

Política Exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabilidad

Adrián Bonilla*

Los últimos 25 años de la política exterior ecuatoriana presentan una serie de episodios que se caracterizan, en términos generales, por la necesidad del estado de reaccionar ante agendas sobre las que generalmente no ha tenido control. Tres temas han dominado el escenario internacional ecuatoriano. Uno económico, otro convencional de seguridad territorial, y un tercero que da cuenta de agendas transnacionalizadas como aquellos que se desprenden en conflictos que enlazan en forma compleja temas desterritorializados.

En un primer momento, la política exterior ecuatoriana durante los gobiernos de Roldós, Hurtado y Febres Cordero, fue el producto de las necesidades y presiones domésticas frente a un fenómeno estructural que en América latina se expresó alrededor de la Deuda Externa y de las modificaciones de la arquitectura institucional que regulaba la economía en los distintos países. En la primera mitad de los años Ochenta el Ecuador generó una

política exterior que fue el producto de las presiones domésticas a externalidades sobre las que no tenía control. Los temas económicos, y particularmente el de la Deuda Externa agobiaron a los gobiernos de los presidentes Hurtado, Febres Cordero, Borja y Durán Ballén.

El tema de seguridad nacional que ha marcado la política exterior ecuatoriana y la formación de sus funcionarios, sin duda fue el irresuelto conflicto de límites con el Perú, que finalizó en 1998. Desde 1942 los dos países enfrentaron visiones distintas de la historia y posiciones políticas difíciles de reconciliar que se expresaron en una situación permanente en donde la posibilidad del conflicto armado jamás desapareció del escenario. Tras una breve pero intensa guerra, focalizada en una zona selvática del suroriente del país, producida desde finales de 1994 hasta marzo de 1996, los dos países emprenden negociaciones que terminan básicamente reafirmando la frontera perseguida por el Perú, cuya tesis siem-

* Catedrático. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

pre gozó del respaldo de la comunidad internacional.

Finalmente, temas que aluden a una nueva dimensión del orden internacional, caracterizado por dinámicas transnacionales, marcan las necesidades ecuatorianas: migración, democracia y derechos humanos, delitos transnacionales y nuevas agendas de seguridad caracterizan la acción de Cancillería desde finales del siglo XX hasta mediados del año 2006. El conflicto colombiano y sus implicaciones regionales de alguna manera resume una serie de interdependencias que suponen la existencia de múltiples actores, de presiones y políticas subnacionales y de externalidades que definen la conducta y las reacciones del Estado ecuatoriano en un contexto institucional signado por la fragmentación del orden político doméstico y de la vulnerabilidad de sus agendas internacionales a los acontecimientos políticos y económicos suscitados fuera de las fronteras.

I. Un país pequeño.

La política exterior ecuatoriana a principios de siglo se define por variables que aluden a su condición de estado pequeño, por su ubicación en la conflictiva región andina, así como por la influencia estructural de los Estados Unidos y las interacciones con los países vecinos.

El estado ecuatoriano nunca fue protagonista de iniciativas internacionales importantes. Durante casi

toda su existencia, pero especialmente a partir de la década de los años cuarenta hubo un tema central alrededor del cual se desplegaron todas las políticas: la frontera con el Perú. Efectivamente, luego de una guerra que terminó con la ocupación de varias de sus provincias en 1941, el Ecuador es forzado a firmar un tratado de límites que cuestionó persistentemente hasta el año de 1998, en que oficialmente se da por terminado un conflicto que marcó no solo el espacio nacional, sino el conjunto de la política exterior.

La agenda ecuatoriana del siglo XXI se constituye, entonces, con temas casi desconocidos para un servicio exterior hiper especializado en derecho territorial. La condición periférica del Ecuador y los bajos niveles de institucionalización del conjunto de entidades públicas, incluyendo aquellas que eventualmente se relacionan con la política exterior, así como el desarrollo extremadamente limitado de las relaciones internacionales como disciplina científica, generaron un contexto en el cual los temas de la política exterior se representaron como tópicos de Derecho.

Las características de la política exterior ecuatoriana, por otra parte, se subordinan a las del orden político. El Ecuador tiene un régimen presidencialista fundamentado en relaciones tradicionales de dominación que se expresan en patrimonialismo, clientelismo o liderazgo caudillista

de entidades colectivas. El estado ecuatoriano, además, es muy débil en el orden internacional y sus agendas son vulnerables a todo tipo de influencias privadas en el orden doméstico; y, finalmente, sus instituciones son frágiles, compiten entre sí y las decisiones pueden ser fragmentadas e incluso contradictorias.

En términos de toma de decisiones, la literatura académica producida en el Ecuador y fuera de él, por ejemplo, no ha encontrado un solo caso que pueda plantearse como emblemático del paradigma racional, en donde la política exterior refleje un interés estatal unitario y las conductas sean dirigidas a maximizar ventajas o a neutralizar entornos hostiles. Al contrario, las decisiones generalmente son el resultado de una activa interacción entre distintas agencias del Estado, de la intervención de agentes privados con capacidad de influencia o de reacciones de complacencia (*compliance*) frente a estímulos externos.¹

Al Ecuador, al igual que al resto de países de América Latina, con excepción de México, Brasil, Argentina y Venezuela, la finalización de la Guerra Fría le despojó de una importante capacidad de negociación al terminar la disputa global entre las dos superpotencias, pero aunque sus capacidades políticas se redujeron, los escenarios de participación se multiplicaron².

Aunque un estado pequeño no es necesariamente débil³, el Ecuador

comparte ambas condiciones. La debilidad se encuentra definida por la vulnerabilidad a contextos y escenarios que no puede controlar. Las capacidades de la política exterior ecuatoriana se encuentran rebasadas por el conflicto colombiano y por la política exterior de los Estados Unidos. Frente a ambas dimensiones, el Ecuador no tiene sino respuestas reactivas que intentan adaptar las circunstancias a sus necesidades en el mejor de los casos, o morigerar sus impactos.

Un estado pequeño y débil tiene escasa influencia en la construcción de la arquitectura del sistema en donde opera. Los escenarios multilaterales para el Ecuador, son horizontes muy lejanos de acción. Su política exterior se despliega en círculos concéntricos desde los más cercanos hasta los más lejanos, en lógicas que privilegian lo regional. La Comunidad Andina de Naciones, que es la asociación de integración más antigua del Hemisferio Occidental, es su ámbito multilateral más intenso, pero fuera de ella su acción se va difuminando y sus agendas van perdiendo perspectivas. El Ecuador sólo ha sido capaz de visualizar la OEA, la ONU y otras entidades en función de su antiguo conflicto con Perú, además de las redes y organizaciones temáticas a las que se adscribe por razones productivas.

La percepción de estado pequeño viene dada no solamente por la imagen que del Ecuador se constru-

ye fuera de sus fronteras, sino por la propia percepción de sus elites y líderes basada en el convencimiento de que actuando solo o en grupo, el país no tiene grandes posibilidades de jugar un rol importante en el sistema u orden internacional⁴.

La idea de debilidad en el orden internacional puede construirse desde una tradición teórica que prioriza la jerarquía, en donde las capacidades de los estados miembros van definiendo su importancia, o desde una lógica de interdependencia en donde se visualiza a los estados como entidades que en su relación con otras pueden ser sensitivos o vulnerables. En el primer caso, claramente en el Ecuador es un estado atravesado por las constricciones de un sistema interamericano en donde son preeminentes los Estados Unidos, que rehegemonizan al hemisferio occidental después de la Guerra Fría; y el segundo, el Ecuador es un Estado que se relaciona con sus vecinos y la potencia global de manera heterogénea, pero en donde sus vulnerabilidades son mayores que las eventuales sensitividades que su conducta pueda generar en sus contrapartes.

La política exterior del Ecuador tiene que enfrentar respuestas que vienen dadas por la constitución de una imagen regional sobre los andes, especialmente en los Estados Unidos, que caracteriza a la región como una zona de conflicto, pero que al mismo tiempo homogeneiza

su percepción a pesar de que enfrenta sociedades y regímenes políticos muy diferentes. Los temas de la agenda internacional de un país pequeño y débil se construyen generalmente fuera de su entorno.

El Ecuador históricamente no ha exhibido un nivel importante de participación en los asuntos globales. Su tradición diplomática ha decurrido marcada por varios principios clásicos arraigados en la literatura del Derecho Internacional y en tratadistas de finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Por ello, las ideas de no intervención, solución pacífica de las controversias e igualdad de derechos de los Estados, generalmente se encuentran con determinantes políticos que las frustran constantemente.

II. La agenda multilateral

Hasta finales del siglo XX la agenda ecuatoriana en los organismos internacionales y los escenarios multilaterales estuvo centrada en equilibrar la presencia peruana, tras de ciento ochenta años de disputas territoriales con el Perú. Absolutamente todos los foros de interacción del Ecuador estuvieron dominados por el conflicto con el Perú y el objetivo ecuatoriano fue neutralizar la influencia de su vecino y ganar espacios de participación bajo la suposición de todos esos entornos eran funcionales y eventualmente podían convertirse en instrumentos de su política exterior.

Como resultado de su condición de estado pequeño y débil, la tradición de la política exterior ecuatoriana en organismos multilaterales políticos, se construyó en la reproducción de principios básicos que encarnan la visión de un orden internacional levantado sobre un Derecho Público intangible que reafirma los principios de autodeterminación, no intervención en asuntos de terceros y solución pacífica de las controversias.

Las relaciones multilaterales del Ecuador se desenvuelven básicamente en los ámbitos del hemisferio occidental y, de alguna manera, se encuentran atravesados por la influencia de la política exterior estadounidense. Los organismos en donde se opera con presencia permanente son la Organización de Estados Americanos y todo el sistema hemisférico dependiente de ella, la Comunidad Andina de Naciones y la recientemente creada, por iniciativa Brasileña, Comunidad Sudamericana de Naciones.

Los temas centrales del Ecuador en los organismos multilaterales tienen que ver con su condición de país pequeño y con su necesidad de democratizar el acceso a las decisiones en ellos. En Naciones Unidas el Ecuador se adhiere al proceso político por reformar la arquitectura del sistema, por ejemplo, el Ecuador normalmente impulsa la idea de dotar de mayor peso a la Asamblea General y de disminuir la importan-

cia, frente a ella, del Consejo de Seguridad. Concretamente, frente a este último organismo, una de las metas ecuatorianas y de varios países sudamericanos ha sido la de ampliar la composición de los miembros permanentes. Brasil o Chile podrían ser los países que el Ecuador apoye en este proceso.

Los temas que ha manejado el Ecuador dentro de la ONU en los últimos 10 años son:

- 1) Reforma y revitalización de las Naciones Unidas;
- 2) Reforma del Consejo de Seguridad;
- 3) Medio Ambiente y Desarrollo;
- 4) Desarme;
- 5) Agenda para la Paz;
- 6) Corte Penal Internacional;
- 7) Promoción de la Justicia y la Observancia del Derecho Internacional;
- 8) Condena al Terrorismo Internacional.

Los temas que se han manejado dentro de la OEA son:

- 1) Seguridad Hemisférica;
- 2) Seguridad Humana;
- 3) Democracia;
- 4) Anticorrupción;
- 5) Cooperación para el Desarrollo; y
- 6) Medio Ambiente.

En la Comunidad Andina de Naciones los temas ecuatorianos interactúan en un limitado radio de acción. La integración comercial ha sido una obsesión moderada por

una conducta deliberadamente esquizofrénica desde la década de los años sesenta. Mientras, por una parte la retórica de los gobiernos y de los principales agentes económicos ha sido vociferante en la propaganda de la integración andina, por ejemplo; por otro, el Ecuador es el estado que más reclamos tiene por incumplimiento ante el Tribunal Andino de Justicia. Sus élites económicas y las organizaciones gremiales constantemente han boicoteado los acuerdos de integración, y la espesa maraña de disposiciones jurídicas, leyes y reglamentos en el Ecuador, han vuelto imposible la integración del país a los acuerdos de libre comercio de la región.

Las otras posibilidades políticas que ofrece la Comunidad Andina, en donde el Ecuador tiene el escenario más intenso de sus actividades, tampoco han podido hacerse realidad, ni en el Ecuador ni en los otros países. La Comunidad Andina ofrece en el papel la más alta institucionalidad internacional del Hemisferio Occidental. Además de ser un sistema de integración y de libre comercio, tiene un Parlamento, un sistema de justicia, una política exterior común, una política común de seguridad y una Universidad de Postgrado.

La Comunidad, sin embargo, no ha sido un instrumento que pueda procesar los principales conflictos de la región, y el Ecuador, como ninguno de los otros países, la

ha utilizado para avanzar sus principios o posiciones en esos procesos políticos. De hecho, el Ecuador no ha permitido la intervención de la Comunidad en sus constantes crisis políticas y ni siquiera la invocó seriamente cuando ocurrió el último y más importante conflicto armado de su historia con el Perú el año de 1995. La Comunidad Andina, no ha sido capaz de asumir tampoco la crisis venezolana, el conflicto colombiano, el autoritarismos de los Noventa en el Perú y su transición y los conflictos fronterizos sociales bolivianos.

III. Relaciones Bilaterales.

Las relaciones más importantes del Ecuador son las bilaterales y de ellas, en orden de influencia las que mayor peso tienen son con los Estados Unidos, que es su mayor socio comercial y la mayor influencia política, con Colombia que es el segundo socio comercial del Ecuador y así como un vínculo histórico y económico desde inicios de las repúblicas, aunque con sistemas políticos marcadamente distintos; la tercera dimensión del bilateralismo ecuatoriano es Perú, que hasta 1998 fue el rival territorial, pero al mismo tiempo el país cultura, étnica y políticamente más próximo al Ecuador. A partir de 1999, y como consecuencia de la emigración de cerca de un millón de ecuatorianos luego de la crisis del sistema financiero (1999-2001), el Ecuador desarrolla víncu-

los importantes con la Unión Europea, especialmente con España, que es el cuarto ámbito de relaciones bilaterales, que se ha ido intensificando con el correr del tiempo.

Los temas de la agenda del Ecuador, a pesar de estar marcados por problemas de seguridad, han usado medios militares básicamente como recursos defensivos en estrategias de preservación. Es el caso contemporáneo de militarización de la frontera norte, como consecuencia de los combates que desde el año 2001 se realizan en la frontera colombiana entre los militares de ese país y las organizaciones armadas ilegales. Un excepción en el uso político de los recursos armados fue la Guerra de 1995 con el Perú, en que por iniciativa de los militares, la violencia fue usada como un recurso político para abrir una ventana definitiva de negociación, que tres años después clausuró definitivamente el viejo conflicto con el Perú.

La política exterior del Ecuador siempre se ha caracterizado por el entusiasmo demostrado para la integración de organismos internacionales. Además de la Comunidad Andina, el Ecuador es miembro activo de todos los regímenes formales que operan en Sudamérica. Es miembro fundador de la OEA y de la ONU, es parte del Grupo de Río⁵. Participa regularmente en las Cumbres Iberoamericanas, en el sistema de Cumbres Sudamericanas, en varias organizaciones comercia-

les, productivas y energéticas regionales, en organismos intergubernamentales académicos, es miembro de la OMC y está pugnando por ingresar a la APEC desde hace varios años. El Ecuador, es por otra parte, uno de los Estados que más compromisos internacionales ha suscrito a lo largo del siglo XX y que más convenios, tratados y acuerdos ha ratificado en la última década. Prácticamente ninguno de los cientos de instrumentos internacionales u organismos y regímenes, a los que pertenece ha sido una iniciativa ecuatoriana. A todos se ha sumado.

Este supuesto internacionalismo tradicional del Ecuador tiene al menos tres explicaciones. En primer lugar, el conflicto limítrofe con el Perú /que aludía a la esencia misma de la existencia de una entidad estatal, que es la delimitación de su jurisdicción o el espacio en donde hipotéticamente se sustenta la Soberanía/, obligó a un activismo desproporcionado con sus capacidades y los temas de su agenda al estado ecuatoriano. En principio, ninguno de los dos países, pero sobre todo el más pequeño, podía abstenerse de participar en cuanto espacio institucional se abriera para que su causa fuera planteada. Era un problema de participación política. En segundo lugar, la tradición jurídica idealista se concreta, desde su propia lógica, en instituciones y regímenes normativos; y, finalmente, la vulnerabilidad de un estado pequeño obliga a

dinámicas de protección amparadas en organizaciones multilaterales.

La posición periférica del Ecuador en el orden mundial y, concretamente en el sistema interamericano, ha determinado una relación perpetuamente ambivalente con los Estados Unidos en su condición de potencia hegemónica. Una conducta que ha ido desde políticas de evasión y resistencia, hasta lógicas de complacencia, dependiendo de los temas y de la influencia de la política doméstica ha marcado la relación con el Hegemon. Esto, que ha sido clásico en el siglo XX se ha vuelto a repetir durante los primeros gobiernos del siglo XXI. Los temas ecuatorianos con los Estados Unidos generalmente han priorizado el comercio y las posibilidades de protección al frágil e incompetente sector productivo, pero ha sido muy cauteloso en temas de seguridad. Sin embargo de esto, el Ecuador nunca ha tenido una actitud abiertamente antiamericana y en situaciones de crisis más por consenso que por presión se ha alineado con Washington.

El alineamiento ideológico, ha tenido generalmente dos limitaciones que han vuelto menos permeable al Ecuador a la influencia estadounidense. Una, la reticencia de los gobiernos ecuatorianos, compartida con buena parte de los estados latinoamericanos, de apoyar abiertamente las políticas de Guerra que Washington decida⁶; y otra, la intervención en los asuntos internos de

países latinoamericanos, aún si la causa fuese justa o haya estado apoyada por tratados e instrumentos ratificados por el Ecuador. Quito ha sido proverbialmente lenta para reaccionar frente a crisis políticas y muy prudente en tomar posición en el entorno inmediato. Casi nunca ha habido pronunciamientos que afecten, por ejemplo, a los gobiernos de la región andina, así estos apoyados por Washington sean también respaldados por otros países similares. Es el caso de las crisis peruana, boliviana, venezolana y colombiana ⁷. Eventualmente el Ecuador ha logrado reciprocidad en este sentido, por parte de sus vecinos, con notables excepciones del lado colombiano en temas relacionados con actitudes ecuatorianas frente al conflicto de ese país⁸.

A pesar de que los temas económicos, principalmente los de comercio, aparecen constantemente en la retórica y en los discursos de los funcionarios gubernamentales, el Ecuador a lo largo de su historia reciente ha vivido acosado por escenarios de seguridad que han retado la capacidad de sus instituciones para ejercer soberanía en el espacio nacional imaginado por documentos y leyes. De un escenario marcado en los años Noventa por la posibilidad de una guerra convencional para resolver las diferencias limítrofes con Perú, el Ecuador transita a otro escenario, mucho más complejo por la cantidad de actores internacionales.

les y subnacionales y por la diferenciación de intereses en juego, cuando la frontera norte, con Colombia se vuelve prioritaria ante la expectativa del derrame del conflicto en ese país.

De alguna manera esto ocurrió con el tema más cercano a la constitución misma del Estado Nación, que es la frontera, cuya fuerza no solo era territorial sino identitaria en el caso ecuatoriano. Una vez que las Fuerzas Armadas tomaron en 1995 la decisión de sostener las hostilidades con Perú para abrir una ventana de negociación, el proceso de mediación entre los dos países quedó en manos de cuatro otros estados⁹, y la negociación supuso básicamente una secuencia de reacciones ecuatorianas a propuestas de los mediadores o del Perú. Finalmente el fallo arbitral de estos estados ratificó en su totalidad la posición de Lima.

En la primera década del siglo XIX, el Ecuador ha modificado su arquitectura espacial de Defensa, ha invertido ingentes recursos en las provincias del norte, ha aceptado una base militar extranjera y ha desplazado cerca de diez mil soldados para controlar los límites con Colombia, que se ha vuelto otra prioridad de seguridad nacional. Prácticamente todas estas decisiones son reacciones, respuestas a eventos, que se producen más allá de su territorio y que no se pueden controlar o a políticas de estados más poderosos.

Al igual que con otros temas, las respuestas de la política exterior ecuatoriana y de su estrategia de Defensa, han sido reactivas y eventualmente pasivas. Esto no es un problema únicamente de voluntad política, sino que tiene que ver con las capacidades relativas del Estado para procesar agendas internacionales. Siendo un país débil, vulnerable y pequeño, el Ecuador simplemente no posee los recursos económicos, militares o políticos que le permitan intervenir proactivamente fuera de sus fronteras, para perfilar en su favor dinámicas que eventualmente le afectan.

IV. El caso colombiano

El conflicto colombiano se caracteriza por la superposición de intereses políticos y económicos de actores armados, legales e ilegales cruzados por dinámicas transnacional de orden ilegal: cultivos de coca y amapola, y tráfico de psicotrópicos, enredados con procesos políticos históricos de la sociedad colombiana: guerrilla y paramilitarismo.

El Ecuador no tiene la capacidad de sugerir u obligar al gobierno colombiano o al de Estados Unidos a desarrollar estrategias que procesen el conflicto interno colombiano, de modo que se le afecte lo menos posible; estructuralmente, como consecuencia del sistema y sus posibilidades en el orden internacional, la política de seguridad ha sido siempre una prioridad y las respues-

tas han sido generalmente reactivas. La política exterior ecuatoriana ha estado marcada por sus reacciones frente a las iniciativas estratégicas de los Estados Unidos, sobre todo a partir del año 2001 en que se empieza a implementar el Plan Colombia y se confirma en el año 2004 en que desde Colombia, apoyada por Washington, se ejecuta el Plan Patriota¹⁰. En concreto, el Ecuador apenas si puede reaccionar frente a los eventos en Colombia, y esa reacción difícilmente (aunque ha ocurrido), puede ser de disenso frente a las estrategias de contrapartes mayores como Washington o Bogotá. De hecho, las fuentes de la política exterior ecuatoriana en materias de seguridad han estado fuera del país o han sido eventos sobre los que los gobiernos no han tenido control.

El conflicto colombiano en su fases moderna y contemporánea tiene más de cuarenta años de duración. A lo largo de ese tiempo han sido varias las ocasiones en que políticas del gobierno de Bogotá o de los actores armados han interpelado la seguridad nacional del Ecuador. Probablemente la experiencia más intensa en los hechos, fue la formación de tres organizaciones clandestinas armadas ecuatorianas como resultado del activismo de una guerrilla colombiana en el Ecuador. Una pequeña guerra sucia se libró y esas organizaciones se disolvieron¹¹.

Las guerrillas colombianas a lo largo de las décadas de los Ochenta

y los Noventa involucraron sus actividades políticas y militares con estrategias de financiamiento que las vinculó a la economía ilegal de producción y tráfico de psicotrópicos derivados de la Coca y de la Amapola. Importantes regiones de cultivo se forman en esos años a lo largo de las fronteras selváticas en el Oriente y Occidente entre Colombia y Ecuador. Esas zonas han estado controladas tradicionalmente por organizaciones armadas: guerrillas y paramilitares que eventualmente han disputado violentamente el acceso a los recursos.

A pesar de su intensidad, el conflicto colombiano hasta principios del siglo XXI no fue la prioridad central de la seguridad ecuatoriana; de hecho, ni la vocación internacionalista de los actores armados de izquierda sugirió hasta los Ochenta la posibilidad de un derrame o de regionalización del proceso político violento de ese país. En la medida en que paramilitares y guerrilleros no operasen en territorio ecuatoriano, no había riesgos que impliquen políticas específicas de Defensa. Hasta finales de los años Noventa los pequeños poblados rurales de frontera ecuatoriana servían de sitio de descanso y abastecimiento para soldados, guerrilleros, paramilitares, campesinos cultivadores de Coca del otro lado del límite y aunque los índices de violencia de esos sectores eran generalmente superiores a los del resto del país, no había exacta-

mente una situación de Guerra. Cambian las políticas ecuatorianas y la vida cotidiana de los habitantes desde el año 2001.

Los gobiernos estadounidenses desarrollan desde los años Ochenta estrategias para controlar el flujo de drogas ilegales en los países fuente. Esas políticas priorizan la erradicación de cultivos, la destrucción de las organizaciones criminales de narcotraficantes y la interdicción de embarques en las fronteras de los países productores y en las estaciones de tránsito. Subsidiariamente se imponen una serie de medidas para controlar el lavado de dinero. El flujo de narcóticos ilegales de los países andinos hacia los mercados norteamericanos atraviesa el Caribe, Centro América y México. La ilegalidad de las substancias y una demanda constante termina por construir redes que se esparcen por la sociedades latinoamericanas e involucran en los países más afectados virtualmente a todo el ámbito de relaciones económicas y políticas.

El Ecuador nunca fue un país cultivador. En 1984 se produce una campaña extensa de erradicación y desde entonces las cifras de cultivos ilegales han sido irrelevantes. Sin embargo el Ecuador es un país de tránsito y una estación menor de lavado de dinero. Las estrategias estadounidense antinarcóticos, de todas maneras son regionales. A partir del segundo gobierno de Clinton se confirma en la política la

percepción estadounidense de que las guerrillas colombianas son en realidad ejércitos de narcotraficantes y la estrategia anti narcóticos se vuelve una estrategia anti guerrillera, con el apoyo de los gobiernos de Bogotá. Los recursos destinados a combatir el narcotráfico se usan libremente contra la guerrilla desde el año 2001, y puesto que el problema del narcotráfico es regional, finalmente el conflicto entero de Colombia que siempre fue considerado un asunto interno de ese país, termina por volverse un tema regional forzado por la visión y las políticas estadounidenses, y un reto para la seguridad nacional de los países vecinos sobre todo.

El factor central de las relaciones estadounidenses con el Ecuador y la región andina es la enorme asimetría, que se expresa no solamente en la priorización que tienen los temas de narcotráfico – y desde el año 2002 aquellos vinculados a la contrainsurgencia- por sobre todos los demás tópicos de la agenda, sino también en la capacidad que los Estados Unidos tienen de establecer las reglas del juego económico. No solamente que los Estados Unidos son el socio comercial más importante de cada uno de los países de la región por separado, sino que los regímenes comerciales se establecen de forma unilateral. Un ejemplo es el sistema de preferencias arancelarias andinas del cual fue separado Ecuador a finales del 2002 sin que

haya existido ninguna explicación por parte del Departamento de Estado, a pesar de que Quito cumplió todos sus compromisos frente al narcotráfico sin recibir cuestionamientos, año tras año el Ecuador ha sido certificado con creces.¹² El proceso de retorno al ATPDEA fue bastante sinuoso y complejo para el país, y demoró algunos meses en ser consolidado.

La participación estadounidense en el conflicto es vista como una oportunidad por los gobiernos colombianos para acceder a recursos que les fortalecen en su lucha contra las guerrillas, pero ese involucramiento de Washington finalmente ha modificado la naturaleza del proceso que ya no es más una dinámica interna o doméstica, sino el epicentro de una guerra de baja intensidad cada vez más internacionalizada¹³.

En el año 2001 entra en ejecución el Plan Colombia, que supone una inversión de 1,319 millones de dólares en cuatro años, la mayor parte de esos recursos de cooperación estadounidense, para fortalecer el Estado. Aproximadamente el 75% de la inversión del Plan Colombia se destina a la Guerra contra las Drogas, cuyo componente militar es central. Los campos más extensos de cultivos ilegales, precisamente aquellos en donde los combates se desarrollarán, son zonas selváticas, buena parte de las cuales se encuentran en la frontera misma con el Ecuador.

Las operaciones militares colombianas afectan de distinta manera al Ecuador y generan al menos cuatro retos a la seguridad nacional que han supuesto distintas respuestas en el campo de las políticas de Defensa. En primer lugar la posibilidad de que los actores armados legales e ilegales, así como bandas armadas de delincuentes operen en territorio ecuatoriano. Las provincias de frontera han visto elevarse el índice de homicidios dramáticamente en la presente década. Ajuste de cuentas, asesinatos selectivos, campamentos militares clandestinos e incluso incursiones armadas y secuestros confirman esta preocupación de las autoridades ecuatorianas.

Un segundo tema de seguridad está relacionado con el desplazamiento forzoso de colombianos, así como de refugiados, que huyen de los combates o que simplemente migran como consecuencia de la destrucción de la economía regional bien sea por la guerra o por las políticas de fumigación aérea que destruyen fuentes de sobrevivencia de los campesinos. Se calcula que el conflicto ha producido tres millones quinientos mil desplazados internos. Veinte y ocho mil han pedido asilo en el Ecuador en donde se supone que viven alrededor de doscientos cincuenta mil ciudadanos colombianos, la mayoría de ellos sin regularizar su estatus migratorio.¹⁴

El gasto militar colombiano se incrementa en una tercera parte

desde el año 2001. El pie de fuerza colombiano aumenta en casi un cien por ciento durante ese mismo período. La policía se militariza y los militares hacen control del orden público¹⁵. El equilibrio de poder militar en la región se rompe con la inversión colombiana, que no se limita a la adquisición de armamentos anti insurgencia, sino que renueva su arsenal convencional. Los mandos militares tanto de Venezuela como de Ecuador, aumentan a sus preocupaciones una de orden convencional, que puede disparar una pequeña carrera armamentista en una región muy pobre.

Las políticas de ilegalización de las actividades relacionadas con el cultivo, refinamiento y tráfico de sustancias psicotrópicas han acarreado dinámicas de deconstrucción del tejido social tradicional y de erosión de las instituciones gubernamentales y locales. Los índices de violencia societal y criminalidad de han disparado en las provincias fronterizas y en las grandes ciudades del Ecuador. A este fenómeno se ha sumado la construcción de una imagen negativa de las personas de origen colombiano que ha disparado conductas xenofóbicas en la población eventualmente replicadas por las autoridades y los medios de comunicación ecuatorianos.

Finalmente, la fumigación aérea de cultivos ilegales en el lado colombiano ha afectado a los campesinos ecuatorianos. Daños ambientales se

han reportado en una de las zonas más biodiversas del planeta. Ésta es una preocupación adicional de seguridad para el Ecuador.

La Política exterior ecuatoriana frente al conflicto colombiano ha atravesado varias fases durante los primeros años de la presente década. Una primera de disenso y resistencia a la estrategia regional de Washington que significó cierta autonomía y que se caracterizó por el cumplimiento de la agenda internacional impulsada por los Estados Unidos pero con políticas autónomas, y una segunda de reluctante afinidad, en donde el Ecuador ha asumido el discurso de Estados Unidos y Colombia, pero no coopera necesariamente en la ejecución. Esta segunda fase se caracteriza por el alineamiento político y por políticas ineficientes en el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

La imagen de temas de conflicto transnacional que genera sus propios complejos de seguridad es probablemente más adecuada que la de conflicto para comprender esta situación. De estos temas, el narcotráfico ha sido emblemático en los últimos treinta años. La política antinarcóticos de los Estados Unidos y la alianza estratégica de este país con los gobiernos colombianos alrededor del problema de las drogas se encarna en el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina. De una u otra manera las políticas de los gobiernos de la región han sido coo-

perativos con ella: “*se ha podido evidenciar una notable cooperación de cada gobierno para la reducción de cultivos, arrestos a narcotraficantes, extradiciones, interdicciones, fumigaciones (glisofato-fusarium) y control de lavado de dinero*”; pero a la vez se ha tornado en un problema debido a factores como:

- la disputa existente entre los actores armados colombianos por controlar territorios (guerrilleros, paramilitares, narcotraficantes, y fuerzas del orden), que se expresa en la necesidad de expandir o reconstruir la frontera agrícola para cultivos ilegales, provocándose una dinámica de perpetua violencia en zonas sin control estatal;
- las fumigaciones que se realizan en los departamentos colindantes con Ecuador y Venezuela, han supuesto efectos sociales, económicos y ambientales, que han complejizado aún más los escenarios de conflicto;
- Los fenómenos migratorios que se producen como consecuencia de la violencia o la destrucción de economías ;
- El fenómeno del desplazamiento y refugio. Según la Consultoría para los Derechos Humanos y Desplazamiento de Colombia (CODHES) se calcula que tan solo en el 2004 205.000 colombianos se desplazaron dentro del territorio de ese país (por amenazas de muerte, atentados,

asesinatos, masacres, fumigaciones de cultivos ilícitos, intentos de secuestro o reclutamiento forzoso); adicionalmente, 40.017 personas se movilaron hacia los países colindantes: Ecuador, Venezuela y Panamá.

El conflicto colombiano es precisamente el caso de un proceso político doméstico que genera efectos internacionales e impacta sobre las relaciones interestatales.

Cuatro amenazas son comunes en la agenda de seguridad ecuatoriana como consecuencia del conflicto internacional del narcotráfico y de la guerra en Colombia:

- 1) Los países vecinos enfrentarán un problema que puede implicar la presencia de cualquiera de los actores violentos colombianos en territorios ajenos,
- 2) un desastre humanitario y conflicto social detonado por migraciones masiva¹⁶,
- 3) una catástrofe ecológica¹⁷
- 4) la diseminación de cultivos ilegales en su territorio.

Finalmente, las relaciones con Colombia han tenido variaciones importantes en la última década. En general los temas comerciales siempre fueron centrales en la interacción de los dos países hasta la ejecución del Plan Colombia en que los temas de seguridad entraron a dominar la agenda. Quito ha tenido posiciones variables al respecto. En la

gestión del Presidente Gustavo Noboa(2000-2003) una estrategia de contención del conflicto colombiano y aislamiento predominó a pesar de las presiones de Bogotá por regionalizar el tema; pero el gobierno del Coronel Lucio Gutiérrez (2004-2005) alteró la tradición de lejanía sobre los asuntos domésticos colombianos, que se remonta por lo menos a la década de los años 50 del siglo XX, y se articuló en forma periférica a la visión de Washington y Bogotá. Una vez depuesto Lucio Gutiérrez, el gobierno del presidente Alfredo Palacio, en cambio, construye una visión del conflicto que se opone a la de Colombia, proclamando la neutralidad ecuatoriana en el mismo.

V. Límites y horizontes

La política exterior ecuatoriana tiene como su principal límite al contexto institucional doméstico en donde se genera. La inestabilidad y turbulencia de la política han creado un escenario marcado por la erosión de las instituciones y la inestabilidad. A lo largo del tiempo el único tema que de alguna manera pudo escapar a los avatares de la confrontación entre los actores políticos ecuatorianos fue el procesamiento y finalización del conflicto con Perú, sin embargo, el manejo del tema colombiano ilustra cómo la política exterior se funcionaliza a los intereses inmediatos de actores con agendas fragmentadas y parciales. Así se

explica, por ejemplo, la subordinación de Lucio Gutiérrez a los temas de la agenda de seguridad colombo-estadounidense, como resultado de sus necesidades políticas de respaldo internacional en un contexto doméstico de fuerte oposición.

La capacidad del Ecuador de generar agendas propias con temas de mediano y largo plazo, se limita extraordinariamente si la orientación de las políticas pudiera ser estable, pero la alta movilidad y circulación de los decision-makers, la fragilidad de las posiciones de dirección, sumada a lógicas depredadoras de grupos de interés genera escenarios organizacionales también inestables a al procesamiento de temas en medio de disputas y superposiciones institucionales y legales. La consecuencia de estas dinámicas es la producción de una política exterior reactiva, sin capacidad de producir iniciativas ni de identificar intereses nacionales que puedan legitimarse como unitarios, a partir de un proceso de decisión racional dirigido a maximizar ganancias y minimizar riesgos.

La reactividad de la política exterior supone la pérdida de posibilidades de manejo de temas en las relaciones bilaterales lo que se concreta en agendas subordinadas cuando las relaciones son asimétricas. Específicamente, el Ecuador tiene pocas posibilidades de incluir puntos adicionales o contestar temas impulsados por los Estados Unidos.

La historia del relacionamiento contemporáneo de los dos países ha estado marcado por procesos políticos en donde constantemente se han representado los intereses de Washington, que ha logrado una base militar, una política de seguridad que asume todos los puntos de su agenda y un marco comercial de negociación ventajoso para sus productos.

Cuando la asimetría es menor, que es el caso de las relaciones con Colombia y Perú, el patrón de conducta ecuatoriano puede volverse contradictorio y eventualmente conflictivo, y las agendas se vuelven mucho más vulnerables a la influencia de intereses específicos de grupos de poder y actores políticos específicos.

Finalmente, un estado pequeño y débil en escenarios multilaterales tiene pocas posibilidades de avanzar tópicos propios. El Ecuador en Naciones Unidas, OEA y otras entidades o vota de acuerdo a tradiciones de grupo latinoamericanas, siguiendo patrones pre-establecidos que no supongan exposición al riesgo ni tampoco a oportunidades políticas, a menos que presiones concretas y estímulos o expectativa de represalias hagan cambiar el modelo de conducta.

¹ Adrián Bonilla, 2002, "Alcances de la Autonomía y la Hegemonía en la Política Exterior Ecuatoriana" en: A. Bonilla ed. *Orfeo en el Infierno, Una agenda de Política Exterior*, FLACSO: Quito 2003

² Jeanne Hey, 2003, *Small Status in World Politics*, Lynne Rienner: Boulder p. 1 Introduction.

³ Que se define por las percepciones originadas en el tamaño de su población, la superficie, sus recursos económicos, políticos o militares. Israel es un estado pequeño, pero no es débil.

⁴ Laurent Goeschel, 1983, *The Foreign and Security Interests of Small status in Eastern Europe*, citado por Hey. Uno de los patriarcas de las letras en el Ecuador, Benjamín Carrión, estableció en los años cincuenta el estereotipo de que el Ecuador puede hacer proezas culturales pero no políticas en los escenarios internacionales.

⁵ Organización que se formó a partir del Grupo de Contadora, agrupación de varios países que quisieron negociar en forma independiente de los Estados Unidos un acuerdo de paz para Centroamérica en los años Ochenta y que devino en una instancia política de encuentro presidencial.

⁶ El Ecuador no envió tropas ni apoyó ninguna de las Guerras contra Irak; no participó en Vietnam, Corea o en cualquiera de las operaciones de intervención militar lideradas por Washington en el mismo hemisferio occidental.

⁷ Los gobiernos ecuatorianos ni remotamente pueden compararse en su conducta al activismo mutuo que existe para comentar y ocasionalmente intervenir en asuntos domésticos, que ocurre, por ejemplo, entre Colombia y Venezuela.

⁸ El gobierno colombiano desde el año 2001 en adelante ha levantado múltiples quejas por la falta de colaboración del Ecuador en políticas de seguridad y comercio.

⁹ Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos fueron los países garantes del "Protocolo de Río de Janeiro", que delimitó la frontera entre Ecuador y Perú. En los últimos años del siglo XX operaron como mediadores y árbitros.

¹⁰ El Plan Colombia fue diseñado en el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) como un instrumento de desarrollo social, pero su financiamiento lo convirtió básicamente en un plan militar contra la guerrilla y el narcotráfico. El Plan Patriota es una estrategia militar ofensiva que desarrolla operaciones tendientes a desalojar a los actores armados de las zonas centrales del país. La guerra se libra vivamente en las fronteras ecuatorianas.

¹¹ A principios de los Ochenta la guerrilla M 19 intenta construir una "retaguardia estratégica" en el Ecuador, pero sus colaboradores terminan fundando tres grupos radicales bastante activos en acciones como asaltos de bancos y contra blancos policiales. Alfaro Vive Carajo, Montoneras Patria Libre y la "Orga", son pequeños grupos combatidos por el gobierno de Febrés Cordero (1984-88) que desaparecen a finales de la Década.

¹² Ver información de la prensa ecuatoriana durante los meses de septiembre y octubre 2002.

¹³ La literatura sobre el conflicto colombiano es extremadamente abundante. Dos autores son emblemáticos en ella para relaciones internacionales, entre muchísimos otros: Bruce Bagley. Ver por ejemplo..... y Juan Gabriel Tokatlian ver U.S Security Policy in the Andean Region en Brian Loveman, 2004, *Strategy for Empire, S R Books; Lanhan*

¹⁴ www.uchr.ch Noviembre 2004 . Datos de ACNUR. Véase también Fredy Rivera, 2004.....

¹⁵ Las Fuerzas Armadas colombianas tienen ahora 350.000 personas, sumados los policías. El gasto militar asciende al 3,5 del PIB, uno de los más altos de América Latina. Ver: "Las fronteras de Colombia", reporte del International Crisis Group. Excelente trabajo en la recolección de datos sobre el conflicto y sus vecinos.

¹⁶ Ecuador y Venezuela son los más preocupados por el tema

¹⁷ Brasil y Ecuador comparten esta preocupación