaciones de integración. Si Uribe y Toledo miran más hacia el norte, Chávez y Morales indiscutiblemente buscarán impulsar una opción sudamericana. El Ecuador se inclina más al primer grupo pero no todo está dicho. Habría que esperar qué sucede en las elecciones presidenciales peruanas y ecuatorianas del 2006 para saber el destino próximo del proceso de integración andino. Lo claro es que ni Uribe ni Chávez, mandatarios de los dos países con mayor peso económico en la Comunidad, piensan más en la CAN como el eje principal de la integración.

4. Relacionado a las tendencias anteriores la presencia e influencia estadounidense en la región sufre un momento de retroceso e impugnación por parte de varios gobiernos andinos y sudamericanos. Las épocas doradas para Estados Unidos que se vivieron en los noventa y primeros años del siglo se han transformado. Durante esos años, Estados Unidos dominó las agendas de seguridad de la región, tuvo un enorme activismo en materia de integración comercial y su influencia en temas de democracia, a través de la OEA y de la firma de la Carta Democrática Interamericana, fue fundamental. El declive o, al menos, reacomodo de esta proyección hegemónica estadounidense ha tenido que ver, entre otras cosas, con los propios errores y poca importancia que la administración Bush ha otorgado a la

región.² Concentrado en otras regiones del mundo, Washington como que dio por sentado que los países del hemisferio seguirían automáticamente su liderazgo regional. Al parecer, aquello ha dejado de ser así, si bien es cierto que la influencia y liderazgo estadounidense sigue siendo determinante, no solo en Centro América sino en todo el Hemisferio. Huelga repetir que en la Región Andina, Estados Unidos mantiene aún una importante influencia en la política de seguridad de Colombia y Ecuador, es el principal socio comercial de todos los países andinos, y aún más, actualmente negocia un tratado de libre comercio con Colombia, Ecuador y Perú.

A pesar de ello, es evidente que algo sucede en las relaciones interamericanas. Si bien sería errado afirmar que los países de la región están a punto de construir una alternativa de integración si no opuesta, al menos, diferente al modelo estadounidense, también resultaría inexacto decir que la hegemonía y control estadounidense sobre Sudamérica no tiene fisuras y goza de buena salud. ¿Vivimos, por tanto, un momento de reacomodo; momento de una posible redefinición? No lo sabemos con certeza, empero, la coyuntura internacional, las posibilidades de integración, y la misma globalización abren para América Latina nuevas posibilidades de intercambio más allá de aquellas con las que Estados Unidos ha intentado cercar a la región. En conclusión, los Andes y Sudamérica se debaten entre proyectos de integración que se presentan en conflicto pero que no son necesariamente excluyentes. La actual coyuntura abre la oportunidad de una redefinición de las relaciones interamericanas y ello debiera ser tomado muy en cuenta a la hora de discutir una agenda de seguridad del Ecuador, en el marco de sus relaciones con Estados Unidos.

Varios países se muestran especialmente claves en este momento. Colombia actúa como pivote geoestratégico de Estados Unidos desde la perspectiva de seguridad y comercio; Venezuela es el estado que mayor activismo y recursos hoy por hoy invierte para promover procesos de integración alternativos al estadounidense, y Brasil cuya importancia económica y política en Sudamérica podría inclinar la balanza hacia cualquiera de las dos vías. Recalquemos que dos de los tres países clave se encuentran en la Región Andina. Adicionalmente, mientras Venezuela ha ganado gran protagonismo e influencia regional en el último lustro, Colombia se encuentra aislada

² Al respecto es interesante la visión de Peter Hakim, presidente del Diálogo Interamericano, en "Is Washington Losing Latin America?" en *Foreign Affairs*, volumen 85, 1, enero-febrero 2006, pp. 39-57.

y sin mayores perspectivas de irradiar sobre la región. Este es el contexto hemisférico y sudamericano en que el Ecuador debe definir su agenda internacional y de seguridad. ¿Está el Ecuador condenado a ser el vagón trasero de las agendas de seguridad colombiano-estadounidense? ¿Cómo podríamos aprovechar las posibilidades que abre este contexto regional dinámico para definir una agenda nacional de seguridad basada en nuestros intereses nacionales?

II. CONTEXTO HEMISFÉRICO Y ANDINO DE SEGURIDAD

Una mirada al contexto de seguridad tanto hemisférico como andino nos indica la existencia de varias tendencias:

1. Si bien viejas amenazas interestatales aún persisten, lo novedoso del contexto actual de seguridad es el surgimiento de amenazas a la seguridad que ya no se circunscriben a potenciales conflictos interestatales. Esta situación incluye el apareamiento de amenazas transnacionales y la presencia de actores no estatales que amenazan a la seguridad. Existe una discusión al respecto del alcance y naturaleza de las nuevas amenazas, sus variados sujetos de referencia que van desde la democracia, el ser humano, el ambiente, etc. En el ámbito andino, el conflicto interno de Colombia y sus consecuencias sobre los países vecinos constituye el epicentro principal de las preocupaciones de seguridad regionales y hemisféricas. Allí la lucha armada de grupos irregulares, el desplazamiento de miles de personas que huyen de la violencia y fenómenos como el narcotráfico representan los aspectos de mayor consideración regional y justificación para una significativa intervención y presencia estadounidense a través de una política de seguridad que no solo concierne a Colombia sino que tiene un alcance regional.

2. Relacionado al último punto, en los últimos años tenemos un crecimiento significativo de la presencia y de la asistencia militar estadounidense en la Región. Ello es evidente desde la ejecución del Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina desde los inicios de la década. Fuera del Medio Oriente, Colombia es el mayor destino de asistencia militar estadounidense en el mundo. Este país recibió en el año 2005 más de USD 600 millones, cifra similar a la que recibió en años anteriores y se estima lo hará en el 2006.³ Esta creciente inter-

³ WOLA, "Borrando las divisiones. Tendencias de los programas militares estadounidenses para América Latina", Washington, diciembre de 2005, p. 19

vección y asistencia militar, enfatiza el combate a las amenazas que Estados Unidos considera prioritarias, siendo la lucha antiterrorista la amenaza principal, hecho que ha generado en Colombia la erosión de la línea divisoria entre combate al narcotráfico y anti insurgencia.⁴ Así, todos los países latinoamericanos, pero en especial los andinos, han sufrido y sufren una fuerte presión estadounidense para subordinar sus agendas nacionales de seguridad a los imperativos de la lucha global y regional contra el terrorismo, emprendida por Estados Unidos.⁵

Hay que considerar, además, que la política de asistencia de Estados Unidos en América Latina se encuentra en un momento de cambio y redefinición de lo que han sido sus orientaciones históricas. En los últimos años, la asistencia militar y policial ha crecido ostensiblemente mientras que la ayuda económica y social ha disminuido o se ha estancado. Datos proporcionados por un reciente informe de WOLA, indica que el inicio del Plan Colombia marcó un giro en la relación porcentual entre asistencia militar y económica. En los noventa, la asistencia económica a América Latina era casi el doble que la militar. Durante la Guerra Fría, anota el mismo documento, la diferencia positiva hacia lo económico y social era aún mayor. Empero, desde el año 2003, la asistencia militar y económica han llegado a ser casi iguales; hecho que demuestra una clara tendencia por parte de Estados Unidos a militarizar sus relaciones y cooperación con los países latinoamericanos, pero sobre todo, los andinos.⁶ A los temas clásicos del narcotráfico y el terrorismo, en los últimos años se ha comenzado a dar una atención creciente al problema del tráfico de personas. Ello ha determinado una indiscutible presión sobre países en el Hemisferio que son fuente permanente o de tránsito de emigrantes a Estados Unidos y Europa.

Articulado a ello, en los últimos años el Departamento de Defensa se encuentra ganando preponderancia frente al Departamento de Estado en la definición de la orientación y monto de la asistencia militar hacia América Latina. Ello es significativo pues los programas de entrenamiento y capacitación militares se han

⁴ Yamile León. *La ayuda de Estados Unidos a Colombia luego del 11/9*. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2005.

⁵ César Montúfar, "Terrorismo y seguridad andino-brasileña", en Marco Cepik y Socorro Ramírez, editores, *Agenda de seguridad andino-brasileña. Primeras aproximaciones*. Bogotá, FESCOL, 2004, pp. 391-415.

⁶ WOLA, "Borrando las divisiones. Tendencias de los programas militares estadounidenses para América Latina", Washington, diciembre de 2005, pp. 21-22.

disparado en términos de número y frecuencia. El mismo informe menciona que el número de oficiales latinoamericanos entrenados en estos programas creció de 431 en el año 2003 a 1107 en el 2004.⁷ Así, tenemos un reforzamiento de las relaciones, lazos, visiones, sistemas y procedimientos en común entre las fuerzas militares estadounidenses y de los países latinoamericanos. La tendencia es clara, en el futuro, el Departamento de Defensa intentará administrar una mayor proporción de la asistencia militar que Estados Unidos destina a la Región, incluso de programas anteriormente manejados por el Departamento de Estado. Este cambio tiene una implicancia capital: reducirá la capacidad del Congreso de Estados Unidos de controlar y fiscalizar dichos programas.⁸

La tendencia mencionada presenta una consecuencia adicional que no deja de ser preocupante. Últimamente, se ha incrementado la presión estadounidense sobre los países andinos en el sentido de que las funciones militares y policiales se confundan; y, en ese sentido, que las fuerzas militares cumplan funciones policiales en la lucha contra el narcotráfico y otras amenazas. Una indiferenciación de funciones militares y policiales tendría un serio impacto sobre el lugar que la fuerza pública debe ocupar en una sociedad democrática y podría incentivar a una muy peligrosa militarización de la sociedad y de sus problemas; hecho que atenta directamente contra principios democráticos fundamentales.

3. Otra tendencia que marca un nuevo contexto de seguridad en el Hemisferio constituye la nueva definición de seguridad adoptada en el marco interamericano. A partir de la promulgación de la Declaración sobre Seguridad en las Américas que adoptó al OEA en octubre de 2003 se amplió el concepto hemisférico de seguridad, al punto que se incluyen amenazas y desafíos de orden político, económico, social, ambiental, etc. Así, el documento aprobado en la Conferencia de México incluye entre las amenazas a la seguridad todos los siguientes fenómenos:

la delincuencia organizada, el problema mundial de las drogas, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las

⁷ WOLA, "Borrando las divisiones. Tendencias de los programas militares estadounidenses para América Latina", Washington, diciembre de 2005, p. 3.

⁸ WOLA, "Borrando las divisiones. Tendencias de los programas militares estadounidenses para América Latina", Washington, diciembre de 2005, p. 2.

conexiones entre ellos...; la pobreza extrema y exclusión social de amplios sectores de la población...; los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos de salud y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos....; y la posibilidad de acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.⁹

Si bien una definición tan amplia permitiría estudiar y afrontar de mejor forma algunas de las nuevas y cambiantes amenazas que se presentan en la Región tiene la dificultad de que casi todos los problemas que afrontan los países latinoamericanos podrían ser considerados amenazas a la seguridad no solo interna sino regional. Aquello es ciertamente problemático pues deja abierta la puerta, como lo han anotado Chillier y Freeman, para una creciente militarización de la solución de problemas sociales, políticos, económicos de la región. En ese sentido, se corre el riesgo de que los conceptos y las estrategias de seguridad y de defensa se confundan o, en el peor de los casos, la segunda se sobreponga y determine a la primera.¹⁰

4. Un cuarto aspecto tiene que ver con la reorientación de la política de seguridad de Colombia alrededor de la *Política de Seguridad Democrática* del presidente Uribe y una situación de aparente repliegue estratégico de los actores violentos que actúan en ese país. Desmarcándose de los objetivos iniciales del Plan Colombia, la actual política de seguridad colombiana se sintoniza perfectamente con el presente enfoque estadounidense de fusionar la amenaza terrorista y la de las drogas. Junto a ello, el enfoque del gobierno de Uribe ha puesto énfasis en lo militar y la recuperación del monopolio de la violencia por parte del Estado frente a una estrategia negociadora de la anterior administración. Del mismo modo, Uribe apostó a las fumigaciones aéreas como método principal de erradicación forzosa de cultivos de coca y amapola. Esto no quiere decir que Política de Seguridad Democrática de Uribe no contemple acciones en el campo

⁹ Sección II de OEA. "Declaración sobre Seguridad de las Américas", Conferencia Especial sobre Seguridad, México, octubre de 2003.

¹⁰ Gastón Chillier y Laurie Freeman, El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: Una amenaza en potencia", Un informe especial de WOLA, julio de 2005, p. 13.

social e institucional sino que, como las fumigaciones masivas y operaciones militares como el Plan Patriota lo demuestran, la presente administración colombiana confía en el uso de la fuerza como mecanismo más eficaz para obligar a la negociación a los grupos levantados en armas. De hecho, ese proceso ya lo inició con las AUC y, en proyección, el Gobierno esperaba que el mismo camino lo sigan los grupos guerrilleros.

La Política de Seguridad Democrática ha logrado algunos avances significativos en extender la presencia del Estado colombiano en la mayor parte del territorio de ese país. Sin embargo, ha recibido también constantes críticas en cuanto a la efectividad de erradicar totalmente las hectáreas de cultivos ilícitos y por su récord en cuanto al respeto de los derechos humanos. Hay evidencia de la persistencia de hechos como detenciones masivas o colusión entre fuerzas militares y grupos paramilitares.¹¹ De igual forma, varios organismos de derechos humanos han cuestionado las ventajas y casi impunidad que abriría la Ley de Justicia y Reparación, promovida por el Gobierno, para los miembros de las AUC desmovilizados, que aún habiendo cometido delitos atroces, recibirían castigos leves.

En el plano regional, Colombia ha desarrollado una política de internacionalización o regionalización de la búsqueda de soluciones a su conflicto interno. La posición manifiesta del gobierno de Uribe ha sido subordinar la política de seguridad de sus vecinos a la política colombiana y de lograr una mayor colaboración de los mismos en tareas de control fronterizo, inteligencia, etc. Si bien, por el momento, Bogotá ha reducido la presión para conseguir este propósito, existe un enorme apoyo político y económico desde Washington para que ello ocurra. De todas formas, es innegable que, desde la ejecución del Plan Colombia, este país ha jugado el papel de pivote de la política de seguridad estadounidense en los Andes.

En el último año, la precampaña presidencial colombiana y la posible reelección del presidente Uribe ha supeditado la política de seguridad de Colombia a factores de la política interna. Todo indica, sin embargo, que Álvaro Uribe será reelecto Presidente de Colombia de modo que las orientaciones básicas de su política de seguridad se prolongarán por los próximos cuatro años. Con ello, la influencia estadounidense en temas de seguridad regionales contará en los

¹¹ Michael Shifter, "Hacia una mayor seguridad humana y paz en Colombia", *Diálogo Interamericano*, Documento de Trabajo, Washington, julio de 2005. pp. 4-5.

Andes con un aliado incondicional. Este dato es fundamental a la hora de reflexionar sobre la agenda de seguridad del Ecuador.

III. ACTUAL POLÍTICA DE SEGURIDAD DEL ECUADOR Y ASISTENCIA DE ESTADOS UNIDOS

La respuesta del gobierno del Ecuador frente a las amenazas que plantea el conflicto colombiano tuvo su origen el trabajo que inició en marzo de 2000 por parte de la Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional. En mayo del mismo año, la misma Secretaría organizó un seminario internacional sobre los efectos de la situación de Colombia sobre el Ecuador. En aquel momento se preveía una agudización del conflicto colombiano y, al mismo tiempo, empezaba a generarse expectativa por la aplicación del Plan Colombia. Como resultado de esta iniciativa y de la reflexión que se impulsó al interior de dicha Secretaría se elaboró una "Política de Seguridad para la Frontera Norte", la misma que pretendía movilizar a varios estamentos del Estado ecuatoriano, a nivel nacional y local, con el fin de evitar o reducir el impacto del conflicto colombiano sobre el Ecuador. La "Política de Seguridad de la Frontera Norte" se diseñó con base en los siguientes objetivos: 1) Protección de la población fronteriza; 2) Promoción del desarrollo económico y social de las provincias fronterizas; 3) Fortalecimiento de la fuerza pública en la región norte; 4) No intervención en asuntos internos de otros países y 5) Búsqueda de cooperación internacional.¹²

Vale resaltar que la "Política" parte de un enfoque multidimensional de la seguridad. Se consideran aspectos sociales, económicos, internacionales y militares como factores que deben tomarse en cuenta para la puesta en marcha de una respuesta del gobierno del Ecuador frente a las amenazas del conflicto colombiano. Solo uno de los cinco objetivos es militar, y este objetivo, pone énfasis en una visión defensiva antes que ofensiva. El Plan buscaba enlazar lo local con lo nacional, y articular diversos ámbitos de acción estatal. Se esperaba que la "Política" se integrara como un todo a la política internacional del Ecuador en el tema, tanto frente a Colombia como a EE.UU.¹³

¹² Entrevista del autor al general Oswaldo Jarrín, diciembre de 2003.

¹³ César Montúfar, "Conflicto Colombiano: Evaluación de Amenazas y Oportunidades a la seguridad de Ecuador". Quito, Centro Andino de Estudios Internacionales, UASB y CAF, Informe Final del Proyecto "Gobernabilidad Democrática y Seguridad en el Ecuador: Oportunidades y Amenazas Externas", enero de 2003, pp. 33-34.

En seguimiento a la “Política de Seguridad de la Frontera Norte”, la respuesta del Estado ecuatoriano se encaminó en dos direcciones principales y varias accesorias: Primero, una política de prevención y desarrollo alternativo que dio lugar a la creación de UDE-NOR. Segundo, una política de defensa a las amenazas que pudieran surgir desde Colombia. En este punto, el Ecuador desarrolló un ejercicio que incluyó a varios actores en función de elaborar una política de defensa general, la misma que desembocó en la publicación del Libro de la Defensa Nacional o Libro Blanco. Además de ello, el Estado ecuatoriano, con el apoyo de varios organismos internacionales, tomó acciones de orden humanitario para responder al ingreso de refugiados y desplazados colombianos así como también el efecto de las fumigaciones en sur de Colombia.

Política de desarrollo alternativo y preventivo

Con el fin de llevar a cabo una estrategia de desarrollo en la frontera norte, en marzo de 2001, el gobierno del Ecuador creó UDE-NOR (Unidad de Desarrollo del Norte), como un organismo adscrito a la Presidencia de la República. El objetivo de esta Unidad es atender el desarrollo económico y social en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, Orellana y Napo.¹⁴ Esta iniciativa se enmarca en el reconocimiento de el deficiente acceso a servicios e insatisfacción de las necesidades básicas de la población de frontera constituye una de las principales vulnerabilidades del país con relación a las amenazas que plantea el conflicto colombiano. En esa línea, la labor de UDENOR está centrada en tres aspectos:

- Coordinación de iniciativas de desarrollo nacionales y locales: UDENOR junto a gobiernos seccionales y la comunidad buscar identificar y priorizar obras de mejoramiento; selecciona participantes para su ejecución, conforma Comités de Gestión; ejecuta los proyectos con la participación de operadores técnicos, gobiernos locales, beneficiarios y promueve el empoderamiento de la comunidad para la administración de los proyectos;
- Generación de nuevos programas de desarrollo: y
- Gestión de recursos. Con ese fin se convocó en octubre de 2001 en Bruselas al Grupo Consultivo de Donantes, en donde se reu-

¹⁴ UDENOR, Informe *Para crear un nuevo futuro*. Quito. 2002.

nieron 25 países, 15 organismos y un consorcio de empresas privadas. UDENOR recibió ofertas de financiamiento por USD 266 millones de dólares en donaciones, canje de deuda, créditos concesionales y ordinarios para los próximos tres años.

Desde el año 2001, UDENOR ejecuta el Programa de Desarrollo Preventivo Alternativo y Reactivación Social cuyas acciones y proyectos se encaminan a la consecución del desarrollo sustentable de la región norte de Ecuador y la prevención de los problemas de violencia y narcotráfico que afectan a Colombia.¹⁵ El programa se estructuró a partir de los siguientes criterios: Cubrir necesidades sociales básicas, priorizar la inversión en el ser humano, crear infraestructura y tejido económicos, fortalecer la sociedad civil y la gobernabilidad, defender el medio ambiente y prevenir los conflictos a través de la cultura de paz con desarrollo.¹⁶

Hasta inicios de 2005, UDENOR había logrado cumplir solo de manera parcial las expectativas que motivó al momento de su creación. De hecho, su trabajo real se ha concentrado en construcción de infraestructura, dejando de lado casi totalmente los demás componentes. A lo largo de su gestión, esta agencia ha sufrido innumerables presiones políticas. Los programas de UDENOR son considerados como un botín apreciable para diferentes clientelas políticas y para negociaciones de poder entre políticos nacionales y provinciales. De igual modo, constantemente se han producido conflictos entre UDENOR y el INECI, la agencia del gobierno ecuatoriano encargada de coordinar la cooperación internacional, sobre la capacidad de UDENOR de administrar directamente las donaciones internacionales. Adicionalmente, en 2003, UDENOR dejó la Presidencia de la República y pasó al Ministerio de Relaciones Exteriores para luego de un año regresar a la Presidencia. Esta inestabilidad ha causado retrasos e incertidumbre sobre la ejecución de sus programas y ha disminuido la confianza de los donantes externos.¹⁷

¹⁵ UDENOR, Informe *Para crear un nuevo futuro*, Quito, 2002, p. 2.

¹⁶ UDENOR, "Informativo UDENOR", Quito, 2003.

¹⁷ Entrevista del autor a Glauco Bustos, Presidente Ejecutivo de UDENOR, enero 8, 2005.

Política frente al daño ambiental provocado por las fumigaciones

Después de varias denuncias y demandas jurídicas al Estado ecuatoriano para preservar la salud y el medio ambiente de las comunidades localizadas en la zona fronteriza con Colombia, el gobierno ecuatoriano realizó una solicitud formal a Colombia para que establezca una zona de seguridad de 10 kilómetros a partir de la línea de la frontera, petición que fue aceptada de manera verbal por el gobierno colombiano en el 2002. Sin embargo, Colombia continuó con las fumigaciones en la frontera e, incluso, el presidente colombiano desconoció haber recibido tal petición en su visita a Quito del mes de septiembre de 2003. Posteriormente, el gobierno de Uribe corrigió esa posición e interrumpió temporalmente las fumigaciones en el año 2004.

La administración de Alfredo Palacio dio un giro fundamental al tratamiento de este tema. Durante los primeros meses de gobierno, se planteó la posibilidad de presentar una demanda internacional a Colombia, basándose en el Principio de Precaución, si es que persistía con las fumigaciones en la zona fronteriza establecida.¹⁸ La posición ecuatoriana surtió efecto y Colombia ha aceptado nuevamente suspender de forma temporal las fumigaciones.

Política frente al fenómeno de los desplazados y refugiados

El Ecuador ha desarrollado, como ninguno en la región, importantes iniciativas relacionadas con el problema de los refugiados y desplazados colombianos.¹⁹ Datos proporcionados por ACNUR indican que, entre los años 2000 y 2003, 6,510 colombianos han sido reconocidos como refugiados por el gobierno del Ecuador, 860 por Panamá, 90 por Brasil y 20 por Venezuela y Perú.²⁰ A pesar de estos datos, ha sido notorio que en los últimos años las autoridades ecuatorianas han aplicado una interpretación restrictiva de la legislación

¹⁸ Para un análisis de la posición ecuatoriana en relación a la posibilidad de aplicar el principio de precaución, consultar Oscar Izquierdo, "Erradicación de cultivos ilícitos en Colombia con aspersiones aéreas en la frontera norte del Ecuador", UASB, Monografía para la obtención del título de Diplomado Superior en Relaciones Internacionales, Quito, diciembre de 2005.

¹⁹ Para un análisis de las acciones del gobierno del Ecuador en este tema, ver César Montúfar, "El conflicto colombiano y el riesgo de crisis humanitarias y de derechos humanos en la Región Andina", Diálogo Interamericano, Documento de Trabajo, Washington, julio de 2005.

²⁰ CSMM, "Refugiado/a Colombiano/as en Ecuador: Tendencias y respuestas del Estado y de la sociedad civil", 2004.

existente para descartar la mayor cantidad posible de solicitudes de refugio y reducir al máximo en número de inmigrantes colombianos que adquieran ese estatus. Esta situación ha motivado que varias organizaciones ecuatorianas de derechos humanos expresen su preocupación por el aumento inusitado de peticiones de refugio denegadas en el Ecuador.²¹

En esa misma línea, durante el gobierno de Lucio Gutiérrez las autoridades del Ecuador pusieron énfasis en el establecimiento de controles fronterizos, restricciones al ingreso e, incluso, procedimientos de vigilancia. En varias ocasiones los puestos de frontera, como el que existe en el Puente del Rumichaca, fueron cerrados y, a partir de agosto de 2004, el gobierno ecuatoriano decidió establecer el requisito del pasado judicial para todos los ciudadanos colombianos que deseen ingresar al Ecuador.

En el tema refugiados y desplazados colombianos el gobierno del Ecuador ha coordinado acciones y ha recibido el apoyo técnico y financiero de ACNUR. En enero de 2003, ACNUR abrió en Quito una oficina regional para la reubicación de refugiados que, por su situación particular, requieran ser trasladados a terceros países.²² Dado que el Ecuador es el país andino que recibe la mayor cantidad de colombianos en busca de asilo, ACNUR tiene aquí su mayor programa regional. Desde el año 2001, ACNUR puso en marcha un Plan de Contingencia dirigido a recibir a los 5, desplazados colombianos que ingresen por la provincia de Sucumbíos. Este Plan fue diseñado con una metodología participativa buscando la inclusión de los pobladores y ONG de la zona. Para 2002, ACNUR amplió su plan a la provincia del Carchi. Debido a la intensificación de la violencia y las fumigaciones aéreas en el sur del Putumayo, se estimó que en ese mismo año se produciría un incremento de los desplazados colombianos al Ecuador²³. Además de ello, ACNUR da asistencia técnica a funcionarios públicos, en especial, a la policía nacional y de migración, soldados y autoridades militares. Posteriormente, en coordinación con el gobierno ecuatoriano, ACNUR ha apoyado la puesta en marcha de un programa dirigido a proporcionar documentos de identidad a todos los colombianos que soliciten asilo o refugio en el

²¹ CSMM, "Refugiado/a Colombiano/as en Ecuador: Tendencias y respuestas del Estado y de la sociedad civil", 2004.

²² UNHRC, "Refugees and Asylum-Seekers in Latin America and the Caribbean: Levels and Trends, 1980-2003", www.unhrc.ch, pp. 257-258.

²³ www.globalaware.org, "Plan Colombia y los efectos en el norte del Ecuador", 2003.

Ecuador. Finalmente, ACNUR apoya iniciativas de otras organizaciones que trabajan con desplazados como la Cruz Roja, la Iglesia Católica, UNIFEM y diversas ONG.²⁴

Política de defensa nacional

La política de defensa ejecutada por las fuerzas militares del Ecuador ante las amenazas del conflicto colombiano se enmarca en la “Política de Defensa Nacional del Ecuador” o “Libro Blanco”, aprobado en el 2002, durante el gobierno de Gustavo Noboa. Allí se establece que la seguridad nacional enfrenta cambios significativos, debido al nuevo orden internacional, los nuevos imperativos y demandas estratégicas, así como al surgimiento de nuevas amenazas.

Entre una de las amenazas externas se menciona los efectos del conflicto interno de Colombia, el mismo que tendría un significativo impacto en la seguridad fronteriza. Las principales secuelas del conflicto de Colombia para el Ecuador se relacionarían con el incremento de 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. Por otro lado, también se mencionan como amenazas externas el narcotráfico y crimen transnacional. Esta amenaza implica el tráfico de precursores y de armas, ingreso de dinero ilícito, violencia social y otros delitos conexos. Como amenazas externas, se mencionan, además, al terrorismo internacional y al deterioro del medio ambiente, entre otras.²⁵

De acuerdo al mismo documento, se define como parte de la defensa nacional a todas las acciones para desarrollar una capacidad de protección efectiva de su población, recursos, patrimonio cultural e intereses. Se establece, además, que la política de defensa se fundamentará en el consenso civil-militar, se relacionará a la política externa y actualizará de acuerdo con las circunstancias. El documento señala que el Estado ecuatoriano posee una política de defensa nacional de carácter defensivo, basada en el derecho soberano a emplear la fuerza con el fin de preservar sus intereses y contribuir a la estabilidad regional. La política de defensa del Ecuador privilegia, además, la adopción de estrategias de previsión, prevención y provisión de

²⁴ “ACNUR en Ecuador”, www.acnur.org, 2003.

²⁵ Ministerio de Defensa del Ecuador. *Política de la Defensa Nacional del Ecuador*. Quito, diciembre de 2002.

recursos con el objetivo de neutralizar el surgimiento y expansión del conflicto. El empleo de las fuerzas militares está fundamentado en la flexibilidad y movilidad estratégica, manteniendo reservas organizadas, entrenadas y equipadas desde tiempos de paz. Actuarán bajo fundamento de interoperatividad conjunta, aplicando la máxima economía de medios y una eficaz capacidad de reacción.²⁶

En términos de las amenazas que se relacionan con el conflicto colombiano, la "Política de Defensa Nacional" determina los siguientes lineamientos:

- Lucha contra el narcotráfico y crimen organizado: De acuerdo con los compromisos firmados por el Ecuador sobre estos dos temas el Estado a través de sus instituciones, previene, neutraliza, reprime y sanciona estos factores de riesgo. Fuerzas Armadas apoyan la labor de la Policía Nacional en este campo.
- Lucha contra el terrorismo: Considerado internacionalmente como un delito contra la paz y la seguridad humana, constituye una amenaza para los Estados. De acuerdo con los compromisos internacionales suscritos por Ecuador en esta materia, se lo combatirá en todas sus manifestaciones, empleando la fuerza pública de acuerdo a las capacidades y prioridades nacionales;
- Seguridad Regional: La política de defensa se articula a la política exterior para dar fiel cumplimiento de los instrumentos internacionales firmados por el Ecuador y que lo obligan a propender a la solución pacífica de las controversias, la no intervención en asuntos internos de otras naciones, el respeto a la soberanía de los Estados y la prohibición del uso o amenaza del empleo de la fuerza en la resolución de conflictos. El Ecuador se declara partidario de un enfoque multidimensional de seguridad hemisférica. En relación al conflicto interno de Colombia y en observancia de la política exterior del Estado ecuatoriano, se apoyarán todos los esfuerzos diplomáticos para el logro 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 actores generadores de violencia en territorio nacional. Adicionalmente, el Ecuador mantendrá

²⁶ Ministerio de Defensa del Ecuador. *Política de la Defensa Nacional del Ecuador*. Quito, diciembre de 2002.

medidas para reprimir el contrabando de armas, municiones, explosivos y pertrechos militares en el marco de acuerdos y convenios internacionales existentes.²⁷

En septiembre de 2005, el presidente Alfredo Palacio expidió una “Directiva de Defensa Nacional” en la cual se ratifica el enfoque multidimensional de la nueva concepción de seguridad y se establece que el conflicto colombiano es “el aspecto de mayor relevancia para la paz, seguridad y estabilidad de la subregión andina y particularmente para el Ecuador”.²⁸ A continuación, el mismo documento menciona y lamenta el incremento de los efectos del conflicto colombiano sobre el Ecuador, en especial, en lo que tiene que ver con el aumento de desplazados y refugiados, presencia de grupos armados colombianos en territorio ecuatoriano, generación de violencia en la zona fronteriza, delitos relacionados al narcotráfico, y existencia de bandas de crimen organizado internacional.²⁹ A partir de estas consideraciones, la “Directiva” propone la elaboración y ejecución de una “Agenda de Defensa Nacional” que se basaría en las premisas de no intervención en los asuntos internos del Estado colombiano y la no militarización de la política exterior del Ecuador. Así mismo, el documento propone una actualización del Libro Blanco o Política de Defensa Nacional, una mayor vinculación de los Ministerios de Gobierno y Relaciones Exteriores, la transparencia y la rendición de cuentas, la participación de la ciudadanía y un fortalecimiento de la relación civil-militar.³⁰

En lo que tiene que ver con la aplicación concreta de la política de defensa en la frontera norte, se ha producido una reorganización de unidades y dispositivos militares, especialmente, a partir del año 2001, con el fin de mejorar la movilidad, comunicación, inteligencia y logística. Para ello, no solo que ha aumentado el número de efectivos en el terreno (aproximadamente 7000) sino que se han creado unidades aeromóviles, ha mejorado el entrenamiento, se han reactivado escuelas de selva, entre otras acciones. Como parte de este proceso de reorganización, el puesto de mando de la Cuarta División,

²⁷ Ministerio de Defensa del Ecuador. *Política de la Defensa Nacional del Ecuador*. Quito, diciembre de 2002.

²⁸ Presidencia de la República del Ecuador, “Directiva de Defensa Nacional”, Quito, 2 de septiembre de 2005, p. 2.

²⁹ Presidencia de la República del Ecuador, “Directiva de Defensa Nacional”, Quito, 2 de septiembre de 2005, pp. 2-3

³⁰ Presidencia de la República del Ecuador, “Directiva de Defensa Nacional”, Quito, 2 de septiembre de 2005, pp. 3-4.

división encargada de la región nororiental del Ecuador, se trasladó del Pastaza al Coca, en la Provincia de Orellana. Ello fortaleció la presencia militar en toda la región de la frontera norte y el control del Estado ecuatoriano de todo el territorio nacional.³¹

Asistencia militar y económica de Estados Unidos al Ecuador

La política de desarrollo preventivo y de defensa llevada a cabo por el gobierno del Ecuador ha contado con la asistencia financiera y técnica de EE.UU. Ello ha sido parte del paquete de ayuda que el gobierno norteamericano ha impulsado en la Región Andina en el marco del Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina. Indiscutiblemente, el Ecuador ha sido y es un socio menor de ambos programas de asistencia.

La lucha antidrogas ha generado una creciente presencia estadounidense en toda la región andina. Esta tendencia se inició a partir de 1992 con la puesta en marcha de la Iniciativa Andina en la Cumbre Presidencial de San Antonio. Esta iniciativa integró acciones de control y erradicación del narcotráfico y se constituyó en un programa regional que aunque hizo énfasis en Perú y Bolivia, por ser los países más afectados en ese momento, logró la cooperación de los demás países de la región.³² Durante la década de los años noventa, Estados Unidos impulsó iniciativas para apoyar a las fuerzas del orden de cada país en la lucha contra el cultivo, procesamiento y tráfico de estupefacientes. Al mismo tiempo estableció programas de modernización de la justicia, de entrenamiento a funcionarios de la región en temas como lavado de dólares, derechos humanos, anticorrupción y seguridad portuaria.

En el año fiscal 2000 -2001, Estados Unidos asignó a través del Plan Colombia, 1.3 mil millones dólares para Colombia y sus vecinos, con lo cual se profundizó la estrategia regional que se venía desarrollando desde 1992. De este monto, USD 729 fueron destinados a ayuda militar y policial y 311 millones a asistencia económica y social. Colombia recibió un total de USD 860 millones, Ecuador USD 20 millones, Perú USD 32 millones, Bolivia USD 110 millones y otros países 80 millones; para labores de inteligencia se asignaron

³¹ Entrevista del autor al general Oswaldo Jarrín, diciembre 2003.

³² César Montúfar, "El Ecuador entre el Plan Colombia y la Iniciativa Andina: del enfoque de los "efectos" a una perspectiva de regionalización", en César Montúfar y Withfield Teresa (editores) *Turbulencia en los Andes y Plan Colombia*. Quito, CAEI-CEN, 2003, p. 222.

USD 55.3 millones. Para el desarrollo de tareas como transporte aéreo de tropas, asesoría, entrenamiento militar y fumigación aérea de plantaciones de coca, contempladas dentro del Plan Colombia, se prevé la participación de contratistas privados estadounidenses.³³ Finalmente, se destinaron recursos para la adecuación de tres “puestos operativos avanzados” o FOL: Manta – Ecuador (USD 61 millones); Aruba (USD 43.9); Curazao (1.1 millón).³⁴

De los recursos del Plan Colombia asignados a Ecuador USD 12 millones se destinaron para ayuda militar y policial y 8 para desarrollo alternativo.³⁵ Según el informe *Just the facts*, Estados Unidos asignó ayuda militar a Ecuador para mejorar los sistemas de comunicación, los puestos de vigilancia, movilidad, inteligencia, operatividad de las unidades policiales y militares de la frontera norte. El mismo informe señala que como parte del programa de Entrenamiento de Militares Extranjeros, durante 1999 recibieron instrucción 681 militares y policías ecuatorianos. Para 1998 la cifra de personal entrenado fue de 1355.³⁶

Información más actualizada de la misma fuente anota desde el año 2003 hasta el 2005, los montos de asistencia militar y policial y de asistencia económica se han mantenido relativamente equilibrados: USD 32.6 millones y USD 28.5 millones de asistencia militar en el 2003 y el 2005, respectivamente; contra USD 40.6 y USD 37.6 millones de asistencia económica, en los mismos años. Salta a la vista el crecimiento de la asistencia social y económica, pues en 1996 por este concepto se contabilizaron apenas USD 12.1 millones. Sin embargo, una mirada más escrupulosa a los datos nos informa que dicho crecimiento se debió a un aumento muy significativo del rubro “Control Internacional de Narcóticos”, que en sentido estricto debería figura en la ayuda militar y policial. En ese sentido, el crecimiento de los fondos asignados a temas económicos y sociales es solo aparente. En ese sentido, en el Ecuador se confirmaría la tendencia hemisférica del crecimiento de la ayuda militar y policial estadounidense frente a la económica.

³³ *Ibid.*, Pg. 223.

³⁴ Hasta el año 2000 se establecieron 4 FOL, las cuales forman un triángulo alrededor de Colombia: Manta – Ecuador, Reina Beatriz – Aruba, Aeropuerto de Hato – Curazao y Comalapa – El Salvador. La operación de Estas FOL se concibe como el reemplazo de las operaciones antidrogas que Estados Unidos realizaba desde Howard Air Force Base de Panamá cerrada en 1999.

³⁵ The Center for International Policy's Colombia Project, “U. S. support for Plan Colombia”, p. 1. en www.ciponline.org

³⁶ Adam Isacson y Olson Joy, *Just the facts 2000 –2001. A civilian guide to U.S. defense and security assistance to Latin America and the Caribbean*, Washington D.C., 2001. pp.35 - 36

En términos de personal militar entrenado, se nota una reducción. Mientras en el 2002, había 1267 oficiales ecuatorianos en programas de entrenamiento en temas de seguridad en Estados Unidos, en el 2005, esta cifra se redujo a 186, pasando por 662 en el 2003. Este número no incluye a los oficiales militares ecuatorianos que cursan programas académicos en temas militares en la Escuela de las Américas, la Academia Interamericana de Fuerzas Aéreas o el Centro de Estudios de Defensa Hemisférica.³⁷

Parte fundamental de las relaciones Estados Unidos – Ecuador en el tema seguridad es el puesto de operación avanzado (FOL) de Manta, que comenzó a funcionar en 1999, luego de la firma de un acuerdo por 10 años entre los dos gobiernos. El acuerdo tiene visos de inconstitucionalidad al no haber sido aprobado por el pleno del Congreso de Ecuador, como lo exige la Constitución para todos los tratados internacionales.³⁸ La FOL de Manta está en condiciones de funcionar 24 horas al día, todos los días de la semana, en cualquier condición climática. Desde allí pueden operar aviones de patrullaje Marítimo de la Armada estadounidense y aviones del servicio P- 3 de aduanas de Estados Unidos. Las FOL permiten actividades conjuntas de la Fuerza Aérea, la DEA, la Guardia Costera y personal de aduanas de Estados Unidos. El personal permanente es de 6 u 8 personas y temporalmente de algunos cientos.³⁹ Según un documento del Departamento de Estado, la misión de las FOL consiste en detectar, monitorear, localizar aviones o barcos que realicen actividades de narcotráfico, excluyendo cualquier otra tarea de orden militar. Los aviones estadounidenses que actúan desde las FOL siempre llevan a bordo personal del país en donde están localizadas. La planificación operativa y la información manejada por las aeronaves de las FOL proceden del centro de comando y control de Key West en Florida.⁴⁰

La asistencia de EE.UU. dentro de los paquetes aprobados dentro del Plan Colombia e Iniciativa Regional Andina ha significado una imposición de las prioridades de la seguridad nacional

³⁷ Ecuador, *Just the facts 2000 –2001. A civilian guide to U.S. defense and security assistance to Latin America and the Caribbean*, Washington D.C., 2006, ciponline.org/facts/ec.htm1

³⁸ Para el argumento sobre al inconstitucionalidad del acuerdo entre los gobiernos de Ecuador y Estados Unidos. Referente al FOL de Manta, ver Escuela de Postgrado en Ciencias Internacionales, *Inconstitucionalidad de la base de Manta*, Universidad Central del Ecuador, Quito, noviembre de 2000.

³⁹ *US military facilities . US. Southern Command*, p. 5, en, www.ciponline.org

⁴⁰ *Fact Sheet: Combating drugs through Forward Operating Locations*, Washington, U.S. Department of State, International Information Programs, 9 de agosto de 2000, www.usinfo.state.gov.

estadounidense sobre las del Ecuador. Un estudio específico debería analizar la correlación posible entre tendencias de asistencia militar y transformación institucional de la Policía y Fuerzas Armadas ecuatorianas. Es evidente, además, que las orientaciones y los montos de asistencia no pasan por ninguna instancia de negociación o adecuación a las necesidades y prioridades nacionales, función que debería cumplir el INECI, sino que son definidos desde Washington de modo totalmente discrecional, en el marco de los paquetes de asistencia a Colombia y el resto de la Región. La asistencia de EE.UU. ha generado oposición y conflicto con fuerzas nacionales contrarias a la intervención o ingerencia estadounidense. Si bien esta oposición no ha llegado a los niveles alcanzados en Bolivia, con la acción del movimiento cocalero, la influencia de EE.UU. constituye un factor muy debatido y cuestionado a nivel nacional y es parte del debate y política interna. El Ecuador es un país donde existe un fuerte sentimiento anti Estados Unidos, no solo entre sectores de izquierda sino por parte de sectores de las elites ecuatorianas.

Cabe destacar que una de las falencias principales del Estado ecuatoriano ha sido la no definición de una política autónoma de seguridad frente a Estados Unidos y Colombia que oriente las relaciones del Ecuador frente a los dos países en función de negociar una posición en que se tome en cuenta su interés nacional.⁴¹ El Ecuador ha guardado una posición reactiva frente a lo decidido en el eje Washington-Bogotá. Se ha limitado a hacer las veces de un receptor menor de la asistencia estadounidense en el marco del Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina sin articular dicha asistencia a las necesidades y prioridades nacionales. Así mismo, ha establecido espacios reducidos de consulta o diálogo diplomático con Colombia; no ha promovido al interior de la Comunidad Andina la creación de un frente regional que pueda negociar con la posición estadounidense alrededor de una política de seguridad común diseñada por la CAN. Estados Unidos tiene una política regional definida frente al tema narcotráfico y terrorismo, mientras que los países andinos se relacionan bilateralmente con la máxima potencia continental y se han mostrado incapaces de ejecutar una política de seguridad regional más allá de lo declarativo. En suma, si bien existen

⁴¹ Para un análisis de las razones de por qué se ha hecho tan difícil para el país la definición de una clara política del Ecuador frente a Colombia, consultar Javier Ponce Leiva, "Las relaciones entre Ecuador y Colombia: un ejemplo de la necesidad de una política exterior democrática", en *Comentario Internacional*, No. 6, Quito, CAEI-UASB, Primer Semestre de 2006.

algunos documentos que definen lineamientos de políticas de seguridad y defensa, esto no alcanza para una agenda estructurada de seguridad regional que pueda hacer algún peso frente a la avalancha que ha venido desde Washington y Bogotá. Como consecuencia, hemos tenido el predominio de un enfoque fundamentalmente militar, reflejado en las tendencias de la asistencia estadounidense, en desmedro de cualquier otra perspectiva. Así, las acciones en materia de seguridad que se han emprendido en el Ecuador, el especial desde el inicio del Plan Colombia, han subordinado la política exterior ecuatoriana, los programas de desarrollo, las prioridades de asistencia internacional a los dictados de una política de seguridad como la estadounidense que tiende fuertemente a la militarización.

A ello habría que agregar los aciertos y errores con los que aportaron los diferentes gobiernos que han transitado por el poder desde 1999. Jamil Mahuad dando paso a la FOL de Manta sin medir el impacto negativo que causaría en la opinión pública nacional; Gustavo Noboa metiendo la cabeza en un agujero, al recalcar la tesis de la no regionalización del conflicto colombiano, cuando el país era absolutamente partícipe de la política regional de seguridad de Estados Unidos; Lucio Gutiérrez allanándose completamente a la política de Washington y Bogotá pero, además, contribuyendo a la *securitización* de temas humanitarios como el desplazamiento forzoso de colombianos a territorio de Ecuador. El gobierno de Alfredo Palacio ha tenido un proceder disímil. Se inició con una retórica nacionalista y de soberanía que condujo a errores monumentales como la afirmación del ex canciller Parra en el sentido de que el Ecuador podría declararse neutral frente a los actores del conflicto interno de Colombia, hasta aciertos como el endurecimiento de la posición ecuatoriana en el tema de las fumigaciones o la no aceptación de excluir a ciudadanos estadounidenses a ser juzgados por la Corte Penal Internacional. Esta decisión del gobierno ecuatoriano, si bien afectará algunos rubros de asistencia militar y económica, excluye rubros de asistencia destinados a la lucha antinarcóticos. Siendo que en la misma situación se encuentran todos los países andinos, menos Colombia, único país de la región en aceptar la condicionalidad estadounidense, es previsible que este hecho no afecte la orientación, influencia e intensidad de la estrategia de seguridad de Estados Unidos en la Región.

IV. RECOMENDACIONES PARA UNA AGENDA DE SEGURIDAD DEL ECUADOR

Si bien no se parte desde cero, el Ecuador no cuenta aún con una Agenda de Seguridad definida a partir de sus propios intereses. La tarea de construirla debe pasar por un análisis de ciertas condiciones políticas, geopolíticas, conceptuales y atinentes a la problemática de la seguridad en sí misma. Para finalizar, se pasa revista a esas condiciones y se realizan recomendaciones específicas.

Una agenda democrática de seguridad. La definición de una agenda de seguridad del Ecuador no puede eximirse de considerar los principios de soberanía y servicio al interés nacional. En ese sentido, en primer lugar, la agenda de seguridad debe construirse como una política de Estado democrática e integral, no subordinada a la política de defensa. Ello no quiere decir que no deba contemplar aspectos militares sino que éstos deben estar plenamente articulados a las dimensiones de política exterior y de desarrollo que ésta debe también contener. En cuanto a la dimensión externa de la Agenda de Seguridad es necesario establecer que ésta deberá ser parte, en sus aspectos militares y no militares, de la estrategia y política exterior del país y, por ende, debería ser manejada en su totalidad por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Ello incluiría, igualmente, los temas de cooperación externa, para lo cual habría que fortalecer los mecanismos de control y regulación de la asistencia internacional a cargo de organismos como el INECI. Debe terminarse la actual tendencia en que la asistencia militar y policial funciona casi autónomamente, sin ninguna forma de consideración de las necesidades nacionales. En suma, con el fin de definir y ejecutar una Agenda Democrática de Seguridad se haría indispensable una reforma en la organización del COSENA de modo que, en ella, lo militar no se imponga sobre las otras dimensiones de la seguridad.

Junto a ello, la Agenda de Seguridad del Ecuador debe estar sujeta a todos los controles democráticos de cualquier política de Estado: debe, asimismo, contemplar instancias de participación de la ciudadanía y tomar muy seriamente en cuenta los puntos de vista e intereses de las poblaciones directamente afectadas por las amenazas a la seguridad. Consecuentemente, la agenda de seguridad debe guardar sintonía con el parecer y sensibilidad de la opinión pública del país.

Una agenda democrática debería, en lo posible, evitar desarticularse del sentir de la mayoría de la población y los sectores organizados.

Como aspecto esencial, la agenda debe proteger y garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos ecuatorianos. En ese sentido, siguiendo el artículo 26 de la Constitución, la defensa de los derechos humanos de los ciudadanos ecuatorianos afectados por las diversas amenazas a la seguridad debe ser uno de los pilares fundamentales de la Agenda de Seguridad del Ecuador. En términos concretos, este criterio se aplicaría a las fumigaciones en contra las plantaciones de coca en la región de frontera por parte del gobierno colombiano y que tendrían impactos en la salud de los pobladores de la frontera y el medio ambiente.

Una agenda de seguridad que evite la securitización de problemas sociales, económicos, etc. La agenda de seguridad del Ecuador exige una aproximación conceptual adecuada para afrontar las nuevas amenazas. En ese sentido, es indispensable acotar el concepto para volverlo operativo, manejable y menos susceptible a imposiciones externas. Aquello se dificulta si se maneja una definición multidimensional de la seguridad. Estamos en medio de una proliferación de nuevos conceptos y nuevas definiciones: se habla de seguridad humana, seguridad colectiva, seguridad democrática, etc. Igualmente, han aparecido, nuevos y cambiantes sujetos de referencia de la seguridad, ya no solo la seguridad estatal o seguridad nacional; el ser humano, la democracia, son nuevos sujetos de referencia. Justamente, por ello, es preciso acotar el concepto para reducir malentendidos y confusiones. Imposible una agenda de seguridad aplicable sin un marco conceptual claro y manejable.

Sugiero, siguiendo a Barry Buzan, circunscribir el uso de la noción de amenazas a la seguridad a situaciones de riesgo existencial respecto al sujeto de referencia escogido. Con ello, evitaríamos el riesgo, señalado por el mismo autor, de la llamada "*securitización*". No todo es un problema de seguridad ni una amenaza: ¿corrupción, pobreza, desigualdad social, crisis económica, inestabilidad política.⁴²

⁴² Un concepto de seguridad adecuado, debe, en el plano analítico, evitar la proliferación indiscriminadamente las amenazas, tendencia que Barry Buzan denomina *securitización*. Según este autor, la *securitización* dificulta la comprensión conceptual de la seguridad y la aplicación de políticas que afronten sus desafíos. La dificultad radica en que si todo pasa a ser entendido como una amenaza a la seguridad se produce la tendencia a militarizar su tratamiento o a que se utilicen mecanismos extra políticos para enfrentar problemas que bien pudieran resolverse por medios normales. El que así ocurra es un grave riesgo para el funcionamiento democrático. Barry Buzan, Ole Waever, Jaap de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*. Londres. Lynne Rienner Publishers, 1998, pp. 23-24.

En este intento, resulta de vital importancia, y aquí me apoyo en un planteamiento de Francisco Leal y Ann Mason, distinguir los factores facilitadores de inseguridad (pobreza, inestabilidad política, decrecimiento económico) y las amenazas a la seguridad propiamente dichas.⁴³ Profundizando un poco más, y respecto a las segundas, es decir, a las amenazas a la seguridad propiamente dichas, valdría poner atención en aquellos procesos, tendencias o eventos que implican la “posibilidad de violencia organizada y deliberada contra las personas”, tal como lo ha definido Patrick Morgan.⁴⁴

A partir de una comprensión acotada de la seguridad, sería posible articular otras dimensiones de la misma; sin perder la distinción entre factores facilitadores y amenazas. En suma, se requiere actuar sobre las amenazas pero sin descuidar los factores facilitadores. Propender a una definición que ponga énfasis en el ser humano pero que tampoco deje de lado las instituciones que hacen posible el orden público necesario para la seguridad; superar el dilema entre seguridad estatal y seguridad humana. Allí estaría la clave de una agenda de seguridad no enclaustrada en lo militar pero tampoco diluida en un mar de campos y determinaciones sociales, económicas, culturales o medio ambientales. La agenda de seguridad debería, así, integrar como uno de sus aspectos las políticas de defensa, garantizándose la transparencia y el control de las autoridades civiles sobre las mismas; trascendiendo el concepto de seguridad nacional y la Doctrina de Seguridad Nacional, pero, igualmente, sin descuidar las dimensiones no militares de las amenazas en sí mismas.

Adicionalmente, la agenda de seguridad del Ecuador debe evitar la *securitización* de problemas como la emigración ilegal de personas, problema muy grave para el Ecuador, pero que no debe ser tratado como un problema de seguridad. Asunto similar se debe argumentar respecto al ingreso a territorio ecuatoriano de ciudadanos colombianos desplazados de sus hogares por situaciones de violencia o las fumigaciones. El problema del desplazamiento y refugio debe concebirse como una posible crisis humanitaria y jamás como amenaza a la seguridad. No sería, por tanto, parte de la agenda de seguridad del Ecuador. Del mismo modo, nuestro enfoque debería evitar

⁴³ Francisco Leal y Ann Mason, “Informe sobre Colombia”. Proyecto Democracia y seguridad en los Andes: Hacia una agenda regional, p. 18-24.

⁴⁴ Patrick Morgan, “Regional Security Complexes and Regional Others”, en David Lake y Patrick Morgan, editores, *Regional others: Building Security in a New World*. University Park. The Pennsylvania State University Press, pp. 20-42, 1997.

la tendencia a considerar al *terrorismo* como amenaza principal en el Ecuador. Más allá de lo difícil de llegar a una definición consensuada internacionalmente sobre este término, y más allá de la presión colombiana y estadounidense para que los demás países de la región adscriban su definición e identifiquen a los grupos irregulares colombianos dentro de ella, el Ecuador debe partir del hecho de que estos fenómenos de violencia organizada de tipo político han estado y están casi ausentes en el país. Por lo tanto, un énfasis de seguridad que sobredimensione la amenaza terrorista para el caso del Ecuador solo lograría supeditar innecesariamente la agenda de seguridad ecuatoriana a las necesidades de los dos países antes mencionados.

Una agenda de seguridad que se sustente en un enfoque regional y reconozca el carácter regional de las amenazas. Junto a un acotamiento del concepto, los temas de seguridad en la región andina deben afrontarse desde un enfoque regional. En ese sentido, es necesario trabajar en la noción de amenazas *regionales a la seguridad*; noción que, a su vez, deberíamos diferenciar de las amenazas nacionales. También, de forma muy tentativa, propondría identificar la existencia de amenazas regionales en los casos en que se produzcan hechos de violencia organizada y generalizada contra las personas dentro de un país con el potencial de afectar a otros o cuando su ocurrencia en un país implique entrelazamientos y conexiones en varios países. Una visión desarrollada en estos términos superaría las visiones basadas en la metáfora del derrame del conflicto colombiano y, por tanto, contribuirían a entender mejor el carácter regional del problema de seguridad en los Andes. Así, en la Región Andina es posible encontrar amenazas que operan en varios países, amenazas subregionales y hemisféricas; flujos y actores que se extienden más allá de las fronteras nacionales. En ese sentido, y sobre la base de esta definición tentativa, podríamos decir que en los Andes podríamos hablar de amenazas regionales de seguridad, al menos, en tres casos: las drogas, la violencia política y delincuencia organizada transnacional; hablaríamos de amenazas regionales solamente en los casos en que, alrededor de los tres fenómenos, encontremos la existencia de interacciones transnacionales de actores, flujos de drogas, armas, municiones, dinero, etc. a través de redes que operan en más de un país, y cuando su existencia signifique la posibilidad de que se produzcan situaciones de violencia

organizada y deliberada contra ciudadanos y, por ende, se ponga en riesgo el monopolio de la violencia legítima del Estado en alguna porción del territorio nacional.

Es posible que en algunas esferas estas tres amenazas se entrelacen, pero es preciso diferenciarlas. De todas formas, en todas ellas es posible encontrar problemas asociados al tráfico de armas y precursores, lavado de activos, pero, además, secuestros y detenciones masivas, coacción a personas, hechos de sangre y violación de derechos fundamentales causados por enfrentamientos y conflictos políticos e, incluso, acciones de otros gobiernos para combatirlas, como es el caso de las fumigaciones.

Una agenda de seguridad con énfasis andino y sudamericano. En presencia de amenazas regionales resulta imperativo trascender lo nacional y apuntalar una Política Comunitaria de Seguridad para la Región Andina como la planteada en el *Compromiso de Lima*, de junio de 2002. Dicha Política Comunitaria debería inscribirse en los acuerdos y consensos hemisféricos sobre seguridad alcanzados al interior de la OEA y la ONU y propender al fortalecimiento de soluciones e iniciativas de cooperación multilateral antes que bilateral. Así, la Política Comunitaria debe superar la dicotomía entre agendas de seguridad negociadas bilateralmente y una política común. La Política Comunitaria debería actuar como un marco articulador de las iniciativas nacionales, regionales y hemisféricas y servir de marco para las relaciones y cooperación en seguridad frente a actores externos como Estados Unidos. De igual forma, una Política Comunitaria debiera abrir puentes de cooperación en seguridad con otros países como Brasil o regiones como la Unión Europea.

En lo conceptual, la Política Comunitaria requeriría funcionar como un pilar para la conformación de una Zona de Paz en la Comunidad Andina, en la que los imperativos de la seguridad se enlacen plenamente con el fortalecimiento de la democracia, el Estado de derecho y el desarrollo humano en la Región. Empero, la pregunta de fondo es si realmente existe en los gobiernos de la Región Andina voluntad política para emprender con una política como la que ya ha sido planteada en los últimos años; si, en medio de la crisis que atraviesa el sistema andino de integración, se podría pasar de las declaraciones a la acción.

Por ello, dada la actual debilidad de la CAN, sería del interés del Ecuador contribuir a la consolidación de una opción sudamericana de integración que incluya también temas de seguridad y temas militares. Esta posibilidad se encuentra aún en una fase incipiente, declarativa, y, por tanto, es necesario que logre concreción. Países como Brasil pudieran jugar un papel central, no solo porque este país ya ha desarrollado un sistema de monitoreo y vigilancia de la Amazonía, el SIVAM, sino porque este sistema bien pudiera cubrir las necesidades de vigilancia del resto de países amazónicos. Si en el futuro próximo la integración sudamericana no avanza, países pequeños como el Ecuador quedarían a la merced del deseo e interés estadounidense en esta materia.

Una agenda de seguridad articulada a la política hemisférica de seguridad de Estados Unidos que promueva el interés nacional y precautele la soberanía. El Ecuador y Estados Unidos comparten algunos intereses en materia de seguridad regional. También existen varios aspectos de discrepancia que son necesarios reconocer. Entre los primeros, convergemos en la necesidad de fortalecer nuestras instituciones policiales, de justicia y de inteligencia para combatir amenazas transnacionales. Al Ecuador no le conviene ser un país de tránsito para el tráfico de sustancias y mercancías ilícitas, convertirse en santuario de grupos irregulares colombianos o en paraíso para el lavado de dólares provenientes de actividades ilegales. Aquello carcomería y corrompería la institucionalidad del país. Consolidándose un proceso de esa naturaleza, entregaríamos la soberanía e instituciones nacionales a grupos mafiosos transnacionales. En el mismo sentido, conviene al interés del Ecuador y al de sus habitantes de frontera el desarrollo de programas de desarrollo, construcción de infraestructura, etc. en la perspectiva de crear un colchón que evite la expansión de actividades ilícitas desde el sur de Colombia al norte del Ecuador. Consecuentemente, coincidimos plenamente en la necesidad de promover los derechos humanos de nuestros conciudadanos como de los desplazados colombianos que día a día entran en nuestro territorio. En estos aspectos la estrategia andina de seguridad de Estados Unidos coincide con los del Ecuador. Igual en cuanto a las líneas de asistencia y cooperación que las apoyan.

Mantenemos puntos de vista similares, igualmente, en la obligación que tenemos todos los pueblos y estados del

Continente de apoyar al gobierno de Colombia para que resuelva su problema interno, siempre en el marco del respeto a su autodeterminación y la no ingerencia en los problemas internos de ese país. Una eventual resolución del conflicto interno de Colombia sería positivo para el Ecuador pues fortalecería nuestros lazos de vecindad, comerciales, políticos y culturales y, de manera fundamental, significaría una reducción de la amenaza de que varios de los graves problemas de seguridad que afronta nuestro vecino puedan instalarse en nuestro país. Es, por ello, nuestro interés compartido, no solo con Estados Unidos, sino con otros países de la Región, el colaborar con Colombia para el logro de este objetivo, obviamente, que en el marco del respeto a los principios anteriormente referidos.

Discrepan nuestros intereses en otros puntos. Primero, para gran parte de ecuatorianos resulta inaceptable la presencia de tropas extranjeras en territorio nacional como ocurre en la FOL de Manta. La presencia de esta unidad de inteligencia anti narcóticos ha sembrado duda respecto a si desde ella se ejecutan otro tipo de misiones, no contempladas en el Acuerdo, como sería el rastreo de barcos que zarpan de costas ecuatorianas con emigrantes. Por todo ello, la presencia estadounidense en Manta ha sido ampliamente cuestionada en la opinión pública nacional.⁴⁵ El problema está en que Manta tiene una importancia estratégica dentro de la red de inteligencia y rastreo que Estados Unidos instaló en el Caribe, Centro América y Sur América luego del traslado del Comando Sur de Panamá a Miami. La FOL de Manta es una pieza dentro de un rompecabezas regional, muy difícil de reemplazar en el caso de que el Ecuador se niegue a renovar el Acuerdo de diez años que finaliza en el 2009. De todas formas, la posición ecuatoriana debería ser la no renovación de este Acuerdo con Estados Unidos.

Una Agenda de Seguridad debe materializarse en una política de Estado que refleje un consenso de todos los sectores del país. Si frente a una iniciativa, aquello no es posible, es preferible renunciar a ella que fracturar el consenso interno y la necesidad de que todo el país se alineé tras la política de Estado. Ese es el caso de la FOL de Manta. Por ello, incluso, hubo que utilizar subterfugios constitucionales para aprobarla sin una aprobación del Pleno del

⁴⁵ Diario El Comercio, "Los aviones espías de Manta rastrean naves en Galápagos", 10 de enero de 2006.

Congreso, todo ello con el enorme costo para la unidad del país en torno a la política de seguridad del Ecuador.

Otro aspecto divergente hace referencia a la política de fumigaciones que Estados Unidos patrocina en Colombia como mecanismo de erradicación de la coca y la amapola. Es deber del Estado ecuatoriano garantizar los derechos fundamentales de sus ciudadanos y existen estudios y denuncias que establecen que las fumigaciones cercanas a la frontera entre los dos países tienen efectos nocivos en la salud de los habitantes y en el ambiente del lado ecuatoriano. Es interés y obligación del Estado del Ecuador el evitar esta amenaza. La posición del Ecuador debería mantenerse en la exigencia a Colombia a no realizar fumigaciones cerca de la línea de frontera.

Otra discrepancia tiene que ver con la presión estadounidense para involucrar a Fuerzas Armadas en tareas policiales de control e interdicción de narcóticos. Esto representa un enorme retroceso en la tarea de profesionalizar y modernizar a la institución militar y la distrae de sus funciones específicas. De hecho, esto ya ocurre a partir de la administración y operación compartida que se hace desde las instalaciones de Manta en operaciones de inteligencia y rastreo antinarcóticos en las que intervienen oficiales de la Fuerza Aérea Ecuatoriana. Vale recalcar que este proceso acrecienta la influencia de Fuerzas Armadas en la vida social y política del país, dificultando aún más la necesaria subordinación militar a la autoridad civil. Por ello, la posición del Ecuador debería ser la de no ceder a la presión estadounidense de involucrar a los militares en la lucha antinarcóticos ni en otros campos de la seguridad, circunscriptos a la intervención policial.

El Ecuador debería redefinir su agenda de seguridad y líneas de cooperación con Estados Unidos sobre la base de una clara identificación de los puntos coincidentes y divergentes. El problema no es tanto conseguir más recursos de cooperación cuanto que negociar en qué se destinan. Es preocupante el crecimiento de la asistencia militar y la creciente dependencia de nuestras fuerzas militares y policiales al entrenamiento y asistencia estadounidense. Para el objetivo de redefinir nuestra agenda de seguridad con Estados Unidos, el Ecuador debería fortalecer su posición a través de negociaciones en el marco de las instancias multilaterales a nivel hemisférico, sudamericano y andino. Estados Unidos y Colombia buscarán privilegiar

relaciones y negociaciones bilaterales. Al Ecuador le interesan los enfoques multilaterales, siendo indispensable evitar que nuestra agenda de seguridad sea un vagón secundario de la agenda de seguridad colombiana, previamente negociada entre Washington y Bogotá. Tampoco, obviamente, nuestra Agenda de Seguridad debería convertirse en instrumento de otros gobiernos de la Región que pretendan utilizarnos para levantar una retórica en contra de Estados Unidos o sus políticas. El Ecuador debe mirar en primer lugar por sus intereses nacionales y los derechos humanos de sus ciudadanos y ciudadanas.

Aquello no lleva a una de las ideas iniciales. Las relaciones interamericanas atraviesan por un momento de desestabilización e incertidumbre. Lo que hasta hace poco se manifestaba como un predominio absoluto de Estados Unidos en la Región, hoy se ve como un proyecto debilitado ante la expectativa de nuevas perspectivas de integración sudamericana. El Ecuador debiera aprovechar esta ventana de oportunidad para redefinir su agenda de seguridad, en especial frente a Estados Unidos, ajustándola más a sus intereses que a los de Bogotá o Washington. Quizá, se trate de una ventana muy pequeña. Empero, con originalidad y sentido de realidad tal vez podamos aprovecharla.

Si consideramos que en los actuales momentos la región se enfrenta a dos procesos de integración que aparecen en conflicto, no estaría en el interés del Ecuador optar de forma excluyente por uno de ellos. Más bien, el interés ecuatoriano nos obliga a, sin considerarlos como proyectos excluyentes, enfatizar en el fortalecimiento de procesos de integración y cooperación política, diplomática y militar en el marco andino y sudamericano para a partir de allí avanzar en la ejecución de una política de seguridad articulada a las tendencias y demandas hemisféricas y globales.

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.

**El Futuro de las Relaciones
Económicas Estados Unidos -
Ecuador. De Qué Depende?**

Augusto de la Torre
Banco Mundial

El Futuro de las Relaciones Económicas Ecuador-EEUU

¿De Qué Depende?

**Seminario - “Las Relaciones Ecuador-Estados Unidos”
PlanEx 2006-2020**

Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador

30-31 de enero del 2006

Quito, Ecuador

Augusto de la Torre
Karina Chamba

Estructura de la Presentación

- ↳ Las relaciones comerciales con EEUU: hechos y tendencias básicas

- ↳ ¿En qué consisten los beneficios potenciales del TLC? ¿Y por qué la tensión social?

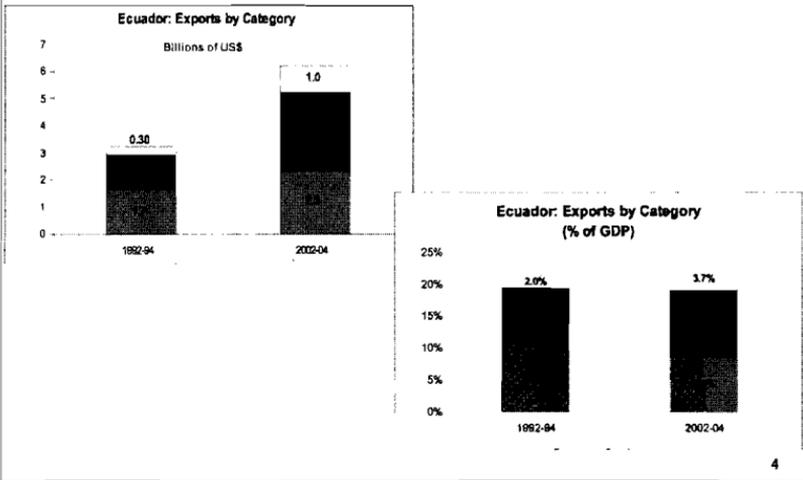
- ↳ ¿De qué depende la materialización de esos beneficios?

- ↳ ¿Dónde se encuentra Ecuador ante ese desafío?

- ↳ Reflexiones finales

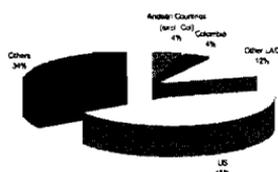
**Las Relaciones Comerciales con EEUU:
Hechos y Tendencias Básicas**

Aunque se han duplicado en términos de dólares, las exportaciones se han estancado en relación al PIB

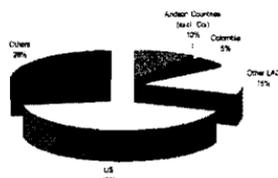


EEUU es todavía destino principal de las exportaciones, aunque ha ido perdiendo participación gradualmente

Total Exports: 1992-94



Total Exports 2002-04

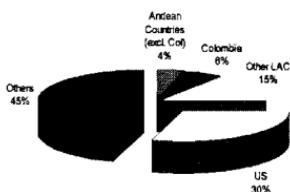


**Change In Exports from 92-94 to 02-04
Who accounts for the change?**

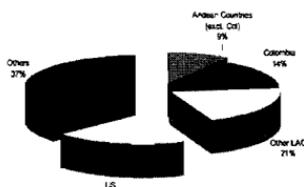


EEUU provee solo un quinto de nuestras importaciones y suplió solo 12% de su aumento en década pasada

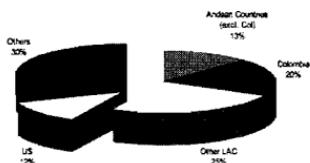
Total Imports: 1992-94



Total Imports 2002-04



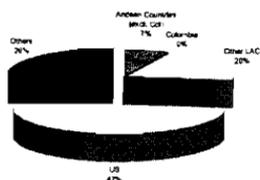
**Change in Imports from 92-94 to 02-04
Who accounts for the change?**



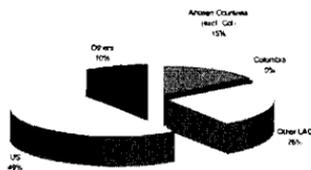
Ecuador ha mantenido generalmente un saldo comercial favorable con los EEUU. La penetración de importaciones en Ecuador viene de otros países.

**EEUU compra la mitad de exportaciones petroleras.
Su participación en este rubro ha sido estable**

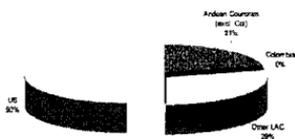
Oil Exports 1992-94



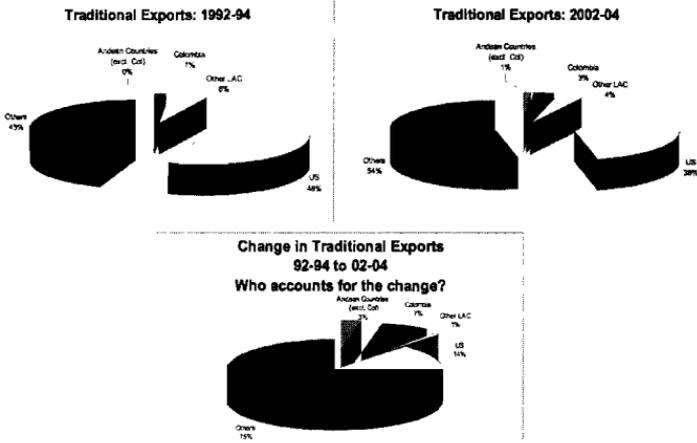
Oil Exports 2002-04



**Change in Oil Exports from 92-94 to 02-04
Who accounts for the change?**

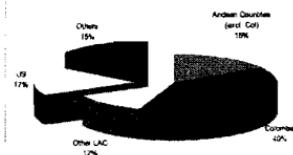


EEUU no es el mercado mayor de exportaciones no-petroleras tradicionales; Asia y Europa lo son

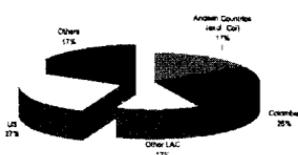


EEUU compra 27% de exportaciones no tradicionales, las cuales van mayormente a Latinoamérica

Non-traditional Exports: 1992-94



Non-traditional Exports: 2002-04



**Change in Non-traditional Exports
92-94 to 02-04
Who accounts for the change?**



Las relaciones con EEUU van más allá del comercio

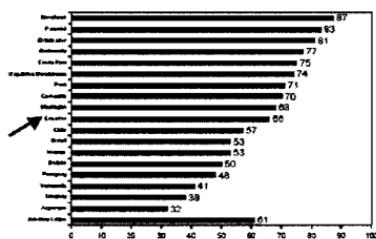
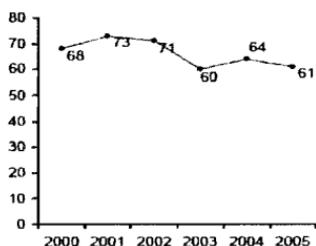
- ↳ Aunque la asimetría es enorme (para Ecuador el TLC es de importancia estratégica, no así para los EEUU)...

- ↳ A Ecuador y EEUU les unen múltiples aspectos de relevancia económica
 - Movimiento de personas (migración legal e ilegal)
 - Inversión de EEUU en Ecuador, especialmente en petróleo
 - Integración de servicios financieros y flujos de capital
 - Temas de lucha contra el narcotráfico

Aunque el país está dividido con respecto al TLC, los ecuatorianos tiene una opinión favorable de los EEUU

↓ **OPINIÓN SOBRE LOS ESTADOS UNIDOS**
AMÉRICA LATINA 1995 – 1998 / TOTALES POR PAÍS 2005

P. ¿Tiene usted una muy buena, buena, mala o muy mala opinión sobre los Estados Unidos?



Fuente: Latinobarómetro 1995-2005. n = 18.125, 18.135, 18.522, 18.656, 19.605, 20.207



**¿En Qué Consisten los Potenciales
Beneficios del TLC?**

Potenciales beneficios del TLC

Ganancias "estáticas" provenientes de mayor comercio

- ↓ Consumidores
 - * Acceso a productos de mayor variedad, menor precio y mejor calidad
- ↓ Algunos productores y trabajadores calificados
 - * Orientan recursos hacia sectores de mayor ventaja comparativa
 - * Producen para un mercado ampliado con acceso a materias primas y bienes de capital de última tecnología al mejor precio
- ↓ Pero hay perdedores (→ economía política compleja)
 - * Perdedores - empresas ineficientes, trabajadores no calificados
 - * Los perdedores son fácil de identificar, incurren costos al inicio y, por ello, tienen incentivos para aliarse y organizarse
 - * Los ganadores son más difícil de identificar, sus ganancias están en el futuro y, por ello, no tienen fuertes incentivos para organizarse

Potenciales Beneficios del TLC

Ganancias dinámicas

- ↓ Las ganancias dinámicas, *de producirse*, exceden con mucho a las estáticas
 - * Ganancias estáticas elevan el PIB pero no su tasa de crecimiento
 - * Las dinámicas son las que verdaderamente importan

- ↓ Ganancias dinámicas por aumento en la inversión
 - * Aumento es temporal - hasta llegar a un nuevo acervo de capital

- ↓ Ganancias dinámicas vía crecimiento de la productividad (que explica la mitad del crecimiento de largo plazo)
 - * → El TLC producirá beneficios grandes si ayuda a subir la tasa de crecimiento de largo plazo, garantía de reducción de pobreza

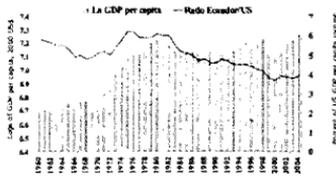
**¿De Qué Depende la Materialización
de Beneficios Dinámicos?**

¿Que se puede esperar del TLC? Lecciones del caso de México y “NAFTA ”

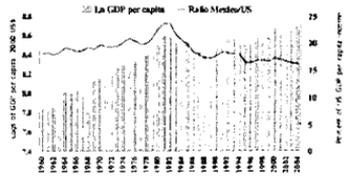
- ↳ En conjunto, la evidencia sugiere un impacto positivo
 - * Difícil separar el efecto del TLC de otros factores en 10 años
- ↳ Pero no tan bueno como prometían sus defensores (ni tan malo como auguraban los detractores)
 - * Impulsó hacia la convergencia económica en Norteamérica (PIB por habitante, salarios, productividad industrial)
 - * Notable aumento del comercio y, temporalmente, la inversión
 - * Los beneficios no fueron iguales para todas las áreas del país y sectores económicos
- ↳ Los beneficios *no son automáticos*
 - * Dependen de las reformas complementarias internas
 - * Instituciones, capital humano, infraestructura, innovación
- ↳ El TLC es una oportunidad - no una garantía de desarrollo ni una *estrategia* de desarrollo

La integración comercial y económica es aprovechada de distinta manera en distintos países

Ecuador: Income per capita and ratio to US



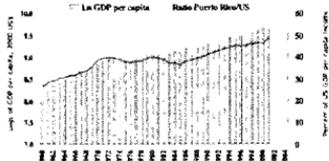
Mexico: Income per capita and ratio to US



Chile: Income per capita and ratio to US



Puerto Rico: Income per capita and ratio to US

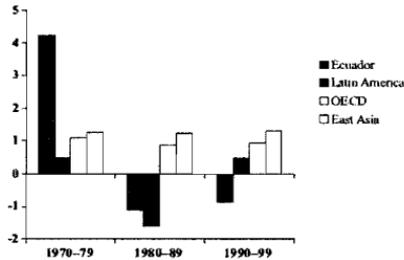


**Ecuador Rezagado
en la
“Agenda Complementaria”**

Ecuador: productividad estancada por 20 años

Total Factor Productivity

Annual Growth of TFP



Source: Loayza, Fajnzylber, and Calderon (2002).

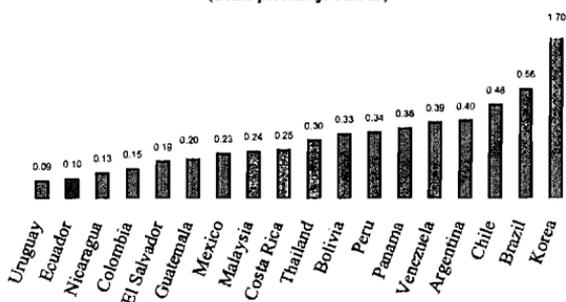
**Y ello explica el crecimiento bajo
Rezagándose frente a “Tigres” y, aún, a Latinoamérica**

Fuente: Base de datos WDI y GDF.

20

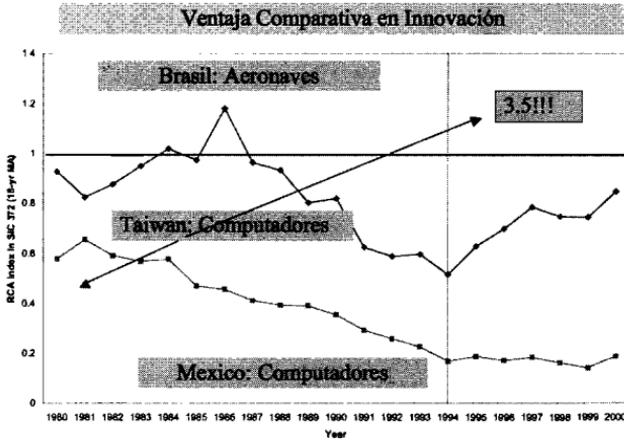
La productividad tiene que ver con la innovación Pero Ecuador gasta muy poco en R&D

Gasto en Investigación y Desarrollo (R&D)
(Como porcentaje del PIB)



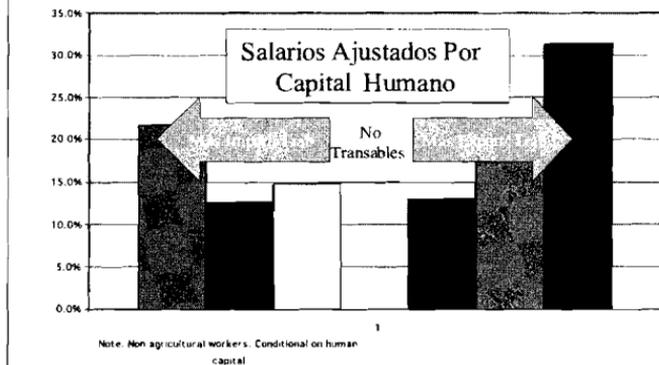
Fuente: Informe sobre el Clima de Inversión en Ecuador (World Bank, 2004b)

La innovación no es resultado automático de la apertura al comercio exterior y a la inversión extranjera



La productividad tiene que ver con el capital humano flexible (trabajo calificado)

Salarios, nivel de formalidad, y productividad tienden a ser más altos en sectores más expuestos al comercio internacional



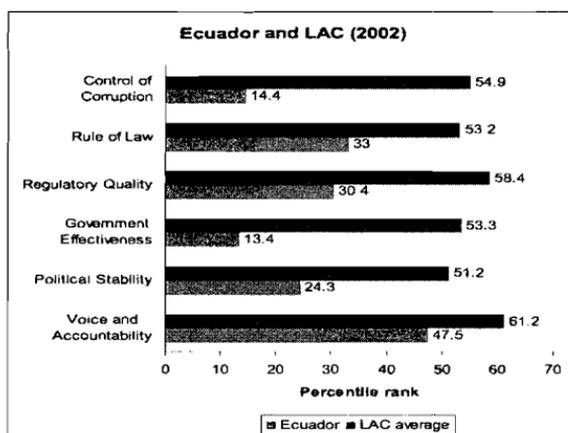
El déficit de capital humano flexible en Ecuador refleja en parte por un déficit de educación secundaria

Tabla 4.2: Existe un déficit educativo a nivel secundario entre la p

	Primaria		Secundaria		Terciana	
	1980	2000	1980	2000	1980	2000
			(% de la población adulta, 15 -65)			
América Latina	52.4	50.0	13.3	20.8	5.4	11.7
Argentina	66.4	49.6	20.4	24.9	6.1	19.7
Bolivia	32.2	39.8	32.3	46.9	3.3	11.9
Brasil	55.3	56.8	6.9	13.5	5.0	8.4
Chile	56.6	42.9	26.9	36.0	9.2	15.8
Colombia	54.2	48.9	17.0	21.4	4.3	9.9
Costa Rica	66.8	60.7	10.3	11.3	8.4	18.6
Cuba	58.2	40.3	27.9	42.6	4.5	11.3
Rep. Dominicana	50.5	46.8	9.5	13.1	4.3	14.5
Ecuador	51.1	45.2	16.0	18.3	7.6	18.7
El Salvador	52.0	45.6	8.7	8.8	3.3	10.6
Guatemala	35.7	37.6	7.4	9.5	2.2	5.8
Haití	15.2	32.3	7.2	12.3	0.7	1.0
Honduras	44.4	57.0	4.8	10.6	1.8	6.5
Jamaica	79.8	54.5	15.0	38.0	2.0	4.1
México	46.8	47.3	11.8	29.0	5.4	11.3
Nicaragua	39.1	43.0	6.5	16.5	5.6	8.9
Panamá	50.3	40.4	23.2	28.5	8.3	19.8
Paraguay	66.4	63.8	16.0	18.1	3.4	8.3
Perú	44.5	35.7	21.4	28.1	10.1	22.4
Trinidad Tobago	72.0	46.3	23.7	44.1	2.9	4.5
Uruguay	66.3	52.2	18.9	32.1	7.5	12.5
Venezuela	47.2	56.6	22.3	9.7	7.0	18.0

Fuentes: De Ferrer et alia (2001)

La productividad tiene que ver con instituciones Ecuador sufre de profundas debilidades institucionales



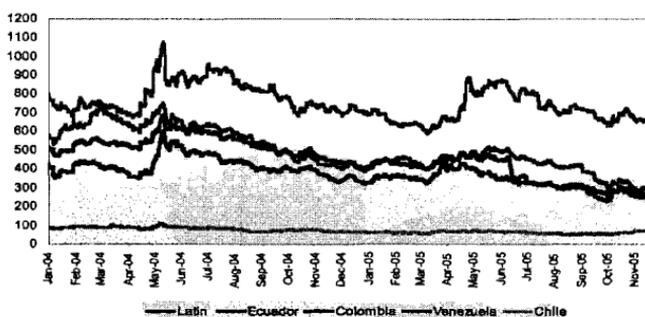
Source: D. Kaufmann, A. Kraay, and M. Mastruzzi 2003; Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002.

La productividad tiene que ver con infraestructura

- ↳ Ecuador rezagado en calidad de puertos, aeropuertos y vías de transporte terrestre
- ↳ Ecuador rezagado en infraestructura de la comunicación
- ↳ Ecuador rezagado en calidad y confiabilidad de energía eléctrica
- ↳ Ecuador rezagado en servicios de agua, alcantarillado, etc.

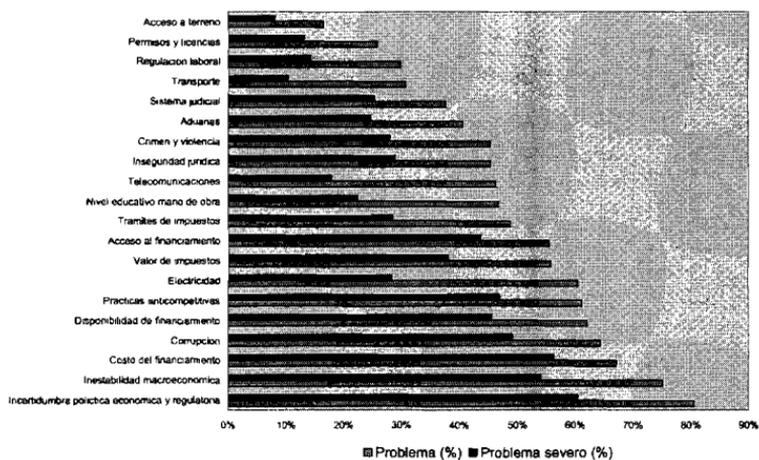
Por todo ello, Ecuador es percibido por inversionistas extranjeros como país de alto riesgo

Indices EMBI+ para Varios Países de Latinoamérica
(Puntos Básicos por Encima de Bonos del Tesoro de los EEUU)



Fuente: Bloomberg Financial Services.

Y los empresarios ecuatorianos perciben fuertes barreras a la inversión



Fuente: Encuesta sobre el Clima de Inversión – Ecuador (World Bank, 2004b)

Reflexiones Finales

El TLC en perspectiva

- ↓ TLC no es estrategia de desarrollo, pero sí gran oportunidad
- ↓ Sus mayores beneficios dependerán de la de la agenda complementaria → crecimiento de la productividad
 - * Educación, entrenamiento continuo y capital humano flexible
 - * Infraestructura
 - * Innovación - sin ignorar la innovación en organización/sistemas
 - * Instituciones
- ↓ TLC ayudaría a erosionar el poder de oligarquía ineficiente
- ↓ Se requiere de estrategia que compense a trabajadores (no a empresas) que pierden y ayude a su reconversión ...
- ↓ ... y de un enfoque nacional estratégico en la promoción de la relación bilateral con EEUU
 - * Debemos aprender de Colombia en este sentido

El Comercio entre Ecuador y Estados Unidos

Julio Oleas
Revista Gestión

La definición de una agenda externa para el Ecuador debe contemplar las características de sus intercambios comerciales con EEUU, su principal socio comercial. Este documento analiza el comercio bilateral entre los dos países, en el marco de las tendencias generales del comercio exterior ecuatoriano. La parte final del documento contiene unas reflexiones básicas sobre las recientes negociaciones comerciales mantenidas con el fin de acordar un trato de libre comercio con EEUU.

1. El comercio externo de bienes, 1995-2005

Ecuador es una economía enfocada a la exportación de bienes primarios. Su aparato productivo es dependiente de la importación de bienes intermedios y de consumo final. Esta estructura ha permanecido invariable durante los últimos 35 años. La política de industrialización sustitutiva iniciada en la segunda mitad de la década de los años setenta con el respaldo de los ingresos del petróleo no pudo continuar durante la década siguiente, debido al entorno internacional adverso y a la sucesión de crisis internas (desastres naturales, políticas públicas inconsistentes y creciente ingobernabilidad).

En el quinquenio inicial de la última década del siglo XX, el equipo económico del presidente Sixto Durán-Ballén puso en práctica un programa de reforma estructural de gran alcance, que no pudo continuar por el desacuerdo de los grupos dirigentes y por las restricciones fiscales impuestas por el financiamiento del conflicto bélico de 1995. El más ambicioso de los programas de reforma iniciados en 1992 fue el relativo al sector financiero

que, sin contraparte en la regulación y control de ese mercado, precipitó al sector –y con él al país entero– en la más aguda crisis que registra la historia económica del Ecuador (*Tabla 1*).

Tabla 1.
Producto Interno Bruto e intercambio comercial, 1995-2005

	PIB ¹	Exportaciones ²			Importaciones ³	Saldo ¹
		Total	Petroleras	No petroleras		
95	20.195	5196	1530	3666	5707	-511
96	21.268	5613	1749	3864	5124	489
97	23.635	6057	1557	4500	6078	-21
98	23.255	4997	923	4074	6594	-1597
99	16.675	5257	1449	3808	4161	1096
00	15.933	5905	2442	3463	4939	966
01	21.024	5613	1900	3713	6608	-995
02	24.311	5829	2055	3774	7644	-1815
03	27.201	6461	2607	3854	7837	-1377
04	30.282	8029	4234	3795	8679	-650
05*	33.062	9631	5285	4346	9398	233

1. Millones de dólares de cada periodo

2. Millones de dólares f.o.b.

3. Millones de dólares c.i.f.

* Hasta noviembre.

Fuente: Banco Central del Ecuador

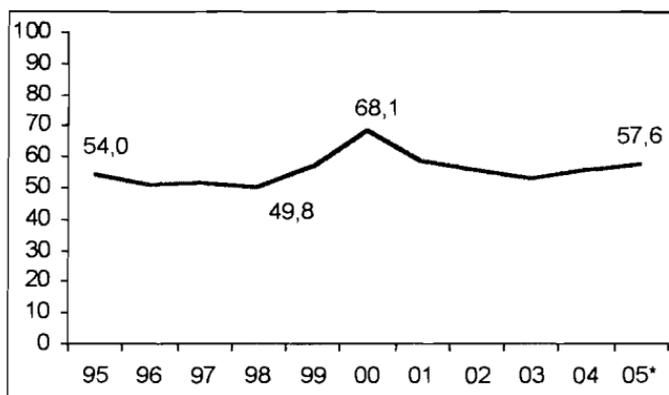
La dolarización oficial fue el corolario de un insostenible abuso de la política monetaria que puso al país al borde de la hiperinflación. Una vez asumida esta medida extrema, el sector externo de la economía ecuatoriana dejó de contar con la política cambiaria para corregir los desequilibrios nominales de corto plazo y quedó totalmente expuesto a factores exógenos.

Al parecer, el cambio de modelo monetario no habría tenido efectos sustanciales en la orientación de la economía ecuatoriana, como indicaría el Índice de Apertura, que ha oscilado entre 54% y 57,6% entre 1995 y 2005.¹ Si bien durante la crisis de 1998-99 éste se redujo a 49,8% y luego pasó a un inusual 68,1%, por causa de los desequilibrios externos originados por la devaluación monetaria prevaeciente en la crisis, y por el tipo de cambio con el que se asumió la dolarización (S/. 25.000 por dólar), respectivamente, en el largo

¹ Medido como la relación entre las exportaciones más las importaciones sobre el Producto Interno Bruto.

plazo aparentemente la economía ecuatoriana muestra una ligera tendencia a profundizar sus intercambios con el resto del mundo (*Gráfico 1*).

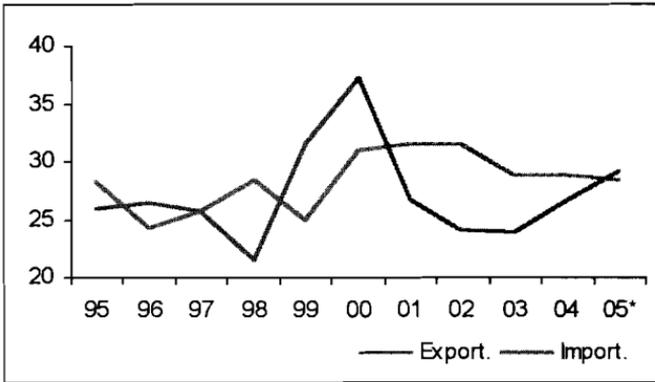
Gráfico 1. Índice de Apertura 1995-2005



Fuente: Banco Central del Ecuador

La descomposición del Índice de Apertura en sus elementos (exportaciones e importaciones) muestra con más precisión los factores subyacentes a esa tendencia de largo plazo. Antes de la crisis financiera (periodo 1995-97), las compras y ventas externas, ponderadas por el PIB, evolucionaron en forma similar, lo que aseguró el equilibrio de la cuenta corriente. En 1998, los efectos del fenómeno de El Niño, la Mancha Blanca, el inicio de la crisis financiera y el descenso del precio internacional del petróleo determinaron un marcado crecimiento de las importaciones que se interrumpió al año siguiente, debido a la devaluación monetaria producida por el rescate financiero a base de emisión monetaria que, a su vez, alentó las exportaciones (*Gráfico 2*). El proceso devaluatorio paralelo a la crisis financiera fue de magnitud suficiente como para contrapesar el descenso de los precios del petróleo, que en 1999 tuvo una cotización de alrededor de \$ 9 / barril.

Gráfico 2. Exportaciones e importaciones, 1995-2005
 -% del PIB-

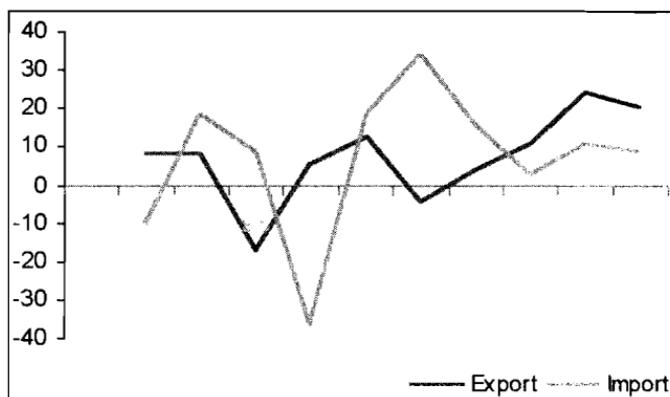


Fuente: Banco Central del Ecuador

Luego de la dolarización, el factor determinante de la apertura comercial ecuatoriana ha sido el comercio de importación, que llegó a significar más del 31% del PIB en el bienio 2001-02. Entre 2000 y 2005, únicamente dos años (2000 y 2005) muestran una balanza comercial positiva, por lo que el déficit acumulado de ésta bordea los \$ 3.638 millones en seis años. En consecuencia, se puede afirmar que la mayor apertura relativa de la economía ecuatoriana, que se evidencia luego de la dolarización, ha sido determinada por el impulso que han tomado las importaciones.

Estos resultados parecen más evidentes al determinarse las tasas anuales de crecimiento de esas variables. Antes de la dolarización, la inestabilidad económica y política desaceleró las importaciones hasta un máximo de 36% en 1999. El riesgo cambiario y las escasas expectativas de la demanda interna contrajeron ese mercado, que se recuperó en 2000 y 2001, con tasas de crecimiento de 18% y 33%, respectivamente, para compensar la demanda represada en los tres años anteriores. Este cambio de tendencia ocurrió pese al adelanto cambiario implícito en la cotización con la que se asumió la dolarización, el mismo que duró hasta 2001, pero alentado por la eliminación del riesgo cambiario (Gráfico 3). Una vez compensada la demanda, desde 2002 el crecimiento de las exportaciones ha tomado un ritmo más moderado.

**Gráfico 3. Exportaciones e importaciones, 1995-2005.
-tasas anuales de variación-**



Fuente: Banco Central del Ecuador

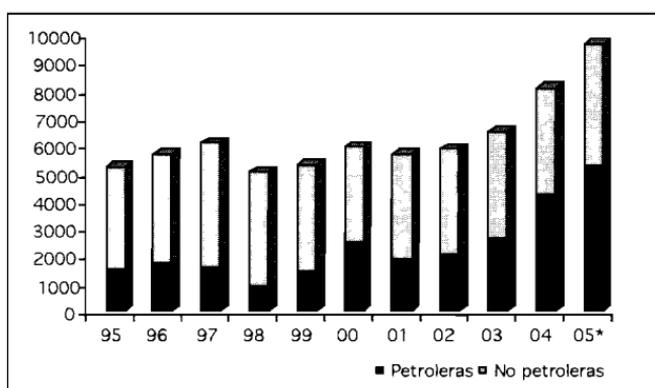
Luego de la caída determinada por el fenómeno de El Niño (1998), la devaluación alentó las exportaciones en 1999 y 2000; en este último año, tuvieron una expansión del 12,3% que no pudo continuar por causa de la pérdida de competitividad cambiaria provocada por la lenta caída de la inflación en 2001 y 2002. A partir de 2003, las exportaciones han crecido más rápidamente que las importaciones, contribuyendo a reducir el déficit comercial. En 2004, el crecimiento de las ventas externas fue del 24% anual, que se habría repetido a un ritmo levemente menor en 2005.

Esta revisión de los indicadores consiente proponer varias conclusiones preliminares. El sector externo ecuatoriano está fuertemente influido por las condiciones generales de la economía, en especial por el tipo de cambio real, por las condiciones ambientales, por la demanda interna, por las expectativas y por los precios de los productos transados. El análisis de la composición de las exportaciones permite un mayor nivel de precisión en estas conclusiones.

En los cinco años anteriores a la dolarización, las exportaciones no petroleras representaron en promedio el 74% de las exportaciones totales del país, mientras que las petroleras (crudo y derivados) alcanzaron el 26% del total. En otras palabras, solo uno de cada cuatro dólares provenientes de las ventas externas correspondía a actividades de extracción y refinación de petróleo. A partir de la

dolarización, la participación de las exportaciones no petroleras ha descendido significativamente, pues en el periodo 2000-05 representaron 57%, en promedio, mientras que las actividades de extracción de petróleo (comandadas por las empresas) crecieron hasta representar el 55% de los \$ 9631 millones exportados en 2005. En promedio, entre 2000 y 2005 las exportaciones petroleras participaron con el 43% del total exportado (Gráfico 4).

**Gráfico 4. Exportaciones totales 1995-2005
-petroleras y no petroleras**

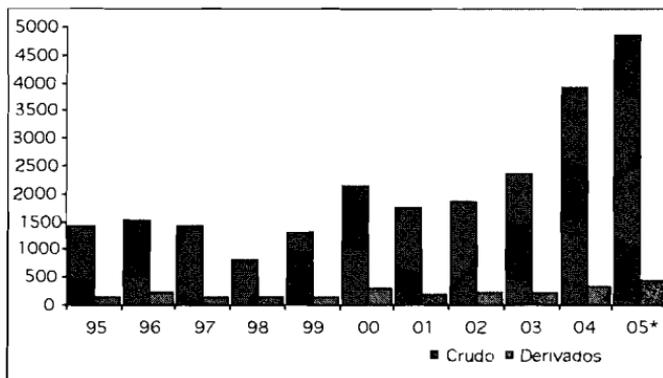


Fuente: Banco Central del Ecuador

Es evidente que el Ecuador está atravesando por una nueva etapa de bonanza petrolera, sustentada en las inversiones de la empresa privada, en la construcción del oleoducto privado de crudos pesados (que comenzó a prestar servicio en 2003) y, especialmente, en el precio del petróleo prevaleciente en los mercados internacionales tras la invasión norteamericana a Irak.

Las exportaciones de petróleo y derivados bajaron a una cifra mínima de \$ 923 millones en 1998, para luego mantener un sostenido crecimiento en valor, gracias a los factores ya mencionados. Sin embargo, mientras que el valor del crudo exportado se multiplicó por 2,25 entre 2000 y 2005, el de los derivados lo hizo en 1,47 veces, pese al extraordinario crecimiento de los precios internacionales de esos bienes perecibles, hasta sobrepasar los \$ 441 millones en 2005 (Gráfico 5).

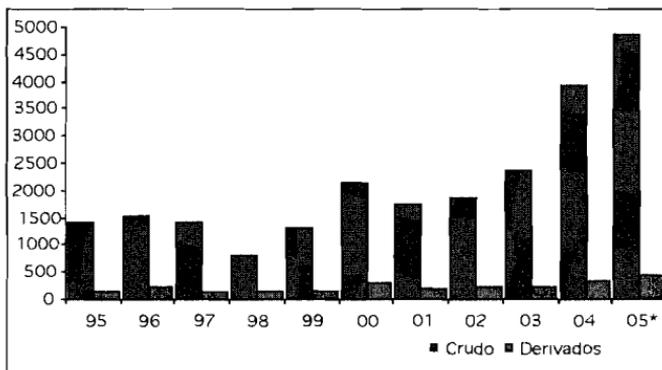
**Gráfico 5. Exportaciones petroleras, 1995-2005
-crudo y derivados-**



Fuente: Banco Central del Ecuador

Las exportaciones no petroleras muestran una evolución diferente. El valor registrado en 1997, de \$ 4.500 millones, todavía no ha sido superado. Luego de la dolarización, las exportaciones petroleras han tenido una tasa de crecimiento anual promedio de 2,5%, pues los años de buenos resultados exportadores, como 2001 y 2005, se han visto contrarrestados con años adversos, como 2000 y 2004. Así entre el primer año de la dolarización y el sexto, las exportaciones no petroleras, medidas en valor, se han multiplicado solo por 1,3 veces (Gráfico 6), menos incluso que las de productos derivados de petróleo.

**Gráfico 6. Exportaciones no petroleras 1995-2005
-valor y crecimiento anual-**



Fuente. Banco Central del Ecuador

En 2005 se registró una recuperación de las exportaciones no petroleras, que llegaron a \$ 4.346 millones (cifra todavía inferior a la lograda en 1997), con una tasa de crecimiento anual del 14,5%, lo que convierte al año pasado en el mejor año exportador luego de la dolarización, pese a que el Índice de tipo de cambio real general fue inferior a la unidad, en 11 de los 12 meses del año. Esto podría ser una indicación de que el sector exportador ecuatoriano podría tener éxito sin recurrir a la manipulación de las variables monetarias. Al parecer, los resultados de 2005 serían el producto genuino de las virtudes productivas del sector.

Este es el escenario en el que se desenvuelve el comercio bilateral entre Ecuador y EEUU, que se describirá en las secciones siguientes. En general, se puede afirmar que luego de la dolarización las exportaciones petroleras han tenido mucho éxito, debido a factores exógenos, y que las de otros productos no petroleros han crecido más lentamente, pero parecería que pueden alcanzar un mejor desempeño.

2. Exportaciones de bienes, 2000-2005.

En 2005 EEUU absorbió el 44,5% del valor total exportado por el Ecuador. La participación norteamericana en las ventas externas del se ha profundizado desde el año de la dolarización, cuando compró \$ 1.802 millones, hasta llegar en 2005 a comprar \$ 4.282 millones, lo que representa una tasa de crecimiento promedio anual de 19,6%. Este estrechamiento de los lazos comerciales parece estar basado en las exportaciones de petróleo crudo y de sus derivados, pues mientras éstos representaban en 2000 el 45% de las exportaciones totales de ese tipo de productos, en 2005 alcanzaron al 62,8%, lo que significa que en la actualidad dos de cada tres dólares de crudo y derivados ecuatorianos se venden en EEUU (*Tabla 2*).

Tabla 2.
Exportaciones ecuatorianas: totales y hacia EEUU, 2000-2005

Tabla 2.
Exportaciones ecuatorianas: totales y hacia EEUU, 2000-2005

	Exportaciones totales ¹			Exportaciones hacia EEUU ¹			Participación porcentual EEUU		
	Total	Petroleras	No petroleras	Total	Petroleras	No petroleras	En total	En petroleras	En no petroleras
2000	5.905	2.442	3.463	1.802	1.103	698	30,5	45,2	20,2
2001	5.613	1.900	3.713	1.755	861	894	31,3	45,3	24,1
2002	5.829	2.055	3.774	2.008	981	1.027	34,5	47,7	27,2
2003	6.461	2.607	3.854	2.463	1.284	1.179	38,1	49,2	30,6
2004	8.029	4.234	3.795	3.270	2.153	1.117	40,7	50,8	29,4
2005*	9.631	5.285	4.346	4.282	3.320	961	44,5	62,8	22,1

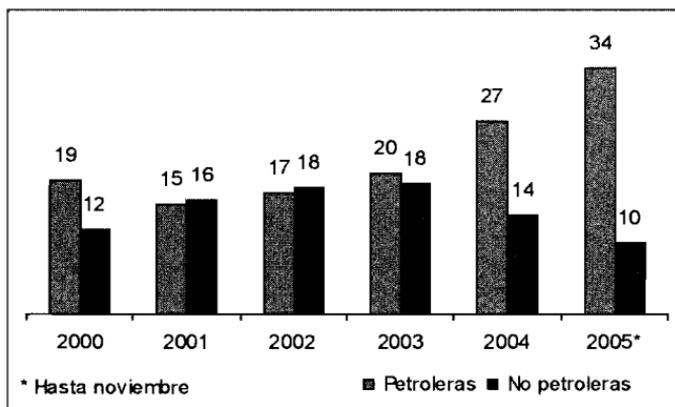
1. Millones de dólares

*Hasta noviembre

Fuente: Banco Central del Ecuador

Los resultados agregados que se infieren de las cifras de exportaciones no petroleras son menos significativos. Si bien en 2003 se llegó a colocar en el mercado norteamericano uno de cada tres dólares de productos diferentes a los del petróleo, en 2005 solo uno de cada cinco dólares tuvo como destino ese mercado, participación muy similar a la registrada en 2000, lo que indicaría un estancamiento de las ventas de productos no petroleros en el mercado más importante del mundo.

Gráfico 7. Exportaciones a EEUU, 2000-2005
-como % del total exportado-



Fuente: Banco Central del Ecuador

Consideradas respecto del valor total de las exportaciones ecuatorianas, las de petróleo crudo y sus derivados dirigidas a EEUU representaron 19% en 2000 y crecieron hasta 34% en 2005, mientras que las de otros productos, que tuvieron una alta participación en 2002 y 2003, el año pasado representaron 10% de las exportaciones totales, es decir dos puntos porcentuales menos que en 2000 (*Gráfico 7*). Estas cifras permiten inferir que a partir de la dolarización, si bien en general la participación del mercado norteamericano se ha incrementado, en la base de esa tendencia predominan las ventas de petróleo, mientras que las de otros bienes parecen tener una tendencia menos promisorias.

2.1. Exportaciones de petróleo.

El significativo incremento de la producción de petróleo y de los precios internacionales marcan la tendencia general de las exportaciones dirigidas a EEUU. Los 6,2 millones de TM de petróleo crudo, fuel-oil y nafta disolvente encaminados a ese mercado en 2000, prácticamente se duplicaron en 2005, alcanzando las 11,3 millones de TM (*Tabla 3*).

**Tabla 3 . Exportaciones hacia EEUU, 2000-2005
-petroleras y no petroleras-**

Tabla 3 . Exportaciones hacia EEUU, 2000-2005 -petroleras y no petroleras-												
	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	volumen*	valor**	volumen	valor	volumen	valor	volumen	valor	volumen	valor	volumen	valor
No petroleras	1.167	698	1.352	894	1.502	1.027	1.474	1.179	1.465	1.117	1.372	961
Petroleras	6.211	1.103	6.421	861	6.237	981	7.020	1.284	9.879	2.153	11.263	3.320
Total	7.377	1.802	7.772	1755	7.738	2.008	8.494	2.463	11344	3.270	12.635	4.282
Estructura (%)												
No petroleras	15,8	38,8	17,4	50,9	19,4	51,2	17,4	47,9	12,9	34,2	10,9	22,5
Petroleras	84,2	61,2	82,6	49,1	80,6	48,8	82,6	52,1	87,1	65,8	89,1	77,5
Variación anual (%)												
No petroleras			15,9	28,0	11,1	14,9	-1,8	14,8	-0,6	-5,3	-6,4	-13,9
Petroleras			3,4	22,0	-2,9	13,9	12,6	30,9	40,7	67,7	14,0	54,2

*Volumen= miles TM

**Valor= millones US \$

Fuente: Banco Central del Ecuador

Fuente: Banco Central del Ecuador

En 2005, nueve de cada diez toneladas métricas exportadas a EEUU fueron petróleo crudo y derivados, pues con excepción de 2002, en que la exportación de petróleo –medida en volumen- se redujo 2,9%, el resto de años crecieron significativamente, en especial en 2004, cuando el OCP ya estaba perfectamente operativo. La tendencia mundial de los precios del petróleo prevaleciente desde 2002 ha determinado que el valor exportado crezca 13,9% en 2002, 30,9% en 2003, 67,7% en 2004 y 54,2% en 2005.

Tabla 4. Valor de las exportaciones de petróleo crudo y derivados, 2000-2005*

Tabla 4.
Valor de las exportaciones de petróleo crudo y derivados, 2000-2005*

Subpartida	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nafta						
2707501000 disolvente	23,8	22,6	42,9	54,2	90,9	117,5
Petróleo						
2709000000 crudo	1.049,5	821,7	922,2	1.214,5	2.007,4	3.176,3
2710006000 Fueloils	28,6	16,9	15,8	14,6	54,1	26,1
Total	1.101,9	861,2	980,9	1.283,2	2.152,4	3.320,0

* Millones de dólares

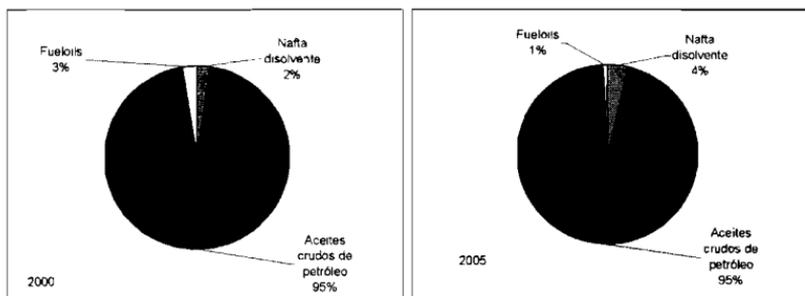
Fuente: Base de datos de comercio exterior, BCE

La condición de productor marginal de petróleo pesado del Ecuador lo constituye en el caso típico de un oferente tomador de precios, pues su volumen de producción y la calidad de su producto no inciden en la evolución general de las condiciones del mercado mundial. Entre 2002 y 2005, las estadísticas de comercio exterior indican que las exportaciones de crudo y derivados ecuatorianas se reducen a tres partidas (entre las 20 más importantes, con una participación conjunta superior al 90% del valor total exportado), de las cuales dos son productos refinados y la restante, y más significativa por su volumen y valor, corresponde a petróleo crudo (*Tabla 4*).

La estructura de las exportaciones de petróleo crudo y de sus derivados no ha tenido modificaciones durante el periodo de análisis. El 95% del valor exportado corresponde a petróleo crudo y el 5% restante a productos refinados. En estos últimos, la participación del

fuel-oil ha disminuido hasta solo llegar a representar el 1% del valor total exportado, lo que corrobora la crítica situación de la empresa estatal de refinación (*Gráfico 8*).

Gráfico 8. Estructura de las exportaciones de petróleo crudo y derivados hacia EEUU, 2000 y 2005 -en valor-



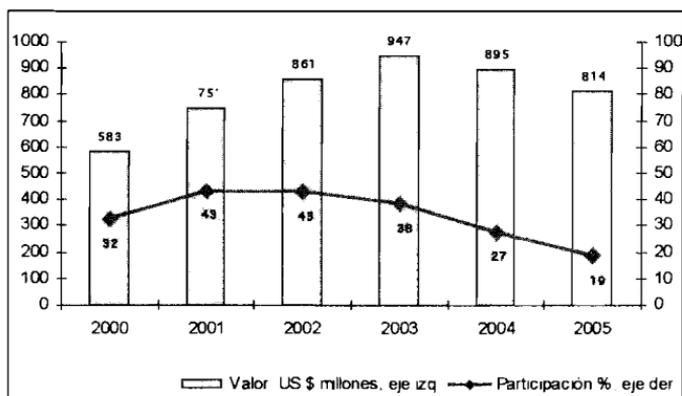
Fuente: Banco Central del Ecuador.

2.2. Principales productos de exportación no petroleros

Al mismo tiempo que se ha incrementado la importancia relativa del petróleo crudo (de 58,3% del total en 2000 al 73,4% del total en 2005), también se ha incrementado el número de partidas totales exportadas a EEUU, de 839 en 2000 a 1.238 en 2005.²

² Solo se refiere a las partidas exportadas a EEUU durante el periodo considerado.

Gráfico 9. Exportaciones totales de productos no petroleros y participación en el total exportado a EEUU, 2000-2005*



*Corresponde a 17 partidas más importantes

El valor de las 17 partidas más importantes, correspondientes a exportaciones de productos no petroleros, se incrementó de \$ 583 millones hasta \$ 947 millones en 2003, para luego descender nuevamente a \$ 814 millones en 2005 (*Gráfico 9*).³

³ Las tres partidas de petróleo crudo y productos derivados, junto a otras 17, llegan a significar más del 90% de la producción total ecuatoriana exportada a EE UU (*Tabla 5*).

Tabla 5.
Principales exportaciones, 2000-2005*

Partida	Descripción	2000		2001		2002		2003		2004		2005*		
		Val or	%	Val or	%	Val or	%	Val or	%	Val or	%	Val or	%	
Partidas no petroleras														
3023	Albacoras o atunes	10,5	0,6					13,3	0,5					
1000	blancos													
3026	Los demás pescados frescos o refrigerados	13,5	0,8	14,8	0,8	17,6	0,9		0,0					
9000	s													
3041	Filetes de pescado frescos o refrigerados	16,5	0,9	21,4	1,2	32,4	1,6	41,4	1,7	34,3	1,0	22,0	0,5	
0000	s													
3042	Filetes y demás carnes de pescado congelados	12,2	0,7	14,9	0,8						0,0			
0000	s													
3042	Los demás filetes y carnes de pescado congelados							15,2	0,6	14,4	0,4	18,1	0,4	
0900	s													
3061	Langostinos						0,4							
3100	Los demás crustáceos congelados	133,2	7,4	165,2	9,4	152,0	7,6	181,6	7,3	182,2	5,6	196,1	4,5	
3900	s													
6031	Rosas	93,2	5,2	114,5	6,5	149,6	7,4	162,3	6,5	169,7	5,2	145,8	3,4	
0400	Gypsophilia					12,0	0,3	17,0	0,4	18,0	0,6	15,0	0,4	
6031	(ilusión)					3,6	0,0	4,7	0,0	6,6	0,0	3,3	0,0	
0500	Las demás flores	42,8	2,4	49,5	2,8	38,3	1,9	26,6	1,1	37,7	1,2	32,8	0,8	
6031	s													
0900	Coliflores y brécoles											8,2	0,2	
7041	Plátano													
0000	(para cocción)			0,5	12,5	0,7	16,3	0,8	16,0	0,6	18,5	0,6	16,5	0,4
8030	s													
0110	s													

Intercambio Comercial Ecuador - Estados Unidos

	Banano					1							
8030	(Cavendish	167	9,	221	2,	235	11	220	8,	204	6,	199	4,
0120)	,9	3	,1	6	,2	,7	,6	9	,5	2	,2	6
8043										10,	0,	11,	0,
0000	Piñas									7	3	6	3
	Mangos y												
8045	mangostan		0,		0,		0,	12,	0,	11,	0,		0,
0200	es	7,0	4	7,8	4	9,4	5	9	5	7	4	7,3	2
	Café sin												
9011	tostar sin	10,	0,		0,								
1000	descafeinar	0	6	8,0	5								
	Atunes,												
	listados y												
	bonitos												
	(sarda spp)												
1604	en		0,	40,	2,	20,	1,						
1400	conserva	7,0	4	9	3	0	0						
1604	Atunes en					80,	4,	119	4,	73,	2,	40,	0,
1410	conservas					1	0	,0	8	4	2	5	9
	Las demás												
	preparacion												
	es y												
1604	conservas	12,	0,	22,	1,	22,	1,	18,	0,	12,	0,		
2000	de pescado	8	7	3	3	4	1	7	8	2	4		
1801	Cacao		0,	19,	1,	29,	1,	41,	1,	38,	1,	38,	0,
0010	crudo	8,8	5	2	1	2	5	6	7	9	2	8	9
1804	Mantecas y	17,	1,							10,	0,		
0000	grasas	9	0							9	3		
4407		12,	0,	13,	0,	15,	0,	19,	0,	24,	0,	18,	0,
2400	Madera	8	7	8	8	4	8	1	8	0	7	9	4
	Las demás												
	maderas												
4412	contrachap		0,		0,			13,	0,	18,	0,	16,	0,
1900	adas	7,7	4	7,2	4			6	5	9	6	5	4
	Los demás												
6910	fregaderos,			10,	0,	15,	0,	15,	0,	14,	0,	13,	0,
9000	lavabos,...			8	6	2	8	3	6	0	4	3	3
	Artículos de												
	joyería de												
7113	los demás				0,		0,						
1900	metales...			7,2	4	8,1	4						
	Los demás												
7604	perfiles de											12,	0,
2920	aluminio											9	3
	Las demás												
8426	palas							12,	0,				
5900	mecánicas,							1	5				

...												
4												
Total 17 partidas no petroleras	583	32	751	2,	861	42	946	38	894	27	813	18
	,2	,4	,0	8	,4	,9	,5	,1	,5	,3	,8	,8
Partidas petroleras												
2707 Nafta	23,	1,	22,	1,	42,	2,	54,	2,	90,	2,	117	2,
5010 disolvente	8	3	6	3	9	1	2	2	9	8	,5	7
Aceites	1.0			4			1.2		2.0		3.1	
2709 crudos de	49,	58	821	6,	922	45	14,	48	07,	61	76,	73
0000 petróleo	5	,3	,7	8	,2	,9	5	,9	4	,3	3	,4
2710	28,	1,	16,	1,	15,	0,	14,	0,	54,	1,	26,	0,
0060 Fueloils	6	6	9	0	8	8	6	6	1	7	1	6
4												
Total 3 partidas petroleras	110	61	861	9,	980	48	128	51	215	65	332	76
	1,9	,2	,2	0	,9	,8	3,2	,7	2,4	,7	0,0	,7
	1.6		1.6	9	1.8		2.2		3.0		4.1	
Total 20 partidas más importantes	85,	93	12,	1,	42,	91	29,	89	47,	93	33,	95
	0	,5	2	8	3	,7	7	,8	0	,1	8	,5
	1.8		1.7	1	2.0		2.4		3.2		4.3	10
Total f.o.b. (millones US \$)	01,	10	55,	0	09,	10	81,	10	73,	10	28,	0,
	7	0	7	0	0	0	9	0	7	0	4	0
Total partidas	839		834		885		1100		1291		1238	

* Millones US \$

** Hasta noviembre de 2005

Fuente: Base de datos de comercio Exterior, BCE

La participación de estos productos en el total exportado a EEUU alcanzó el 43% en 2001 y 2002 (años relativamente malos para la exportación de petróleo y sus derivados), y ha descendido a 19% en 2005. La Tabla 5 presenta en detalle los valores exportados en las 17 partidas correspondientes a productos no petroleros, para el período 2000-2005. Destacan seis grupos de productos: productos del mar, flores, frutas, conservas de productos del mar, madera y sus productos, café y cacao y otros productos.

a) Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos

Las exportaciones de productos del mar, camarones (pescados en aguas abiertas y cultivados en piscinas), otros crustáceos y moluscos han tenido una significativa recuperación en el periodo 2000-2005. Los \$ 196,7 millones registrados en 2000 crecieron hasta \$ 772,7 millones en 2004, para luego tener una ligera caída el año siguiente (*Tabla 6*).⁴

Tabla 6.
Exportaciones de pescados,
crustáceos, moluscos y demás
invertebrados acuáticos, 2000-
2005

	Kilos x 1000	US \$ x 1000 f.o.b.	US \$ / kilo
2000	347.777	196.688	0,57
2001	472.387	257.828	0,55
2002	440.460	313.501	0,71
2003	485.796	433.096	0,89
2004	1.170.651	772.680	0,66
2005*	812.187	651.324	0,80

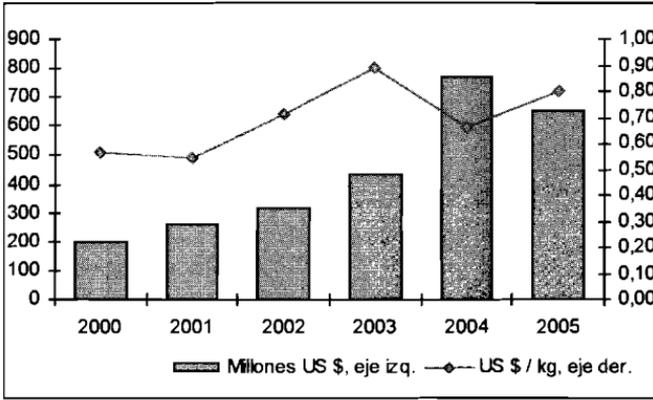
*Hasta noviembre

Fuente: Base de datos de comercio exterior, Banco Central del Ecuador

El volumen exportado también ha crecido significativamente, en especial debido a la paulatina recuperación de las camaroneras del litoral, que al finalizar la década pasada se vieron arrasadas por la “Mancha Blanca”; muchas empresas fueron liquidadas durante la crisis financiera.

⁴ Las discrepancias entre los valores de la Tabla 5 y los de la Tabla 6 se producen porque esta última contiene todas las subpartidas comprendidas en el Capítulo 3 del Arancel Nandina, mientras que en la Tabla 5 solo se presentan aquellas partidas consideradas entre las 20 más importantes por su valor.

Gráfico 10. Exportaciones de productos del mar, 2000-2005
-Valor total y precio unitario promedio-



Fuente: Banco Central del Ecuador.

Si bien el precio unitario promedio de estas exportaciones muestra cierta recuperación, debe notarse que los precios internacionales del camarón, tal vez el producto más importante de este grupo de exportaciones, siguen siendo menores a los prevalecientes en la década final del siglo pasado, dado el incremento de la oferta en países asiáticos, Brasil, México y otros centroamericanos (*Gráfico 10*).

b) Flores

Las exportaciones de flores han tenido un crecimiento sostenido, sustentado en el cultivo de rosas. En estos productos el crecimiento en volumen exportado entre 2000 y 2004 no es apreciable, pese a lo cual el valor total creció de \$ 139 millones a \$ 228 millones. Esta tendencia parece haber cambiado en 2005, cuando se dio un salto del 55,6% en volumen, pero el registro del valor se redujo a \$ 196 millones, es decir una variación negativa de 14% (*Tabla 7*).

Tabla 7.
Exportaciones de flores y otros productos de la floricultura, 2000-2005

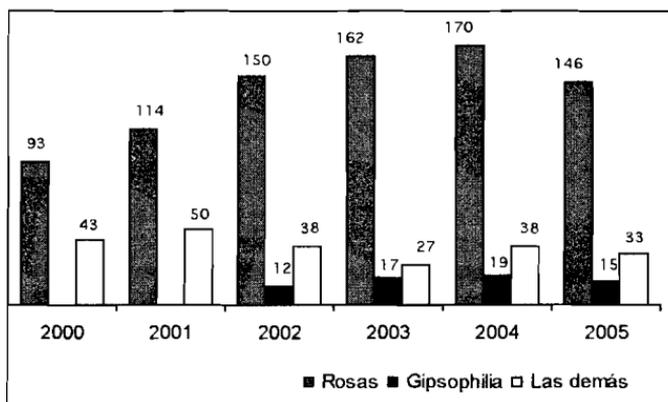
	Kilos		Millones US \$			
	x 1000	Total	Rosas	Gypsophilia	Las demás	Otras
2000	60.217	139	93		43	3
2001	50.729	166	114		50	2
2002	59.951	203	150	12	38	2
2003	53.866	207	162	17	27	1
2004	56.177	228	170	19	38	2
2005*	87.419	196	146	15	33	2

*Hasta noviembre.

Fuente: Base de datos de comercio exterior, Banco Central del Ecuador

Durante el periodo las rosas han tenido una participación promedio superior al 70% del valor total exportado a EEUU de estos productos. Destaca el hecho de que a partir de 2002, se registra una nueva variedad de flores, la Gypsophilia, que ya representa alrededor del 10% del valor total exportado (*Gráfico 10*).

Gráfico 10. Exportaciones de flores, 2000-2005
-Millones US \$-



Fuente: Banco Central del Ecuador

c) Frutas

Ecuador es el segundo productor mundial de banano y el primer exportador de esa fruta. Su principal mercado no es EEUU, que se encuentra dominado por transnacionales que producen su propio banano en América Central, sino la Unión Europea. Sin embargo, las exportaciones de este producto hacia EEUU son de vital importancia para el país.

Las exportaciones de frutas de todo tipo, con excepción de piñas, se encuentran prácticamente estancadas desde 2002, cuando se registraron las cifras más altas, tanto en valor como en volumen (*Tabla 8*). En ese año, las exportaciones de banano registraron un valor de \$ 235 millones, que no se ha vuelto a repetir. Las exportaciones de plátano llegaron a un valor máximo de \$ 18 millones en 2004 y las de mangos alcanzaron los \$ 13 millones en 2003. Destaca en este periodo el apareamiento de piñas en la oferta exportable hacia EEUU, que alcanzó los \$ 12 millones en 2005.

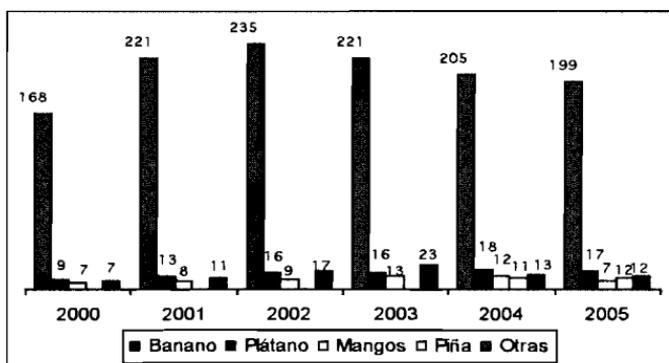
Tabla 8.
Exportaciones de frutas, 2000-2005

	Kilos x		Millones US \$				
	1000	Total	Banano	Plátano	Mangos	Piña	Otras
2000	917.732	192	168	9	7		8
2001	1.059.447	252	221	13	8		11
2002	1.180.239	278	235	16	9		17
2003	1.073.892	273	221	16	13		23
2004	1.084.499	259	205	18	12	11	13
2005*	1.018.633	247	199	17	7	12	12

*Hasta noviembre.

Fuente: Base de datos de comercio exterior, Banco Central del Ecuador

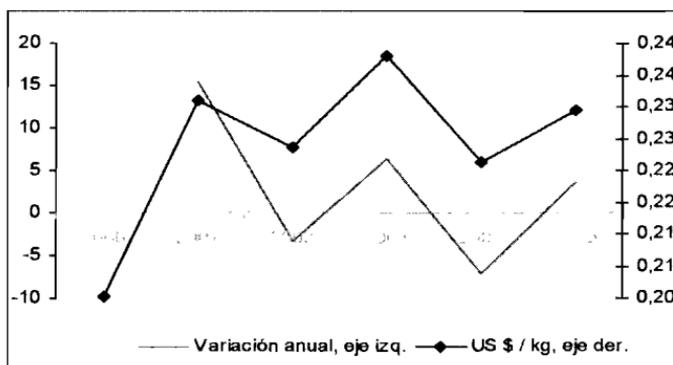
Como en ningún otro grupo de productos, en el de las frutas el predominio del banano es determinante, lo que es consecuencia de una tendencia al monocultivo iniciada en la década de los años cuarenta del siglo pasado, a despecho de las bondades de la geografía ecuatoriana, muy apropiada para todo tipo de cultivos tropicales (*Gráfico 11*).

Gráfico 11. Exportaciones de frutas, 2000-2005

Fuente: Banco Central del Ecuador

Esta concentración de la oferta exportable se traduce en una alta sensibilidad del sector externo, en el que pocos productos de gran volumen están expuestos a variaciones incontrolables de sus cotizaciones de mercado (*Gráfico 12*).

Dada la importancia del banano en la oferta exportable del Ecuador, las oscilaciones de precio a las que se encuentra expuesto en los mercados mundiales tienen profundas repercusiones en el sector agrícola y en las condiciones sociales de un importante segmento de la población. Esta fragilidad se agudiza por la estructura oligopsonía del mercado de exportación de esa fruta.

Gráfico 12. Valor unitario del banano y variación anual, 2000-2005

Fuente: Banco Central del Ecuador

d) Conservas de productos del mar.

Una porción importante de las capturas marinas es procesada para exportarla en enlatados y en otros recipientes. Esta actividad tuvo un crecimiento acelerado entre 2000 y 2003, gracias a la expansión de las exportaciones de enlatados de pescado (en especial atún y sardinas). Sin embargo, el valor registrado en 2005 ha retrocedido hasta el nivel de 2001 (*Tabla 8*). Estas exportaciones son especialmente sensibles a los aranceles y reglas de origen impuestas en el mercado norteamericano.

Tabla 8.
Exportaciones de conservas y enlatados de
pescado, 2000-2005

	Millones US \$				
	Kilos x 1000	Total	Enlatados de pescado	Otras conservas de pescado	Otros
2000	14.374	30	7	13	10
2001	30.887	76	41	22	13
2002	50.474	133	80	22	30
2003	63.980	146	119	19	8
2004	43.919	98	73	12	12
2005*	22.488	54	41		14

*Hasta noviembre

Fuente: Base de datos de comercio exterior, Banco Central del Ecuador

e) Madera y sus productos

Las exportaciones de madera y sus productos enviadas a EEUU alcanzaron un máximo de \$ 49 millones en 2003, de los cuales el 38,8% correspondió a madera en bruto (*Tabla 9*). En ese año se exportaron 61.707 toneladas métricas de madera, la mayoría de ellas extraídas de bosques primarios subtropicales. Cabe destacar que luego de la sensible baja de las exportaciones de productos contrachapados de madera ocurrida en 2002, ese rubro se recuperó en forma importante, aunque nunca ha logrado nivelar el valor de las exportaciones de madera en bruto. Es así que los productos silvícolas no son procesados y se los prefiere exportar en bruto, perdiéndose para el país la posibilidad de añadirles valor antes de su envío al exterior.

Tabla 9.
Exportaciones de madera y sus productos,
2000-2005

	Millones US \$				
	Kilos x 1000	Total	Madera	Contrachapados	Otras
2000	40.053	27	13	8	7
2001	31.675	25	14	7	4
2002	36.173	31	15	2	13
2003	61.707	49	19	14	16
2004	51.302	47	24	19	4
2005*	42.142	39	19	17	4

*Hasta noviembre

Fuente: Base de datos de comercio exterior, Banco Central del Ecuador

f) Café y cacao

Las exportaciones de cacao y de café tienen una vieja tradición en el Ecuador. Sin embargo, en la actualidad el café es un producto marginal en la canasta de exportaciones y el cacao no aprovecha las incomparables condiciones naturales que hicieron del país el primer productor mundial entre las décadas finales del siglo XIX y las iniciales del siglo XX. Las exportaciones de café dependen de las condiciones del mercado mundial: cuando la demanda y el precio son elevados, el Ecuador incrementa sus exportaciones en base a la producción de plantaciones que no tienen niveles adecuados de inversión y tecnología. Por esta razón, muestran una evolución estacionaria. El cacao ha tenido un crecimiento importante, tanto en valor como en volumen, llegando a exportarse \$ 56 millones en 2003 (*Tabla 10*).

Tabla 10.
Exportaciones de café y cacao, y sus productos,
2000-2005

	Café		Cacao	
	Kilos x 1000	Millones US \$	Kilos x 1000	Millones US \$
2000	8.473	10	24.805	29
2001	13.970	8	26.802	30
2002	7.396	5	21.478	34
2003	7.130	6	30.761	56
2004	8.680	9	32.790	53
2005*	3.878	6	30.694	48

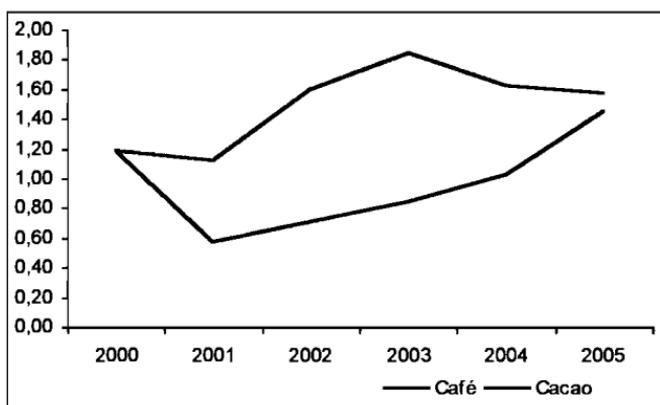
*Hasta noviembre

Fuente: Base de datos de comercio exterior, Banco Central del Ecuador

Los precios del mercado mundial de estos productos son determinantes en la explicación de su escaso rendimiento exportador. En el caso del cacao, los \$ 1,84 / kg. registrados en 2003 elevaron al máximo del periodo el nivel del valor exportado, pese a que no fue el año con el mayor volumen exportado (*Gráfico 13*).

En el caso del café, la fuerte caída del precio mundial en 2001 restó incentivos a los agricultores, haciendo que descuiden sus plantaciones. Esta es una de las principales causas de que el valor exportado en 2000 no se haya vuelto a repetir en todo el periodo. En 2004, con un volumen similar al de 2000, la caída de los precios no hizo posible recuperar el valor exportado, lo que ha desincentivado nuevamente a los productores. Este es un proceso circular difícil de escapar en un mercado que sigue perfectamente controlado por los países que procesan el grano en el Hemisferio Norte, ayudados por ciclos de superproducción mundial. Los buenos años para los caficultores ecuatorianos suelen coincidir con años de calamidades ambientales en otros lugares (heladas en Brasil o conflictos armados en África, por ejemplo).

Gráfico 13. Precios de exportación de cacao y café, 2000-2005
-US \$ / kg-



Fuente: Banco Central del Ecuador

g) Productos de cerámica

En 2000 se vendió en el mercado norteamericano \$ 3,7 millones en productos cerámicos, en especial fregaderos, lavabos y otros artículos de uso doméstico de materiales cerámicos. Esta experiencia exportadora creció en valor hasta 2003 y en volumen hasta 2004. En 2005 el volumen exportado fue algo mayor al de 2001 (Tabla 11).

Tabla 11.
Exportaciones de productos
cerámicos,
2000-2005

	Kilos x	Millones US \$
	1000	
2000	6595	3,7
2001	13767	12,2
2002	20086	17,1
2003	20153	17,4
2004	23574	17,1
2005	14247	14,5

*Hasta noviembre

Fuente: Base de datos de comercio exterior, Banco Central del Ecuador

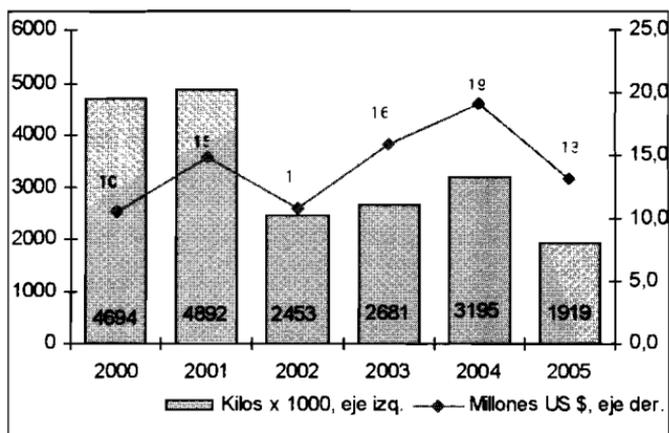
La evolución de las exportaciones de productos cerámicos es un ejemplo que se puede generalizar a prácticamente todos los productos exportados al mercado norteamericano, con excepción del petróleo y sus derivados: un crecimiento sostenido hasta 2003 ó 2004, para luego desacelerarse en 2005. Dilucidar si esta evolución es producto de problemas coyunturales o estructurales es uno de los temas prioritarios para el comercio exterior ecuatoriano en esta coyuntura.

h) Otros productos.

Las exportaciones de la industria textil ecuatoriana no son una excepción en la reducción de los valores exportados a EEUU en 2005. Sin embargo, la evolución de la rama en el periodo 2000-2005 muestra una estrategia que no es posible realizar en los mercados de productos primarios. Las exportaciones de productos

textiles alcanzaron un máximo de \$ 19 millones en 2004, correspondiente a un volumen de 3.195 TM, mientras que en 2001, con un volumen de 4.892 TM, registraron \$ 15 millones (*Gráfico 14*).

Gráfico 14. Exportaciones de productos textiles, 2000-2005



Fuente: Banco Central del Ecuador

Estos resultados estuvieron sustentados en la diversificación de la oferta exportable y en una mayor preponderancia de la producción de artículos con mayor valor agregado y, por ende, con mejores características de calidad (*Tabla 12*). Además, la variedad de productos ofertados creció desde un total de 127 subpartidas arancelarias en 2000 hasta 198 subpartidas en 2004.

Tabla 12.
Exportaciones de productos textiles, 2000-2005

	50-59 ¹		60 ²		61 ³		62 ⁴		63 ⁵		Número de Subpartidas
	Volumen ⁶	Valor ⁷	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	
2000	3.051	4.003	14	41	899	3.339	526	2.360	203	731	127
2001	2.275	3.212	5	19	1.340	5.466	1.047	5.316	226	920	134
2002	680	1.555			874	4.545	602	3.318	296	1.417	142
2003	758	1.914	1	3	992	8.940	570	3.516	361	1.615	152
2004	1.036	2.075	25	108	1.274	12.591	352	2.733	508	1.694	198
2005*	394	1.200	16	62	780	9.065	275	1.667	455	1.150	179

1. Materias textiles y tejidos especiales

2. Tejidos de punto

3. Prendas y complementos de vestir de punto

4. Prendas y complementos de vestir, excepto de punto

5. Los demás artículos textiles confeccionados

6. Miles de kilos

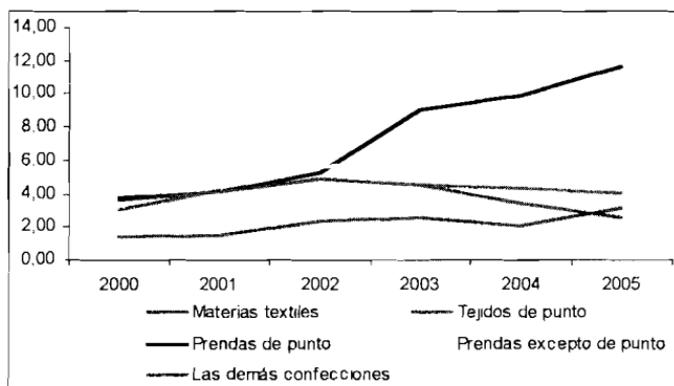
7. Miles de US \$

*Hasta noviembre

Fuente: Base de datos de comercio exterior, Banco Central del Ecuador

La exportación de prendas y complementos de vestir de punto, que en 2000 representaba 31,9% de las exportaciones totales, en 2005 llegó al 69%, mientras que la de materias textiles y tejidos especiales disminuyó del 38% al 9% en el mismo lapso de tiempo. Esta preferencia de los industriales textiles está estrechamente relacionada con los precios unitarios que han obtenido por sus productos (Gráfico 15).

Gráfico 15. Precios unitarios de los productos textiles, 2000-2005
-US \$ / kg.-



Fuente: Banco Central del Ecuador

La exportación de máquinas y artefactos mecánicos y de máquinas y material eléctrico hacia el mercado norteamericano, que se ha duplicado en valor entre 2000 y 2005 (*Tabla 13*), es la evidencia de que la globalización es una puerta abierta a múltiples posibilidades de éxito. Si bien la exportación de máquinas y artefactos mecánicos no muestra una tendencia definida en volumen, los \$ 15,9 millones de ventas registrados en 2005 duplican los \$ 7,7 millones de 2000.

Tabla 13.
Exportaciones de máquinas, artefactos y
materiales mecánicos y eléctricos,
2000-2005

	Máquinas y artefactos mecánicos		Máquinas y material eléctrico		Total valor
	Volumen ¹	Valor ²	Volumen	Valor	
2000	1.004	7,7	1.205	4,2	11,9
2001	410	3,0	2.057	6,0	9,0
2002	858	7,2	2.132	6,7	13,9
2003	3.269	32,3	2.263	9,2	41,5
2004	727	12,6	2.388	8,2	20,8
2005	457	15,9	1858	8,6	24,6

1. Miles de kilos

2. Millones de dólares

*Hasta noviembre

Fuente: Base de datos de comercio exterior, Banco Central del Ecuador

La evolución de las exportaciones de máquinas y material eléctrico muestra una tendencia más definida al crecimiento, lo que se refleja en la duplicación de su valor entre 2000 y 2005.

3. Importaciones de bienes de EEUU.

Las importaciones de bienes procedentes de EEUU se han incrementado 80,8% entre 2000 y 2005, al pasar de \$ 929 millones a \$ 1.680 millones (c.i.f.). Pese a esta importante variación absoluta, en el periodo la participación de las importaciones procedentes de ese país se ha reducido en más de un punto porcentual, lo que significa que en el gran incremento de las importaciones registrado entre 2000 y 2005 las procedentes de otros países han tenido más éxito que las norteamericanas (*Tabla 14*).

Tabla 14.
Importaciones totales y desde EEUU, 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Importaciones ¹						
Totales	4.939	6.608	7.644	7.837	8.679	9.398
c.i.f. EEUU	929	1.320	1.478	1.406	1.624	1.680
f.o.b. EEUU	848	1.223	1.374	1.322	1.526	1.584
c.i.f. - f.o.b.	81	97	104	85	98	96
Porcentajes						
c.i.f. / Total	18,8	20,0	19,3	17,9	18,7	17,9
f.o.b. / Total	17,2	18,5	18,0	16,9	17,6	16,9
c.i.f. / PIB	5,8	6,3	6,1	5,2	5,4	5,1

*Hasta noviembre

1. Millones de dólares

Fuente: Banco Central del Ecuador

La incidencia de las importaciones norteamericanas en el consumo intermedio y final de la economía ecuatoriana llegó a un punto máximo en 2001, al representar 6,3% del PIB. En 2005, esa relación bajó hasta 5,1%, lo que corrobora la pérdida de competitividad de las exportaciones norteamericanas en esta economía.

Como se ha visto, las exportaciones ecuatorianas en el mercado norteamericano están concentradas en varios productos primarios, entre los que sobresale el petróleo. Esto no ocurre en las exportaciones norteamericanas al Ecuador, que se encuentran mucho más distribuidas en alrededor de 4.800 partidas arancelarias. Si fuese necesario destacar un rubro sobresaliente, este sería el de teléfonos móviles celulares, cuyas importaciones suman \$ 600 millones entre enero de 2000 y noviembre de 2005. Esta es una clara evidencia de la complementariedad comercial que opera entre los dos países.

3.1. Importación de productos animales y vegetales

La importación de productos agrícolas básicos provenientes de EEUU llegó a 580 mil toneladas en 2004, por un monto de \$ 108,5 millones. Los productos vegetales representaron en ese año el 93% del valor total importado (*Tabla 15*). Estas magnitudes tuvieron una reducción en 2005, como parece ser la tónica general del intercambio comercial entre los dos países.

**Tabla 15 .
Importación de productos animales y vegetales,
2000-2005**

	Animales vivos y productos de animales		Productos vegetales		Total	
	Kilos ¹	US \$ ²	Kilos	US \$	Kilos	US \$
2000	2.563	8.377	318.888	52.112	321.451	60.490
2001	3.595	9.709	297.815	55.380	301.410	65.089
2002	4.583	9.225	488.088	84.628	492.671	93.853
2003	5.404	9.873	391.879	72.936	397.283	82.808
2004	3.432	6.984	577.198	101.522	580.630	108.506
2005*	3.040	9.107	413.528	77.503	416.568	86.609

*Hasta noviembre.

1. Miles de kilos

2. Miles US \$

Fuente: Base de datos de comercio exterior, Banco Central del Ecuador

En 2005, el producto agrícola más importante fue el maíz amarillo, del que se importaron 268 mil TM, equivalentes a \$ 35,12 millones. Las importaciones de trigo de ese año alcanzaron las 139 mil TM, por un valor aproximado de \$ 29 millones. De las 208 partidas arancelarias de productos agrícolas registrados en ese año, el tercer rubro en importancia por su valor fueron las importaciones de uvas frescas, con un volumen de 1.428 TM, con un valor de \$ 2,2 millones.

3.2. Importaciones de productos de las industrias alimentarias y grasas

Los productos de las industrias alimentarias alcanzaron un valor máximo de importaciones en 2002, con \$ 44,9 millones, cifra dos veces más alta que la registrada en el inicio del periodo de análisis. Este tipo de productos no presenta una tendencia definida de crecimiento, aunque en general su nivel es más alto (*Tabla 16*).

En 2005, el principal producto importado en este grupo fue la torta de soya, por un peso de 31,4 miles de TM, equivalentes a \$ 8,3 millones. También fueron importantes las importaciones de sustancias para la preparación de alimentos, por 535 TM y un valor de \$ 3,8 millones; premezclas para alimentos de animales, por 1.804 TM y \$ 3,5 millones; preparaciones compuestas para la elaboración de

bebidas, por 369 TM y \$ 1,5 millones; y chicharrones para la alimentación animal, por 239 TM y \$ 0,95 millones.

Tabla 16.
Importaciones de las industrias alimentarias y grasas, 2000-2005

	Productos de las industrias alimentarias y tabaco		Grasas y aceites animales o vegetales		Total	
	Kilos ¹	US \$ ²	Kilos	US \$	Kilos	US \$
2000	53.321	19.730	3.664	1.997	56.985	21.727
2001	94.550	36.427	9.422	4.079	103.971	40.506
2002	128.420	44.989	644	939	129.063	45.929
2003	36.800	29.146	1.124	1.252	37.924	30.399
2004	12.152	27.050	673	1.191	12.824	28.241
2005*	41.919	35.198	590	1.573	42.510	36.772

*Hasta noviembre.

1. Miles de kilos

2. Miles US \$

Fuente: Base de datos de comercio exterior, Banco Central del Ecuador

En este grupo de productos se importaron 212 partidas arancelarias, por un total de \$ 36,7 millones, lo que evidencia el grado de integración comercial de la industria alimentaria ecuatoriana, pues buena parte de estos productos constituyen insumos para la elaboración de alimentos de consumo humano y animal producidos en el país.

3.3. Importación de productos minerales y químicos

Las actividades productivas ecuatorianas son absolutamente dependientes de la importación de productos químicos. Como se puede apreciar en la *Tabla 17*, a diferencia de lo ocurrido en la importación de otros tipos de productos, la de químicos no presentó un salto pronunciado al año siguiente de la dolarización, sino que su evolución depende de las expectativas de demanda que se generan los industriales ecuatorianos.

En 2005 se importaron 735 sustancias químicas distintas, entre las de mayor demanda el fosfato diamónico, con 56 mil TM, por un valor de \$ 16,7 millones; el dodecibenceno, con 5.198 TM, por \$ 6,3 millones; el cloruro de potasio, con 17 mil TM, por \$ 3,7 millones; y aditivos preparados para cementos y morteros con 522 TM por \$ 3,1 millones.

Tabla 17.
Importaciones de productos minerales y químicos, 2000-2005

	Productos minerales		Productos químicos		Total	
	Kilos ¹	US \$ ²	Kilos	US \$	Kilos	US \$
2000	114.792	37.935	157.124	155.232	271.916	193.167
2001	53.126	21.949	183.551	179.392	236.677	201.341
2002	165.752	53.618	158.075	164.159	323.827	217.776
2003	148.465	52.851	184.374	161.721	332.838	214.573
2004	155.257	65.213	224.536	194.013	379.794	259.226
2005*	82.201	53.204	166.046	177.316	248.247	230.520

*Hasta noviembre.

1. Miles de kilos

2. Miles US \$

Fuente: Base de datos de comercio exterior, Banco Central del Ecuador

La mayoría de importaciones de productos minerales estuvo constituida por derivados de petróleo, que en 2005 equivalieron al 93% de los \$ 53,2 millones importados bajo ese grupo de productos.

3.4. Plásticos, cauchos, pieles y sus manufacturas

Al parecer, la evolución de las importaciones de plásticos y cauchos tendría la misma lógica que la de productos químicos, en cuanto también son insumos de las actividades industriales ecuatorianas. Aunque en estos rubros se aprecia menos estabilidad en volumen (*Tabla 18*).

Tabla 18.
Importaciones de plásticos, cauchos, pieles y sus manufacturas, 2000-2005

	Plásticos y cauchos		Pieles y sus manufacturas	
	Kilos ¹	US \$ ²	Kilos	US \$
2000	44.980	78.257	309	954
2001	45.837	83.330	427	2.191
2002	92.346	90.935	311	2.326
2003	51.770	86.013	274	2.222
2004	83.868	132.247	277	2.456
2005*	69.954	132.863	369	2.531

*Hasta noviembre.

1. Miles de kilos

2. Miles US \$

Fuente: Base de datos de comercio exterior, Banco Central del Ecuador

De su lado, las importaciones de pieles, cueros y sus manufacturas tendría relación más estrecha con la demanda de consumo final. Las diferencias en la calidad de estos productos explicarían su casi triplicación en valor mientras su volumen prácticamente se mantiene.

3.5. Importaciones de madera y celulosa.

Ecuador carece de maderas con la fibra apropiada para producir celulosa, por lo que debe importar todo tipo de materiales de celulosa. Estos se emplean tanto en actividades de exportación (embalajes de banano, flores, camarones, etc.) como en otras enfocadas al consumo interno (imprentas y actividades editoriales). Esto determina un crecimiento parsimonioso pero constante de la importación de pastas de madera (*Tabla 19*), que en 2005 alcanzó las 33 mil TM, por un valor record de \$ 35,5 millones.

Tabla 19.
Importaciones de madera, sus manufacturas,
pastas de madera y material de celulosa
2000-2005

	Madera y sus manufacturas		Pasta de madera y material de celulosa	
	Kilos ¹	US \$ ²	Kilos	US \$
2000	260	673	28.569	25.425
2001	302	915	33.501	27.118
2002	353	948	25.295	21.877
2003	306	959	26.018	23.696
2004	568	1.135	46.742	31.042
2005*	336	826	33.459	35.529

*Hasta noviembre.

1. Miles de kilos

2. Miles US \$

Fuente: Base de datos de comercio exterior, Banco Central del Ecuador

Las importaciones de madera, sus manufacturas y otros materiales de espartería son marginales, aunque en 2004 alcanzaron un valor inusitado de \$ 1,1 millones.

3.6. Importaciones de textiles y calzado

Entre 2000 y 2005 las importaciones de materias textiles, prendas de vestir y confecciones provenientes de EEUU registraron

un descenso de 35,1% en volumen y de 30,4% en valor, sometidas a la presión de la competencia de los productores asiáticos y, específicamente de China, que se dispuso a invadir todos los mercados luego de la finalización del Acuerdo Multifibras el 1 de enero de 2005. Las salvaguardas levantadas en la Unión Europea y en EEUU fueron la consecuencia esperada frente a la amenaza.

Tabla 20.
Importaciones de textiles, confecciones y prendas de vestir, y calzado 2000-2005

	Textiles y sus manufacturas		Calzado	
	Kilos ¹	US \$ ²	Kilos	US \$
2000	28.045	52.240	561	2.987
2001	26.018	48.469	777	4.783
2002	23.418	37.233	1.083	8.290
2003	22.937	41.526	940	7.575
2004	19.498	39.210	580	5.177
2005*	18.190	36.370	593	5.413

*Hasta noviembre.

1. Miles de kilos

2. Miles US \$

Fuente: Base de datos de comercio exterior, Banco Central del Ecuador

Ecuador también ha requerido instaurar salvaguardas, en defensa de su producción interna. A la ventaja de costos de los productos textiles chinos debe añadirse el tráfico ilícito que caracteriza a una parte importante de esas importaciones, con el consiguiente perjuicio para el Fisco y para los empresarios del sector y mano de obra involucrada en esa actividad.

Las importaciones de calzado provenientes de EEUU repuntaron en 2002 y 2003, cuando se introdujeron alrededor de un millar de toneladas en cada año, por valores superiores a los \$ 8,2 millones. Sin embargo, según indican las estadísticas, han regresado al nivel de 2000, aunque a un valor significativamente superior (*Tabla 20*). En estos productos también la competencia asiática es importante, al igual que la incidencia del contrabando.

3.7. Importaciones de productos no metálicos (piedra, cemento, vidrio).

Las importaciones de materiales y artículos de piedra, cemento, materiales de cerámica y vidrio están directamente relacionadas con el nivel de actividad de la industria de la construcción ecuatoriana. Como se puede deducir de la *Tabla 21*, en 2001 ocurrió un importante crecimiento en valor y volumen, pero luego la evolución de estas variables no parece seguir la evolución del nivel de actividad que ha alcanzado en los últimos años la industria de la construcción. De hecho, el volumen importando en 2005 fue inferior al de 2002.

Tabla 21.
Importaciones de productos no metálicos (de piedra, cemento, cerámica y vidrio), 2000-2005

	Kilos ¹	US \$ ²
2000	5.991	7.048
2001	9.439	10.220
2002	8.512	10.717
2003	8.283	9.167
2004	10.187	10.215
2005*	8.435	9.584

*Hasta noviembre.

1. Miles de kilos

2. Miles US \$

Fuente: Base de datos de comercio exterior, Banco Central del Ecuador

Este es otro rubro de negocio en el que, claramente, la economía norteamericana está perdiendo presencia en la economía ecuatoriana.

3.8. Importaciones de productos de metal y sus manufacturas

Al igual que muchos otros bienes y servicios, la importación de metales comunes y de sus manufacturas se mantuvo represada durante los años de 1998-99, debido a la crisis financiera que atravesó el país. Una vez superado ese trágico evento, entre 2000 y 2001 estas importaciones crecieron 53,4% en volumen y 57,3% en valor. En 2002 ocurrió otro incremento importante, esta vez del orden del 151,7% en volumen y del 36,6% en valor, requeridos para la construcción del oleoducto de crudos pesados ejecutada por un consorcio de empresas

petroleras privadas entre 2002 y 2003. Una vez terminado ese proyecto, las importaciones de productos metálicos han retomado el nivel de 2001, aunque a un valor significativamente más elevado (Tabla 22).

Tabla 22.
Importaciones de productos metálicos y sus manufacturas, bisutería, piedras preciosas y monedas, 2000-2005

	Metales comunes y manufacturas		Bisutería de metal, monedas		Total	
	Kilos ¹	US \$ ²	Kilos	US \$	Kilos	US \$
2000	15.260	44.131	80	748	15.339	44.879
2001	23.414	69.415	69	1.018	23.483	70.433
2002	58.934	94.797	56	1.044	58.990	95.841
2003	25.796	66.754	63	1.104	25.859	67.859
2004	21.092	73.721	145	1.971	21.237	75.691
2005*	23.055	75.283	99	1.803	23.154	77.086

*Hasta noviembre.

1. Miles de kilos

2. Miles US \$

Fuente: Base de datos de comercio exterior, Banco Central del Ecuador

En 2005, los productos de metal más importantes por el valor de su importación fueron los tubos sin soldadura de hierro y acero empleados en la industria petrolera, por un peso total de 3.999 TM, correspondientes a \$ 10,5 millones; otras manufacturas de hierro o acero forjadas o estampadas, por un peso de 638 TM por \$ 5,1 millones; productos laminados planos de hierro o acero sin alear de espesor inferior a 3mm, por un peso de 4.755 TM correspondientes a \$ 4,3 millones; y accesorios de tubería por 336 TM, correspondientes a \$ 3,4 millones.

Este grupo de productos comprendió, en 2005, 457 partidas indispensables para todas las ramas de actividad que se realizan en el Ecuador, desde las extractivas (petróleo, minería), hasta las de defensa.

3.9. Importaciones de máquinas y aparatos mecánicos y eléctricos

Las importaciones de máquinas y aparatos mecánicos y eléctricos (que incluye todo tipo de aparatos electrónicos) constituye el rubro más importante de compras externas realizadas por el Ecuador a EEUU. Entre 2000 y 2005 este rubro se incrementó 55,5% en volumen y 140,7% en valor, en una tendencia sostenida que contrasta con

otros rubros de importación (Tabla 23). En 2005, las importaciones de este tipo de bienes, de alto valor agregado que incorporan tecnología de punta, representaron el 51,2% del valor total comprado a EEUU.

Tabla 23.
Importaciones de máquinas y aparatos eléctricos y mecánicos, y material de transporte, 2000-2005

	Máquinas y aparatos mecánicos y eléctricos		Material de transporte		Total	
	Kilos ¹	US \$ ²	Kilos	US \$	Kilos	US \$
2000	31.242	357.440	4.023	34.043	35.264	391.483
2001	53.173	606.079	15.970	89.340	69.144	695.420
2002	58.574	688.028	9.770	76.595	68.344	764.623
2003	53.994	707.717	6.520	55.131	60.514	762.847
2004	54.276	776.508	8.842	70.423	63.118	846.931
2005*	48.596	860.081	6.728	79.965	55.324	940.046

*Hasta noviembre.

1. Miles de kilos

2. Miles US \$

Fuente: Base de datos de comercio exterior, Banco Central del Ecuador

En 2005, las partidas más importantes del grupo fueron las de teléfonos móviles celulares, con un peso de 1.684 TM, correspondientes a \$ 222,9 millones; las de impresoras, unidades de memoria, computadores y sus partes y piezas, por un valor superior a los \$ 140 millones; aparatos emisores o receptores de radiotelefonía y televisión, con un peso de 217 TM y un valor de \$ 16,4 millones; bombas para líquidos, por un peso de 606 TM y un valor de \$ 12,9 millones; discos para sistemas de lectura por rayos láser, por un peso de 40 TM y un valor de \$ 8,9 millones; y máquinas para lavar ropa, por un peso de 2.104 TM y un valor de \$ 8,6 millones.

Las partidas correspondientes a material de transporte tuvieron un repunte en 2001 y 2002, con valores de \$ 89 millones y \$ 76 millones, respectivamente, pero luego han descendido paulatinamente, presionadas por la competencia de productores más eficientes en la rama.

3.10. Importaciones de instrumentos de óptica, medición, musicales.

En 2005, las importaciones de Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía y cinematografía, de medida, control o precisión;

instrumentos y aparatos medico-quirúrgicos; aparatos de relojería; instrumentos musicales; partes y accesorios de estos instrumentos y aparatos alcanzó los \$ 59,3 millones, cifra muy cercana a la alcanzada en 2002. Este tipo de importaciones también está relacionado con los requerimientos de las actividades productivas nacionales, por lo que luego de su recuperación en 2001 y 2002, ha adquirido una trayectoria de crecimiento moderada (*Tabla 24*).

Tabla 24
Importaciones de instrumentos
de óptica, medición,
musicales... ,
2000-2005

	Kilos ¹	US \$ ²
2000	1.310	34.804
2001	2.104	43.012
2002	2.864	60.055
2003	2.529	50.291
2004	2.935	57.138
2005*	2.427	59.366

*Hasta noviembre.

1. Miles de kilos

2. Miles US \$

Fuente: Base de datos de comercio exterior, Banco Central del Ecuador

3.11. Otras importaciones.

El carácter suntuario de las importaciones de armas y de objetos de arte, colección y antigüedades implica una racionalidad distinta de su demanda. Las compras de armas del bienio 2001-2003 no se han sostenido en el tiempo, al punto que en 2005 se registró el volumen menos importante del periodo analizado.

De igual forma, las importaciones de objetos de arte y antigüedades, que en 2001 alcanzaron las 847 TM por un valor de \$ 3,6 millones, en 2005 se redujeron a 58 TM y \$ 200 mil (*Tabla 25*).

Tabla 25.
Importaciones de armas, mercancías y productos diversos,
objetos de arte o colección y antigüedades, 2000-2005

	Armas		Mercancías y productos diversos		Objetos de arte y antigüedades		Total	
	Kilos ¹	US \$ ²	Kilos	US \$	Kilos	US \$	Kilos	US \$
2000	41	1.088	1.903	10.776	609	2.963	2.552	14.828
2001	167	3.250	3.569	20.417	847	3.643	4.583	27.310
2002	96	1.216	4.219	26.184	158	634	4.473	28.034
2003	93	2.730	3.693	23.492	91	178	3.878	26.400
2004	71	1.175	4.140	25.402	99	226	4.311	26.804
2005*	35	1.120	3.742	24.945	58	201	3.835	26.267

*Hasta noviembre.

1. Miles de kilos

2. Miles US \$

Fuente: Base de datos de comercio exterior, Banco Central del Ecuador

Las importaciones de mercancías y productos diversos han tenido, por el contrario, un sostenido incremento, del orden del 96,8% en volumen y del 131,6% en valor, entre 2000 y 2005, impulsadas por la estabilidad cambiaria y por el sostenimiento del poder adquisitivo de los compradores. En 2005, el principal rubro de este grupo de productos fue el de muebles de metal, con 901 TM por un valor de \$ 2,9 millones; artículos para juegos de casino, con 113 TM por un valor de \$ 2,3 millones; juguetes, con 182 TM por un valor de \$ 1,2 millones; y artículos y material para cultura física y gimnasia, con 178 TM por un valor de \$ 1,1 millones.

4. A manera de conclusión

En el periodo reseñado, el comercio bilateral de bienes entre Ecuador y EEUU estuvo sostenido por las exportaciones de petróleo crudo ecuatorianas, lo que ha permitido mantener un saldo comercial positivo que en 2005 llegó a los \$ 2.602 millones (*Tabla 26*).

La dolarización no cambió los resultados del comercio bilateral, aunque sí contribuyó a acelerar la apertura de la economía ecuatoriana con el resto del mundo. Sin embargo, los resultados estadísticos presentados indican que se ha dado un proceso de “reprimarización” de la economía ecuatoriana de exportación (en especial petróleo, flores, productos del mar).

En el otro lado de esta sociedad comercial, las importaciones norteamericanas, si bien han ganado presencia en niveles absolutos, la perdieron con relación al crecimiento del total de las importaciones. La estadística revisada corrobora la fuerte presencia de importaciones de productos agrícolas y refinados de petróleo y la retracción de productos textiles.

EEUU coloca en el mercado ecuatoriano alrededor de 4.000 partidas arancelarias, mientras que Ecuador coloca en el mercado norteamericano alrededor de 1.000 partidas. En el primer caso, la distribución de los bienes correspondientes es mucho más equitativa que en el segundo, en el que se confirma el predominio de bienes de exportación de escaso valor agregado.

Tabla 26.
Comercio bilateral de bienes, Ecuador - EE UU, 2000-2005

	Exportaciones f.o.b.		Importaciones c.i.f.	Saldo		
	Total	Petroleras		Con petróleo	Sin petróleo	
2000	1.802	1.103	698	929	873	-231
2001	1.755	861	894	1.320	435	-426
2002	2.008	981	1.027	1.478	530	-451
2003	2.463	1.284	1.179	1.406	1.057	-227
2004	3.270	2.153	1.117	1.624	1.646	-507
2005*	4.282	3.320	961	1.680	2.602	-718

*Hasta noviembre Fuente:

Base de datos de comercio exterior, Banco Central del Ecuador

Prácticamente todas las ramas de actividad ecuatorianas emplean insumos importados de EEUU, lo que incrementa el grado de importancia de la relación comercial bilateral. Debe, sin embargo, destacarse la presencia mayoritaria de bienes con alto contenido tecnológico (que representan alrededor del 50% de las importaciones totales), lo que destaca la complementariedad de las dos economías.

En consecuencia de lo anotado, parece evidente que las relaciones comerciales entre los dos países tienen fundamentos profundos y enraizados en procesos de intercambio de larga data histórica. Lo que conduce a cuestionar el significado de las negociaciones bilaterales que se realizan desde 1994 bajo la forma de “tratados de libre comercio” (TLC).

Si se los refiere al saldo total del comercio bilateral, vistos en su conjunto, los resultados alcanzados luego de la dolarización parecerían favorecer al Ecuador. La asimilación de la moneda norteamericana en la economía ecuatoriana tiene mucho que ver con esto. Por lo que la trascendencia de un acuerdo como el TLC tendría que ver más con las condiciones generales del intercambio que con la necesidad de impulsar y profundizar el comercio exterior bilateral.

En este sentido, el TLC podría contribuir a modernizar y fortalecer las instituciones articuladas al comercio exterior ecuatoriano, en especial aduanas, puertos, controles ambientales, estándares de calidad, servicios de aseguramiento y transporte, registro y un conjunto significativo de normas administrativas que en la actualidad se mantienen dislocadas y segmentadas, entorpeciendo la eficiencia de los flujos de bienes. Todos estos beneficios procurarían ganancias en competitividad respecto del resto de países con los que Ecuador mantiene relaciones comerciales.

Salvo excepciones significativas (los temas de propiedad intelectual, las normas de comercio de servicios, ciertas normas de origen y el crucial tema de los subsidios), el TLC no sería una amenaza de tipo arancelario. En realidad, la desgravación arancelaria ecuatoriana en el área industrial fue definida en la última década del siglo XX, y los rezagos fueron mantenidos para proteger la economía primaria.

No obstante, la negociación final del TLC no debería descuidar el tratamiento de esas excepciones significativas, en la medida en la que de ellas dependerá el bienestar de segmentos mayoritarios de la población ecuatoriana. Y, con ello, las características y posibilidades reales de desarrollo del país. En cualquier negociación las partes involucradas procuran obtener los mejores beneficios para sus intereses. De los datos analizados parece claro que EEUU requiere con urgencia incrementar sus exportaciones hacia el Ecuador (lo que sería aplicable a la subregión en su conjunto), tanto como lo requieren los países andinos.⁵

Para un país como Ecuador, tal vez el mejor provecho que se podría obtener del TLC sería el acuerdo para alcanzar las disciplinas sociales y económicas que siguen constituyendo los peores fracasos

⁵ Con el acuerdo CAFTA, los industriales y agricultores norteamericanos esperaban incrementar en \$ 2.500 millones por año sus ventas en América Central.

de la reforma estructural truncada al mediar la década final del siglo pasado. Por lo demás, las justificadas amenazas que se perciben en ese acuerdo comercial se minimizarán dependiendo de las condiciones generales de gobernabilidad, imperio de la ley, estabilidad macroeconómica y seguridad jurídica. E, inversamente, las oportunidades que se presenten se maximizarán dependiendo de las mismas condiciones.

Las Inversiones de EEUU en Ecuador

Fander Falconí
FLACSO

1. Introducción

El propósito de este artículo es examinar el desenvolvimiento y las repercusiones de las inversiones de Estados Unidos en Ecuador, con el objeto de generar insumos para la política exterior ecuatoriana. Para ello, se coloca un especial énfasis analítico en los encadenamientos productivos y económicos así como en los impactos sociales y ambientales que generan las inversiones extranjeras, entre las cuales se encuentran las norteamericanas.

EEUU es actualmente la contraparte más importante del Ecuador por su peso geopolítico, por los volúmenes de comercio entre ambos países, por los montos de inversión extranjera directa que canaliza, y por la actual negociación que llevan a cabo los países andinos en el contexto del Tratado de Libre Comercio (TLC)¹.

Este artículo está dividido en cinco secciones. Luego de la introducción, en la segunda parte, se realiza un diagnóstico de la IED y el financiamiento externo con información del desenvolvimiento de esta variable por país de origen. En tercer lugar, se analizan las repercusiones sociales, económicas y ambientales de la escasa diversificación de la IED en el Ecuador. En la cuarta sección, se examina las rentas de la IED, en particular su desenvolvimiento en el sector petrolero. Finalmente, en la quinta, se presentan las conclusiones y ciertos insumos para esbozar de mejor manera una agenda de política exterior con los EEUU.

¹ A la fecha de concluir este artículo, la parte técnica del proceso del TLC se agota y se acerca el momento de las definiciones políticas, lo que abre un conjunto de incertidumbres dada la variedad de posiciones que existen en el país. En este momento, todavía no hay consenso en tres mesas: Derechos de Propiedad Intelectual, Agrícola y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, y además hay muchas críticas respecto a la falta de conocimiento de la sociedad sobre lo que ya se ha negociado. Se prevé que en el primer trimestre de 2006 se cierren las negociaciones.

2. Las fuentes de financiamiento externo y la IED

El Ecuador tiene un saldo negativo en la cuenta corriente de la balanza de pagos. En el 2004, el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos fue de USD -154.7 millones. En tanto, la cuenta de capital y financiera tuvo un superávit de USD 308.8 millones en el mismo año, de acuerdo a datos del Banco Central (2006a).

Aunque en la balanza de pagos las cuentas aparecen en una forma contable secuencial y determinada², para efectos explicativos se puede indicar que las fuentes de financiamiento externo provienen básicamente de la IED de corto y largo plazo, de los montos del endeudamiento externo público y privado y de las remesas de los migrantes que trabajan en el exterior. Junto con las entradas de capital están las salidas de capital, como las ganancias o la renta de la IED que son enviadas fuera del país, pagos de la deuda externa pública y privada por amortizaciones e intereses, la fuga especulativa de capitales.

En la tabla 1³ se puede observar las fuentes de financiamiento externo más significativas registradas en el Ecuador entre el año 1990 y el 2004 (Banco Central, 2006b). Los datos muestran varios elementos interesantes.

Primero, los flujos de la deuda externa pública (desembolsos efectivos menos amortizaciones e intereses) son negativos en el período indicado, esto implica una descapitalización económica, dado que los ingresos son menores a los egresos.

Segundo, la IED es una significativa fuente de financiamiento externo, que ha constituido, en promedio, el 3.4% del PIB (dólares corrientes) entre 1990 y el 2004⁴. La IED, en relación al PIB, tuvo su mayor relevancia en los años 2000-2003 (alcanzó el 6.3% en el año 2001). Del total de la inversión directa registrada en el 2004 (USD 1.160 millones), las mayores transacciones se registran en pasivos frente a inversionistas directos (USD 920 millones), acciones y otras participaciones de capital (USD 145 millones) y utilidades

²La balanza de pagos se compone de la cuenta corriente, la cuenta de capital y la cuenta financiera. La cuenta corriente sintetiza el saldo contable de la balanza de bienes, servicios, rentas y transferencias corrientes, principalmente las remesas de los migrantes.

³ Este documento tiene seis tres tablas que aparecen en el anexo al final. La tabla 1 contiene las fuentes de financiamiento ecuatoriano en el período 1990-2004 en dólares corrientes y en proporción al PIB, en la tabla 2 está la IED por país de origen, en la tabla 3 se presenta la IED por ramas de actividad económica, en la tabla 4 están los contratos de participación petrolera, en la tabla 5 se muestra la extracción de crudo de las empresas privadas, y en la tabla 6 aparece el rendimiento de la inversión petrolera.

⁴ Chile es el mayor receptor de IED en relación al PIB (8.2% en el 2004). Ver CEPAL (2005).

reinvertidas (USD 95 millones). En el primer semestre del 2005, la IED habría llegado a USD 957 millones (Banco Central, 2006a). Esta evolución de la IED en el Ecuador ha ocurrido en un contexto internacional en el cual la contribución de la IED en el financiamiento externo es vital pero pierde peso, aunque en el 2004 hubo un incremento sobre todo en Brasil, México y Chile. Ver recuadro 1.

Tercero, en el período 1990-2004, los Estados Unidos aportaron, en promedio, con el 44% de la IED, tal como se aprecia en la tabla 2. En ese lapso, la participación de las inversiones de los EEUU ha declinado en relación a la IED total, como se puede ver en el gráfico 1, y han ganado influencia países o regiones como Canadá y la Unión Europea. Sin embargo, EEUU sigue siendo el mayor proveedor de inversiones. En el 2004, los EEUU invirtieron USD 309.7 millones, lo que representó el 27% de la IED total y el 1% del PIB.

En cuarto lugar, resulta relevante observar que, en promedio anual entre 1990 y 2004, las remesas de los emigrantes (USD 931 millones por año) son mayores a los flujos de la IED (USD 717 millones por año). Buena parte de las remesas provienen de los EEUU. En efecto, en años recientes, dada la crisis económica muchos ecuatorianos abandonaron el país, principalmente con destino a Europa y Estados Unidos. Esto constituye una de las paradojas de los procesos de globalización y apertura. La globalización implica libre movimiento de bienes, servicios, capitales. No obstante, no sucede con el mercado de trabajo sujeto a severas restricciones migratorias, lo que contradice el *laissez faire*, pilar fundamental de la economía de mercado. Tal como se presenta en el gráfico 2, a partir de 1999 (año de la crisis social y económica del país), las remesas de los emigrantes son mayores a la IED, excepto en el 2003⁵. En el 2004, las remesas estaban valoradas en \$ 1.6 mil millones de dólares, mientras la IED llegó a \$ 1.2 mil millones (Banco Central, 2006b).

⁵ Para "afinar" los cálculos habría que restar los pasivos de la migración: la erosión social por la destrucción familiar, una cultura rentista, pérdida de población económicamente activa calificada, abandono de prácticas agrícolas diferenciadas, etc.

Recuadro 1

La contribución de la IED en el financiamiento externo pierde dinamismo según la CEPAL (2004). Los flujos de inversión extranjera directa (IED) en los países del Norte y en América Latina y el Caribe han experimentado una caída en los últimos años, mientras que crecieron de manera sostenida en China, a pesar de la crisis mundial. Si bien en los años noventa (CEPAL, 2004), los flujos de IED registraron un aumento, sobre todo en la segunda parte del decenio: se incrementaron de un promedio anual de USD 254.300 millones entre 1991 y 1996 a casi USD 1,4 billones en el 2000; no obstante, en el 2001 mostraron una caída que continuó en el 2002, pero que se estabilizó en el 2003. En el 2003 se detuvo el declive en el ámbito mundial de la IED, sin embargo en ALC continuó su caída. Mientras las entradas netas monetarias de IED muestran un descenso, las salidas netas de renta de la IED ascienden, acercándose a las entradas netas de capital.

Si en algún momento las remesas de la inversión extranjera directa sobrepasan a la entrada de capital sería un problema para la Región porque, además de su tradicional inserción en el comercio internacional mediante la exportación de productos primarios, se convertiría en proveedora de capital al Norte. Esto es un escenario posible si América Latina no es exitosa en competir por capital con Asia durante los próximos años.

El informe de la CEPAL (2004) anota que EEUU y España son los principales países inversionistas, y los servicios es el principal sector de destino. Se destaca que hay un fuerte proceso de transnacionalización en América Latina, y hay una presencia relevante de las empresas transnacionales en el sector manufacturero, particularmente automotriz.

En el "Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2004" de la CEPAL (2005) se destaca que la IED muestra una variación de USD 9.300 millones en el 2004 con respecto al año anterior, pero que la diferencia es menor si se excluye la operación de compra de acciones en México del BBVA- Bancomer por parte del BBVA (USD 4.600 millones).

3. Repercusiones de la escasa diversificación de la IED

La inversión extranjera está concentrada en el país. De manera prioritaria, se ha dirigido hacia el sector de minas y canteras en el período 1990-2004, es decir al petróleo dado su alta rentabilidad y al peso que tienen las exportaciones del recurso no renovable en la economía. La inversión en el sector petrolero marca el grueso de la inversión extranjera y empuja al resto de la inversión. La IED petrolera llegó a su clímax entre los años 2001 y 2002, debido a la construcción del oleoducto de crudos pesados, y luego registra un declive. Ver gráfico 3.

Al examinar la IED por ramas de actividad económica, se aprecia que el sector minas y canteras absorbió el 76.6% del total en la época 1990-2004. Ver tabla 3. En promedio, en la etapa examinada, la industria manufacturera representó 7.8%, el comercio 5.1%, los servicios prestados a empresas 4.1%, comunicación 2.6%, transporte, almacenamiento y comunicaciones 2.2%, la agricultura, silvicultura, caza y pesca 1,4% y otros el restante 0.2%. Véase la estructura porcentual por ramas de actividad económica de la IED en el gráfico 4.

Si apenas el 23.4% de la IED se sitúa en el sector no petrolero, resulta evidente que existe un cuello de botella en la inversión. Si bien el sector petrolero es el mayor generador de divisas para el país, más aún en una coyuntura de precios internacionales altos, es capital intensivo, sus encadenamientos productivos y su aportación al empleo son limitados. Igualmente, la explotación petrolera ha provocado impactos ambientales y sociales que no se puede minimizar. Esto lleva a una reflexión: interesa la magnitud de la IED, pero es también importante su cualidad.

En esencia, la teoría convencional sostiene que los países que intervienen en el intercambio internacional, abren sus mercados y atraen capitales resultan beneficiados debido a la especialización comercial. En este sentido, según Frankel (2003), el comercio internacional y la globalización resultan favorables al medio ambiente. El autor sostiene que el incremento del ingreso provoca una expansión en la demanda de calidad ambiental, aumenta el poder del consumidor, establece reglas multilaterales. Indica, además, que hay evidencia empírica de mejora ambiental.

Desde otra perspectiva, los procesos productivos ligados a la exportación experimentan una *mochila ecológica* elevada, como la movilización de tierras y de materia vegetal (Naredo, 1998). Afloran nuevos estudios que no solo examinan al comercio en valor monetario, sino también en sus aspectos físicos (Schutz et al., 2004). Los países ricos importan mucho más toneladas de materiales de las que exportan, lo que implica una entrada neta de materiales. Según un estudio de Giljum y Eisenmenger (2004) que enfoca la economía desde un punto de vista del físico y social, las exportaciones de la Unión Europea en toneladas son 4 veces menores que sus importaciones. En cambio, América Latina exporta 6 veces más toneladas que importa. Esto abona la imagen de que la *desmaterialización*, o la utilización de un menor flujo de materiales y energía por unidad de producto de las economías del Norte, ocurren por una reubicación de la producción intensiva de recursos naturales de los países del Norte hacia el Sur⁶.

De esta manera, un aumento de la expansión económica provoca una carga física que está acompañada de una mayor degradación o agotamiento ambiental. En el caso del Ecuador, si los flujos de IED se dirigen hacia los sectores extractivos que movilizan una gran cantidad de materia y energía y no hacia otras ramas como servicios; y a la vez, si no hay una mayor eficiencia tecnológica o una menor cantidad de energía y materiales por unidad de producción que compense estos efectos, es evidente el impacto ambiental y social. Este es un punto sustancial a considerar en el tratamiento a la inversión extranjera en el país, independiente de su origen.

4. Las rentas de la IED

La Inversión Extranjera Directa (IED) se ha localizado en el sector de explotación de minas y canteras por sus altas tasas internas de retorno. La principal inversión es la norteamericana. La extracción petrolera por parte de las empresas privadas se ha incrementado en los últimos años; en tanto, la inversión estatal ha caído dramáticamente (gráfico 5). La baja de la extracción de la empresa petrolera está asociada a la caída de las inversiones de Petroecuador. En cam-

⁶ La *desmaterialización* se vincula con el principio de que el crecimiento económico, calculado por uno de sus indicadores estándar, el producto interno bruto (PIB) por habitante provoca una menor presión ambiental o uso de los recursos naturales en el tiempo. Para una discusión más exhaustiva: Falconí, 2002.

bio, el incremento de la extracción petrolera privada está vinculado al aumento de las inversiones gracias a una serie creciente de beneficios que las alientan.

Actualmente, hay un debate en el país sobre las ganancias de las empresas petroleras por el alza histórica de los precios de los hidrocarburos. Incluso, se ha planteado la posibilidad de introducir un impuesto a las ganancias extraordinarias de las empresas petroleras. En el 2004, según datos de la Revista Gestión (2005), las empresas privadas explotaron y exploraron 3,35 millones de hectáreas concesionadas mediante 16 contratos de participación, dos de prestación de servicios, y otras alianzas estratégicas y prestación de servicios específicos. Ver tabla 4.

¿A qué se debe que los mayores flujos de la IED se localicen en el sector petrolero? Esto se explica porque las petroleras obtienen altas ganancias gracias a los altos precios del crudo (FLACSO, ILDIS, 2006). En la tabla 5, al aplicar el método sugerido por la Revista Gestión (2005), se estima, por diferencia entre el volumen de exportación de las empresas privadas y la extracción, lo que no exportan las empresas privadas (columna 3), que solo podría destinarse a dos destinos: autoconsumo y pagos de renta al Estado. Entre 2000 y 2004 las empresas privadas no han exportado entre 26% y el 34% de su extracción total (columna 6). Si una porción de estos porcentajes se insume en la misma actividad, y a su vez se imputan los impuestos pagados por las empresas privadas (traducidos a barriles de petróleo, columna 4), se obtiene que las empresas privadas solo han entregado al Estado entre el 27% y el 40% del petróleo extraído de sus concesiones en el período 2000-2004 (columna 7). Por diferencia, la renta petrolera estimada que reciben las empresas petroleras privadas fluctúa entre alrededor el 73% y el 60% (columna 8).

Los contratos vigentes fueron adjudicados o renegociados con precios estimados entre USD 11 y 15. Esto quiere decir que con precios superiores a los USD 40 ó 50, las empresas hacen un gran negocio en desmedro del equilibrio contractual, en este caso en perjuicio del Estado. Esta realidad se refleja en los rendimientos de las inversiones, que -según el economista petrolero Wilson Pastor⁷- en el

⁷Presentación en el Seminario Nacional "Economía, Petróleo y Amazonía", coorganizado por el ILDIS, Fundación Ambiente y Sociedad y FLACSO, realizado los días 15 y 16 de diciembre de 2005 en Quito.

caso de la OXY⁸, considerando el 25% del impuesto a la renta, fluctuarían entre 150% y 190% (tabla 6), cuando a la fecha de la renegociación dicho rendimiento era del 22%. A partir de la lectura de este ejemplo, que se repite con otras petroleras, la renegociación de los contratos estaría justificada (FLACSO, ILDIS, 2006)⁹.

De otro lado, varios estudios revelan los pasivos sociales y ambientales que generan las empresas petroleras. Sobre lo último, se puede aprender del juicio contra la Texaco- Chevron: primero, la posición de los afectados de trasladar el proceso judicial hacia cortes extra territoriales, plantea la problemática de que el valor de las externalidades depende de los derechos de propiedad y de los estándares ambientales y sociales que tienen los distintos países a lo largo del planeta. Hay una asimetría entre los países del Norte y los países del Sur, todo ello sin entrar en aspectos institucionales más complicados como la politización o corrupción de la justicia; segundo, el proceso resulta un caso exitoso de asociación colectiva y solidaria en aras de solicitar una justa compensación a una empresa que provocó daños cuantificables y otros que no se puedan valorar en toda su dimensión: los cuantificables es necesario que merezcan indemnización. Tercero, se sienta un precedente local, que es difícil de dejar de lado, y puede ser un ejemplo para empresas que causen pasivos ambientales en el pasado, presente y futuro. El pasivo ambiental es el conjunto de daños ambientales como la contaminación del agua, del suelo, del aire, el deterioro de los recursos y de los ecosistemas, producidos por una empresa en su funcionamiento normal o por accidentes imprevistos, a lo largo de su historia.

⁸ El conflicto entre la compañía Occidental y el Estado ecuatoriano no debe empañar las relaciones comerciales entre dos países, Ecuador y EEUU. Se trata de un conflicto entre el Estado ecuatoriano y una empresa extranjera privada.

⁹ Pastor recomienda algunos criterios: (1) considerar la duración de las reservas a partir de las tasas de extracción acordadas, que en la mayoría de los casos tienen relaciones muy bajas, por lo tanto no son convenientes para el país; (2) no prorrogar los contratos, sobre todo los que están por terminar; (3) tomar en cuenta las relaciones comunitarias y medioambientales; (4) asegurar una rentabilidad razonable para las partes en función de las variaciones de producción, precios y costos; (5) no negociar caso por caso. Para completar este proceso, con el fin de reconducirlas a una relación contractual equilibrada, Pastor plantea la imposición de un impuesto del 70% a las utilidades extraordinarias, generadas sobre un precio de barril de petróleo superior a los 25 dólares, que equivalen a los 11 o 15 dólares con que se establecieron los términos contractuales vigentes.

5. Conclusiones

Los Estados Unidos es un país estratégico para el Ecuador. De hecho, han contribuido con el 44% del total de la inversión extranjera directa por país de origen en el período 1990- 2004. En el año 2004, la IED norteamericana fue la mayor en relación al total y significó el 1% del PIB.

Ecuador necesita la entrada de flujos de capital para sostener su balanza de pagos y la economía. Esta realidad es más cierta en dolarización, ya que bajo este esquema la oferta monetaria es en gran medida endógena, depende del saldo de la balanza comercial y de la balanza de pagos, más aún si se consideran las remesas de los emigrantes, del flujo neto de divisas por el pago de intereses, transferencias y deuda, de tal forma que se genera una mayor dependencia de los recursos externos.

Sin embargo, se deben redefinir mejor las reglas de entrada de la IED. Se debe aplicar el concepto de seguridad jurídica para todos los actores. A su vez, significa aplicar el criterio de ganancias justas, estabilidad macroeconómica y corresponsabilidad social y ambiental. Esto significa que la inversión debe dimensionarse en forma integral. Involucra aspectos económicos, sociales, ambientales, jurídicos, institucionales y por cierto energéticos, no exclusivamente fiscales. Esta es una clave para la definición de una agenda de política exterior.

Buena parte de la IED, incluyendo la norteamericana, está localizada en el sector petrolero. Como conoce, el petróleo es un recurso no renovable. Dependiendo de la tasa de extracción de petróleo, de las tecnologías que se utilicen, de los nuevos descubrimientos, del rendimiento de campos marginales, del consumo interno, etc., las reservas de petróleo en Ecuador son limitadas. Reconociendo estos límites previsibles, el país no puede adoptar una estrategia sustentada en extraer la mayor cantidad de petróleo. Además, se ha comprobado que extraer más en las actuales condiciones no representa mayores beneficios para la sociedad. Se debe optimizar la extracción petrolera, considerando las condiciones de mercado y los impactos sociales y ambientales. Ecuador podría volverse un país importador de petróleo cuando los precios estén en niveles altos. Estos plazos invitan a la reflexión oportuna, con el fin de preparar las condiciones

para una transición no traumática hacia una economía no petrolera, y en este sentido puede coadyuvar la inversión extranjera y norteamericana. Además, la experiencia demuestra que el petróleo no va a resolver los problemas financieros existente, menos aún en una economía petrolera desligada del aparato productivo.

En este empeño por repensar el tema de la inversión extranjera, aparece con creciente fuerza la necesidad de una moratoria de la actividad petrolera en el sur de la Amazonía ecuatoriana, atada a una suspensión negociada de tramos del servicio de la deuda externa, por ejemplo. Sería imperdonable que se reedite la destrucción ambiental y social experimentada en el norte de la Amazonía. Además, es preciso manejar el petróleo existente como una reserva energética para el futuro, siempre que existan suficientes garantías para no poner en riesgo la principal riqueza de la Amazonía: su biodiversidad cultural y natural.

La variable regional debe incorporarse en esta reflexión. Esto significa que, dada la negociación actual del TLC con los EEUU, debe examinarse las estrategias de atraer IED por parte de Colombia y Perú. Si no se incorpora este elemento el análisis aparece incompleto.

Se requiere profundizar en la determinación de las variables claves que explican la capacidad de competir para atraer IED y sus implicaciones en el desarrollo sostenible en el mediano y largo plazo. Ecuador debe tener una estrategia para atraer IED y concretamente la inversión norteamericana, pues de lo contrario la escasez de capital podría ser un obstáculo para el equilibrio en su balanza de pagos, la estabilidad y la lucha contra la pobreza material, más aún debido a su inserción en el mercado internacional a través de materias primas cuyos precios históricamente tienden a una caída, mientras que por otro lado sus volúmenes de ventas aumentan, la llamada "trampa de la especialización". Además de su dotación de recursos naturales y mano de obra barata, el país debe desarrollar otros factores de competitividad.

Para ello, es fundamental que el país, como nación, despliegue una propuesta de desarrollo. Para Ecuador, la noción de desarrollo sigue siendo esquiva. Es imperioso repensarlo desde su realidad, fundamentalmente en los aspectos vinculados con el desarrollo humano (educación, salud, atención básica) y productivo. La diversificación productiva, la generación de valor de los procesos producti-

vos internos, y la productividad es una cuestión axial para la economía. Sobre la base de una estrategia de desarrollo en el ámbito nacional, se debe buscar la mejor inserción internacional. La entrada de capitales en general, y el ingreso de inversiones norteamericanas en particular, deben examinarse en este contexto.

Bibliografía utilizada

Banco Central del Ecuador (2006a), “Boletín Trimestral de la Balanza de Pagos del Ecuador”. Disponible en: www.bce.fin.ec

- (2006b), “Información Estadística Mensual No. 1847”, Quito.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina (2004) “La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, Informe 2003”. Santiago de Chile: CEPAL.

- (2005), “Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2004”. Santiago de Chile: CEPAL.

Falconí, Fander (2002), “La desmaterialización de la economía”. *Ecuador Debate* No. 55: 121-133. Centro Andino de Acción Popular (CAAP), Quito.

- (2005) “La construcción de una macroeconomía con criterios ecológicos”. En *Asedios a lo imposible. Políticas económicas en construcción*, Quito: Edición FLACSO.

FLACSO, ILDIS (2006), “Informe de Coyuntura”, Quito.

Frankel, Jeffrey (2003), “The Environment and Globalization”. *NBER Working Paper Series*, No.10090. National Bureau of Economic Research, Cambridge.

Giljum, Stefan; Eisenmenger, Nina (2004). “North-South Trade and the Distribution on Environmental Goods and Burdens: A Biophysical Perspective”. *Journal of Environment and Development*, Vol. 13, No. 1: 73-100.

Naredo, José Manuel (1998). "Cuantificando el capital natural. Más allá del valor económico". *Ecología Política*, 16.

Revista Gestión No. 136 (2005), Multiplica, Quito.

Schumacher, E. F. 1973. *Small is beautiful: Economics as if people mattered*. New York: Harper and Row.

Schutz, Helmut, Moll, Stephan, Bringezu, Stefan (2004). "Globalization and the Shifting of Environmental Burden. Material Trade Flows of the European Union". Wuppertal Institute, Alemania.

Gráfico 1



Gráfico 2

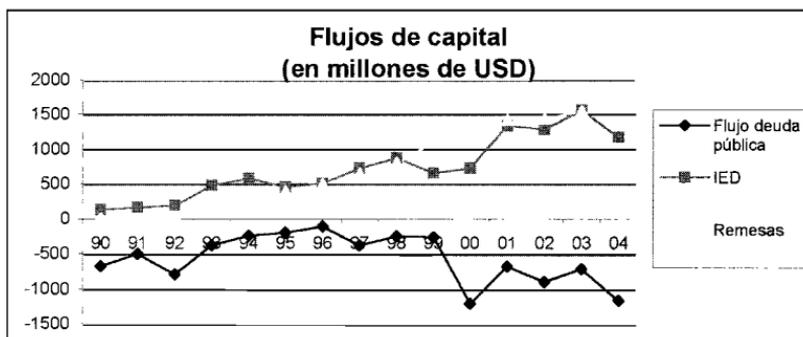


Gráfico 3

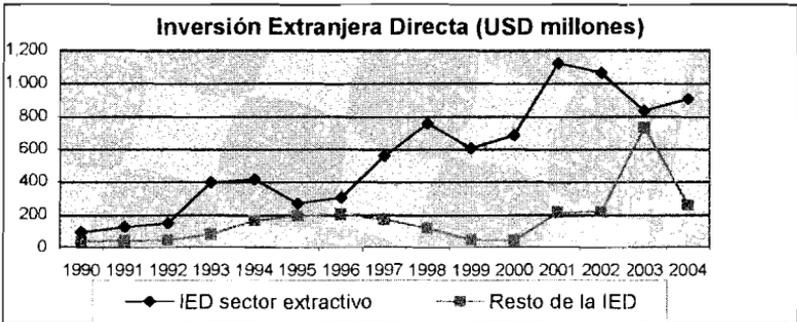


Gráfico 4

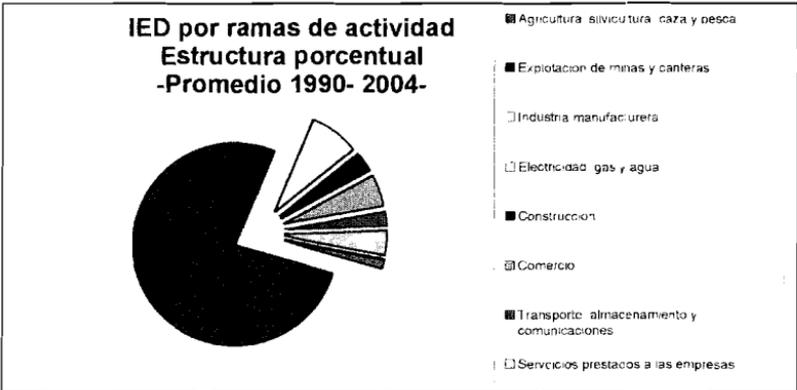


Gráfico 5

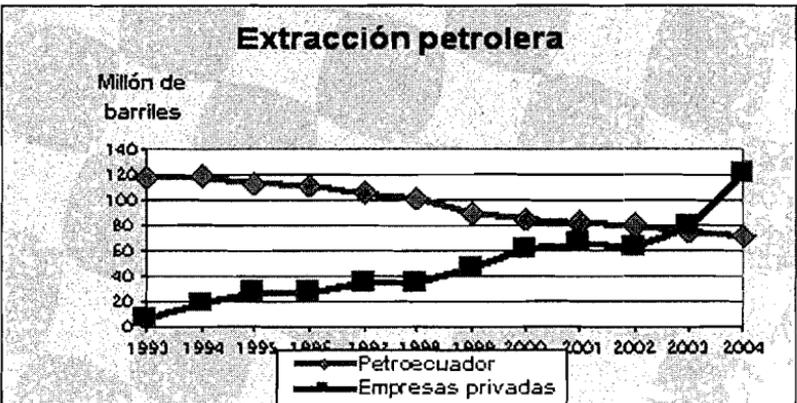


Tabla 1

Ecuador: Fuentes de financiamiento externo ecuatoriano, 1990-2004

Millones de dólares corrientes

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Inversión extranjera directa, IED (1)	126	162	188	474	576	453	500	724	870	648	720	1,330	1,275	1,555	1,160
Renta de la IED (2)				-93	-141	-144	-189	-194	-231	-249	-280	-333	-302	-367	-359
Remesas de los emigrantes (3)				201	273	382	485	644	794	1,084	1,317	1,415	1,432	1,540	1,604
Flujo neto de la deuda externa pública (4)*	-680	-505	-799	-383	-246	-198	-114	-383	-253	-265	-1,208	-681	-901	-722	-1,161
Flujo neto de la deuda externa privada (5)*	-7	-10	70	322	96	542	208	360	358	-942	-579	534	1,477	-258	314
Producto Interno Bruto (PIB) (6)	10,569	11,525	12,430	15,057	18,573	20,196	21,268	23,636	23,255	16,674	15,934	21,024	24,311	27,201	30,282

(*) Desembolsos- pagos neto de la deuda (amortizaciones e intereses).

Fuentes de financiamiento externo

En porcentajes del PIB, en dólares corrientes

(1)/(6)	1.2%	1.4%	1.5%	3.1%	3.1%	2.2%	2.4%	3.1%	3.7%	3.9%	4.5%	6.3%	5.2%	5.7%	3.8%
(2)/(6)	0.0%	0.0%	0.0%	-0.6%	-0.8%	-0.7%	-0.9%	-0.8%	-1.0%	-1.5%	-1.8%	-1.6%	-1.2%	-1.3%	-1.3%
(3)/(6)	0.0%	0.0%	0.0%	1.3%	1.5%	1.9%	2.3%	2.7%	3.4%	6.5%	8.3%	6.7%	5.9%	5.7%	5.9%
(4)/(6)	-6.4%	-4.4%	-6.4%	-2.5%	-1.3%	-1.0%	-0.5%	-1.6%	-1.1%	-1.6%	-7.6%	-3.2%	-3.6%	-2.7%	-4.3%
(5)/(6)	-0.1%	-0.1%	0.6%	2.1%	0.5%	2.7%	1.0%	1.5%	1.5%	-5.6%	-3.6%	2.5%	6.0%	-0.9%	1.2%

FUENTE: Banco Central del Ecuador: Información Estadística Mensual (varios números)

Tabla 2

INVERSION EXTRANJERA POR PAIS DE ORIGEN															
Miles de dólares															
Años: 1990 - 2004															
País / Años	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (1)	2004 (1)
TOTAL	126,179.5	162,248.8	188,240.4	473,725.0	576,326.3	452,460.0	499,653.4	723,935.9	869,973.1	648,415.6	720,027.1	1,329,820.9	1,275,297.4	1,554,737.3	1,160,292.9
AMÉRICA	91,867.7	118,869.4	141,439.5	394,885.2	408,879.8	332,855.5	327,849.7	560,418.5	660,370.5	491,447.6	465,014.0	1,008,783.8	924,449.0	1,219,612.8	906,033.1
ESTADOS UNID	72,218.6	96,870.0	126,806.9	367,572.8	348,037.0	236,273.8	224,014.9	289,883.9	364,963.9	230,219.2	236,284.9	317,038.8	391,899.7	204,326.8	309,706.4
COMUNIDAD A	618.2	849.0	839.8	4,893.7	6,881.8	14,733.1	6,046.7	11,101.5	14,775.2	1,367.8	1,284.0	1,063.0	7,616.9	11,066.8	12,099.6
Colombia	166.7	329.0	449.7	2,998.9	5,574.4	10,337.1	2,907.5	10,542.7	14,671.7	1,073.6	140.4	944.0	5,296.9	7,896.3	4,770.2
Bolivia	-	-	29.7	71.5	-	110.0	20.6	1.1	16.2	0.9	-	0.8	-	-	2.7
Peru	3.5	33.1	3.0	273.6	127.8	88.0	10.5	47.7	8.8	2.9	1,126.5	39.3	327.8	1,022.7	504.7
Venezuela	448.0	487.0	357.4	1,349.7	1,179.6	4,178.0	3,108.1	510.0	79.5	290.4	-	1,992.2	2,083.3	6,821.9	-
RESTO DE AME	19,071.0	21,440.4	14,792.8	22,718.7	52,060.8	82,886.7	97,888.1	249,430.4	281,531.4	259,860.7	231,445.2	691,652.0	524,932.5	1,004,030.0	584,228.3
Antillas Holan	33.1	38.4	-	61.7	37.8	39.0	23.5	13.4	1,557.5	6.9	9.8	181.1	-	748.0	-
Argentina	-	108.2	210.6	183.4	3,894.8	4,617.5	14,137.2	30,649.1	27,922.9	87,834.8	24,884.3	63,697.5	58,232.1	20,721.4	24,759.6
Bahamas	730.5	3,318.7	4,201.9	694.4	-	-	7,352.7	6,219.9	4,789.4	3,148.1	20.9	31,074.0	20,945.8	9,673.1	-
Bermudas	2,853.5	958.4	1,336.6	1,573.1	3,198.3	35.0	4,248.1	6.5	20.2	2.5	2,900.0	-	103.9	-	-
Brasil	5,101.5	9,238.6	1,181.0	6,655.0	6,541.5	27,791.0	8,785.3	6,413.8	5,980.9	13,961.3	10,862.7	7.5	1,495.2	34,295.7	29,762.7
Canadá	3,175.1	1,839.1	582.8	1,519.2	1,515.0	199.4	12,682.1	108,511.3	207,363.5	133,248.3	170,775.9	429,799.8	352,321.3	328,339.4	303,268.2
Chile	4.7	12.5	37.4	918.4	10,654.2	16,763.3	11,236.4	14,295.9	13,060.1	7,040.6	7,349.3	21,831.0	20,133.3	1,869.8	57,540.6
Islas Virgenes	1,740.0	626.7	-	917.6	388.5	1,015.0	2,590.6	28,080.0	218.2	1,060.4	3,153.7	3,575.9	21,942.1	47,231.7	56,181.4
Islas Caiman	199.8	2,008.8	-	990.6	7,371.8	1,047.7	6,867.8	9,380.2	1,016.0	-	5.3	67,348.6	8,488.4	457,442.7	39,316.8
México	-	77.8	8.3	751.8	2,030.0	2,065.0	7,036.0	24,205.5	195.2	23.3	2.3	12.6	51.5	5,425.9	56.4
Panamá	4,754.2	3,078.5	5,363.7	13,176.9	15,403.5	27,780.7	22,064.2	18,304.9	18,825.5	13,785.5	11,475.6	73,784.0	44,057.4	84,352.9	61,528.6
Uruguay	422.0	103.6	838.6	331.8	25.9	3.3	200.0	331.8	9.5	2.3	326.6	3,582.1	960.8	778.2	-
Otros países	56.7	31.2	30.9	1,177.0	1,019.8	1,439.8	865.2	7,747.8	271.0	39.6	2.9	15.4	3,844.5	1,666.0	805.5
EUROPA	28,271.7	40,179.3	45,660.8	76,468.0	87,873.2	73,861.0	129,123.6	93,067.9	137,288.8	89,997.5	171,804.9	235,231.4	269,339.5	284,077.3	189,469.4
Alemania	1,216.3	3,156.7	925.6	13,678.6	17,770.5	12,906.4	12,955.2	10,011.0	7,981.2	5,421.9	14,356.4	30,485.1	14,356.4	30,485.1	20,815.5
Bélgica y Lux	1.2	6.3	2,099.4	1.0	7.7	3.0	0.9	0.0	1,122.3	0.2	1,608.9	7,022.7	9,125.2	700.7	274.7
Dinamarca	517.7	-	-	-	-	8.2	-	7.8	-	0.3	-	44.7	0.3	-	2.5
España	299.2	557.0	917.4	1,134.2	42,841.7	9,691.0	16,467.5	26,232.4	746.4	58.3	85,733.5	85,369.6	87,427.1	49,853.7	48,906.8
Franca	13,699.7	8,044.8	9,287.5	18,483.3	7,567.8	8,000.1	6,684.8	7,139.9	3,675.9	22.4	53.9	12.1	1,127.0	63,302.7	43,899.4
Holanda	31.9	2,926.1	5,020.1	1,623.1	8,246.6	37,088.6	9,559.2	17,730.9	9,444.1	11,272.6	10,613.4	5,358.8	1,897.7	10,949.7	5,540.7
Inglaterra	2,341.4	19,845.1	17,514.7	32,055.3	323.1	2,170.8	48,143.6	1,322.9	22,578.3	4,137.0	1,635.3	10,072.7	32,960.1	14,543.9	3,366.0
Italia	332.2	25.0	238.5	559.4	6,505.3	2,457.8	1,127.5	10,204.1	85,564.5	64,139.5	66,803.2	87,173.5	109,112.2	54,093.2	48,861.4
Liechtenstein	3,026.0	35.4	2,923.4	1,245.0	636.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Suecia	99.3	1,696.8	99.8	3.1	11.6	165.0	19,202.5	279.3	-	1,063.9	8.2	2.1	1,849.1	12.0	1.3
Suiza	6,732.9	3,565.6	6,626.0	7,638.0	2,764.9	1,173.0	10,322.7	13,098.3	2,009.9	1,305.5	2.5	3,946.1	5,290.9	53,240.5	7,108.8
Otros países	63.9	286.1	228.1	47.7	996.8	305.0	649.1	2,125.9	2,126.6	16.2	23.9	5,788.6	8,725.0	8,605.9	10,682.4
JAPON	1,070.9	214.5	996.7	282.4	3.2	3,114.4	5,951.6	1,513.7	3,803.0	405.2	541.9	3,742.8	3,779.5	3,872.7	538.2
OTROS PAISES	4,929.1	2,994.9	153.3	1,986.5	81,670.4	42,491.1	36,628.5	78,938.5	68,510.7	66,565.3	79,666.2	81,093.0	77,729.4	47,374.7	64,262.2

FUENTE: Superintendencia de Compañías - Dirección Nacional de Hidrocarburos - PETROECUADOR - compañías petroleras e inversión directa
ELABORACION: Banco Central Del Ecuador - Balanza de Pagos

*. Cifras sujetas a revisión

Tabla 3

INVERSION EXTRANJERA POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA

Miles de dólares

Años: 1990 - 2004

Rama de actividad	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (1)	2004 (1)
TOTAL	126.179,6	162.248,8	188.240,4	473.726,0	676.320,3	452.460,0	496.053,4	723.936,9	869.873,1	646.416,6	726.027,1	1.329.020,9	1.276.297,4	1.664.797,3	1.190.292,9
Agricultura, sylvicult	3.007,1	2.316,4	1.261,1	9.361,6	3.562,6	4.476,0	-4.803,0	6.513,1	15.022,6	1.961,0	1.323,6	19.703,6	14.952,7	46.389,0	41.241,3
Explotación de min	89.939,7	124.023,4	145.943,6	395.344,7	412.465,8	263.880,5	302.037,3	565.268,6	753.555,0	602.920,0	680.444,2	1.119.943,5	1.062.614,4	828.050,7	903.076,3
Industria manufact	25.544,0	21.438,3	22.129,3	51.772,6	134.520,1	18.350,0	23.577,0	45.016,2	30.187,9	8.063,1	9.577,3	59.146,8	56.525,6	70.992,7	36.891,9
Electricidad, gas y	0,0	1.740,6	0,0	0,0	43,6	89,0	38,0	1,1	159,2	1,1	0,2	1.719,1	281,4	6.045,9	
Construcción	365,3	308,4	115,8	178,2	653,8	119,0	3.550,0	2.040,9	10.128,6	139,0	7,8	55.260,0	5.555,4	441.684,3	30.964,1
Comercio	4.779,0	7.534,8	6.271,5	6.948,1	9.837,0	85.610,0	105.961,0	10.217,8	16.479,4	7.894,2	13.020,8	54.032,7	45.399,1	50.381,5	48.705,0
Transporte, almacen	405,4	461,9	1.676,4	1.529,0	3.739,2	24.640,0	34.454,7	72.101,9	159,7	1.580,5	10.834,4	22.080,7	24.815,4	52.218,9	
Servicios prestado	1.976,4	4.229,9	10.848,0	8.400,6	10.721,2	55.124,5	25.362,4	32.147,9	43.089,5	25.916,1	15.262,2	11.737,2	63.039,0	88.239,7	39.661,3
Servicios comunale	195,2	75,1	1,8	90,2	263,0	180,0	170,0	628,3	341,1	30,7	215,2	162,7	3.441,4	903,5	469,1
	0,7	0,6	0,8	0,8	0,7	0,6	0,6	0,8	0,9	0,6	0,9	0,8	0,8	0,5	0,8

FUENTE: Superintendencia de Compañías, Dirección Nacional de Hidrocarburos, PETROEQUADOR, compañías petroleras, Superintendencia de Bancos e Inversión directa

ELABORACIÓN: Banco Central del Ecuador, Balanza de Pagos

1) Cifras sujetas a revisión

Tabla 4
Contratos de participación

Compañía	Campo/ bloque	Tipo	Vigencia	Duración	Accionistas	Porcentaje
CNPC Int.	11	Part.	2/17/95	2015(p)	Internacional	
Vintage	29	Part.	3/16/95	Terminado	Triton Ecuador Inc.	
Tripetrol	28	Part.	4/6/95	Caducidad	Tripetrol Holdings Inc.	
Perenco	21	Part.	4/19/95	2015(p)	Perenco - Burlington - PEI	45-37,5-17,5
City Oriente	27	Part.	4/28/95	2015(p)	City	
AFC Ecuador	Tarapoa	Part. (m)	8/1/95	2015 (p)	AFC Ecuador l.td.	
Ecuador TLC	18	Part.	1/10/96	2016(p)	Ecuador TLC - Cayman Petromanabi	70-18-12
EDC	3	Part.	7/15/96	2021	EDC Ecuador	
CGC	23	Part.	8/9/96	2016(p)	CGC - Burlington	50-50
Petrobras	31	Part.	8/9/96	2016(p)	Petrobras	
Repsol - YPF	16	Part. (m)	12/30/96	2012(p)	Repsol - OPI - China - Murphy - Canam	35-31-14-10-10
Canada Grande	1	Part.	1/22/97	2012	Canada - Tripetrol	50-50
Burlington	24	Part.	5/27/98	2018 (p)	Burlington Perenco	50-50
Occidental	15	Part. (m)	6/2/99	2012	Occidental	
EnCan Ecuador	14	Part. (m)	6/4/99	2012 (p)	Encana - Repsol YPF	75-25
Perezco	7	Part. (m)	3/31/00	2016(p)	Perezco - Burlington - PEI	45-30-25
EnCan Ecuador	17	Part. (m)	4/7/00	2018 (p)	Encana Overseas P & J	70-30

FUENTE: Dirección Nacional de Hidrocarburos.

Tabla 5
 Extracción de crudo de las empresas privadas
 -Miles de barriles por año-

	Extracción (1)	Exportación (2)	Diferencia Extracción Exportación (3)	Impuestos pagados por empresas privadas (4)	Suma diferencia extracción- exportación y pago de impuestos (5)	% de la Extracción que recibe el Estado (diferencia extracción y exportación) (6)	% de la Extracción que recibe el Estado (suma de la diferencia y pago de impuestos) (7)	% Renta petrolera que reciben las empresas privadas (8)
2000	58.495	43.112	15.383	485	15.868	26,3%	27,1%	72,9%
2001	65.817	42.529	23.288	3.073	26.361	35,4%	40,1%	59,9%
2002	62.498	40.535	21.963	2.341	24.304	35,1%	38,9%	61,1%
2003	77.983	49.404	28.579	2.308	30.887	36,6%	39,6%	60,4%
2004	120.368	78.989	41.379	4.382	45.761	34,4%	38,0%	62,0%

FUENTE: Gestión No. 136, Petroecuador y BCE.

Tabla 6
Estimación del rendimiento de la inversión petrolera

	Tasa interna de retorno (TIR)	
	A la fecha renegociación	A enero de 2004
EMPRESA	CON 25% IMPUESTO A LA RENTA	CON 25% IMPUESTO A LA RENTA
OCCIDENTAL	22%	150% - 190%
PERENCO	15%	120% - 150%
REPSOL	11%	25% - 50%
ENCANA	13%	20% -25%

FUENTE: FLACSO, ILDIS (2006), en base a los cálculos realizados por el economista Wilson Pástor.

**Comentario a la ponencia:
Las Inversiones de EEUU en
Ecuador**

Eduardo Cabezas Molina

Presidente del Directorio del Banco
Central del Ecuador

Parecen claros y coincidentes los criterios expuestos por el expositor Eco. Fander Falconí que ameritan algunos comentarios:

Hay una caída de la inversión estadounidense mientras aumenta la de Canadá, Panamá e Italia, como inversión directa extranjera.

Las remesas de los migrantes tienen un especial significación en la economía, pero ese ahorro no se ha transformado en inversión sino en consumo. Hay que ver como se hace en el futuro, mediante la generación de pequeñas inversiones para preservar el ahorro de los ecuatorianos en el exterior.

El Banco Central del Ecuador ha generado un producto orientado al servicio de los ecuatorianos fuera del país para que las transferencias de las remesas se hagan a un menor costo desde España mediante la firma de un Convenio con la "Caixa"

Problema de la deuda hace que, en términos netos, hay una salida de capitales al pagar el servicio de la deuda externa, o sea que los ingresos son menores que los egresos.

Una política Exterior en el largo plazo no es práctica para 15 o 20 años por cuanto el panorama internacional es cambiante y dinámico, y podría convertirse en un mecanismo estático sino tiene la suficiente flexibilidad, por cuanto las políticas externas están vinculadas con las propuestas que hacen los gobiernos extranjeros. Es así que en el caso de los Estados Unidos de América, en muchos casos asigna un mejor relacionamiento con América Latina y en otros no.

Requerimos nuevos esfuerzos productivos para ser competitivos y coherentes con la apertura de mercado, lo cual demanda políticas externas claras y definidas del gobierno.

El diplomático debe promover IDE, para paliar la carencia de capitales domésticos y de convertirse en un promotor de corrientes de comercio y manejar un programa de inversiones que atraiga la inversión directa extranjera (IDE)

Es indispensable desarrollar inversión productiva; tanto como las inversiones en educación y capacitación de mano de obra, transferencia tecnológica, etc,

Se deben exonerar de trámites burocráticos improductivos y de un limitado alcance, sin criterios peor con un adecuado análisis de las relaciones bilaterales y vinculantes con los objetivos internacionales los mismos que están consagrados en la Constitución Política. El Ecuador debe ser el mismo bilateralmente como multilateralmente, para lo cual requiere una coherencia en su política internacional más que con planes que no ha merecido ninguna concertación nacional, lo cual constituirá un buen ejercicio académico y poco productivo.

Políticas de Ecuador y Estados Unidos en Propiedad Intelectual

Santiago Bustamante
Tobar y Bustamante Abogados

La Propiedad intelectual y el TLC

El tema de las políticas en Propiedad Intelectual entre Ecuador y los Estados Unidos de Norteamérica (USA) es amplio y constituye uno de los campos más importantes de negociación del Tratado de Libre Comercio que se negocia entre los dos países.

El artículo 30 inciso tercero de la Constitución Política del Ecuador reconoce y garantiza la Propiedad Intelectual, en los términos previstos en la ley y de conformidad con los convenios y tratados vigentes.

Constitución Política del Ecuador:

Capítulo 4

De los derechos económicos, sociales y culturales

Sección Primera De la Propiedad

Art. 30.- La propiedad, en cualquiera de sus formas y mientras cumpla su función social, constituye un derecho que el Estado reconocerá y garantizará para la organización de la economía.

Deberá procurar el incremento y la redistribución del ingreso, y permitir el acceso de la población a los beneficios de la riqueza y el desarrollo.

Se reconocerá y garantizará la propiedad intelectual, en los términos previstos en la ley y de conformidad con los convenios y tratados vigentes.

La Ley de Propiedad Intelectual, publicada en el Registro

Oficial de 19 de Mayo de 1998, crea el Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual con autonomía administrativa, económica, financiera y operativa.

Entre las normas de aplicación internacional debemos resaltar especialmente el Convenio de Berna para la protección de obras literarias y artísticas, la Convención de Roma sobre la protección de los artistas, intérpretes o ejecutantes, los productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión, la Convención de París, la Convención Universal sobre Derechos de Autor, el Régimen Común sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos contenido en la Decisión 351 del Acuerdo de Cartagena, el Régimen Común sobre Propiedad Industrial contenido en la Decisión 486 de la CAN, el Convenio de la Unión para la Protección de Obtención de Vegetales.

La propiedad intelectual comprende el derecho de autor y los derechos conexos, las obtenciones vegetales y la propiedad industrial (marcas de fábrica, de comercio, de servicios y los lemas comerciales), conforma consta de las disposiciones del artículo 1, de la Ley de Propiedad Intelectual.

“Art. 1.- El Estado reconoce, regula y garantiza la propiedad intelectual adquirida de conformidad con la Ley, las Decisiones de la Comisión de la Comunidad Andina y los Convenios Internacionales vigentes en el Ecuador.

La propiedad intelectual comprende:

1. Los derechos de autor y derechos conexos;
2. La propiedad industrial, que abarca, entre otros elementos los siguientes:
 - a) Las invenciones;
 - b) Los dibujos y modelos industriales;
 - c) Los esquemas de trazado (topografías) de circuitos integrados;
 - d) La información no divulgada y los secretos comerciales e industriales;
 - e) Las marcas de fábrica, de comercio, de servicios y los lemas comerciales;
 - f) Las apariencias distintivas de los negocios y establecimientos de comercio;
 - g) Los nombres comerciales;
 - h) Las indicaciones geográficas; e,

- i) Cualquier otra creación intelectual que se destine a un uso agrícola, industrial o comercial.”

Con el fin de entender mejor el fundamento jurídico en que se basan las negociaciones, considero importante señalar otras áreas del marco jurídico en el que se sustenta la Propiedad Intelectual en el Ecuador.

Además de la Constitución de la República está el Acuerdo sobre los Aspectos de Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), en virtud de la adhesión del Ecuador a la Organización Mundial del Comercio (OMC).

SITUACIÓN ACTUAL: El debate sobre las relaciones bilaterales entre Ecuador y USA ha sido durante los últimos meses extremadamente importante sea por su trascendencia histórica, sea por el giro que Latinoamérica ha dado en la toma de sus decisiones políticas y también por el futuro que al Ecuador le depara el mantener o no como socio estratégico comercial y financiero al país del Norte.

El Perú ha dado ya un paso importante en sus negociaciones con Estados Unidos y es necesario tomar en cuenta lo negociado por esas partes, ya que dicho Acuerdo servirá de base para el TLC que eventualmente firme nuestro país.

Revisemos entonces, los temas de propiedad intelectual más sensibles en las negociaciones del TLC con Estados Unidos:

1.- Patentes de Invención.

Uno de los puntos más importantes de las reuniones del TLC y objeto de negociación es lo concerniente a las patentes de invención y de manera especial respecto de éstas a lo que al campo farmacéutico se refiere.

Con el fin de entender mejor este tema es importante considerar lo que establece nuestra ley de Propiedad Intelectual no sin antes indicar que el mismo tratamiento se da a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.

1.1.- Plazo de protección de las patentes.

Respecto al período de protección de las patentes en Ecuador, el Art. 146 de nuestra Ley de Propiedad Intelectual establece:

Art. 146.- La patente tendrá un plazo de duración de **veinte años, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud.**

Según algunas notas de prensa, la razón por la que los Estados Unidos buscan una extensión de la protección de la propiedad intelectual es porque están a punto de expirar patentes de algunos medicamentos.

Es importante señalar que una vez presentada una solicitud de patente, sea en el campo farmacéutico o en cualquier campo de la industria, por cualquier persona natural o jurídica de cualquier nacionalidad, el procedimiento al cual debe someterse la solicitud de patente es el mismo. Ahora bien, luego de presentada la solicitud de patente, el Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual se demora aproximadamente 5 años en el proceso de estudio y concesión de la misma. Una vez concedido la misma y en lo que a patentes de productos o procedimientos farmacéuticos se refiere, los titulares de las patentes emplean aproximadamente 5 años para realizar estudios de prueba respecto de la eficacia del producto o procedimiento. Con posterioridad se obtiene el permiso de venta de producto o procedimiento.

En virtud de lo antes indicado, los derechos que confiere a su titular la patente y que están establecidos en el Art. 149 de nuestra ley los puede ejercer efectivamente no por un plazo de 20 años sino por un período menor que podría ser entre 12 y 10 años aproximadamente. Por tal motivo, aquellas opiniones respecto del exceso de lucro que puede tener un titular de una patente deben tener en consideración lo que sucede en la práctica entendiéndose lo que establece la ley en su procedimiento y en las garantías que otorga los titulares de patentes.

Es importante tener en consideración lo establecido en los Arts. 149 y 150 de nuestra Ley, que señalan:

Art. 149.- La patente confiere a su titular el derecho a explotar en forma exclusiva la invención e impedir que terceras personas realicen sin su consentimiento cualquiera de los siguientes actos:

- a) Fabricar el producto patentado;
- b) Ofrecer en venta, vender o usar el producto patentado, o importado o almacenarlo para alguno de estos fines;
- c) Emplear el procedimiento patentado;
- d) Ejecutar cualquiera de los actos indicados en los literales a) y

- b) respecto a un producto obtenido directamente mediante el procedimiento patentado;
- e) Entregar u ofrecer medios para poner en práctica la invención patentada; y,
- f) Cualquier otro acto o hecho que tienda a poner a disposición del público todo o parte de la invención patentada o sus defectos.

Art. 150.- El titular de una patente no podrá ejercer el derecho prescrito en el artículo anterior, en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Cuando el uso tenga lugar en el ámbito privado y a la escala no comercial;
- b) Cuando el uso tenga lugar con fines no lucrativos, a nivel exclusivamente experimental, académico o científico; o,
- c) Cuando se trate de la importación del producto patentado que hubiere sido puesto en el comercio en cualquier país, con el consentimiento del titular de una licenciatura o de cualquiera otra persona autorizada para ello.

Frente a este escenario, la ley prevé también el de Régimen de Licencias Obligatorias. El Ecuador mantiene que se debe exigir a los titulares extranjeros de patentes farmacéuticas conceder licencias obligatorias a empresas nacionales para la producción de medicinas localmente. Efectivamente, nuestra ley contempla que previa declaratoria del Presidente de la República, y por razones de interés público, de emergencia o de seguridad nacional, el Estado podrá someter la patente a licencia obligatoria, sin perjuicio de que el titular de la patente sea remunerado conforme lo dispone la ley.

Cabe anotar que el Régimen de Licencias Obligatorias es una figura jurídica que ha estado vigente en el mundo internacional desde hace muchísimos años y que muy pocos son los casos en América Latina donde se haya otorgado una licencia obligatoria bajo las premisas antes indicadas, peor aún, si el Régimen de Licencias Obligatorias se quiere imponer más allá de las razones expuestas. No se puede olvidar y la ley prevé que de darse una licencia obligatoria, el licenciataria, es decir, una empresa local, entre otras obligaciones deberá reconocer en beneficio del titular de la patente las regalías por

la explotación no exclusiva de la patente, en los mismos términos comerciales que hubieran correspondido en el caso de una licencia voluntaria.

Para exigir lo indicado anteriormente, es evidente que el Ecuador tiene que hacer un examen de conciencia para saber si está en las condiciones para poder cumplir sea a través de la empresa privada o del Estado los requerimientos establecidos por la ley, cuyo sistema tiene aceptación internacional en lo que se refiere sobre todo a la compensación económica para el titular de la patente.

Es evidente que si nuestra realidad nacional fuera otra, en virtud de haber trabajado los ecuatorianos para beneficio de nosotros mismos en desarrollar mentes de gran capacidad técnica en un número mucho mayor al que actualmente contamos, la tecnología externa vendría sin necesidad de pedírsela y sería como lo es efectivamente en otros países, un gran factor de generación de empleo. La realidad cae por su propio peso, el Ecuador no ha invertido como debía haberlo hecho en el propio Ecuador; es decir, en los ecuatorianos.

1.2.- Objeto de la patentabilidad.

Otro de los objetivos de Estados Unidos es lograr que sean susceptibles de patentabilidad algunos productos que hoy no lo son. Tal es el caso de los métodos terapéuticos y nuevos usos de viejos medicamentos.

El Perú ha señalado que realizará “esfuerzos razonables” para otorgar patentes a plantas, lo cual está también expresamente excluido de patentabilidad en la legislación ecuatoriana y comunitaria andina.

Nuestra Ley de Propiedad Intelectual claramente excluye de patentabilidad los métodos terapéuticos:

“Art. 126.- Se excluye de la patentabilidad expresamente:

- b) **Los métodos de diagnóstico, terapéuticos y quirúrgicos** para el tratamiento de personas o animales; y,
- c) **Las plantas y las razas animales**, así como los procedimientos esencialmente biológicos para obtenciones de plantas o animales.

Para efectos de lo establecido en el literal a), se consideran contrarias a la moral y, por lo tanto, no son patentables:

- a) Los procedimientos de clonación de seres humanos;
- b) El cuerpo humano y su identidad genética;
- c) La utilización de embriones humanos con fines industriales o comerciales; y,
- d) Los procedimientos para la modificación de la identidad genética de animales cuando les causen sufrimiento sin que se obtenga ningún beneficio médico sustancial para el ser humano o los animales”.

El Ecuador ha excluido expresamente de patentabilidad determinados objetos o servicios de acuerdo a lo establecido en el Art. 27 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC), que en su numeral 3 establece:

“3. Los Miembros podrán excluir asimismo de la patentabilidad: **a) los métodos de diagnóstico, terapéuticos y quirúrgicos para el tratamiento de personas o animales; b) las plantas** y los animales excepto los microorganismos, y los procedimientos esencialmente biológicos para la producción de plantas o animales, que no sean procedimientos no biológicos o microbiológicos. Sin embargo, los Miembros otorgarán protección a todas las obtenciones vegetales mediante patentes, mediante un sistema eficaz sui generis o mediante una combinación de aquéllas y éste. Las disposiciones del presente apartado serán objeto de examen cuatro años después de la entrada en vigor del Acuerdo de la OMC”.

1.3.- La aplicación industrial.

Los requisitos fundamentales de patentabilidad en nuestro país son: que la invención sea nueva, tenga nivel inventivo y sea susceptible de aplicación industrial.

Sección I

De los requisitos de patentabilidad

Art. 121.- Se otorgará patente para toda invención, sea de productos o de procedimientos, en todos los campos de la tecnología,

siempre que sea nueva, tenga nivel inventivo y sea susceptible de aplicación industrial.

La definición de “aplicación industrial” viene recogida en el Art. 124 de la Ley de Propiedad Intelectual:

Art. 124.- Se considerará que una invención es susceptible de aplicación industrial cuando su objeto puede ser producido o utilizado en cualquier actividad productiva, incluido los servicios.

Tomando en cuenta la definición de “aplicación industrial” que recoge nuestra LPI, preocupa que el Perú haya aceptado en su TLC con EEUU la sustitución del criterio de “aplicación industrial” que en los países andinos se refiere a la posibilidad de que la innovación sea repetible por una industria, por el de utilidad “específica, sustancial y creíble”, que en criterio de algunos da camino para patentar usos. Esto podría facilitar el patentamiento de desarrollos biotecnológicos en nuestro país. En definitiva, se está tratando de hacer más laxos los requisitos de patentabilidad en contra de lo que dispone el ordenamiento jurídico nacional y comunitario. La conveniencia o no de estas transformaciones jurídicas deben ser estudiadas y discutidas por las partes.

2.- Conclusión.

Preguntémonos cuánto hemos invertido en investigación y desarrollo en la última década. Preguntémonos si las condiciones básicas de cualquier tratado de libre comercio no nos serán impuestas en la mesa de negociaciones por cualquier país con el que negociemos un TLC, prescindiendo o no de los USA.

Otro Aspecto digno de tomarse en cuenta ante la presión que queremos ejercer para que se contrate con empresas locales, es lo relacionado a la seguridad jurídica que brinda el Ecuador, sea a los mismos ecuatorianos y también a los extranjeros. Pretender obligar a una empresa extranjera de cualquier procedencia, a contratar en el Ecuador cuando estamos conscientes de la debilidad de nuestro sistema jurídico, puede ser simplemente ilusorio.

La alternativa de nuestro país es la de buscar nuevos socios que quieran comerciar con el Ecuador y prepararnos para el gran desafío que conlleva un mundo globalizado y que requiere un desarrollo local que sea atractivo para propios y extraños.

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

Alberto Wray

Una vez que la controversia se entabla formalmente ante un juez, no resta sino buscar la mejor defensa posible. Por eso, en términos de diseño de políticas públicas habría más bien que tratar de identificar cuáles son las medidas adecuadas para impedir que las controversias surjan, disminuir su número y evitar, en último término, que lleguen a convertirse en juicio, cualquiera que sea la naturaleza del juez o tribunal que deba decidir las.

Para contribuir a ello, intentaré examinar, por una parte, el marco jurídico en el cual las controversias entre empresas de Estados Unidos y el Estado o ciudadanos ecuatorianos se desenvuelven y, por otra, las características de las controversias existentes, a fin de identificar algunos de los factores que han contribuido a generarlas.

Hay casos en los cuales los puntos de vista y los intereses de las partes son realmente irreconciliables y el juicio resulta inevitable. Pero cuando los índices muestran un grado de conflictividad notablemente superior al de otros países, como ocurre en las relaciones entre empresas estadounidenses y el Estado ecuatoriano, hay que preguntarse, necesariamente qué hacemos o dejamos de hacer para entrar en litigios con tanta frecuencia.

Según estadísticas cortadas a noviembre del año pasado, Ecuador es, después de Argentina y México, el país de América Latina que más casos relacionados con inversiones tiene ante los tribunales internacionales de arbitraje. Los 42 casos de Argentina, resultaron, casi todos, de la incidencia en los contratos públicos de las medidas adoptadas como consecuencia de los cambios en su régimen monetario. Los 17 casos de México, han surgido en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y no exceden en mucho a los 11 que por la misma causa tiene Estados Unidos.

Ecuador figura a continuación con siete casos, a los cuales se hará referencia más adelante¹.

Cuando se trata de invertir capitales, sin embargo, las imágenes y las impresiones casi cuentan más que las realidades. Y ese es tal vez el principal desafío en términos de política exterior: cambiar la imagen del Ecuador, porque la actual, no es buena.

En el informe presentado al Comité de Procedimientos de la Cámara de Representantes por una delegación de congresistas que había visitado el País en julio del año pasado, se califica al ambiente para los negocios en el Ecuador como poco favorable y hasta hostil². Un año antes, en un informe presentado ante el Comité de Relaciones Exteriores de la misma Cámara, un alto funcionario del Departamento de Estado había dicho que casi todas las compañías estadounidenses que operan en el Ecuador enfrentan problemas con entidades gubernamentales ecuatorianas. Más aun, el funcionario afirmaba tener información de que las entidades gubernamentales, especialmente en las áreas petrolera, de telefonía y electricidad, "*rutinariamente*" violan sus contratos con las empresas privadas, sean éstas nacionales o extranjeras³. Al concluir su análisis acerca de la situación en Ecuador, este funcionario la resumió en términos sumamente ilustrativos: el capital, dijo, es muy cobarde. Una vez que se asusta y levanta el vuelo, es muy difícil atraerlo de nuevo.

La información oficial que proporciona el Departamento de Estado en su portal de *internet* sobre el clima de los negocios en el mundo, al referirse al Ecuador no solamente incluye parecidas valoraciones, sino que además explica con cierto detalle la incidencia de otros problemas: inobservancia del marco legal, algunas de cuyas disposiciones rigen tan solo nominalmente, falta de coherencia en las decisiones judiciales y administrativas, corrupción⁴.

Nadie puede negar las dimensiones del problema.

Sin duda, las pretensiones de los inversionistas son con frecuencia desmesuradas o, simplemente, impertinentes y la posición del Estado jurídicamente correcta. Pero en el contexto descrito y para

¹ Latest Developments in Investor - State Dispute Settlement, HA Monitor, No. 4 (2005), UNCTAD, Ginebra, 2005

² U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means, Report on Trade Mission to Colombia, Ecuador and Perú, September 2005.

³ Testimonio de E. Anthony Wayne, Assistant Secretary of State, Bureau of Economic and Business Affairs, 6 de Octubre de 2004. disponible en http://www.house.gov/international_relations/108/wav100604.htm

⁴ 2005 Investment climate statement. Ecuador en <http://www.state.gov/e/eb/ffd/2005/43025.htm>

los fines que con estos Seminarios se persigue, el resultado final de los procedimientos judiciales casi viene a ser secundario.

Es la imagen percibida lo que cuenta. El peso de la imagen, por cierto, cuenta también procesalmente: en todos los casos en los que me ha tocado defender al Estado ecuatoriano en contra de empresas estadounidenses, la cita de los informes del Departamento de Estado forma invariablemente parte de las argumentaciones de los demandantes.

1. Distinciones iniciales

El perfil procesal y en general las características jurídicas de una controversia dependen más del Estado en que tal controversia deba ventilarse y de la ley aplicable, que de las partes involucradas en ella. La primera distinción que debe hacerse, en consecuencia, es aquella relativa al lugar en que la controversia se ha suscitado. Las originadas en los Estados Unidos, por un lado y las suscitadas en el Ecuador, por otro.

1.1 Controversias suscitadas en Estados Unidos

En principio, las controversias entre empresas de Estados Unidos y ciudadanos ecuatorianos que se susciten en el territorio de ese país, están sujetas íntegramente al derecho y a los jueces estadounidenses y, en cuanto se trata de litigios surgidos fuera del territorio nacional entre dos particulares, quedan fuera del campo de análisis asignado para estos diálogos, orientados, en último término, a reunir criterios para la elaboración de un Plan Nacional de Política Exterior⁵.

Aunque se susciten y se ventilen en el extranjero, sin embargo, hay ciertas controversias frente a las cuales el Gobierno ecuatoriano no puede ser mero espectador.

Entre éstas están, en primer lugar, las que surgen como consecuencia de medidas gubernamentales o de actuaciones de la autoridad pública en Estados Unidos que afecten o puedan afectar a los productos de exportación ecuatorianos y, consiguientemente, a empresas ecuatorianas o bien a ciudadanos ecuatorianos en el exterior, particularmente a los inmigrantes.

⁵ Podría ocurrir, por cierto, que como consecuencia de una decisión de las cortes estadounidenses negando tener jurisdicción sobre el caso, éste termine ante la justicia ecuatoriana. Esto es precisamente lo que sucedió, por ejemplo, con la demanda contra Texaco, originalmente presentada por ciudadanos ecuatorianos ante las cortes estadounidenses.

Pese a su importancia y, tal vez, precisamente debido a ella, tampoco corresponde analizarlas detalladamente en este espacio.

Las controversias que tienen que ver con los productos de exportación ecuatorianos eventualmente afectados por medidas restrictivas del comercio, si no pueden ser superadas gracias a la gestión diplomática, tendrán que debatirse en foros especializados cuyo análisis y tratamiento excede el ámbito de las relaciones bilaterales.

En el caso de los inmigrantes, la atención que ha de ponerse a la obligación internacional de brindarles Asistencia Consular si son objeto de procesamiento en el extranjero, es solamente parte de una política general sobre migración, cuya consideración excede también los límites de este trabajo.

Hay un segundo tipo de controversias que, aunque se ventilen en el territorio y ante las cortes estadounidenses, tienen que ver directamente con el tema que aquí se examina. Son las que van dirigidas en contra del Estado ecuatoriano, es decir, las que tienen al Estado ecuatoriano - o a una de sus dependencias - en calidad de demandado.

1.2 El Estado ecuatoriano ante las cortes estadounidenses

El principio según el cual un Estado extranjero goza de inmunidad frente a la justicia local, está reconocido por la legislación estadounidense mediante la llamada *Sovereign Immunities Act* de 1976. La inmunidad comprende también a cualquier subdivisión política, agencia, órgano o dependencia de dicho Estado, inclusive a una persona jurídica distinta del Estado organizada bajo una forma societaria, si dicho Estado tiene en ella interés mayoritario⁶.

Pero el de la inmunidad no es un principio absoluto. Las excepciones están concebidas a partir de categorías bastante generales y, como es característico en la práctica judicial estadounidense, su significado y alcance evolucionan con la jurisprudencia. Como procesalmente al Estado le correspondería invocar la inmunidad y a la parte demandante demostrar la ocurrencia de la excepción, aunque en el caso termine prevaleciendo el principio de la inmunidad, al menos habrá controversia respecto de la existencia o no de las causas de excepción.

⁶ USCode: Title 28, 1603, 1604

La primera de las situaciones de excepción es la renuncia a la inmunidad⁷. Hay que tener en cuenta que en la práctica judicial estadounidense se entiende haber renunciado no solamente cuando se la ha presentado de manera expresa, usualmente al suscribir un contrato, sino también cuando puede deducirse de las circunstancias. Una vez que se ha renunciado a la inmunidad, tal renuncia no puede retirarse, sino conforme a los términos de la misma renuncia.

La segunda excepción importante para este análisis, es la relativa a lo que la ley llama actividad comercial del Estado en los Estados Unidos, entendiéndose por tal no solamente la conducción habitual de negocios, sino la realización de cualquier acto en particular que tenga naturaleza comercial, aunque no obedezca a un propósito comercial del Estado en cuestión⁸. La conducta calificada como comercial, de otro lado, no necesariamente debe haberse producido dentro del territorio estadounidense. Está comprendido dentro de la noción también cualquier acto realizado fuera del territorio de los Estados Unidos que tenga relación con alguna actividad comercial del Estado desarrollada en cualquier otra parte del mundo, si tal acto tiene un “efecto directo” en los Estados Unidos. En el caso *Argentina c. Weltover Inc*⁹, por ejemplo, la Corte Suprema estadounidense consideró que la República Argentina había perdido su inmunidad al haber emitido bonos que tenían a Nueva York como uno de los lugares de pago, porque se estaba ante un acto comercial con un efecto directo en los Estados Unidos.

Otra de las causas de excepción que conviene recordar, es la relativa a los convenios de arbitraje. El Estado extranjero deja de tener inmunidad si la acción tiene como propósito poner en ejecución un convenio de arbitraje o ejecutar un fallo arbitral, si el arbitraje debe tener lugar en los Estados Unidos; si el convenio o el fallo están sometidos a las normas de un convenio internacional para el reconocimiento y ejecución de laudos arbitrales extranjeros que esté vigente en los Estados Unidos o si la materia de la disputa arbitral pudiese estar comprendida en cualquiera de las otras causas de excepción¹⁰.

⁷ US Code: Title 28, 1605 (a) (1)

⁸ “A “commercial activity” means either a regular course of commercial conduct or a particular commercial transaction or act. The commercial character of an activity shall be determined by reference to the nature of the course of conduct or particular transaction or act, rather than by reference to its purpose” US Code: Title 28, 1603. (d).

⁹ *Republic of Argentina v. Weltover Inc.* 112 S.Ct 2160 (1992)

¹⁰ US Code: Title 28, 1605 (6)

Precisamente el único caso en el cual el Ecuador está litigando ante una corte estadounidense, tiene como fundamento la supuesta existencia de un convenio arbitral cuya fuerza vinculante habría heredado CEPE de la compañía Gulf, al entrar en consorcio con la petrolera Texaco.

En el supuesto que se está examinando, está claro que la primera medida consistiría en restringir al máximo las posibilidades de que se aplique al Estado ecuatoriano alguna de las excepciones al principio de la inmunidad. Pero habrá ocasiones, y no pocas, en las que una entidad del sector público tenga que comprar o vender algo en alguna parte y que tal acto tenga un efecto directo en los Estados Unidos, aunque fuese por medio de alguna de las entidades financieras que tienen allí su sede de operaciones. O que haya un contrato celebrado en el exterior, en cuya virtud las diferencias que surjan se someten a las cortes estadounidenses o a un tribunal arbitral cuyos procedimientos deban cumplirse en territorio de los Estados Unidos. De manera que las posibilidades de que alguna de las entidades o empresas ecuatorianas del sector público pueda encontrarse dentro de estas situaciones de excepción, no son escasas.

2. Las controversias en el marco del tratado sobre inversiones con Estados Unidos

El Tratado para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones suscrito entre el Ecuador y los Estados Unidos en 1993, entró en vigencia el 11 de mayo de 1997.

Es el instrumento en el que se establecen normas específicas a las que han de sujetarse tanto el tratamiento a las inversiones cuanto las controversias que puedan surgir entre el inversionista y el Estado receptor.

2.1 El contenido del Tratado y las lecciones que pueden recogerse de las controversias existentes

La estructura y el contenido del instrumento corresponden al modelo utilizado por los Estados Unidos a la época en que fue suscrito, con modificaciones muy puntuales que están descritas en el informe del Secretario de Estado con el cual la Casa Blanca remitió al Senado el texto del convenio para su aprobación¹¹.

¹¹ Departamento de Estado, S/S 9320385, Septiembre 7 de 1993

Aquí no se hará un análisis in extenso de las disposiciones del Tratado, sino solamente una referencia en la medida en que sea necesaria a las que han servido de base o fundamento para las pretensiones de los demandantes en las controversias que se han producido.

2.1.1 Trato no menos favorable que al inversionista nacional

El principio, de uso general en esta clase de instrumentos, consta en el artículo II.1, según el cual el Ecuador se obliga a tratar a las inversiones y sus actividades afines *“de manera no menos favorable que la que otorga en situaciones similares a las inversiones o actividades afines de sus propios nacionales o sociedades”*.

En cuanto coincide en esencia con la disposición constitucional según la cual la inversión nacional y extranjera están garantizadas en iguales condiciones (artículo 244, número 1), la disposición del Tratado parecería poco conflictiva. En la práctica, sin embargo, no es así.

Está, en primer lugar, la distancia entre los enunciados normativos y su aplicación real. Para un tribunal internacional, el marco legal vigente es la primera referencia respecto del tratamiento nacional debido al inversionista en determinadas circunstancias. Si ese tratamiento no coincide con el recibido por el inversionista extranjero en el caso concreto, se tiene ya un primer elemento fáctico a partir del cual fácilmente puede construirse, como en efecto ha ocurrido, un argumento que sustente reclamaciones a través de las cuales lo que pudo haber sido en el ámbito nacional la defectuosa aplicación de una norma interna o su falta de observancia, ha pasado a convertirse en el incumplimiento de una obligación internacional.

Están, de otro lado, el apreciable grado de ineficacia de ciertas normas y la falta de coherencia en las decisiones, de lo que resultan exigencias - o beneficios - que se aplican a unos y a otros no. Los cambios en la administración han traído con frecuencia modificaciones en los criterios o en las políticas. Y así, aunque no haya existido la intención de hacerlo, se ha introducido un tratamiento desigual, según los argumentos de los demandantes, con los parámetros establecidos en el tratado.

Las crisis fiscales a consecuencia de las cuales ha sido necesario establecer cierto orden de prelación en los pagos, han dado también lugar a situaciones de conflicto, si quien cobró primero ha sido un inversionista nacional.

2.1.2 Trato no menos favorable que el otorgado a inversiones de terceros países

Los veintidós convenios sobre inversiones vigentes en el Ecuador, aunque tienen mucha semejanza en su contenido general, no son idénticos. En el tratamiento de varios temas estas diferencias, casi imperceptibles, se han invocado en apoyo de un reclamo concebido en el marco de un convenio distinto. Así aconteció en el caso de Occidental, por ejemplo, en el cual la demandante argumentó que no se le había devuelto el IVA, mientras que si se lo había hecho a las exportadoras de flores y de productos del mar. Y en respuesta al argumento ecuatoriano en el sentido de que el Tratado con Estados Unidos aludía a un trato igual en situaciones semejantes y que esta no lo era, puesto que se refería a actividades económicas por completo distintas, la petrolera invocó las disposiciones de los convenios suscritos con España y con Argentina, en cuyo texto no consta la exigencia de que el trato igual debía reconocerse solamente ante situaciones semejantes.

La diversidad entre los convenios vigentes respecto de los mecanismos de solución de conflictos es también considerable, como puede apreciarse en el Cuadro comparativo. Aunque en la doctrina la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida se ha reservado generalmente, siguiendo la regla *ejusdem generis*, a las cuestiones de fondo, es decir a las disposiciones sustantivas del tratamiento otorgado a las inversiones, en el caso *Maffezini* un tribunal del CIADI extendió el principio también a las normas sobre solución de controversias, por estimar que formaban parte del sistema de garantías para la inversión¹².

2.1.3 Trato justo y equitativo

Según el artículo II.3 (a) del TBI, “*las inversiones, a las que se concederá siempre un trato justo y equitativo, gozarán de protección y seguridad plenas y, en ningún caso, se les concederá un trato menos favorable que el que exige el derecho internacional*”.

La jurisprudencia del CIADI ha distinguido dos versiones de este principio en los diversos convenios sobre inversiones. Ambas con diferente alcance. En la primera versión, que se dice ligada al derecho internacional consuetudinario, el alcance del principio esta-

¹² Maffezini c. España, Caso CIADI ARB 97/7, 25 Enero 2000

ría limitado, básicamente, al cumplimiento de las obligaciones de no denegar justicia y de atenderla conforme a las exigencias del debido proceso, tanto en las actuaciones judiciales como en las administrativas¹³ esto es, observando una conducta transparente y predecible¹⁴. La otra en cambio, llamada autónoma (*"free standing"*) por no estar referida a ningún otro estándar de conducta, requeriría del Estado una posición pro activa, acorde con el objeto y fin de los convenios de inversión, concebidos para promoverlas y protegerlas¹⁵. Así, resultaría, por ejemplo, que el Estado se halla en la obligación de respetar y satisfacer las expectativas del inversionista resultantes de su evaluación inicial, si ha sido hecha con buena fe¹⁶.

Evidentemente, algunos inversionistas han sostenido que la cláusula incorporada en el Tratado entre Estados Unidos y Ecuador corresponde al segundo tipo, a pesar de la opinión en contra del Tribunal que decidió el caso Occidental¹⁷, que es el único precedente hasta la fecha

Pero aun la interpretación más restringida del principio ha resultado problemática, como lo demuestra, precisamente, el fallo del Tribunal Arbitral en el caso Occidental. Prescindiendo de cualquier valoración sobre el contenido de esta decisión, importa notar que lo que al Tribunal le mueve a decidir es, precisamente, la falta de coherencia en la postura de la administración tributaria: *"la cuestión relevante para el derecho internacional en esta discusión"*, dijo el Tribunal, *"no es en qué medida existe la obligación de reembolsar el IVA, que es el punto sobre el que las partes han argumentado más intensamente, sino en qué medida el marco legal y de negocios cumple los requisitos de estabilidad y predecibilidad exigidos por el derecho internacional"*¹⁸

En general, la aplicación de reformas legales, particularmente las que se refieren a facultades de la Administración o a obligaciones de los administrados, resulta, en este contexto especialmente conflictiva, así como la de medidas adoptadas por los entes públicos para administrar determinadas crisis, como el sistema de

¹³ Waste Management c. México, Caso CIADI ARB (AF)00/3, laudo de abril 30 2004, número 98

¹⁴ Una visión crítica sobre el punto en M. Somarajah, *The International Law on Foreign Investment*, Cambridge University Press, 2004, págs. 328 a 343

¹⁵ MTD c. Chile, Caso CIADI ARB/01/7, laudo de 25 de mayo 2004, número 113

¹⁶ TECMED c. México, 29 mayo 2003, número 167

¹⁷ OEPC c. Ecuador, número 190

¹⁸ OEPC c. Ecuador, número 191

fideicomisos y prelación para los pagos entre las generadoras de electricidad.

La exigencia de transparencia, derivada de la obligación de cumplir los compromisos de buena fe, puede verse amenazada simplemente por la falta de oportunidad en las actuaciones. El ejemplo más gráfico es el de la decisión tomada por un ente público respecto a la suscripción de un convenio con una empresa extranjera. Basándose en consideraciones de orden jurídico absolutamente pertinentes, el ente público en cuestión tomó la decisión de no suscribir el mentado convenio. El problema es que lo hizo después de haber intercambiado y discutido con la empresa extranjera casi una docena de borradores, durante varios meses. Evidentemente, el argumento de que el ente público no había procedido de buena y había generado razonables expectativas en el supuesto inversionista, no se hizo esperar.

La noción de denegación de justicia, comprendida dentro de este estándar del trato justo y equitativo, también ha resultado conflictiva. No es necesario recordar en detalle las penurias por las que ha pasado la Administración de Justicia. Pero hay al menos un caso en el cual la inexistencia de Corte Suprema a la fecha en que la reclamación se formalizó en el CIADI, servía de fundamento para sostener que, hallándose pendiente una demanda ante dicha Corte, el Estado ecuatoriano sería responsable por denegación de justicia.

2.1.4 El concepto de expropiación

El Artículo III.1 del Tratado garantiza a las inversiones en contra de cualquier forma, directa o indirecta, de nacionalización o de expropiación salvo casos de interés público y mediante el pago de una indemnización “pronta, adecuada y efectiva”.

Los reclamos presentados en este sentido se apoyan en un concepto de expropiación desarrollado en la jurisprudencia del CIADI y, en general, en la jurisprudencia internacional, que abarca no solamente la forma clásica, consistente en el despojo o enajenación forzosa mediante un acto de autoridad, sino también a cualquier forma de interferencia del Estado con el ejercicio del derecho a mantener el control sobre la inversión, afectándolo sustancialmente, o con el derecho a gozar plenamente de los beneficios de la inversión, aunque el resultado de la interferencia no haya beneficiado directa-

mente al Estado¹⁹. Esto podría ser el resultado de varios actos producidos a lo largo de un período no determinado de tiempo²⁰.

En este sentido, no solamente se han producido reclamos por la demora o la falta de pago de la indemnización correspondiente al valor de los bienes que habían pasado a poder del ente público como consecuencia de la terminación del contrato, sino también la demora en el pago de planillas por servicios, o el pago incompleto de tales planillas como resultado de la aplicación, alegadamente indebida, de multas²¹.

Se han presentado, otras veces, conflictos derivados de la equívoca utilización de términos por parte de la legislación o la administración nacionales. El caso del llamado permiso de operación que la Superintendencia de Compañías extiende a las compañías extranjeras domiciliadas en el Ecuador, es, tal vez, el más gráfico. El término “permiso de operación” alude, en la práctica internacional en materia de inversiones, a una autorización que el Estado extiende para llevar adelante una actividad determinada, para cuyo emprendimiento se requiere, usualmente, de una concesión o de una licencia. En ese contexto, tal permiso es un elemento sustancial de la inversión y al cancelarlo, se priva al inversionista de la posibilidad de gozar de los beneficios de ésta. No es este el significado que la expresión tiene en nuestro medio. El permiso de operación no es otra cosa que la constancia de que una compañía extranjera ha cumplido los requisitos exigidos por la ley para poder mantener una sucursal en el Ecuador, sin referencia a un proyecto productivo en particular. Tal permiso puede cancelarse en los casos y por las causas previstas en la Ley de Compañías, sin que por ello haya lugar a indemnización alguna, porque no se afectan los derechos del inversionista. Pero el empleo de la expresión por nuestra ley con un significado diferente al que tiene en la práctica internacional, ha dado pie a que se alegue la existencia de una expropiación.

2.1.5 La cláusula de cumplimiento general

Por el Artículo II.3 (c) del Tratado, el Ecuador se obliga a “cumplir los compromisos que haya contraído con respecto a las inversiones”.

¹⁹ Santa Elena c. Costa Rica, Caso CIADI ARB 96/11/ laudo febrero 17, 2000 número 77

²⁰ TECMED c. México, 29 mayo 2003, número 114

²¹ La jurisprudencia ha aclarado, por cierto, que la mera retención de un pago contractual no constituye expropiación: Waste Management c. México, número 115.

Esta disposición, a la que algunos llaman cláusula paraguas, traduciendo del inglés la expresión que se ha generalizado en la literatura especializada, ha servido para sostener que las obligaciones del Estado adquiridas contractualmente, se han transformado en obligaciones de derecho internacional. Aunque la jurisprudencia más reciente ha delimitado adecuadamente el alcance de cláusulas como ésta²², los demandantes, invocando otros precedentes en los cuales el principio aparece enunciado de manera más general, la han extendido de manera tal que en su argumento, todo incumplimiento contractual es, por virtud de esta cláusula, un incumplimiento del Tratado.

2.2 El sistema de solución de controversias en el Tratado con Estados Unidos

Según el artículo VI.2 del Tratado, las diferencias que surjan entre un inversionista y el Estado receptor, si no se han resuelto mediante consultas y negociaciones, dan derecho para que el inversionista escoja entre someter la controversia a los tribunales locales o a un tribunal arbitral constituido en el marco del sistema CIADI o bajo las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), o al que las partes definan en un convenio.

Ambas vías son excluyentes. Una vez escogida una de las dos, no se puede, en principio, intentar la otra aunque la primera se haya agotado.

Al diseñar una política estatal sobre solución de controversias, la meta debería ser la creación de condiciones adecuadas para que al ejercer la opción, se prefiera la vía de las cortes locales. La diferencia en costos es tan grande, que también al inversionista le resultaría conveniente, si la justicia local ofreciera condiciones de predecibilidad, transparencia, seriedad y celeridad.

Por lo pronto, lo que se advierte además es una ausencia total de visión estratégica en el manejo de los conflictos por los abogados del sector público. Parecería que hubiesen trabajado precisamente en el sentido contrario, es decir, con la intención de desalentar al inversionista sobre la posibilidad de acudir a las cortes locales. Al menos en dos de los casos actualmente sometidos a los tribunales arbitrales, la cuestión llegó a ellos después de que *a petición del Estado*, los jue-

²² Impregilo c. Pakistán, Caso CIADI ARB 03/3, número 210; también CMS c. Argentina, Caso CIADI ARB 01/8, laudo, número 299

ces declararon la nulidad del juicio planteado localmente por consideraciones de forma, dejando de esta manera abierta la posibilidad de acudir al arbitraje internacional, opción que se habría extinguido sin duda de haber existido pronunciamiento judicial sobre el fondo.

Hay que decir, para concluir este punto, que existiendo en el Tratado un compromiso para aceptar el arbitraje del CIADI, no debería, por regla general, discutirse ni suscribirse convenios específicos de arbitraje sobre una controversia en particular si el conflicto va a ser resuelto según las normas del Tratado con Estados Unidos sobre Inversiones. La respuesta del Ecuador a las solicitudes orientadas a ese propósito debería ser siempre la misma: “existe el Tratado, en el cual está previsto un sistema de solución de controversias. Respetamos esas reglas y nos remitimos a ellas”.

2.3 Los principios de derecho menos advertidos en la práctica administrativa

El recuento que acaba de hacerse ofrece algunos elementos para identificar las razones por las cuales se producen tantas controversias. Todos tienen que ver con ciertas prácticas que habría que erradicar de la gestión administrativa y que, de un modo u otro, contradicen o se apartan de ciertos principios jurídicos que, aunque conocidos en su formulación, parecen haberse olvidado en los hechos. Entre estos principios hay cuatro, al menos, que deben mencionarse especialmente.

2.3.1 No puede alegarse el derecho interno como justificación para el incumplimiento de una obligación internacional

Este principio, fundamental en las relaciones internacionales, está recogido en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ha sido reiteradamente aplicado por los tribunales internacionales de arbitraje.

La cuestión adquiere particular relevancia debido a los mecanismos de internacionalización de las obligaciones adquiridas contractualmente por el Estado, que ya se han examinado.

Esto supone un cambio radical en la actitud de los órganos públicos ecuatorianos al manejar este tipo de relaciones. Oliver W. Holmes decía que el derecho no es sino un conjunto de predicciones acerca de lo que los jueces harán de hecho. En este sentido y desde el punto de vista de quien asesora al sector público respecto de las

consecuencias jurídicas de determinada conducta, el parámetro que sirva de referencia no debería ser lo que eventualmente hará el juez local, sino cual será la evaluación que del tema haga un tribunal internacional.

Para ello, evidentemente, se requiere en primer lugar tener acceso a la información y contar con las destrezas profesionales adecuadas para aprovecharla.

2.3.2 Los actos de los funcionarios en ejercicio de sus atribuciones comprometen al Estado, aunque desde el punto de vista del derecho interno puedan ser legalmente defectuosos

En cierta forma, este principio no es sino una concreción del anterior. Consta entre los Artículos sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos (Artículo 7), que es una recopilación de principios elaborada por la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Derecho Internacional y ha sido también reiteradamente recogido por los tribunales de arbitraje.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha recogido el principio con absoluta claridad en el caso Velásquez Rodríguez y ha dicho que *“en Derecho Internacional, el Estado es responsable de los actos de sus agentes ejecutados en su calidad oficial y de sus omisiones, aun cuando esos agentes actúan fuera del ámbito de su competencia o violan el derecho interno”*²³

Como observa el Profesor Crawford en sus Comentarios, la dificultad en la aplicación de este principio reside en establecer cuándo un funcionario actúa en su condición de tal y cuándo se trata de un “comportamiento escandaloso de personas que son funcionarios” tan alejado del comportamiento oficial, que debería ser tratado como el acto de un particular “que resulta ser un agente del Estado” pero que no puede comprometer a éste²⁴.

De lo que se está hablando aquí, en todo caso, es de los actos de los funcionarios que actúan aparentemente dentro de los límites de sus atribuciones, ejecutando las tareas habituales propias de su función.

²³ Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez c. Honduras, sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 170 en http://www.corteidh.or.cr/seriecpdf/serie_04_esp.pdf

²⁴ James Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*, Cambridge University Press, 2002, p. 106 - 110.

También respecto a esta cuestión habría que crear las condiciones para que los órganos de sector público, especialmente los que brindan asesoría legal así como los que ejercen funciones de control, tengan presente los principios del derecho internacional al evaluar una conducta o aconsejar una determinada línea de acción.

La actuación de los órganos de control merece una mención especial. En no pocos casos, el funcionario público encargado de adoptar una decisión ha manifestado verse atrapado entre la posibilidad de recibir una glosa o una sanción administrativa y la de ahondar la controversia con el inversionista extranjero. Si los órganos de control no comparten la misma preocupación que los órganos ejecutores en cuanto a la necesidad de actuar conforme a los principios del derecho internacional, poco habremos adelantado.

2.3.3 A todo contrato se entienden incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración. En consecuencia, la aplicación de las nuevas normas con efecto retroactivo altera el marco contractual y es indebida.

Hay cierta tendencia a solucionar los problemas con medidas legislativas. La experiencia pasada es útil para modificar las leyes, ciertamente, pero las nuevas normas tienen que aplicarse para el futuro, no con efecto retroactivo.

La antigua aserción según la cual podía la nueva ley tener efecto retroactivo si el legislador expresamente quería dárselo por razones de orden público, ha quedado, en mi criterio, constitucionalmente limitada desde la introducción con las reformas de 1998, de la seguridad jurídica como derecho personal y, en el caso de los contratos para la prestación de servicios públicos, expresamente prohibida por el artículo 249 de la Constitución.

Es esta la puerta de numerosos conflictos. El funcionario ejecutor no puede menos que sentirse presionado por el peso de una disposición legislativa -o reglamentaria- de carácter expreso. La cuestión es -otra vez- no solamente advertir cuál podría ser la decisión de los órganos locales de control constitucional, que no siempre le toman en serio a la Constitución, sino la que puedan tomar los tribunales internacionales que, sin duda, lo harán.

2.3.4 Un acto del cual hayan nacido derechos para terceros no puede revocarse, aunque para revocarlo existan consideraciones de legalidad.

Es también un principio de derecho interno, con frecuencia ignorado en la práctica. Cuando hay consideraciones de legalidad que obligarían a reformar el alcance y contenido de una decisión administrativa de la cual han nacido derechos para terceros, según nuestro sistema legal, debería el órgano público ejercitar una acción de lesividad, no reformar o revocar unilateralmente el acto.

Con frecuencia, no ocurre así.

2.3.4.1 La falta de recursos

No es difícil advertir entre los casos examinados, algunos argumentos de muy difícil sustentación jurídica. Por lo general, aunque aparezcan en el juicio, no son éstos el origen de las controversias, sino que éstas suelen tener como elemento generador o el retraso en los pagos, o la falta de pago o la discrepancia sobre la cantidad debida por los conceptos previstos en el contrato. Cuando la controversia sobre los pagos llega a un punto crítico, entonces los inversionistas suelen ampliar su lista de agravios, para presentar una reclamación que cubra todos los aspectos posibles.

La falta de una oportuna disponibilidad de recursos, se convierte, de esta manera, en el principal elemento generador de controversias.

Con los costos de la controversia, aunque el resultado sea favorable al Estado, lo que pudo haber sido el producto del celo por proteger los recursos fiscales o por emplearlos de una manera más racional, termina, casi siempre, costándole al Estado más de lo que al principio se había calculado.

Intimamente relacionado con este tema, está el de la reticencia de los funcionarios a solucionar las diferencias mediante acuerdos transaccionales a fin de evitar que se prolonguen y se incrementen su monto. Esta, que es una práctica común en el sector privado, despierta explicables suspicacias en el sector público. Y la forma en que han actuado los órganos de control, ha contribuido a incrementar esas suspicacias.

3. Las controversias suscitadas en el Ecuador entre ciudadanos ecuatorianos y empresas estadounidenses

El último tipo de controversia que podría presentarse es aquel en el que se enfrentan ciudadanos ecuatorianos y empresas estadounidenses, por diferencias suscitadas en el Ecuador y sometidas, consecuentemente, a las cortes y al derecho locales.

Frente a este tipo de controversia, la obligación del Estado se reduce a crear las condiciones y a proveer de los medios adecuados para que la justicia se administre por los órganos competentes, respetando los parámetros internacionalmente aceptados.

Si hubiera denegación de justicia, en los términos del derecho internacional, el Estado podría verse sujeto a la posibilidad de responder en ese ámbito.

En este sentido, el diseño de políticas en cuanto a este tipo de controversias debería orientarse a asegurar ambas cosas: la creación de condiciones adecuadas para la administración de justicia y la neutralidad del Estado frente a la controversia.

Si se trata de una controversia que, por sus características o sus consecuencias, interesa directamente al Estado, la Procuraduría debería, en cumplimiento de su deber, intervenir en el juicio para precautelar los intereses del Estado, porque a ello está obligada por Ley.

4. Conclusiones

Otros aspectos, no solamente los de orden jurídico, deberían considerarse para diseñar políticas respecto del tema de las controversias a las que se refiere este análisis. Pero las consideraciones jurídicas ni pueden ser olvidadas ni, mucho menos, sacrificadas en función de un falso pragmatismo que, a mediano plazo, termina por volverse contraproducente. Esa actitud, que en el ámbito interno ha socavado los cimientos de nuestra institucionalidad democrática, debe evitarse a toda costa en la política exterior.

Tenemos en el Ecuador poca conciencia de las consecuencias que está trayendo la globalización en el tratamiento de las relaciones jurídicas interindividuales y, particularmente, en el contenido y funcionamiento de los sistemas jurídicos nacionales. En ese sentido, la gran tarea - grande por su importancia y por sus dimensiones- consistiría en abrirse al mundo, con mucho sentido crítico, pero de tal modo que podamos asumir el fenómeno y estar en aptitud profesional para

enfrentarlo. No están haciendo eso hoy nuestras escuelas de derecho y para los abogados en general -particularmente los del sector público- estos suelen ser temas poco conocidos. Hay, entonces, una inmensa tarea de educación y capacitación por emprender.

El otro desafío es el de la información. La generación, el intercambio interno y la difusión. De ordinario, la única versión que respecto de una determinada controversia tienen nuestros funcionarios diplomáticos, es la que se han encargado de difundir las compañías reclamantes, por medio de sus poderosas divisiones de relaciones públicas. Es imposible, entonces, que en el país en que desempeñan sus funciones puedan presentar y defender la posición ecuatoriana al respecto.

Finalmente, no hay que olvidar la cuestión del fortalecimiento institucional. El manejo de las controversias está, por disposición constitucional a cargo de la Procuraduría General del Estado. La Procuraduría, sin embargo, ni siquiera forma parte del Comité Interinstitucional creado para coordinar políticas con respecto a los convenios bilaterales de inversión y apenas dispone, dentro del Departamento de Patrocinio del Estado, de uno o dos abogados que se encargan del tema. Su presupuesto, de otro lado, es insuficiente para atender las necesidades relacionadas con el manejo procesal de tales controversias.

Poco tiene esto que ver con la política exterior, se dirá. Probablemente es cierto. Pero sin estos cambios hacia adentro, no habrá condiciones adecuadas para concretar con éxito una política más exitosa en el manejo de las controversias que inciden en las relaciones bilaterales con los Estados Unidos.

Ecuador Solución de controversias en los Convenios sobre inversiones					
	Cortes locales y arbitraje	Cortes locales o arbitraje	Arbitraje	Derecho aplicable	Paraguas
Alemania	X ³				X
Argentina		X		TBI y DN	
Bolivia		X		TBI y DN	
Canadá	X ¹			TBI y DI	
Chile		X		TBI y DN	
China		X		DN y TBI	
Cuba		X		TBI y DN	
El Salvador		X		TBI y DN	
España			X	TBI y DN	
EEUU		X			X
Finlandia	X ¹				
Francia			X		
Gran Bretaña			X		
Holanda		X			X
Nicaragua		X		TBI y DN	
Paraguay	X ²			TBI y DN	
Perú		X			
Rumania		X		TBI y DN	
Suecia			X		
Suiza					
Uruguay					
Venezuela		X		TBI	

Procede el arbitraje, aun habiendo reclamado localmente, si no hay sentencia en 18 meses o, aun habiendo sentencia de las cortes locales, si en el fallo no se hubiere observado las normas del TBI

Procede el arbitraje, previa renuncia al derecho de reclamar ante las cortes locales

Puede optarse por el arbitraje aun habiendo reclamado localmente, si no hay sentencia en 18 meses