

Relaciones
Ecuador-Estados Unidos:
Situación Actual
y Perspectivas

FLACSO - QUITO

PLANEX
2020

Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020

Índice

Presentación

Emb. Francisco Carrión Mena 3

¿Qué es el PLANEX 2020?

Javier Ponce Leiva 5

Introducción

Javier Ponce Leiva 11

Democracia y Derechos Humanos

La Agenda de los Estados Unidos

Michael Shifter 31

La Agenda del Ecuador

José Valencia 39

Giorgio Peroni 59

La Seguridad en las Relaciones Ecuador – Estados Unidos

La Agenda de los Estados Unidos

Bruce Bagley 63

La Agenda del Ecuador

César Montúfar 69

Carlos Espinosa 101

Relaciones Económicas Ecuador – Estados Unidos

El Futuro de las Relaciones Económicas

Estados Unidos - Ecuador, De qué depende?

Augusto de la Torre 109

Intercambio Comercial Ecuador - Estados Unidos

El Comercio entre Ecuador y Estados Unidos

Julio Oleas 139

Las Inversiones de EEUU en Ecuador

Las Inversiones de EEUU en Ecuador

Fander Falconí 181

Eduardo Cabezas Molina 200

Propiedad Intelectual

Políticas de Ecuador y Estados Unidos en Propiedad Intelectual

Santiago Bustamante 203

Solución de controversias

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

Alberto Wray 211

La Agenda del Ecuador

César Montúfar¹

Universidad Andina Simón Bolívar

La agenda de seguridad del Ecuador

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

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

I. ¿REACOMODO DE LAS RELACIONES HEMISFÉRICAS?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. CONTEXTO HEMISFÉRICO Y ANDINO DE SEGURIDAD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Política de desarrollo alternativo y preventivo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Política frente al daño ambiental provocado por las fumigaciones

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

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

Política frente al fenómeno de los desplazados y refugiados

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Política de defensa nacional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Asistencia militar y económica de Estados Unidos al Ecuador

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

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

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

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

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

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

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

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

³³ *Ibid.*, Pg. 223.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. RECOMENDACIONES PARA UNA AGENDA DE SEGURIDAD DEL ECUADOR

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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