

Discurso de orden - Academia Diplomática

Soberanía, multilateralismo y narcotráfico

Benjamín Ortiz Brennan

Quito 20 de diciembre, 2024

Autoridades, señoras y señores:

Agradezco a la Academia Diplomática y en especial a su Director, el Embajador Alejandro Suárez, por invitarme a pronunciar estas palabras con ocasión del aniversario de la Academia, entidad que fuera suprimida en el 2011, en un alarde de populismo demagógico por el gobierno de la época, y que desde el año 2018 fuera restablecida, en beneficio de la mejor formación de los diplomáticos ecuatorianos, lo que, -en último término-, redundará en favor de los principios e intereses del Ecuador y de los ecuatorianos en el mundo.

Tuve el honor de ser canciller de la República en el gobierno de Jamil Mahuad, cuyas mayores realizaciones fueron la firma del Acuerdo de Paz con el Perú y la dolarización de la moneda. Ahora, ante la expansión del narcotráfico, el Convenio de la Base de Manta con los Estados Unidos es reconocido como otro acierto, tanto que el presidente Daniel Noboa propone al país una reforma constitucional para permitir la colaboración de fuerzas extranjeras dentro del país, como se hizo en Manta.

Vivimos tiempos marcados por la universalización de la sociedad humana. Nos hemos convertido en la aldea global que preveía hace casi un siglo el filósofo canadiense Marshall McLuhan, quien también dijo “somos lo que vemos”. ¿Y qué vemos ahora? Vemos en los medios convencionales y en las redes sociales el reflejo de guerras lejanas que, no obstante, nos estremecen y amenazan; contemplamos los efectos del calentamiento global en todos los rincones del planeta; seguimos fervorosos a equipos de fútbol que juegan al otro lado del mundo. Nuestra vida, comportamiento, o posibilidades de trabajo están abiertas o cerradas por efecto de innovaciones tecnológicas, como la Inteligencia Artificial, que llegan sin patria ni bandera.

Y, por supuesto, también padecemos la internacionalización del delito con su intrincada red de crímenes y finanzas. La delincuencia organizada está desplegada en carteles multinacionales que cruzan los cielos, territorios y mares con sus negocios ilícitos. El tráfico de personas, de dinero sucio y de drogas, son delitos transnacionales que desafían a individuos y sociedades. Son pandemias difíciles de contener, que hasta ahora han resultado invencibles por las fuerzas de la legalidad y el derecho.

En un planeta así interrelacionado, cabe preguntarse: ¿Tiene o no vigencia la noción clásica de soberanía, como la potestad del Estado para tomar decisiones con independencia de los otros, cuando las respuestas a los desafíos contemporáneos demandan acciones multinacionales?

El atributo de la soberanía, desde el punto de vista jurídico, a mi entender, es una potestad que facilita y no obstaculiza la colaboración entre distintos países. Esta condición permite a los estados, al margen de su tamaño, población o poder económico, entenderse con otros países en condiciones de igualdad jurídica. Por tanto, facilita que fluya la cooperación internacional entre países grandes medianos y pequeños, que pueden así compartir esfuerzos y propósitos, sin que unos sometan a otros.

En este marco, el de los acuerdos con otros países suscritos respetando el atributo esencial de autonomía y capacidad de decisión del país, se inscribe el Convenio de la Base de Manta entre Ecuador y Estados Unidos en 1999.

- **El narcotráfico al final de los años 90 y su impacto en Ecuador**

A finales de los años 90, las guerrillas colombianas que durante más de medio siglo asolaron ese país, fueron perdiendo su perfil político y convirtiéndose en narco-guerrillas, por su conexión cada vez más estrecha con el narcotráfico que financiaba de manera creciente a los insurrectos. Además, la pretensión original de los revolucionarios de tomarse el poder por las armas se había vuelto un objetivo inalcanzable, dadas las condiciones objetivas de Colombia y de América Latina, en primer lugar, por el rechazo de la inmensa mayoría de colombianos a la violencia, atentados y secuestros que desangraban al país.

El gobierno del Ecuador conocía este cambio. También sabía que las fuerzas regulares colombianas estaban empujando a los insurrectos a la periferia de su país, incluida la región fronteriza con Ecuador, a lo largo de Costa, Sierra y Amazonía.

Por otro lado, el negocio de las drogas había cambiado de protagonistas. Los grandes carteles de Medellín y Cali estaban debilitados por la eliminación de Pablo Escobar y de los hermanos Rodríguez Orejuela; mientras que los carteles mexicanos de Sinaloa y Juárez tomaban la iniciativa para movilizar la producción colombiana de drogas en dirección a los mercados consumidores.

Estados Unidos, con 14,8 millones de norteamericanos que admitieron haber consumido drogas en 1999, según datos reportados por la Substance Abuse Health Service Administration, lanzó operativos de seguridad en la región Andina, en especial, en Colombia con el Plan Colombia, así como en Perú y Bolivia.

El Ecuador, en donde no se producía cocaína, heroína, ni marihuana, corría sin embargo el riesgo de ser utilizado para el tráfico de drogas. En tales circunstancias, el Departamento de Estado consultó al presidente Jamil Mahuad si el Ecuador estaría dispuesto a facilitar el reabastecimiento de los aviones de vigilancia antinarcóticos en nuestro país. A lo cual el Presidente ecuatoriano respondió afirmativamente

Convenio de la Base de Manta

En estas circunstancias, en abril de 1999, Estados Unidos solicitó formalmente al gobierno del Ecuador el acceso a las facilidades de la Base de Manta de Ecuador, con el

solo propósito de incrementar las operaciones aéreas de detección del tráfico ilegal de drogas, con la participación de un limitado personal de la Fuerza Aérea de EEUU. El canciller de la república de entonces, Dr. José Ayala Lasso, confirmó oficialmente la decisión favorable del gobierno ecuatoriano.

Pocos días después, en el mes de mayo, renunció el canciller Ayala Lasso, tras una destacada trayectoria al servicio del país. Acepté entonces la invitación del presidente Mahuad para asumir la cartera de Relaciones Exteriores. Durante mi ejercicio ministerial, a lo largo de siete meses, se negoció con los Estados Unidos las condiciones en que tendría acceso un limitado número de militares norteamericanos a las facilidades de la base ecuatoriana de Manta, con el exclusivo propósito de detectar operaciones de narcotráfico. En esta negociación intervinieron los más altos funcionarios de la Cancillería, del Ministerio de Defensa y del Comando Conjunto de las FF.AA., además del General José Gallardo, Ministro de Defensa Nacional, quien había comandado las tropas nacionales en el conflicto del Alto Cenepa.

Una vez concluida la negociación, los representantes y partícipes del proceso de negociación concurrimos a la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso Nacional para informar sobre el contenido y naturaleza del convenio.

Los ministros de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional presentamos los informes correspondientes, acompañados por los más altos funcionarios de la Cancillería y del Alto Mando Militar.

Los integrantes de dicha Comisión reconocieron que el Convenio de la Base de Manta era un proyecto de cooperación para el propósito policial de vigilancia del delito de narcotráfico y, por tanto, su aprobación y ejecución correspondía a la Función Ejecutiva. No le tocaba conocer al Congreso aprobar o rechazar dicho Convenio por no ser un tratado político o militar, que según el artículo 161 de la Constitución de 1998, entonces vigente, habría requerido aprobación legislativa. Además, el Acuerdo no dejaba posibilidad alguna de que EE.UU. o sus personeros intervinieran en asuntos internos de competencia exclusiva del Estado ecuatoriano. La referida Comisión legislativa estuvo presidida por el diputado Heinz Moeller e integrada por distinguidos personajes, como el arquitecto Sixto Durán-Ballén, expresidente de la República.

En definitiva, La Base de Manta permaneció bajo el Comando de la FAE y el personal de los Estados Unidos quedó autorizado a tener acceso a la base y usar sus facilidades, así como también al Puerto de Manta para la detección del tráfico de drogas.

Estados Unidos asumió la obligación de informar a la Fuerza Aérea Ecuatoriana y a otras autoridades competentes del Ecuador sobre los resultados de su acción; se comprometió además a mejorar la infraestructura de la base, a fin de facilitar las operaciones aéreas antidrogas.

La interdicción —es decir, captura o abatimiento— de naves en territorio ecuatoriano, quedó bajo la responsabilidad exclusiva de la República del Ecuador.

Las bases militares en Ecuador

El Convenio de la Base de Manta fue una operación de carácter policial con recursos altamente sofisticados para la detección del narcotráfico, que contuvo la expansión de ese delito en nuestro país. Este convenio fue muy diferente al tratado que autorizó la instalación de una base militar de EE.UU. en nuestro país, durante la Segunda Guerra Mundial.

En efecto, el Ecuador, dada la necesidad de proteger el Canal de Panamá, una vía marítima esencial para el mundo y para el Ecuador, en ejercicio de su soberanía, el 24 de enero de 1942 suscribió el Treaty of Occupation of South Seymour ("Tratado de ocupación de Seymour Sur"), autorizando la instalación de una base militar estadounidense en la islas Galápagos, que llegó a albergar alrededor de 2.000 soldados, que disponían de enormes recursos bélicos para el combate aéreo, ante una temida incursión japonesa, similar a la que había ocurrido contra Pearl Harbor un mes antes, el 7 de diciembre de 1941.

Los norteamericanos construyeron un aeropuerto de dos pistas en Baltra; instalaciones para albergar dos mil soldados; montaron estaciones de radar en la isla Isabela, ubicaron varios nidos de ametralladora en la costa norte de isla Santa Cruz. También establecieron facilidades e instalaciones militares en la Península de Santa Elena, todas autorizadas por nuestro país.

Actualidad del tema de bases militares, soberanía y narcotráfico

Cabe señalar que, a partir de 2010, el Ecuador ha sido utilizado de manera creciente como ruta del narcotráfico por los carteles mejicanos y sus cómplices nacionales como son los tan mentados Choneros, Lobos, Tiguerones y otros. Desde el 2020, la situación empeoró por el estallido de la violencia entre las organizaciones criminales por la disputa de territorios y la multiplicación de secuestros y extorsiones, lo que ha creado una situación de inseguridad y miedo que afecta a toda la población. De igual manera, resulta evidente la penetración del crimen organizado en las instituciones políticas, de justicia y seguridad.

Ante semejante estado de cosas, el gobierno del presidente Daniel Noboa ha declarado la guerra interna a las organizaciones criminales de narcotráfico, minería ilegal, extorsión y más delitos que, dada su dimensión y gravedad, podrían encuadrarse en lo que el derecho internacional contemporáneo considera como crímenes de lesa humanidad. El Presidente propone eliminar la prohibición constitucional de establecer bases militares extranjeras o de acoger fuerzas extranjeras en el país, ahora que gran parte de la población lamenta la salida de la cooperación que prestó Estados Unidos en la detección del narcotráfico con las operaciones en Manta, que permanecieron desde 1998 hasta 2008, cuando el presidente Correa se negó a renovar al convenio.

Desde el punto de vista jurídico, la Constitución Política no debería prohibir ni permitir expresamente el establecimiento de bases militares extranjeras, tampoco declarar que autoriza o niega la posible colaboración de fuerzas de seguridad del exterior. Estas

decisiones son atributos permanentes y soberanos del Estado que en su momento deberán ejercerse por medio de los órganos del poder público. Por estas razones, resulta apropiada y conveniente para el país la reforma constitucional propuesta por el presidente Daniel Noboa, a fin de que el artículo 5 de la Constitución se reforme, limitándose a declarar que “El Ecuador es un territorio de Paz”.

Si ese proceso culminara exitosamente, el país habría recuperado su soberanía plena, que incluiría la potestad de decisión en temas tan delicados como contar con la colaboración de fuerzas de otros estados, o la posibilidad de recibir en nuestro territorio a fuerzas multinacionales para enfrentar delitos o conflictos internacionales, cuando soberanamente quisiera el Ecuador. Desde esta perspectiva, consideró que la reforma constitucional propuesta por el presidente Noboa devolverá al país un importante atributo de la soberanía nacional, que fuera mutilado en la Constitución de 2008.

La reforma no requiere cambios adicionales en la Constitución vigente. El art. 419 establece que es potestad de la Asamblea Nacional aprobar alianzas políticas y militares, al igual que lo disponía la Constitución de 1998. Por otro lado, la colaboración de fuerzas extranjeras en programas policiales, como es el combate al narcotráfico, debería quedar a decisión del ejecutivo. Probablemente ese fue el entendimiento de la administración del presidente Lenin Moreno, cuando firmó un acuerdo que permite el reabastecimiento en la base aérea de San Cristóbal, Galápagos, de aviones norteamericanos para detectar operaciones de narcotráfico. Sin embargo, alguien pudo oponerse a esta colaboración citando el tan mencionado Art. 5 de la Constitución vigente. Incluso pudo haber oposición a la presencia de agentes del FBI en la investigación del asesinato del candidato presidencial Fernando Villavicencio.

En las actuales circunstancias es poco probable que Estados Unidos y Ecuador tengan necesidad de establecer una colaboración militar de las características que tuvo Manta hace más de dos décadas. El explosivo consumo de drogas en Norteamérica ha girado de la cocaína al fentanilo y los opioides, que son abastecidos desde México y China. La cocaína que utiliza a Ecuador como ruta se dirige en gran parte a Europa. Además, el desarrollo tecnológico ha cambiado los medios utilizados para la detección del narcotráfico. Todo eso no quita la conveniencia y necesidad de eliminar la absurda disposición que prohíbe la cooperación de fuerzas extranjeras, si el Ecuador las pidiera y necesitara.

En este mundo interdependiente y complejo, el Ecuador requiere de diplomáticos profesionales, que sean capaces de convertir los principios, teorías y textos legales en acuerdos y gestiones concretas que beneficien al país. La Cancillería, como pocos estamentos del Estado, debe guiarse por metas históricas que trasciendan los sucesivos gobiernos y, al mismo tiempo, ser leal en el día a día a la orientación de quienes, habiendo ganado el poder por decisión de la mayoría de electores, imprimen su carácter en la conducción internacional. La permanencia de las metas de largo plazo, en buena parte, va a depender de una Cancillería competente, profesional y patriota como la que pretende formar y en efecto forma la Academia Diplomática.