

RELACIONES ECUADOR - ESTADOS UNIDOS

*Adrián Bonilla**

INTRODUCCIÓN**

En un esfuerzo conjunto de la AFESE, del centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Cataluña y de FLACSO, se efectuó un proyecto que intentó generar una serie de asesorías en todo el mundo en Europa, en Estados Unidos, en América Latina y en el Ecuador, para que los diplomáticos puedan investigar y redactar sus monografías de asenso. Ellos tuvieron acceso a bibliografía y al mismo tiempo seguimiento de sus investigaciones. Los resultados están a la vista, son textos que, de una u otra manera, marcan un momento histórico; son como una fotografía de la imagen que funcionarios del Servicio Exterior Ecuatoriano tienen a principios del siglo XXI, de los temas de la Política exterior ecuatoriana, de los actores con quienes se relacionan y de los escenarios en donde operan.

Independientemente de los contenidos que estas imágenes generan, tenemos ahora un documento

que va a poder referir la forma como la política exterior ecuatoriana, se construía a principios del siglo XXI, que dan cuenta de las angustias y demandas de los funcionarios del Servicio Exterior que colaboraron en estos textos, que son alrededor de cuarenta, de distintos grados jerárquicos dentro de Cancillería.

El libro sobre el Ecuador y los Estados Unidos identifica algunos de los temas y varias de las políticas de los Estados Unidos y del Ecuador. En términos generales, lo que se puede observar del texto es que existe, al menos en los funcionarios del Servicio Exterior, la conciencia de que la agenda ecuatoriana en la relación con una potencia de dimensiones tan colosales como los Estados Unidos, de una u otra manera ha seguido una conducta reactiva.

Cuando dos naciones se interrelacionan con una asimetría tan grande en términos de recursos económicos, militares y políticos, al hablar de la agenda, esta diferencia se expresa. Una agenda es básicamente un conjunto de temas, priori-

* Director de la FLACSO.

** Fragmento de la presentación del libro *Las Relaciones Ecuador-EEUU en 25 años de democracia*. Javier Ponce Leiva, editor. 2005.

dades y su jerarquización. La parte más fuerte de una relación asimétrica normalmente se procesa en forma más dinámica, y normalmente la parte menos aventajada en una relación asimétrica reacciona con distintos tipos de conductas o de complacencia, o de contra hegemonía, de subordinación frente a las propuestas independientemente de la orientación ideológica y de las necesidades, demandas e intereses de los dos pueblos de una relación bilateral de esta naturaleza. De una u otra manera en el procesamiento político de una agenda, lo que prima son los recursos que las partes tienen más allá del deseo, de la vocación, del propio derecho internacional, hablando simplemente de política en una lógica que no moraliza, sobre la política.

RELACIONES ECUADOR-EE.UU.*

Al hablar de políticas exteriores y al mencionar las ideas de agendas tenemos que plantear la premisa de que los Estados generalmente representan intereses predominantes. La política exterior del Ecuador o la política exterior de los Estados Unidos supone la prosecución de algún tipo de intereses y en el logro de esos intereses intervienen recursos políticos. Esto es legítimo para la república de Cuba y es legítimo para los Estados Unidos: el perseguir y tratar de materializar intereses de carácter nacional.

La política de los Estados Unidos se levanta, entonces, sobre intereses nacionales, intereses que están determinados por valores predominantes de su sociedad, por necesidades de carácter económico, por necesidades políticas, por la coyuntura que se vive en ese país.

El conjunto de relaciones entre los Estados Unidos y América Latina puede ser abordado y ha sido abordado ampliamente en la literatura que habla de política exterior o descrita por una relación de carácter hegemónico.

Los Estados Unidos son hegemónicos en el hemisferio occidental pero esto no significa que también sean hegemónicos a nivel global y la hegemonía en esta perspectiva supone la capacidad de producir una serie de valores, intereses y necesidades para el conjunto de los miembros de una relación que, de una u otra manera, son los valores, percepciones, intereses o demandas del hegemón, del pueblo dominante. La hegemonía es una relación básicamente consensual, y excepcionalmente fundamentada en la coerción. Y con estos elementos lo que planteo es que tenemos una política exterior y una agenda única de los Estados Unidos hacia América Latina que se establece, para poner una fecha arbitraria, en 1992, cuando el Presidente George Bush, padre, anuncia una iniciativa para las Américas y se institucionaliza a partir de diciembre de 1994 cuando

se produce la primera cumbre hemisférica en la ciudad de Miami, en donde se institucionaliza una agenda común para el hemisferio occidental que contiene tres puntos centrales:

1. La imagen, e idea de democracia en el conjunto del hemisferio occidental, articulada a los temas de seguridad.
2. Mercado común desde Alaska a tierra del Fuego, que se expresa en la propuesta ALCA que fue enunciada en 1994, para estar ejecutada, terminada y en funciones en el año 2005, que tiene como telón de fondo el escenario de valores de libre comercio y de liberalismo en términos económicos, que alimentan la imagen de la política estadounidense, y que inspira la estrategia de tratados bilaterales.
3. Temas relacionados con Desarrollo Social y Políticas Ambientales

Estos, en términos generales, son los temas de la agenda de 1994 que yo plantearía como la guía de la política exterior de los Estados Unidos en sus relaciones con América Latina. En la lógica estadounidense existe la conciencia de que América Latina es una región cada vez más diferenciada. América Latina es menos parecida a sí misma en el Año 2005 que hace 30 años y los Estados Unidos plantean prioridades distintas y énfasis diferentes dependiendo de la región sobre la cual actúa su política exterior.

Ámbitos de relaciones:

1. El ámbito de relaciones específicas de los Estados Unidos es Norteamérica; básicamente las relaciones entre Estados Unidos, México y Canadá, aquí, en relación con América Latina, México tiene un tratamiento especial.
2. Centroamérica y el Caribe, aquí podemos encontrar una diferencia importante incluso en estas dos subregiones. Para los Estados Unidos, el Caribe es algo más cercano en términos culturales porque el Caribe es angloparlante, pero Centroamérica está geográficamente muy próxima.

En Sudamérica tendríamos tres ámbitos diferenciados:

El Cono Sur, donde Brasil constituye otra relación especial por sus dimensiones y la sospecha sobre las posibilidades de Brasil de emerger como una contra hegemonía. Esto no necesariamente responde a la conducta de la política exterior brasileña sino que históricamente así ha sido percibido por la política exterior de los Estados Unidos.

La región andina tiene un conjunto de temas que, siendo comunes para el hemisferio occidental, tienen prioridades distintas los temas de seguridad. La seguridad ha gobernado la forma como se relaciona con los países andinos en los últimos 30 años. Particularmente el tema del narcotráfico, que ha sido percibido o construido en los Estados Unidos como un tema de seguridad.

* Ponencia en el Seminario los Nuevos Retos de la Política Exterior.

dad a partir del año de 1972.

Siendo el tema del narcotráfico el central, por lo menos hasta los ataques del 11 de septiembre, ha contaminado el conjunto de las relaciones de los países andinos con los Estados Unidos y todos los temas de democracia, desarrollo, vida económica y seguridad.

Esto desde la perspectiva de la abundante literatura ha sido un error estratégico de los Estados Unidos por varias razones; la primera de ellas, solamente para dejar enunciada: el tema del narcotráfico no es un tema de seguridad.

El tema del narcotráfico como consecuencia de los efectos sociales que produce podría ser en estricto sentido un tema de salud pública, tiene que ver con el consumo de psicotrópicos, disminución de la producción, asociación del consumo de drogas con conductas violentas. La inversión en asistencia y ayuda social han sido muchísimo más eficientes y es absolutamente probado con datos de la realidad, que el control, la interdicción, la represión, la militarización de la lucha contra el tráfico. Si lo que los Estados Unidos hubiesen invertido y lo que hubiesen presionado a invertir a los países de América Latina y concretamente a la región andina, se hubiera invertido en salud pública y políticas sociales para luchar contra el narcotráfico en lugar de invertir en recursos en seguridad, probablemente, los resultados contra la droga habrían sido muchísimo más exitosos de lo que son ahora.

El tema del narcotráfico se ha securitizado y a partir de los ataques del 11 de septiembre, en la agenda de seguridad de los Estados Unidos, se ha vinculado sistemáticamente al tema del terrorismo, encontrando lógicas y causalidades que tampoco corresponden a los datos de la realidad.

El terrorismo no es la causa del narcotráfico, ni el narcotráfico la causa del terrorismo. Sin duda, hay dinámicas vinculadas, pero antes de que hubiese terrorismo global en la concepción norteamericana, existía el narcotráfico. Si nosotros atendemos a varias de las sociedades andinas, Colombia particularmente, la oposición de las organizaciones armadas ilegales es anterior a la existencia del fenómeno del narcotráfico, aunque todos estos fenómenos se han ido superponiendo y entrelazando en los últimos años como consecuencia, entre otras cosas, de una política de seguridad que no ha sido capaz de discriminar entre los temas, los ha vinculado.

La democracia es el segundo gran tema de los Estados Unidos hacia la región andina. Su relevancia en la agenda viene de la percepción de la región, que va desde Venezuela hasta Bolivia, como un reino de inestabilidad y turbulencia. Visto desde afuera, efectivamente la Región andina es sumamente inestable con regímenes democráticos en instituciones absolutamente débiles. Desde adentro, en la Región andina es difícil hablar de democracia; no obstante, los proble-

mas de la Región andina pueden describirse alrededor de la ausencia de prácticas democráticas, como consecuencia de la carencia de normas eficientes de rendición de cuentas, inexistencia de un Estado de derecho, y ausencia de consolidación en el derecho y en la ley. Las instituciones de imagen de igualdad ante la ley se enfrentan a distintos regímenes de impunidad, privilegio y discriminación. Las sociedades andinas son profundamente excluyentes, racistas y el Ecuador es una de las más racistas de las sociedades andinas.

Las sociedades andinas son jerárquicas, atravesadas por una cultura política autoritaria, y en caso de que las sociedades no se democratizen, difícilmente el régimen político que nos gobierna va a ser democrático.

La lógica de la política exterior de los Estados Unidos, sin embargo, apunta a las instituciones y a una idea más bien laxa de democracia, la cual tiene que ver con la existencia de un núcleo duro de Derechos Humanos que sea respetado en los países, y con una gobernabilidad emergida de elecciones relativamente limpias, al hecho de que los militares estén ausentes de los procesos de Gobierno. Alrededor de estos temas se construye la imagen de democracia; y por esto que fue posible calificar en la perspectiva estadounidense, al régimen de Fujimori, durante 9 años como democrático y no dictatorial. Debido a la consideración de estos preceptos y sus

definiciones de democracia, es que de una y otra manera, los Estados Unidos no tuvieron ningún problema con gobiernos como los de Sánchez de Lozada en Bolivia, o del Presidente Gutiérrez en el Ecuador.

Finalmente, el otro tema básico de la agenda de los Estados Unidos tiene que ver con la liberalización del comercio exterior y liberalización de las economías del continente.

Este es un tema congruente a una política de carácter global que se expresa en las Américas antes que con una visión conspirativa de carácter estratégico. El peso del comercio exterior de los Estados Unidos, con el Ecuador particularmente, es alrededor del 40%, un peso mayor al comercio con Colombia y menor en los casos venezolano, peruano y boliviano. A la vez, y a manera de ejemplo, el Ecuador abarca el 0.5% del comercio exterior de los Estados Unidos.

En este contexto, el comercio de los Estados Unidos no se vería muy afectado por el peso comercial del resto de países andinos. Con excepción de Venezuela, con sus recursos energéticos en el comercio exterior con los Estados Unidos, el comercio exterior entre la Región andina y los Estados Unidos no es muy prominente, y por lo tanto este caso es más bien un problema de principios políticos. Creería yo que el comercio no es un instrumento de determinación en sí mismo, aunque puede ser utilizado como un instrumento claro de producción política y condiona-

lismo sobre todo en tema de seguridad, tal como ha sido usado a lo largo de estos últimos 20 años.

En resumen, la relación de los países andinos y del Ecuador particularmente con los Estados Unidos se eleva en una condición estructural que va más allá de la voluntad de las personas, los principios, las vocaciones y las ideologías de simetría. El hecho es simple: Estados Unidos es muchísimo más poderoso que el Ecuador.

Los temas centrales de Estados Unidos hacia la región son los mismos temas prioritarios con el Ecuador: seguridad, democracia, comercio exterior y desarrollo social. Un tema que sí surge de la Política Exterior Ecuatoriana y no de los Estados Unidos es el tema de migración legal e ilegal, lo cual refleja su continua exclusión de la agenda de los Estados Unidos.

Esta agenda de los Estados Unidos se levanta sobre Políticas de negociación de carácter múltiple, sobre todo a partir del segundo Gobierno de Presidente Clinton, con una serie de instrumentos de carácter más bilateral que multilateral.

Si bien la agenda de los Estados Unidos hacia América Latina y hacia la región andina es común, la relación entre los instrumentos de acción entre los Estados Unidos y los países andinos es de carácter bilateral; esto es lo que nosotros pudimos observar tanto en los regímenes de seguridad que tienen que ver con la agenda contra el terrorismo, narcotráfico, delincuencia organizada, como en las negociaciones de carácter comercial.

El hecho de que se negocie con tres países al mismo tiempo, sólo significa que las negociaciones son simultáneas, no que sean multilaterales. El bilateralismo es una forma de conducta persistente en las relaciones de Estados Unidos con América Latina. En una relación bilateral como esta, caracterizada por la asimetría, normalmente y por obvias ventajas, la agenda del actor más poderoso tiende a imponerse.

Frente a este escenario, la política ecuatoriana, como la colombiana y peruana, ha tenido pocas oportunidades, las cuales han estado marcadas fundamentalmente por reacciones.