

Las Relaciones Ecuador - Estados Unidos en 25 años de Democracia (1979-2004)

Javier Ponce Leiva, Editor*

Estados Unidos es, por múltiples razones, el país más significativo para las relaciones externas del Ecuador. Como potencia hegemónica del Hemisferio Occidental que ha definido el marco de seguridad interamericano ha determinado, desde la finalización de la II Guerra Mundial, la agenda de seguridad de todos los países latinoamericanos. Con la exclusión de Cuba de la OEA, y la eliminación de la posibilidad de pluralismo ideológico en la Organización, quedó en claro el sometimiento político del organismo regional y sus Estados miembros a la potencia del Norte. La dependencia en los campos políticos y de seguridad se vio acentuada, en el caso del Ecuador, por el hecho de que los Estados Unidos haya sido garante del Protocolo de Río de Janeiro de 1941, dando a ese país un papel privilegiado también en el tema en torno al cual giró toda la política exterior ecuatoriana desde la fundación de la República hasta 1998: el conflicto con el Perú.

En el campo comercial, a diferencia de lo que ocurre en otros Estados latinoamericanos, Estados Unidos sigue siendo el primer desti-



no de las exportaciones ecuatorianas (40%), el primer proveedor de sus importaciones (25%) y la principal fuente de la escasa inversión externa que llega al país.

A pesar de la obvia importancia que para el país tiene el conocer las principales características y componentes de nuestra vinculación con la primera potencia mundial, llama la atención el escaso interés de nuestros académicos y diplomáticos por analizar o, al menos, dejar testimonios sobre esta relación bilateral. Apretada síntesis se hace de la relación entre ambos Estados en algu-

* Embajador, Coordinador del PRADI

nos textos generales tanto sobre política exterior (A. Lecaro 1985, F. Carrión 1986), como sobre historia diplomática (J. Villacrés Moscoso, 1980). En los últimos años se publican algunos estudios que analizan puntos específicos de esa relación, tales como los temas de seguridad (A. Bonilla, Andrade 2001) petróleo (Galarza, C. Espinosa 2001) comercio y finanzas (A. Acosta) El primer intento de realizar un análisis del relacionamiento entre ambos países desde la perspectiva teórica de las relaciones internacionales se realiza recién en 2002 (K. Barrerero).

Por asombroso que parezca, éste es el primer libro que se publica sobre las relaciones entre Ecuador y los Estados Unidos. Como todo trabajo inicial, muchas son sus deficiencias, pero confiamos que contribuya a despertar el interés de los investigadores para profundizar los temas aquí planteados y desarrollar otros no tratados en este volumen.

La revisión histórica que se realiza en los primeros trabajos nos permite la identificación de los asuntos más relevantes de la vinculación ente ambos países desde el retorno al sistema democrático, durante la acción de varias Administraciones (Roldós Hurtado 1979-1984; León Febres Cordero, 1984-1988; Rodrigo Borja, 1988-92; Abdalá Bucaram-F. Alarcón 1992-1994).

La lectura de los artículos iniciales nos permite apreciar que, en

el período analizado, la política exterior de los Estados Unidos asignaba una mínima prioridad al Ecuador. Hasta 1990 la acción diplomática norteamericana estaba marcada por la confrontación Este-Oeste y la política de contención del comunismo en el contexto de la Guerra Fría. América Latina era importante tan sólo en la medida en que fuera escenario de esa confrontación. Por esa razón Centroamérica y el Caribe ocuparon la atención preferente de las administraciones norteamericanas, fueran éstas republicanas o demócratas. La injerencia directa en los conflictos armados de Nicaragua, El Salvador y Guatemala, las invasiones de Panamá, Granada, y Haití, y la política de asilamiento a Cuba son muestras palpables de la política intervencionista de los Estados Unidos, que subordinó sus proclamados objetivos de promoción de la democracia y los derechos humanos a la contención del peligro comunista, aliándose, si era necesario, con las dictaduras más crueles y corruptas del hemisferio. Si bien Centroamérica y el Caribe fueron el escenario principal de esa política, no hay que olvidar el respaldo a la dictadura chilena mientras fue funcional a esos intereses.

El frustrado intento del Presidente Jimmy Carter por impulsar la promoción y defensa de los derechos humanos en ningún momento llegó a amenazar la prioridad claramente establecida por las políticas

exterior y de seguridad nacional de ese país de supeditar su relación con América Latina a la política general de contención del comunismo. Como señala Carlos Santos en su artículo, precisamente la falta de claridad de la política exterior de Carter, así como algunos de sus sonados fracasos en asuntos internacionales, contribuyeron, tanto a su derrota electoral, como a la radicalización de la visión conservadora hacia América Latina que encarnó el gobierno de Reagan.

Es significativo que la única mención que se hace al Ecuador en un documento importante orientador de la política exterior de los Estados Unidos, precisamente figura en el célebre Documento de Santa Fe, guía de la acción exterior hacia América Latina durante la Administración Reagan. Es decidir que allí se considere como un peligro lo que se define como la "Doctrina Roldós" que no es sino el principio adoptado, a iniciativa del Presidente ecuatoriano, por los Presidentes Andinos en la "Carta de Riobamba", en el sentido de que la acción colectiva ejercida por los gobiernos de los países andinos en defensa de los derechos humanos no contraviene el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados. La inclusión de este tema en el Documento de Santa Fe demuestra dos hechos relevantes. Primero, que el Ecuador sólo es mencionado por los planificadores de la política norteamericana cuan-

do su Presidente promueve un pensamiento peligroso para la estrategia de contención del comunismo a cualquier costo. Segundo, que para los Estados Unidos la defensa de los derechos humanos es un objetivo que se subordina a intereses estratégicos.

El que Ecuador haya tenido una mínima importancia para la política de los Estados Unidos, al no ser escenario de la confrontación Este-Oeste, explica el margen de autonomía que sus gobiernos dispusieron en el manejo de su política exterior, según constatan los trabajos de Carlos Santos y Leopoldo Rovayo. Esta relativa autonomía se refleja, tanto en el campo bilateral como en el multilateral. En las relaciones bilaterales persiste por un lado, el abierto reclamo del Ecuador por haber sido excluido del Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos en retaliación por su pertenencia a la OPEP, y por otro, la decidida defensa del Ecuador de la soberanía en las 200 millas de su mar territorial, lo que provoca detenciones de buques de los Estados Unidos que pescan en sus aguas. Esta autonomía se produce incluso durante el gobierno de León Febres Cordero, pues si bien su política se alinea con la de Estados Unidos por razones ideológicas en temas como Centroamérica, como apunta Carlos Velástegui en su artículo, el Presidente decide visitar Cuba y reforzar las relaciones comerciales con ese país. En la

misma tónica, Rodrigo Borja no tiene problema alguno en solicitar, y obtener, el inmediato cambio de dos Embajadores de los Estados Unidos por haber realizado declaraciones sobre los asuntos internos del país.

La relativa independencia de las acciones internacionales del Ecuador con respecto de la política norteamericana es especialmente clara en el campo multilateral. Los gobiernos de Ecuador mantuvieron una política activa en el seno del Movimiento de los No Alineados, así como discrepancias notorias con los Estados Unidos en los principales foros multilaterales, en especial las Naciones Unidas, en temas cruciales tales como Oriente Medio, Cuba, desarme nuclear, deuda externa, medio ambiente, entre otros.

Una vez finalizada la Guerra Fría, los Estados Unidos realizan un nuevo diseño de su política hacia América Latina. La Iniciativa de las Américas auspiciada por Bush (padre) encarna esta nueva perspectiva. Como señala Leopoldo Rovayo, se abandona el bilateralismo y se propone un esquema multilateral para América Latina en las relaciones económicas sustentada, por un lado en ese documento, y por otro, en el Plan Brady para aliviar el problema de la deuda externa y al mismo tiempo garantizar su cobro. En cuanto a seguridad, los países andinos pasan a tener prioridad dentro de la estrategia que se diseña para combatir la producción y comercio de drogas. Este cambio cua-

litativo provoca que el Gobierno de Rodrigo Borja suscriba la Declaración de San Antonio, compromiso entre los Estados Unidos y los países andinos para combatir el narcotráfico. Borja acepta la Declaración a fin de que Ecuador acceda al ATPDA, o sistema de preferencias arancelarias andino, que otorga acceso preferencial al mercado estadounidense a los productos provenientes del Ecuador, en su calidad de país implicado en la producción y comercio de drogas. Con esta Declaración se inicia lo que varios analistas han llamado la "narcotización" de las relaciones entre los Estados Unidos y los Estados andinos (salvo Venezuela, que nunca fue incluido). Desde entonces, toda la relación con esos Estados es vista, desde la perspectiva norteamericana, a través del problema de las drogas, y al combate del narcotráfico se superditan las relaciones política, comercial y militar.

La nueva estrategia de seguridad hacia América Latina que emerge en los Estados Unidos tras la Guerra Fría, está centrada en los llamados problemas intermésticos (con implicaciones internacionales y domésticas) como las drogas, la migración, el crimen organizado. Pasa entonces a ser conveniencia de los Estados Unidos la eliminación, en la medida de lo posible, de los retos de seguridad inter-Estatales que tradicionalmente habían afrontado los Estados latinoamericanos, siendo el principal de ellos las dis-

putas fronteras subsistentes. Este cambio en los intereses de seguridad de los EEUU motiva que el gobierno de ese país, que desde 1941 había actuado con desinterés y desidia frente al centenario conflicto territorial entre Ecuador y Perú, adopte un papel más activo en la búsqueda de soluciones. El trabajo de Silvia Espíndola analiza la evolución histórica del papel de los Estados Unidos en su papel de garante del Protocolo de Río de Janeiro, en especial su actuación en el proceso de negociación emprendido por los gobiernos de Ecuador y Perú tras el conflicto de 1995, proceso que habría de concluir con la firma de un Acuerdo de Paz definitivo en 1998.

El proceso de negociación del diferendo territorial con Perú constituye la principal acción de política externa de los Gobiernos de Abdalá Bucaram y Fabián Alarcón, analizadas en el artículo de Dennys Toscano. Como él destaca, el éxito de dicha negociación se debió, en buena medida, a que los sucesivos Gobiernos decidieron mantener una Política de Estado sobre el tema y, de modo insólito en un país acostumbrado a cambios de Ministros con una frecuencia casi anual, los Cancilleres fueron confirmados en su cargo incluso cuando cambió el Presidente de la República. Es de destacar el acierto de Abdalá Bucaram de ratificar al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores a Galo Leoro Franco, designado por

su predecesor, Sixto Durán Ballén, así como el del Presidente Jamil Mahuad al conservar como Canciller a José Ayala Lasso, nombrado por Fabián Alarcón.

Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos en el campo de la seguridad se articulan en torno a la lucha contra las drogas, cuyo componente esencial, para los Estados Unidos, en los últimos años, es el Plan Colombia. Concebido inicialmente por el Presidente Pastrana como un programa integral para hacer frente a los aspectos políticos, económicos y sociales que alimentan el conflicto colombiano desde hace décadas, tras su procesamiento por parte del Ejecutivo y el Congreso de los Estados Unidos, que debían asignar recursos para su implementación, el Plan pasó a estar básicamente destinado a enfrentar el problema de la comercialización de drogas por parte de los grupos delincuenciales colombianos, con un predominio claro del componente militar sobre los demás. Ecuador, cuyos gobiernos habían mantenido tradicionalmente el principio de no injerencia en los asuntos internos del Estado colombiano, da paso a una nueva orientación durante el mandato del Presidente Jamil Mahuad. El establecimiento de facilidades para operaciones de la Fuerza Aérea de los EEUU en Base de Manta en 1998 marca este nuevo rumbo. Si bien el Acuerdo entre los gobiernos de ambos países establecía que las operaciones

que ser realizadas desde el aeropuerto ecuatoriano tendrían como única finalidad el control y combate al narcotráfico, para las autoridades ecuatorianas es absolutamente imposible evitar que la información recogida en los vuelos que despegan de su territorio sea utilizada para el conflicto armado que mantiene el Ejército colombiano, con apoyo económico y logístico de los Estados Unidos, con los grupos ilegales armados colombianos.

Tras el atentado del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, la guerra contra el terrorismo pasa a ser la primera prioridad en la agenda de seguridad de los Estados Unidos. Washington incluye a varios grupos armados ilegales de Colombia, como las FARC, ELP, y las AUC, en la lista de organizaciones terroristas. A partir de entonces, Colombia, y con ella el resto de países andinos, pasan a ser la prioridad estratégica principal de los Estados Unidos en el hemisferio, no ya por el delito de comercio de drogas, sino por el de terrorismo, amenaza principal a la seguridad nacional de ese país. Si antes los analistas hablaban de la "narcotización" de la relación de los EEUU con los países andinos, ahora se habla de la "securitización" de dicha relación, en el sentido de que es la seguridad el factor determinante en la relación mutua.

En este nuevo contexto de seguridad hemisférica, los Estados Unidos empiezan a presionar a varios

gobiernos de la región para que suscriban acuerdos bilaterales comprometiéndose a sustraer a sus ciudadanos de la jurisdicción de la Tribunal Penal Internacional de La Haya. Éste es el interesante tema que estudia Carlos Larrea en este volumen. Ecuador, con una sólida tradición de impulso al desarrollo del derecho internacional en materia de derechos humanos, respaldó, desde sus inicios, las negociaciones internacionales que concluyeron con la suscripción del Tratado de Roma que creó dicho Tribunal. En confirmación de esta tradición diplomática, la ex-Canciller Nina Pacari rechazó una solicitud del gobierno norteamericano para firmar un acuerdo bilateral sobre esta materia, rechazo que, según declaraciones de prensa del presidente Gutiérrez, no habría recibido su visto bueno. El actual Ministro de Relaciones Exteriores, Patricio Zúñiga, ha señalado que espera una decisión del Congreso sobre este tema, mientras que el Presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso ha manifestado que, de conformidad con la Constitución, corresponde al Ejecutivo la suscripción de los tratados internacionales, y lo único que puede hacer el Congreso es aprobar o improbar dichos Tratados, por lo que no ve la pertinencia de que el Congreso sea previamente consultado. El trabajo de Carlos Larrea analiza las disposiciones nacionales e internacionales aplicables a esta

pretensión de los Estados Unidos, así como posibles cursos de acción que pudiera tomar el gobierno del Ecuador. Un elemento adicional que pesa en la opinión pública ecuatoriana en este tema, es el homicidio, en el año 200... del ciudadano ecuatoriano... por parte de un funcionario diplomático de la Embajada de los Estados Unidos (...) quien, a pesar de las acciones emprendidas por los familiares de la víctima, fue entregado de inmediato a su Embajada, la que lo repatrió a su país donde no ha sido juzgado por dicho crimen.

El enfoque multilateral para los temas comerciales que propició la Iniciativa de las Américas no tuvo éxito ni larga duración. Los Presidentes Bush y Clinton se propusieron conformar el Área de Libre Comercio de las Américas hasta el año 2005. Las negociaciones sobre el ALCA se estancaron definitivamente en el 2003 por la intransigencia de los Estados Unidos para atender el firme pedido de varios países latinoamericanos, en especial Brasil y Argentina, por incluir en las negociaciones el tema de los subsidios agrícolas de ese país, que alcanzan un monto de 18.000 millones de dólares anuales, pues su mantenimiento excluye cualquier posibilidad de un libre comercio de esos productos, fundamentales para la mayoría de los países de América del Sur, en especial Ecuador. De igual modo, los Estados Unidos rechazaron la razonable propuesta

de los países latinoamericanos de que los temas de propiedad intelectual fueran negociados en los foros internacionales competentes, la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Organización Mundial de Propiedad Intelectual.

La misma posición de Estados Unidos, de pretender negociar sólo en aquellos sectores que favorecen los intereses de sus empresas, y no en los que el libre comercio le sería perjudicial, llevó al fracaso de la ronda de negociaciones Doha en la Organización Mundial de Comercio, en 2003. Ante este estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales, el gobierno de los Estados Unidos opta por continuar con la vía de negociaciones bilaterales con los países más vulnerables de la región, incluyendo algunos de los andinos, entre ellos Ecuador. El trabajo de Lotty Andrade detalla las motivaciones y alcance de esta decisión de impulsar los Tratados de Libre Comercio, sosteniendo que permitirán fortalecer los intereses estratégicos de los Estados Unidos en las negociaciones universales, y que son las grandes multinacionales las principales beneficiarias de su posible suscripción.

El trabajo de Andrade nos lleva a reflexionar sobre la prudencia de poner en peligro la mayor parte del sector productivo ecuatoriano, su medio ambiente, la legislación andina sobre propiedad intelectual, y sobre todo intereses vitales sociales como la educación y la salud,

mediante la negociación de un Tratado de Libre Comercio que, en definitiva, en el mejor de los casos permitirá mantener las preferencias arancelarias del SGP-droga que actualmente permite exportar menos de 400 millones de dólares en productos ecuatorianos al mercado de los Estados Unidos (es decir menos del 10% de nuestras exportaciones). Por otro lado la autora, al tomar en consideración cuáles sectores se beneficiarían y cuáles se perjudicarían con la vigencia del TLC, sostiene que su implementación agravaría la inequidad existente en el país, al propiciar una mayor concentración de riqueza en los sectores altos de la población, así como un mayor empobrecimiento de los sectores de menores recursos.

La Cooperación oficial de los Estados Unidos al Ecuador ha sido tradicionalmente modesta. Desde 197... hasta 1995 nunca excedió los 10 millones anuales. En el 2002 esta situación experimenta un brusco cambio, y para el año 2004 ésta asciende a 70 millones de dólares. Al examinar el destino de dicha cooperación, vemos que más de un 90% se destina a proyectos ubicados en la frontera entre Ecuador y Colombia, con un alto porcentaje dirigido a ayuda militar o vinculada al combate del tráfico de drogas. Este cambio en la evolución de la Ayuda oficial de los Estados Unidos a Ecuador confirma que ésta, más que estar motivada por las necesidades de desarrollo del país receptor, obe-

dece a los intereses estratégicos del donante.

Un aspecto poco conocido de la cooperación que recibe Ecuador de los Estados Unidos, es el que canalizan las iglesias originarias de ese país. El trabajo de José Luis Jácome que cierra este libro, a más de aportar con una ilustrativa reseña sobre las relaciones entre la Iglesia Católica y los Estados Unidos, es un novedoso intento por retomar un tema que despertó interés en las ciencias sociales durante los años ochenta, pero sobre el que, desde entonces, poco o nada se había publicado, cual es la presencia en Ecuador de las iglesias cristianas provenientes de los Estados Unidos. Jácome sostiene que, a pesar de las dificultades para obtener información fidedigna, podría afirmarse que al menos la mitad de los proyectos de desarrollo realizados por organismos no gubernamentales de los Estados Unidos en Ecuador, habrían sido ejecutados por organizaciones cristianas de ese país, lo que equivaldría a un monto de 30 millones de dólares. De entre las conclusiones y recomendaciones que ofrece, cabe destacar la relativa a la creación de mecanismos institucionales que permitan un mejor conocimiento de la cooperación al desarrollo realizada por esas organizaciones, para permitir su mejor canalización en beneficio de objetivos nacionales.

Como señalé más arriba, es este el primer libro que se publica sobre

las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos. Como coordinador de este esfuerzo, debo agradecer la dedicación y empeño de los autores, que han querido aportar al país la visión personal que tienen de los asuntos que acá han tratado, alimentados de la rica experiencia que les otorga el ser agentes de la diplomacia ecuatoriana. Estoy seguro de que la publicación será de utilidad para realizar un inventario de los temas más importantes de esas relaciones, y que las deficiencias

que se encuentren, y la identificación de los tópicos no cubiertos, se constituirán en una invitación para que otros investigadores se sumen a la tarea de estudiar los vínculos que nos unen con la potencia hegemónica de hoy, las perspectivas que éstos tienen, y las mejores alternativas que tiene nuestra política exterior para desarrollar estas relaciones con acierto y prudencia, en beneficio de los intereses nacionales.

Quito, febrero de 2005