

**LAS RELACIONES  
ECUADOR-ESTADOS UNIDOS  
EN 25 AÑOS DE DEMOCRACIA  
(1979-2004)**





Javier Ponce Leiva, editor

# LAS RELACIONES ECUADOR-ESTADOS UNIDOS EN 25 AÑOS DE DEMOCRACIA (1979-2004)

Centro  Estudios  
CEI Internacionales

FUNDADORES  
Ministerio de Asuntos Exteriores  
Universitat de Barcelona  
"La Caixa"



REAL ACADEMIA DE CIENCIAS



2005

**Las relaciones Ecuador-Estados Unidos en 25 años  
de democracia (1979-2004)**

*Javier Ponce Leiva, editor*

1ra. Edición: Ediciones ABYA-YALA  
12 de Octubre 14-30 y Wilson  
Casilla: 17-12-719  
Teléfono: 2506-247/ 2506-251  
Fax: (593-2) 2506-267  
E-mail: [editorial@abyayala.org](mailto:editorial@abyayala.org)  
Sitio Web: [www.abayala.org](http://www.abayala.org)  
Quito-Ecuador

FLACSO, Sede Ecuador  
Páez N19-26 y Patria  
Telf.: (593-2) 2232030  
Fax: (593-2) 2566139  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)  
Quito-Ecuador

Impresión: Docutech  
Quito-Ecuador

ISBN: 9978-22-508-0

Impreso en Quito-Ecuador, 2005.

## ÍNDICE

Presentación.....	7
<i>Adrián Bonilla, Antoni Millet</i>	
Introducción.....	9
<i>Javier Ponce Leiva</i>	
Relación Ecuador-Estados Unidos	
Gobiernos Roldós-Hurtado .....	19
<i>Carlos Santos</i>	
Relaciones Ecuador-Estados Unidos	
Periodo 1984-1988.....	51
<i>Carlos Alberto Velástegui</i>	
Relaciones Ecuador-Estados Unidos	
Presidencia de Rodrigo Borja .....	89
<i>Leopoldo Robayo</i>	
Relaciones Ecuador-Estados Unidos	
Periodos presidenciales de Abdalá Bucaram y Fabián Alarcón.....	113
<i>Denys Toscano</i>	
Los Estados Unidos y el conflicto Ecuador-Peru.....	139
<i>Silvia Espíndola</i>	

Relaciones Ecuador-Estados Unidos en el marco del estatuto de Roma de la corte penal internacional.....	165
<i>Carlos Larrea</i>	
El Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América ¿un acuerdo favorable para el Ecuador? .....	209
<i>Lotty Andrade</i>	
La cooperacion de las iglesias norteamericanas.....	259
<i>José Luis Jácome</i>	
Reseña PRADI .....	303
Títulos libros PRADI .....	309

## PRESENTACIÓN

Con el auspicio del Gobierno de Cataluña, la sede en Ecuador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Barcelona, desarrollaron durante el año 2004, el Proyecto de Actualización de Diplomáticos (PRADI), cuyos resultados se presentan en esta publicación.

La producción de textos sobre relaciones internacionales en Ecuador es limitada. Por ello, las entidades participantes estimaron que constituiría un importante aporte para el debate de los temas internacionales, la producción de libros que recogieran los trabajos que realizaran los diplomáticos ecuatorianos cursantes del PRADI, con el apoyo académico de los tutores proporcionados por FLACSO/CEI.

Al diseñar el Programa, se realizaron consultas con las autoridades del Gobierno del Ecuador sobre los temas que eran considerados prioritarios por éstas para su política exterior. Cuatro fueron los temas seleccionados: la emigración ecuatoriana, las relaciones entre Ecuador y los Estados Unidos; las alternativas comerciales que tiene el Ecuador; y la agenda de seguridad de ese país.

En este volumen presentamos los trabajos seleccionados sobre el tema “Las relaciones Ecuador-Estados Unidos en 25 años de democracia (1979-2004)”, los cuales constituyen un primer acercamiento a la problemática, que confiamos contribuyan a que el público en general tenga una mejor comprensión del tema desde la perspectiva de los agentes diplomáticos del Ecuador, y, sobre todo, a que las personas e instituciones que toman las decisiones de política exterior, conozcan las recomendaciones que en sus trabajos realizan los ejecutores de la diplomacia ecuatoriana.

Formulamos votos porque el esfuerzo de cooperación entre el mundo académico y entidades gubernamentales que permite la produc-

ción de este libro; la fructífera relación entre instituciones de estudios superiores de Ecuador y España; y la cooperación entre éstas y el gobierno de Cataluña; continúe y se desarrolle, en beneficio del mejor conocimiento mutuo de dos países cuyos vínculos históricos se renuevan y amplían en los últimos años.

Quito, abril de 2005

**Adrián Bonilla**

*Director de FLACSO-Ecuador*

**Antoni Millet**

*Director del CEI- UB*



## INTRODUCCIÓN

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

En el campo comercial, a diferencia de lo que ocurre en otros Estados latinoamericanos, Estados Unidos sigue siendo el primer destino de las exportaciones ecuatorianas (40%), el primer proveedor de sus importaciones (25%) y la principal fuente de la escasa inversión externa que llega al país.

A pesar de la obvia importancia que para el país tiene el conocer las principales características y componentes de nuestra vinculación con la primera potencia mundial, llama la atención el escaso interés de nuestros académicos y diplomáticos por analizar o, al menos, dejar testimonios sobre esta relación bilateral. Apretada síntesis se hace de la relación entre ambos Estados en algunos textos generales tanto sobre política exterior (A. Lecaro 1985, F. Carrión 1986), como sobre historia diplomática (J. Villacrés Moscoso, 1980). En los últimos años se publican algunos estudios que analizan puntos específicos de esa relación, tales

como los temas de seguridad (A. Bonilla, Andrade 2001) petróleo (Galarza, C. Espinosa 2001) comercio y finanzas (A. Acosta) El primer intento de realizar un análisis de la relación entre ambos países desde la perspectiva teórica de las relaciones internacionales se realiza recién en Katalina Barrerero (2002).

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

La revisión histórica que se realiza en los primeros trabajos nos permite la identificación de los asuntos más relevantes en la vinculación entre ambos países desde el retorno al sistema democrático, durante la acción de varias administraciones (Roldós Hurtado 1979-1984; León Febres Cordero, 1984-1988; Rodrigo Borja, 1988-1992; Abdalá Bucaram- F. Alarcón 1996-1998).

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

El frustrado intento del presidente Jimmy Carter por impulsar la promoción y defensa de los derechos humanos, en ningún momento llegó a amenazar la prioridad claramente establecida por la política exterior y la de seguridad nacional de ese país de supeditar su relación con América Latina a la política general de contención del comunismo. Como señala Carlos Santos en su artículo, precisamente la falta de claridad de la política exterior de Carter, así como algunos de sus sonados

fracasos en asuntos internacionales, contribuyeron tanto a su derrota electoral, como a la radicalización de la visión conservadora hacia América Latina que encarnó el gobierno de Reagan.

Es significativo que la única mención que se hace a Ecuador en un documento importante orientador de la política exterior de los Estados Unidos, precisamente figura en el célebre Documento de Santa Fe, guía de la acción exterior hacia América Latina durante la administración Reagan, donde se considera un peligro lo que se define como la “Doctrina Roldós” que no es sino el principio adoptado, a iniciativa del presidente ecuatoriano, por los presidentes andinos en la “Carta de Riobamba”, en el sentido de que la acción colectiva ejercida por los gobiernos de los países andinos en defensa de los derechos humanos no contraviene el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados. La inclusión de este tema en el Documento de Santa Fe demuestra dos hechos relevantes. Primero, que el Ecuador sólo es mencionado por los planificadores de la política norteamericana cuando su presidente promueve un pensamiento peligroso para la estrategia de contención del comunismo a cualquier costo. Segundo, que para los Estados Unidos la defensa de los derechos humanos es un objetivo que se subordina a intereses estratégicos.

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

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

Una vez finalizada la Guerra Fría, Estados Unidos realizan un nuevo diseño de su política hacia América Latina. La Iniciativa de las Américas auspiciada por Bush (padre) encarna esta nueva perspectiva. Como señala Leopoldo Rovayo, se abandona el bilateralismo y se propone un esquema multilateral para América Latina en las relaciones económicas sustentado, por un lado en ese documento, y por otro, en el Plan Brady para aliviar el problema de la deuda externa y al mismo tiempo garantizar su cobro. En cuanto a seguridad, los países andinos pasan a tener prioridad dentro de la estrategia que se diseña para combatir la producción y comercio de drogas. Este cambio cualitativo provoca que el gobierno de Rodrigo Borja suscriba la Declaración de San Antonio, compromiso entre Estados Unidos y los países andinos para combatir el narcotráfico. Borja acepta la Declaración a fin de que Ecuador acceda al ATPDA, o sistema de preferencias arancelarias andino, que otorga acceso preferencial al mercado estadounidense a los productos provenientes del Ecuador, en su calidad de país implicado en la producción y comercio de drogas. Con esta Declaración se inicia lo que varios analistas han llamado la “narcotización” de las relaciones entre Estados Unidos y los Estados andinos (salvo Venezuela, que nunca fue incluido). Desde entonces, toda la relación con esos Estados es vista, desde la perspectiva norteamericana, a través del problema de las drogas, y al combate del narcotráfico se supeditan las relaciones política, comercial y militar.

La nueva estrategia de seguridad hacia América Latina que emerge en Estados Unidos tras la Guerra Fría, está centrada en los llamados problemas interdomésticos (con implicaciones internacionales y domésticas) como las drogas, la migración, el crimen organizado. Pasa entonces a ser conveniencia de Estados Unidos la eliminación, en la medida de lo posible, de los retos de seguridad interestatales que tradicionalmente habían afrontado los estados latinoamericanos, siendo el principal de ellos las disputas fronterizas subsistentes. Este cambio en los intereses de seguridad de EEUU motiva que el gobierno de ese país, que desde 1941 había actuado con desinterés y desidia frente al centenario

conflicto territorial entre Ecuador y Perú, adopte un papel más activo en la búsqueda de soluciones. El trabajo de Silvia Espíndola analiza la evolución histórica del papel de Estados Unidos en su papel de garante del Protocolo de Río de Janeiro, en especial su actuación en el proceso de negociación emprendido por los gobiernos de Ecuador y Perú tras el conflicto de 1995, proceso que habría de concluir con la firma de un Acuerdo de Paz definitivo en 1998.

El proceso de negociación del diferendo territorial con Perú constituye la principal acción de política externa de los gobiernos de Abdalá Bucaram y Fabián Alarcón, analizados en el artículo de Dennys Toscano. Como él destaca, el éxito de dicha negociación se debió, en buena medida, a que los sucesivos gobiernos decidieron mantener una política de Estado sobre el tema y, de modo insólito en un país acostumbrado a cambios de ministros con una frecuencia casi anual, los cancilleres fueron confirmados en su cargo incluso cuando cambió el presidente de la República. Es de destacar el acierto de Abdalá Bucaram de ratificar al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores a Galo Leoro Franco, designado por su predecesor, Sixto Durán Ballén, así como el del presidente Jamil Mahuad al conservar como canciller a José Ayala Lasso, nombrado por Fabián Alarcón.

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

mantiene el Ejército colombiano, con apoyo económico y logístico de Estados Unidos, con los grupos ilegales armados colombianos.

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

En este nuevo contexto de seguridad hemisférica, Estados Unidos empieza a presionar a varios gobiernos de la región para que suscriban acuerdos bilaterales comprometiéndose a sustraer a sus ciudadanos de la jurisdicción del Tribunal Penal Internacional de La Haya. Este es el interesante tema que estudia Carlos Larrea en este volumen. Ecuador, con una sólida tradición de impulso al desarrollo del derecho internacional en materia de derechos humanos, respaldó desde sus inicios, las negociaciones internacionales que concluyeron con la suscripción del Tratado de Roma que creó dicho Tribunal. En confirmación de esta tradición diplomática, la ex-canciller Nina Pacari rechazó una solicitud del gobierno norteamericano para firmar un acuerdo bilateral sobre esta materia, rechazo que, según declaraciones de prensa del presidente Gutiérrez, no habría recibido su visto bueno. El actual ministro de Relaciones Exteriores, Patricio Zuquilanda, ha señalado que espera una decisión del Congreso sobre este tema, mientras que el presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso ha manifestado que, de conformidad con la Constitución, corresponde al Ejecutivo la suscripción de los tratados internacionales, y lo único que puede hacer el Congreso es aprobar o improbar dichos tratados, por lo que no ve la pertinencia de que el Congreso sea previamente consultado. El trabajo de Carlos Larrea analiza las disposiciones nacionales e internacionales aplicables a esta pretensión de Estados Unidos, así como posibles cursos de acción que pudiera tomar el gobierno del Ecuador. Un elemento adicional que pesa en la opinión pública ecuatoriana en este tema es el homicidio, en el año 2000, del ciudadano ecuatoriano por parte de un funcionario diplomático de la Embajada de Estados Unidos quien, a pesar de las acciones emprendidas por los familiares de la víctima, fue entregado de

inmediato a su Embajada, la que lo repatrió a su país donde no ha sido juzgado por dicho crimen.

El enfoque multilateral para los temas comerciales que propició la Iniciativa de las Américas no tuvo éxito ni larga duración. Los presidentes Bush y Clinton se propusieron conformar el Área de Libre Comercio de las Américas hasta el año 2005. Las negociaciones sobre el ALCA se estancaron definitivamente en 2003 por la intransigencia de Estados Unidos para atender el firme pedido de varios países latinoamericanos, en especial Brasil y Argentina, por incluir en las negociaciones el tema de los subsidios agrícolas de ese país, que alcanzan un monto de 180.000 millones de dólares anuales, pues su mantenimiento excluye cualquier posibilidad de un libre comercio de esos productos, fundamentales para la mayoría de los países de América del Sur, en especial Ecuador. De igual modo, Estados Unidos rechazó la razonable propuesta de los países latinoamericanos de que los temas de propiedad intelectual fueran negociados en los foros internacionales competentes, la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Organización Mundial de Propiedad Intelectual.

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

El trabajo de Andrade nos lleva a reflexionar sobre la prudencia de poner en peligro la mayor parte del sector productivo ecuatoriano, su medio ambiente, la legislación andina sobre propiedad intelectual, y sobre todo intereses vitales sociales como la educación y la salud, mediante la negociación de un tratado de libre comercio que, en definitiva, en el mejor de los casos permitirá mantener las preferencias arancelarias del SGP-droga que actualmente permite exportar menos de 400 millones de dólares en productos ecuatorianos al mercado de Estados Unidos (es decir menos del 10% de nuestras exportaciones). Por otro lado, la autora, al tomar en consideración cuáles sectores se

beneficiarían y cuáles se perjudicarían con la vigencia del TLC, sostiene que su implementación agravaría la inequidad existente en el país, al propiciar una mayor concentración de riqueza en los sectores altos de la población, así como un mayor empobrecimiento de los sectores de menores recursos.

La cooperación oficial de Estados Unidos al Ecuador ha sido tradicionalmente modesta. Desde 1979 hasta 1995 nunca excedido los 10 millones anuales. En 2002 esta situación experimenta un brusco cambio, y para el año 2004 ésta asciende a 70 millones de dólares. Al examinar el destino de dicha cooperación, vemos que más de un 90% se destina a proyectos ubicados en la frontera entre Ecuador y Colombia, con un alto porcentaje dirigido a ayuda militar o vinculada al combate del tráfico de drogas. Este cambio en la evolución de la ayuda oficial de Estados Unidos a Ecuador confirma que ésta, más que estar motivada por las necesidades de desarrollo del país receptor, obedece a los intereses estratégicos del donante.

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

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



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

Quito, abril de 2005

**Javier Ponce Leiva**

*Embajador,*

*Coordinador del PRADI*

## BIBLIOGRAFIA

Andrade, Pablo

- 2002 *La Seguridad en las Relaciones Ecuador-Colombia*, Comentario Internacional No.4, II Semestre, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar - Centro Andinote Estudios Internacionales.

Barreiro Katalina

- 2002 "La agenda de política exterior Ecuatoriana", en Adrián Bonilla, Editor. *Orfeo en el Infierno. Una agenda de política exterior del Ecuador*. FLACSO-Ecuador 2002.

Bonilla, Adrián

- 2001 "Estados Unidos y Seguridad Nacional en los Países Andinos", *Iconos*, No.11, Quito: FLACSO.

Carrión, Francisco

- 1989 *Política Exterior del Ecuador: evolución y práctica*, Quito: Editorial Universitaria.

Galarza, Jaime

- s/f *Piratas en el Golfo* Quito: Ediciones Sol y Tierra.

Espinosa, Carlos

- 2002 *A la Sombra de Septiembre 11* Comentario Internacional No.4, II Semestre, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Centro Andinote Estudios Internacionales.

Lecaro, Arturo

- 1987 *Política Internacional del Ecuador 1809-1984*, Quito: Editorial Universitaria.

Villacrés, Jorge

- 1978 *Historia Diplomática de la República del Ecuador*, Guayaquil: Imprenta de la Universidad de Guayaquil.



# RELACIÓN ECUADOR-ESTADOS UNIDOS

## GOBIERNOS ROLDÓS-HURTADO

*Carlos Santos Repetto*

### INTRODUCCIÓN

El Ecuador es un país en desarrollo que históricamente no ha sido parte de las prioridades de política exterior de los Estados Unidos en América Latina, ya que durante la Guerra Fría no fue amenazado por el avance del comunismo y tampoco representaba un enclave vital para los intereses geopolíticos y geoeconómicos estadounidenses.

La relación con Estados Unidos es de trascendental importancia para el país y está determinada por una interdependencia asimétrica en todos los órdenes, en especial en lo político y económico. Para Estados Unidos, los temas y prioridades en la agenda bilateral de hoy en día constituyen: la preservación de la democracia representativa, los efectos del Plan Colombia, libre comercio y narcotráfico. Para Ecuador, los temas y prioridades en la agenda bilateral incluyen: apoyo estadounidense frente a las consecuencias del Plan Colombia y al plan de dolarización de la economía ecuatoriana, comercio, inversiones y desarrollo sostenible (Barreiro, 2002).

En el período 1979-1984 Ecuador vivió una transición a la democracia representativa, al pasar de un régimen dictatorial a uno democrático liderado por Jaime Roldós Aguilera, quien apenas gobernó el país por el lapso de un año nueve meses y murió trágicamente en un accidente aéreo no esclarecido del todo hasta la fecha y fue sustituido por el Vicepresidente en funciones Osvaldo Hurtado.

A diferencia de lo que sucede hoy en día, derivado del conflicto interno de Colombia, del alineamiento incondicional de la administración del Presidente Lucio Gutiérrez con el régimen estadounidense de George Bush, del funcionamiento de la de base militar estadounidense que opera en la ciudad de Manta, en aquella época Ecuador no estaba en la prioridades de política exterior de los Estados Unidos en América Latina.

La prioridad del momento era el conflicto en Centroamérica, que en los Estados Unidos era percibido dentro de la dinámica del conflicto este-oeste. Una muestra de la escasa prioridad de los Estados Unidos al Ecuador en el período 1979-1984 está en niveles muy bajos de cooperación internacional asignados al país por parte de USAID<sup>1</sup>. Esta situación facilitó al Ecuador la adopción de una política exterior de relativa independencia y de no alineamiento.

Esta monografía pretende demostrar, de manera general y no exhaustiva, que dado el poco interés que despertaba Ecuador en los Estados Unidos en el período 1979-1984, la política exterior de los Gobiernos de los Presidentes Jaime Roldós y Osvaldo Hurtado frente a los Estados Unidos se ajustó a los intereses del país, ya que la agenda ecuatoriana no debió ser alterada por presiones de los Estados Unidos, como ocurriría con gobiernos posteriores de modo notorio, como es el caso del Presidente Lucio Gutiérrez Borbúa.

Dicha agenda ecuatoriana perseguía, en particular, apoyo estadounidense como garante del protocolo de límites con el Perú, el manejo de la deuda externa y la cooperación estadounidense a través de USAID.

Este trabajo se divide en tres capítulos. El primero hace una descripción del entorno internacional del período 1979-1984, con particular énfasis en los Estados Unidos, Unión Soviética, América Latina, Movimiento de Países No Alineados, relación Ecuador-Perú, el concierto andino y la crisis de la deuda externa. El segundo capítulo aborda la política exterior de los Estados Unidos con respecto a Ecuador durante las administraciones de los Presidentes Carter y Reagan y destaca la actitud que la administración republicana del Presidente Reagan tuvo frente a América Latina con base en el Documento de Santa Fe; el rol de la CIA en la muerte del Presidente del Ecuador Jaime Roldós; las acciones de los Estados Unidos en materias de límites con el Perú; la actitud norteamericana frente a la OPEP y al tema de la deuda externa. El tercer capítulo destaca los principales aspectos de política exterior del Ecuador frente a los Estados Unidos durante los gobiernos Roldós y Hurtado. Por último se incorpora un apartado de conclusiones.

## ENTORNO INTERNACIONAL

El escenario internacional del período 1979-1984 se desarrolló en plena guerra fría, con los Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas como las superpotencias de la época, lo que determinaba en gran medida las posiciones de política exterior de los países. Mientras Estados Unidos promovía la contención del avance del comunismo a escala internacional, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas empezaba a mostrar señales de deterioro en lo político y económico.

En los Estados Unidos asumió el poder una administración republicana, conservadora y anticomunista que propició cambios en el mundo. Asimismo, en el Reino Unido de Gran Bretaña, Margaret Thatcher, líder conservadora, fue nombrada Primera Ministra.

Por otro lado, en China, se dio un cambio de la cúpula gobernante que realizó profundas reformas de corte liberal en lo económico, con Deng-Xiao Ping, quien sentó las bases del actual sistema de *país dos sistemas*.

En tanto, en España, el Partido Socialista Obrero Español ganaba las elecciones y su líder, Felipe González, era designado Presidente del Gobierno. Con él se inició un período de transición a la democracia representativa en varios países. Algunos autores como Samuel Huntington han señalado a este ciclo como el de “la tercera ola democrática”, la cual se produjo durante los quince años siguientes al final de la dictadura portuguesa, en aproximadamente treinta países de Europa, Asia y América Latina, incluido el Ecuador, que generó etapas de difícil transición de regímenes dictatoriales militares o civiles a democracias representativas.

En ese contexto, cabe destacar que América Latina no era una de las prioridades de política exterior ni de los Estados Unidos ni de la Unión Soviética, aunque, algunos países de la región como México, Cuba, Nicaragua, Panamá, Grenada, Brasil, Chile y Argentina generaron atención en las dos superpotencias, por cuestiones de índole geopolítica y geoeconómica bajo sus respectivos intereses globales.

### Estados Unidos

En este período se da una transición muy importante en el poder de los Estados Unidos que incidió notablemente en su política exterior y sentó las bases del nuevo orden internacional e imperial del siglo XXI. De un gobierno demócrata como el de James Carter, con po-

co liderazgo interno, se pasó a uno republicano anticomunista liderado por Ronald Reagan, que con una concepción mesiánica del mundo promovió con fuerza profundas reformas de corte liberal en lo económico y en lo político de lucha contra el avance del comunismo.

Jimmy Carter ganó la presidencia de los Estados Unidos en 1976 con una campaña que prometió aplicar un nuevo enfoque de gobierno, con particular énfasis en políticas sociales. Su falta de experiencia, liderazgo y una política internacional idealista le generaron dificultades desde el principio de su presidencia al interior de los sectores más conservadores estadounidenses. Los elementos centrales de esa política fueron: control de armamentos y contención frente a la Unión Soviética, promoción de los derechos humanos y auspicio a regímenes democráticos representativos (Bull, 1978).

En la esfera económica, Carter permitió una política de gasto deficitario, que provocó un notable aumento de la inflación. Ante ello, la administración Carter realizó recortes al presupuesto con el fin de moderar la inflación, pero eso afectó los programas sociales, que eran el núcleo mismo de la política demócrata.

Al final de su período registraba un índice de desaprobación que llegó al 77%, lo que provocó que los estadounidenses se inclinaran más por el Partido Republicano.

En materia internacional, con respecto a América Latina, la administración Carter promovió la transición democrática en varios países que vivían regímenes dictatoriales, así como los derechos humanos y control de armamentos. Estos factores debilitaron a las dictaduras del Cono Sur y Centroamérica.

En Oriente Medio, el presidente Carter ayudó a que se lograra una concertación sin precedente entre Egipto e Israel, por la cual esos países pusieron punto final a sus 30 años en estado de guerra. En calidad de mediador y partícipe, Carter se reunió en 1978 con el presidente de Egipto, Anwar el-Sadat, y con el primer ministro de Israel, Menahem Begin, para negociar la paz entre esas naciones, en el retiro presidencial de *Camp David, Maryland*. Los dos líderes regresaron a los Estados Unidos en marzo de 1979 para firmar el tratado de paz en la Casa Blanca<sup>2</sup>.

Por otro lado, Carter consolidó la apertura hacia China Popular iniciada por su antecesor Richard Nixon, al conceder el reconocimiento diplomático formal a ese país.

Con respecto a la Unión Soviética, Carter tuvo menos éxito, a pesar de que ocupó la presidencia cuando la distensión estaba en pleno apogeo. Su insistencia en sostener que “nuestro compromiso con los de-

rechos humanos debe ser absoluto” le creó antagonismo con el gobierno soviético. En materia de desarme entre estos dos países no se registraron mayores avances, aun cuando se firmó el Acuerdo SALT II para imponer mayores límites a los arsenales nucleares, debido a que este instrumento no fue ratificado por el Senado estadounidense, en parte como protesta por la invasión lanzada por los soviéticos contra Afganistán en 1979. En ese mismo año Carter empezó a reforzar la defensa y preparó el terreno para los enormes gastos que se harían en los años 80 con ese propósito.

En 1979, Carter tuvo problemas aún más graves con Irán, después de que una revolución fundamentalista dirigida por el líder musulmán chiíta Ayatollah Ruhollah Khomeini sustituyó en el poder al régimen monárquico pro estadounidense del Sha, quien se vio obligado a viajar a los Estados Unidos luego de su derrocamiento para someterse a un tratamiento médico. Indignados por esta situación, los militantes iraníes tomaron la embajada estadounidense en Teherán y tuvieron como rehenes a 53 estadounidenses por más de un año. A pesar de sus esfuerzos, Carter no logró que esas personas fueran liberadas y tal fracaso contribuyó a su derrota en las elecciones (Hobsbawn, 1998), frente al candidato republicano Ronald Reagan, quien fue un crítico de la política conciliadora de Carter.

El líder republicano llegó al poder con un pobre currículum académico, pero prevalido de un gran carisma y de buenos asesores. Su gobierno mantuvo una política exterior congruente y fundamentada en el tradicional realismo de los republicanos, que privilegia la defensa de los intereses nacionales estratégicos de los Estados Unidos, sobre las normas internacionales, así como a los valores morales que sustentan una política exterior, con base en una gran coherencia conservadora en lo político y ampliamente liberal en lo económico.

La retórica de Reagan destacaba de la posición moral exclusiva de los Estados Unidos contra el comunismo internacional liderado por la Unión Soviética. Su gobierno promovió a los Estados Unidos como “la más grande fuerza para la paz que hay en el mundo”. Reagan pasó por encima de la tradicional prudencia diplomática y simplificó las virtudes norteamericanas en busca de una autoproclamada misión para convencer al pueblo norteamericano de que el conflicto ideológico del Este y Oeste era tremendamente importante. En 1983, Reagan llegó a calificar a la Unión Soviética como un “Imperio del mal”(Baker, 1989).

En este contexto, la política exterior de la administración Reagan hacia América Latina se concentró en evitar a toda costa y por cualquier medio el avance del comunismo<sup>3</sup>. Es decir, volvió a la política de la

contención del comunismo, cuyos elementos principales fueron delineados ya en 1946 en el celebre *Telegrama Largo* del diplomático estadounidense George Kennan (Mayer, 2002).

## Unión Soviética

Entre 1979 y 1984, en la Unión Soviética detentaron el poder Leonid Brezhnev, Yuri Andropov y Konstantin Chernenko, respectivamente. Durante el período de Brezhnev se realizó el XXVI Congreso del PCUS que proclamó que la URSS había entrado en una etapa de *socialismo maduro* o *socialismo desarrollado*. Brezhnev siguió en funciones hasta el día de su muerte, ocurrida en 1982.

Le sucedió Yuri Andropov, quien durante los 15 meses de gestión trató sin suerte de luchar contra la corrupción administrativa y agilizar el sistema económico, que estaba en serias dificultades. Con respecto a América Latina, la URSS mantuvo su apoyo económico a Cuba y tuvo un acercamiento importante con el régimen sandinista en Nicaragua. Cabe destacar que en este período la URSS empezaba a mostrar señales de deterioro político y económico.

Con respecto a América Latina, en las décadas de los años setenta y ochenta, la URSS promovió la doctrina de la coexistencia pacífica, aun cuando apoyó a los regímenes de Fidel Castro en Cuba, el Sandinismo en Nicaragua, de Bishop en Grenada y de Salvador Allende en Chile.

## América Latina

En el período 1979-1984, frente al temor del avance del comunismo en algunos países de América Latina, en particular de Centroamérica y el Caribe, como Cuba, Nicaragua, Panamá y Grenada, la región ingresa dentro de las prioridades de los intereses de los Estados Unidos por cuanto constituía un escenario importante del conflicto este-oeste.

México, gobernado por el Partido Revolucionario Institucional, mantenía una política exterior de corte nacionalista y de no alineamiento, aun cuando en lo económico iba generando cada vez una mayor interdependencia con los Estados Unidos, que años después se selló con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Canadá, Estados Unidos y México.

Cuba, en lo internacional, lideraba un frente de defensa de las causas del Tercer Mundo y de apoyo de los procesos revolucionarios y su base económica dependía fuertemente del apoyo de la Unión Soviética.



En Nicaragua era derrocado el dictador Anastasio Somoza y el triunfo de la Revolución Sandinista despertaba gran preocupación en los Estados Unidos por el avance del socialismo en Centroamérica y el Caribe. Por ello, ante el triunfo en Grenada del líder de izquierda, Maurice Bishop, Estados Unidos movilizó tropas que invadieron el país con el propósito de evitar el avance del comunismo.

Panamá, enclave estratégico de los Estados Unidos en la época, bajo el liderazgo de Omar Torrijos iniciaba las negociaciones para la cesión de soberanía del Canal, de manos estadounidenses a manos panameñas, lo que generó una gran sensibilidad en sectores de poder de los Estados Unidos que veían con recelo al gobierno de Torrijos, dados sus antecedentes nacionalistas y progresistas.

Por otro lado, la guerra entre Gran Bretaña y Argentina por la posesión de las Islas Malvinas fue uno de los hechos más destacados de la época. Dicho conflicto se produjo como una forma desesperada de la dictadura militar argentina por ganar legitimidad interna y mantenerse en el poder. El fracaso de las fuerzas argentinas en este conflicto fue catastrófico, ya que Estados Unidos apoyó a su tradicional aliado Gran Bretaña, lo que resquebrajó el esquema interamericano de la OEA y el TIAR, ya que, si bien dicho Tratado preveía que una agresión extra continental en contra de uno de los Estados miembros sería considerada como una agresión para todos. Los Estados Unidos incumplieron su obligación de dar apoyo a Argentina. Para muchos analistas esto supuso la derogación, de facto, de dicho Tratado y por tanto el fin del sistema interamericano de seguridad hemisférica.

En el caso ecuatoriano, en 1978, mediante referéndum se aprobó una nueva Constitución Política de tinte progresista, que allanó el camino para la transición a la democracia. En las elecciones de 1979, fue electo Jaime Roldós Aguilera como Presidente de la República. La transición fue compleja debido a la incertidumbre que la nueva administración Roldós generaba en las Fuerzas Armadas, en los sectores más conservadores de la sociedad ecuatoriana y en algunos sectores conservadores de los Estados Unidos. La política exterior del gobierno presidente Roldós fue de no alineamiento, latinoamericanista y de tintes progresistas (Ayala, 1998).

En este contexto, los países en vías de desarrollo trataron de reivindicar posiciones en los Movimientos de Países No Alineados, con relación a los principales políticos del mundo, y el Grupo de los 77, que coordina las reivindicaciones económicas de los países del Sur frente al Norte, respectivamente.

## **Movimiento países No Alineados y Grupo de los 77**

El Ecuador, como país en desarrollo, tuvo una destacada participación en las sesiones del Movimiento de Países No Alineados y en el Grupo de los 77, aunque su prioridad de política exterior estuvo centrada en la conflictiva relación con el Perú, derivada del ancestral problema territorial entre los dos países. Cabe destacar que el ingreso formal del Ecuador al Movimiento de Países No Alineados se produjo durante la administración del Presidente Osvaldo Hurtado. Sin embargo, debe señalarse que el General Guillermo Rodríguez Lara asistió a la Cumbre de Argel de 1972, en calidad de observador.

En 1979, en Cuba se lleva a cabo la Cuarta Cumbre de Países No Alineados, cuya agenda se centró en el respeto de la soberanía e integridad de todas las naciones, el reconocimiento de la igualdad de todas las razas y la igualdad de todas las naciones, grandes y pequeñas; la abstención de intervenir o de interferir en los asuntos internos de otro país, el respeto del derecho a defenderse de cada nación, individual o colectivamente, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas; la abstención del uso de pactos de defensa colectiva en servicio de los intereses particulares de cualesquiera de las grandes potencias, unida a la abstención de todo país a ejercer presiones sobre otros; abstenerse de realizar actos o amenazas de agresión, o de utilizar la fuerza en contra de la integridad territorial o independencia política de cualquier país; la solución pacífica de todos los conflictos internacionales, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas; la promoción de los intereses mutuos y de la cooperación, el respeto de la justicia y de las obligaciones internacionales.

El Grupo de los 77 (G-77), por su parte, fue establecido el 15 de enero de 1964 por los 77 países en desarrollo firmantes de la “Declaración conjunta de los 77 países” aprobada al concluir la primera sesión de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en Ginebra. Como la mayor coalición del Tercer Mundo en Naciones Unidas, el G-77 ofrece la razón para que los países en desarrollo articulen y promuevan sus intereses económicos colectivos y aumenten sus capacidades de negociación en las dependencias económicas más importantes del Sistema de Naciones Unidas, además de promover la cooperación económica y técnica entre los países en vías de desarrollo.

## **Relación Ecuador- Perú**

En 1981 la relación Ecuador-Perú se deterioró notablemente, a raíz de un conflicto bélico de poca intensidad entre las fuerzas militares de los dos países. El 22 de enero de ese año un helicóptero peruano sobrevoló los puestos militares ecuatorianos de Mayacu y Paquisha, en la zona de la Cordillera del Cóndor y ametralló el puesto militar de Paquisha Alto. Como consecuencia de este ataque armado, quedó gravemente herido el piloto del helicóptero ecuatoriano, Teniente Hugo Valencia.

Desde el 22 de enero las Fuerzas Armadas de los dos países entraron en estado de máxima alerta e iniciaron el despliegue estratégico. Ante la concentración de las tropas peruanas a lo largo del límite político internacional (LPI), las Fuerzas Armadas del Ecuador, en previsión de que el conflicto se generalizara, adoptaron las medidas disuasivas pertinentes, con la movilización oportuna de personal, material y medios. El despliegue estratégico de nuestras fuerzas se efectuó de inmediato especialmente nuestros blindados que ocuparon las zonas de reunión y las posiciones fronterizas con sorprendente rapidez.

Roldós, con habilidad y en medio de la tensa crisis que ocasionó el conflicto de Paquisha, llevó a la OEA el tema territorial pendiente con el Perú, quedando allí la evidencia la existencia de un problema, a pesar de las negativas del Perú. En aquella oportunidad destacó la actuación e intervención de su Canciller Alfonso Barrera Valverde.

Como consecuencia de este conflicto y a la desaceleración del ciclo de crecimiento logrado de manera sostenida desde 1972, Ecuador aumentó de manera considerable su nivel de endeudamiento con la comunidad financiera internacional y durante la crisis internacional fueron factores, entre otros, que agravaron la situación socioeconómica del país.

## **Acuerdo de Cartagena**

En este período los países parte del Acuerdo de Cartagena (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) tenían un modelo económico basado en una importante intervención del Estado y como modelo de desarrollo, la industrialización por sustitución de importaciones, que ya empezaba a mostrar falencias derivadas de una errática planificación central que no contempló mayormente los puntos de vista del sector privado y sociedad civil de los países.

El proceso de integración andino a parte de lo económico, desde un inicio contempló aspectos sociales, educacionales y laborales.

En el concierto andino, Ecuador ejerció liderazgo, por un lado, con el impulso que le dio el Presidente Jaime Roldós a la Carta de Conducta de Riobamba, hito en materia de derechos humanos, ya que la acción colectiva en defensa de los derechos humanos no violaba el principio de la no intervención; y por otro lado, con la iniciativa del Presidente Osvaldo Hurtado de convocar a una Conferencia Económica a los países de América Latina y el Caribe para abordar el tema de la deuda externa.

Cabe destacar que los países andinos enfrentaron de manera bilateral la crisis de la deuda externa y el esquema andino de integración empezaba a mostrar signos de agotamiento, aún cuando a nivel normativo se suscribió el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia, instancia supranacional para dirimir contenciosos de índole comercial entre los Estados parte. Asimismo, se creó la instancia del Parlamento Andino y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

### **La crisis de la deuda externa**

Al inicio de la década de los años ochenta se produjo una contracción del comercio internacional, derivada de la crisis sistémica que ocasionaron el aumento de las tasas de interés y el incremento de los precios del petróleo crudo. Por ello, los países industrializados, por un lado, redujeron sustancialmente el volumen de sus importaciones, lo que afectó notablemente las economías de los países en desarrollo, y, por otro lado, promovieron ajustes estructurales en los países en desarrollo, que se tradujeron en limitaciones del gasto público, reducción del crecimiento de los salarios y contención dentro de límites prefijados el aumento de la masa monetaria.

Entre 1978 y 1982, la deuda externa latinoamericana se tornó inmanejable, a raíz de la elevación de los tipos de interés en los Estados Unidos y a las políticas económicas del presidente Reagan, lo que ocasionó un incremento automático del servicio de la deuda latinoamericana, devaluaciones y espirales inflacionarias. Se calcula que entre 1981 y 1983, debido exclusivamente a los incrementos del tipo de interés y a la sobre valoración del dólar, la deuda de los países de América Latina creció en 20.000 millones de dólares.

Esto provocó que en 1982, México y Brasil, las economías más grandes de la región, declararan que no podían hacer frente a los intereses de la deuda externa y solicitaran una renegociación de los plazos

y nuevos préstamos para poder responder a sus obligaciones. Con estas renegociaciones y otras que se fueron presentando se fue complicando el asunto para la banca internacional.

Así, comenzó la reestructuración de los préstamos a través de una prolongación de los plazos de vencimiento y la contratación de nuevos créditos para poder pagar los intereses de obligaciones anteriores. Estos nuevos préstamos se dieron en condiciones más severas, plazos más cortos y bajo la condición que los gobiernos deudores aceptaran la entrada en escena de la única instancia que podía imponer a los Estados soberanos las políticas económicas adecuadas que están fuera del alcance de los bancos privados, por intermedio del Fondo Monetario Internacional.

En ese contexto, el crecimiento económico del Ecuador en el período 1980-1985 estuvo limitado por la escasez de divisas generada por la cantidad de recursos externos que se tuvieron que dedicar al pago de la deuda externa, por el deterioro del sector exportador y por la poca disponibilidad de nuevos créditos. La tasa de crecimiento promedio del producto interno bruto real de 1980 a 1985 fue de apenas 2.5%.

En 1982, la moneda de curso legal de la época, el sucre, sufrió continuas devaluaciones y hubo prohibiciones en las importaciones. Ambas medidas limitaron la salida de divisas, pero también afectaron negativamente la actividad económica. Los orígenes de la crisis que enfrentó el país en el período 1980-1985 datan de la década anterior. A partir de 1972 se empezó a explotar y exportar petróleo crudo, producto que representaba el 18.4% del total de sus exportaciones en ese año. Sin embargo, en los dos años siguientes la exportaciones no petroleras se rezagaron, disminuyeron de 81.6% del total exportado en 1972 a 35.4% en 1974.

Cabe señalar que Ecuador, al convertirse en un país exportador de petróleo, fue uno de los pocos países latinoamericanos beneficiados por los impactos petroleros que se presentaron a mediados y a finales de la década de 1970. En esos años la nación recibió transferencias de ingresos del resto del mundo, por lo que pudo crecer en esos diez años a una tasa promedio de 9.2%.

El petróleo cambió la faz del país, ya que propició el surgimiento de una clase media consumista y permitió la construcción de importantes obras de infraestructura. Lamentablemente, los grandes recursos que recibió el país no se invirtieron de manera prioritaria en mejorar el deficiente sistema educativo e instrumentar políticas públicas que le permitieran al Ecuador salir de la escala de países con mayores niveles de inequidad y exclusión social de América.

A partir de 1982 se agravó la crisis económica y social del país, debido a una crisis estructural generada por el agotamiento de un estilo de crecimiento que, históricamente, creó desequilibrios en la economía, la sociedad y el sistema político nacional. Sus manifestaciones principales fueron: desequilibrio en la balanza de pagos, déficit fiscal, desorden monetario, falta de recursos crediticios por una deuda externa creciente y graves efectos sociales en las condiciones de vida de la población.

Los indicadores sociales más significativos de la crisis se evidenciaron en una alta tasa de mortalidad infantil de 47.7% por mil (conjuntamente con el Perú, Brasil y Bolivia, la más grande de América Latina. Una mortalidad materna de 1.7 por mil; 45.2% de los menores de 5 años en situación de desnutrición crónica. 14.2 de la población económicamente activa en condiciones de desempleo abierto y más del 50% en subempleo. El 65% de la población rural vivía en condiciones bajo la línea de pobreza. 22% etc.

Durante el período 1980-1984 el Gobierno de Ecuador intentó aplicar un proyecto político coherente, dirigido a sentar las bases para un cambio en el modelo de desarrollo, a través de cinco reformas fundamentales (tributaria, administrativa, agraria, educativa y política) de políticas de redistribución del ingreso y de fortalecimiento de la organización y participación popular. Desafortunadamente, las contingencias históricas del año 1981: conflicto bélico con el Perú y muerte del Presidente Jaime Roldós; los desastres naturales de 1983 y el estallido de la crisis de la deuda externa impidieron su realización.

En ese entorno desfavorable Ecuador no recibió mayores aportes de los Estados Unidos.

## **POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS CON RESPECTO AL ECUADOR**

A diferencia de lo que sucede hoy en día, derivado del conflicto interno de Colombia y de la base militar estadounidense que opera en la ciudad ecuatoriana de Manta, en aquella época Ecuador no estaba en la prioridades de política exterior de los Estados Unidos, ya que no era un escenario del conflicto este-oeste, lo que se tradujo en niveles muy bajos de cooperación internacional por parte de USAID<sup>4</sup> y de apoyo al país en propuestas relativas al manejo de la deuda externa.

El país iniciaba un nuevo régimen democrático. Si bien en un principio hubo preocupación en la Casa Blanca por el triunfo de Jaime Roldós, dados sus antecedentes progresistas, esto se desvirtuó al poco

tiempo ya que en el ejercicio del poder Roldós no realizó profundos cambios en el manejo de la cosa pública y preservó en grandes líneas el sistema.

Tanto los gobiernos de Roldós como Hurtado mantuvieron una política exterior independiente, de no alineamiento, principista y coincidente con las causas de los países en desarrollo.

### **Gobiernos de las administraciones Carter y Reagan**

Con respecto a América Latina, con la excepción de algunos países, la administración Carter tuvo una política ambigua y de poco contenido, que se centró en los temas de derechos humanos, control de venta de armas sofisticadas a la región y apoyo a regímenes democráticos representativos.

Debe destacarse la incoherencia política de la administración Carter a través de acciones violatorias de los derechos humanos en Centroamérica propiciadas por la CIA, como las desplegadas en Nicaragua a raíz del triunfo de la Revolución Popular Sandinista en Nicaragua (Zamora, 2003).

Carter logró también que el Senado ratificara los tratados por los cuales Panamá recuperaría en 1999 el canal que lleva su nombre, a través de los Tratados del Canal de Panamá de 1977 y Anexos, suscritos por el entonces Jefe de Gobierno de Panamá, General Omar Torrijos Herrera, y James Carter. Estos Tratados son dos: uno sobre reversión de tierras y bienes muebles a la jurisdicción panameña, que se cumplió y venció el 31 de diciembre de 1999, y el otro sobre la *neutralidad* del canal, que no tiene fecha de vencimiento (Durán, 2004).

Como una respuesta a una errática conducción del gobierno de Carter, Ronald Reagan fue electo Presidente de los Estados Unidos. De acuerdo a algunos analistas, el triunfo de Reagan se produjo como una reacción a un período de aparente retirada de los Estados Unidos, para reafirmar las verdades tradicionales del excepcionalismo norteamericano y con base en un anticomunismo militante. Con respecto a América Latina, la base de la política exterior de la administración republicana fue el Documento de Santa Fe, el cual se fundamentaba justamente en la lucha anticomunista y de alineamiento con su tradicional aliada, el Reino Unido de Gran Bretaña. Esta política se reflejó muy bien durante el conflicto entre Argentina y Gran Bretaña por las Islas Malvinas y en la invasión a Grenada para eliminar el régimen izquierdista iniciado por Maurice Bishop.

### **Documento de Santa Fe**

En 1980, conservadores norteamericanos habían adoptado el Documento de Santa Fe en el que se planteaba el problema hemisférico en términos de la oposición este-oeste.

El concepto central de este documento era que las Américas estaban siendo atacadas por una potencia poderosa externa al continente, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, URSS, que operaba con la intermediación de Cuba. Por ello, le correspondía a EE.UU. revertir esta situación, a través del fortalecimiento de los acuerdos militares regionales, y una asistencia técnica y psicológica, a fin de preparar a los gobiernos y principalmente a las fuerzas armadas, en la lucha contra el terrorismo de izquierda. Santa Fe criticaba la política de derechos humanos de Carter como contraproducente, supeditaba la democracia y los derechos humanos y no a los intereses estratégicos de Estados Unidos.

Bajo este esquema, el gobierno norteamericano, *que intentaba revivir la Doctrina Monroe*, decidió prestar apoyo a la guerrilla antisan-dinista (*los contras*) y a la Junta salvadoreña. Un hecho deplorable de fue la agresión estadounidense a Nicaragua con minas flotantes en sus aguas territoriales, lo que mereció una sentencia en su contra de la Corte Internacional de La Haya.

En foros internacionales como la ONU, los Estados Unidos se encargaban de dejar en claro la posición de apoyo a los sectores duros latinoamericanos al establecer una diferencia entre los regímenes totalitarios de corte comunista, que resultan irreformables, y los regímenes autoritarios de derecha, que pueden favorecer en un momento más oportuno la salida democrática. Desde el punto de vista estadounidense, debía elegirse entre los dos males, el menor.

Contrariamente a esta posición dura, México, Francia y los países andinos demandaron el reconocimiento de una representatividad a los movimientos revolucionarios salvadoreños, con vistas a una apertura del diálogo con las autoridades del gobierno.

Los Estados Unidos, pese al apoyo de los gobiernos militares de América Latina, comenzaron a perder presencia política en la región, así como credibilidad. Los sectores democráticos de la región centroamericana, recibieron el apoyo y la simpatía de potencias intermedias, la Comunidad Económica Europea (CEE), y otros actores transnacionales, como el socialismo europeo, la social democracia y la democracia cristiana.

Por ello, el gobierno de Reagan, sin abandonar la tradicional concepción externa de Estados Unidos, propuso la Iniciativa de la Cuenca



del Caribe (ICC); una especie de “Alianza para el Progreso”, a fin de paliar los problemas económicos de esa región y evitar que los grupos radicalizados le creen problemas de seguridad. En el orden regional global apoyaba las salidas democráticas, ya que esto favorecía en gran medida la pacificación interna de estos países, a la vez que los nuevos gobiernos, por más reformistas que pudieran ser, no resultarían nunca molestos a los Estados Unidos, en la medida en que tenían demasiados problemas de orden económico, particularmente la deuda externa abultada, elemento que podía servirle como instrumento para poder manejar los posibles intentos autonomizantes.

En 1983, debido a la situación de crisis creciente en la región centroamericana, se reunieron en la isla de Contadora (Ponce, Arias, s/f), los representantes de Panamá, México, Colombia y Venezuela, pronunciándose por un arreglo negociado de los conflictos centroamericanos, sobre la base del respeto a la independencia nacional. En la reunión de Cancún, ese mismo año, se volvió a renovar la apelación.

Nicaragua, por su parte, presentó un plan de seis puntos: abandono de la ayuda externa a las partes en conflicto en El Salvador; abandono de la ayuda a las fuerzas paramilitares que operan en la región; prohibición de conceder bases a las potencias extranjeras y abandono de las maniobras militares comunes; pacto de no agresión entre Nicaragua y Honduras; no injerencia; y abandono de la discriminación económica entre los países de la región.

El resto de los países centroamericanos, así como los Estados Unidos, no aceptaron el plan.

Cabe destacar que la política exterior estadounidense patrocinó en este período múltiples acciones de desestabilización y de cambio de regímenes no adeptos a sus políticas con el apoyo de la Central de Inteligencia Americana (CIA), en particular en Cuba, Nicaragua, El Salvador y Grenada.

### **El rol de la CIA en la muerte del Presidente Jaime Roldós**

Mucho se ha elucubrado sobre la presunta intervención de la Central de Inteligencia Americana en la trágica muerte del Presidente Jaime Roldós, ocurrida el 24 de mayo de 1981. Algunos autores como Jaime Galarza han expuesto argumentos sobre el papel que tuvo la CIA en esta trágica muerte<sup>5</sup>. No obstante, hasta la fecha no se ha podido comprobar una acción deliberada de esta agencia en las muertes en accidentes de líderes como el ex Presidente de Panamá, Omar Torrijos, y Jaime Roldós en Ecuador.

Jaime Roldós Aguilera gobernó el Ecuador durante un año, nueve meses. Su ascenso al poder despertó desconfianza en los sectores tradicionales ecuatorianos alineados con la derecha, así como de los sectores conservadores de los Estados Unidos, debido a su discurso antiimperialista y latinoamericanista.

Su gobierno procuró la planificación como forma de su peculiar trabajo, a través de un Plan de Desarrollo basado en 21 puntos programáticos, con énfasis en educación, vialidad e infraestructura básica.

### **Estados Unidos como país garante del Protocolo de Río de Janeiro**

Frente al diferendo territorial que mantenían Ecuador y Perú, los Estados Unidos mantuvieron siempre un enfoque realista y oficioso, basado en preservar sus intereses materias de la santidad de los tratados internacionales, la resolución pacífica de conflictos, la amistad entre dos naciones que son clave en la lucha contra el narcotráfico, que ya empezaba a generar tensiones en la subregión andina. Por ello, durante ese período, Estados Unidos no tuvo un papel activo en la búsqueda de la resolución de este contencioso.

### **Estados Unidos frente a la Organización de Países Exportadores de Petróleo**

Estados Unidos ha tenido una tradicional oposición de los carteles de productores de bienes básicos de los países en desarrollo. De allí la poca simpatía con organizaciones como la Organización de Países Exportadores de Petróleo, OPEP.

A inicios de los años ochenta, la revolución en Irán y la posterior guerra entre Irán e Irak fueron factores que contribuyeron de forma decisiva a que el precio del petróleo alcanzara a fines de 1981 los 34 dólares por barril y ocasionara una desaceleración de ciclo de crecimiento de los países desarrollados.

El impacto de este incremento del precio resultó variable según las latitudes, pero siempre fue grave, hasta el extremo de que bien se puede decir que remodeló la fisonomía económica del planeta. Europa y Japón dependían en mucha mayor medida de las importaciones que los Estados Unidos: la factura petrolífera pasó en las economías del Viejo Continente del 1.5% del producto nacional al 5%, cuando el volumen total del petróleo consumido había disminuido. La inflación, que hasta el momento era de un 4-5% anual, ahora se multiplicó hasta niveles inesperados y se hizo habitual que alcanzara los dos dígitos: en

Gran Bretaña y en Italia, por razones diversas, el problema fue especialmente agudo.

Por ello, las economías de los países industrializados debieron recurrir a planes de austeridad que, de forma inevitable, produjeron una disminución del consumo y una rebaja del nivel de vida.

A lo largo del año 1975, el crecimiento del PIB fue negativo en Estados Unidos (-0.7%), Gran Bretaña (-1.6%) y Alemania (-1.6%); los únicos países que crecieron lo hicieron en cantidades prácticamente inapreciables y, en ocasiones, por no haberse enfrentado todavía a la crisis. Las empresas tuvieron dificultades crecientes y el paro se incrementó. La recesión quedó confirmada como un fenómeno inevitable y se combinó con una cierta inflación de un modo un tanto inesperado en comparación con lo que había sido habitual hasta el momento.

Cabe señalar que la membresía ecuatoriana en la OPEP motivó a Estados Unidos promover la exclusión de Ecuador y Venezuela del Sistema Generalizado de Preferencias, lo que mereció el rechazo de la mayoría de países de América Latina, en particular de los países andinos.

Luego de arduas negociaciones, lideradas por Ecuador y Venezuela, se logró en levantamiento de esta medida, tomando en cuenta que no participó con el boicot que promovían algunos países árabes en contra de los Estados Unidos y que tanto Ecuador como Venezuela eran importantes proveedores de petróleo de los Estados Unidos. El levantamiento de esta medida coadyuvó a promover las exportaciones no petroleras de los dos países.

### **Estados Unidos frente al tema de la deuda externa**

Como uno de los principales acreedores de los países desarrollados, Estados Unidos siempre ha promovido un tratamiento bilateral de la deuda externa.

Por ello, el gobierno del Presidente Reagan no veía con buenos ojos la conformación de un cartel de países para tratar de manera multilateral el tema de la deuda externa de América Latina con los países desarrollados, propuesta del Presidente Osvaldo Hurtado.

El detonante de la crisis latinoamericana en este período se generó en los Estados Unidos. Su política económica restrictiva, conocida como *reaganomics*, a partir de 1981, tornó completamente inmanejable la deuda externa de los países subdesarrollados, en especial los de América Latina.

Washington buscaba reducir los enormes déficit de su economía, tratando de consolidar su superioridad militar sobre la Unión Soviética

y su liderazgo económico sobre los otros países industrializados. En la práctica se produjo un incremento masivo del gasto en armas, *la guerra de las galaxias*, que no pudo ser equilibrado con la restricción del gasto en áreas sociales. Como corolario, sus desbalances siguieron en aumento y los Estados Unidos se convirtieron en la principal economía deudora del mundo y demandante de capitales de América Latina.

## **POLÍTICA EXTERIOR DEL ECUADOR CON RESPECTO A LOS ESTADOS UNIDOS**

La relación con Estados Unidos es de trascendental importancia para Ecuador y está determinada por una interdependencia asimétrica en todos los órdenes, en especial en lo político y económico.

La principios rectores de política exterior del Ecuador tradicionalmente han sido “proclamar la paz, la cooperación como sistema de convivencia y la igualdad jurídica de los estados; condenar el uso de la fuerza como medio de solución de los conflictos, y desconocer el despojo bélico como fuente de derecho; declarar que el derecho internacional es norma de conducta de los estados en sus relaciones recíprocas y promover la solución de las controversias por métodos jurídicos y pacíficos; propiciar el desarrollo de la comunidad internacional, la estabilidad y el fortalecimiento de sus organismos; propugnar la integración, de manera especial la andina y latinoamericana; y rechazar toda forma de colonialismo, de neocolonialismo, de discriminación o segregación, reconoce el derecho de los pueblos a su autodeterminación y a liberarse de los sistemas opresivos”<sup>6</sup>.

Entre 1979-1984 Ecuador vivió una transición a la democracia representativa, al pasar de un régimen dictatorial a uno democrático liderado por Jaime Roldós Aguilera.

En ese período las prioridades de política exterior del Ecuador con respecto a los Estados Unidos constituyeron:

- Apoyo de Estados Unidos para la resolución del problema con el Perú, aun cuando en aquella época el Ecuador no reconocía la validez del Protocolo de Río de Janeiro de límites con el Perú.
- Apoyo estadounidense para tratar el tema de la deuda externa.
- Preservación de la estabilidad del régimen democrático.
- Cooperación internacional de USAID para algunos proyectos puntuales de desarrollo rural integral, vivienda popular, rastreo de satélites, capacitación rural y transferencia de tecnología.

Tomando en cuenta que Ecuador no estaba en las prioridades de política exterior de los Estados Unidos, ya que el país iniciaba una nueva etapa democrática y no había una amenaza de avance del comunismo, a pesar de los recelos que en un inicio generó la administración del Presidente Roldós y luego el Presidente Hurtado, el margen que tenía el país para promover temas de su interés con los Estados Unidos fue bastante amplio.

### **Alineamiento, no-alineamiento, dependencia y soberanía**

La política exterior ecuatoriana de aquellos años fue de tinte principista, latinoamericanista, progresista y de defensa de la soberanía frente a grandes potencias.

En septiembre de 1981, por decisión del Presidente Osvaldo Hurtado, el Ecuador ingresó al Movimiento como miembro pleno. En aquella oportunidad, el Representante ecuatoriano manifestó que el Ecuador, como miembro fundador de las Naciones Unidas, ha estado presente en el Movimiento compartiendo sus postulados y orientaciones desde la reunión de Belgrado. Asimismo, en la línea del no alineamiento, señaló que el Ecuador desarrollará una política exterior independiente, libre de cualquier tutelaje y defenderá los principios de no intervención e igualdad jurídica de los Estados (Lecaro, 1985:158-161).

### **Gobiernos Roldós-Hurtado**

La década de los años setenta se inicia en Ecuador con una dictadura militar, encabezada por el General Guillermo Rodríguez Lara, quien durante su gobierno de tinte nacionalista ejecutó políticas de fortalecimiento del Estado, gracias a la autonomía que tuvo el país con las exportaciones de petróleo crudo.

El boom petrolero que empezó a vivir Ecuador tuvo una gran repercusión en el proceso de desarrollo del país, ya que el Estado como único dueño de los recursos petroleros (Cordes, 1998:12-13) dio inicio una nueva etapa signada un esquema desarrollista, basado en la industrialización por sustitución de importaciones sin mayor intervención del sector privado.

La política nacionalista revolucionaria de Rodríguez Lara no fue del agrado de los Estados Unidos y al poco tiempo se produjo un nuevo golpe militar en el país con un triunvirato integrado por militares de alta graduación de las tres ramas de las fuerzas armadas. El nuevo gobierno, liderado por el contralmirante Alfredo Poveda Burbano, fue más

cercano a los Estados Unidos y a los sectores tradicionales de poder. Este triunvirato lideró el proceso de transición a la democracia, aun cuando no veía con buenos ojos el triunfo de un joven progresista como Jaime Roldós Aguilera, quien llegaba al poder con el apoyo del mayor partido populista de la época, Concentración de Fuerzas Populares, cuyo líder máximo, Asaad Bucaram, fue impedido de terciar en las elecciones bajo el argumento que no tenía la nacionalidad ecuatoriana.

Jaime Roldós Aguilera accedió a la Presidencia de la República apoyado por una alianza de su partido, la Concentración de Fuerzas Populares y de la Democracia Popular (Democracia Cristiana), en binomio con Osvaldo Hurtado Larrea.

Al iniciar su mandato, los presidentes latinoamericanos que asistían a la posesión, suscribieron la Declaración de Quito, en la que se ratificaba que la apertura democrática que se daba en América Latina era el instrumento para garantizar la libertad y los derechos humanos. Llamó la atención que, en su discurso, Roldós dedicara varios minutos a hablar en quichua, con un mensaje a los indios.

La alianza de gobierno Roldós-Hurtado, basó su gestión en 21 puntos programáticos, que planteaban un cambio de las estructuras sobre una nueva visión progresista y desarrollista para el país que apoyaba la iniciativa privada<sup>7</sup>.

Aunque su elección fue percibida en Ecuador y otros países como un triunfo de la política de izquierda-populista, en el ejercicio del poder Roldós fue más conservador de lo que muchos habían creído. Fue un gobierno de transición a la democracia representativa y tuvo que enfrentar dificultades para conciliar intereses de las clases populares, sectores empresariales y militares. La capacidad de Roldós conducir el país estuvo limitada por la férrea oposición que enfrentó desde un inicio con su otrora mentor, Assad Bucaram, quien en la época ocupaba la Presidencia del Congreso Nacional.

La política exterior del Presidente Roldós fue muy criticada por la cercanía que tuvo con el régimen Sandinista de Nicaragua y por el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba. Sin embargo, la figura de Roldós tuvo una dimensión continental importante, dadas sus cualidades intelectuales y oratorias. Un punto destacado de su gestión fue la suscripción de la “Carta de Conducta de Riobamba”, en septiembre de 1980, en la cual los mandatarios andinos se comprometieron a luchar por la democracia y los derechos humanos en el continente.

La Carta de Conducta de Riobamba fue vanguardista, ya que introdujo el principio de la justicia universal en materia de derechos humanos, al manifestar que la acción conjunta de los países andinos para

preservar el respeto de los derechos humanos no violaba el principio de no intervención de los Estados.

Por otro lado, cabe destacar que en materia de defensa de la soberanía, *aparte* del diferendo limítrofe con el Perú, la administración Roldós no permitió a barcos de bandera estadounidense pescar atún en las 200 millas de mar territorial.

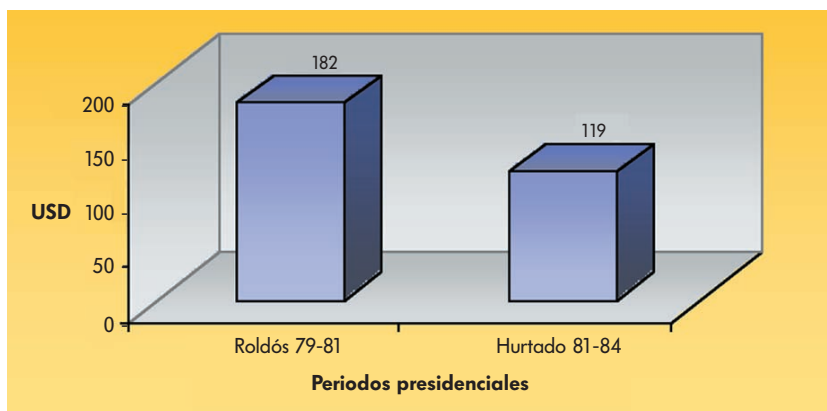
Asimismo, debe señalarse el hecho de que Estados Unidos pidió al Gobierno del Presidente Roldós autorización para una base militar en Galápagos, debido a los plazos establecidos en los Acuerdos Torrijos-Carter por la cesión de soberanía del Canal de Panamá, y a la imperiosa necesidad del Gobierno estadounidense por encontrar un enclave estratégico en la región que le diera similares facilidades a las que tenían en Panamá. Esta propuesta no fue aceptada por el Gobierno ecuatoriano.

Luego de 1 año 9 meses en el poder, Roldós murió trágicamente el 24 de mayo de 1981, en un accidente de aviación no esclarecido hasta la fecha, cuando viajaba a la población fronteriza de Zapotillo, en Loja. Por ello, el Vicepresidente de la época, Osvaldo Hurtado, asumió la Presidencia. En tanto, Raúl Baca Carbo, presidente de la Cámara de Representantes y uno de los principales líderes de la Izquierda Democrática, declaraba terminada la oposición de su partido “con el propósito de consolidar la democracia en el país”. El 2 de junio, los legisladores eligieron vicepresidente a León Roldós Aguilera, hermano del fallecido Jaime Roldós.

Hurtado tuvo una política exterior más pragmática y cercana a los Estados Unidos y difirió de su antecesor en el manejo de los temas relativos a Centroamérica y Cuba. Su gobierno se acercó más a los regímenes demócratas cristianos de Centroamérica.

Al asumir el poder, Hurtado prometió continuar la transformación social y económica iniciada por su antecesor. Sin embargo, en el ejercicio del poder enfrentó varias crisis de índole económico, desastres naturales y fuerte oposición política, que le impidieron continuar la línea de gobierno promovida por Roldós y le obligó a tomar severas medidas de austeridad y restricción del gasto público, a fin de evitar una espiral inflacionaria y un deterioro mayor del salario real de los ecuatorianos.

### SALARIO MINIMO VITAL Y REMUNERACIONES COMPLEMENTARIAS



Fuente: Unidad de Asesoría Presidencia de la República, sept. 2004.

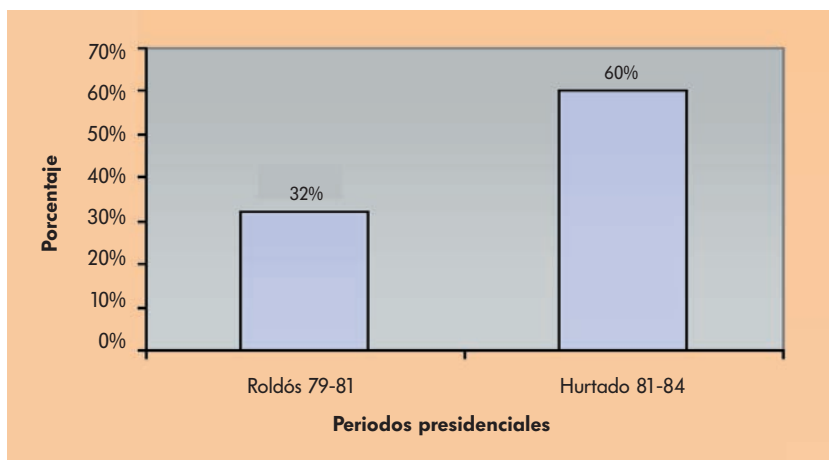
En materia de deuda externa propuso -en febrero de 1983- a los personeros de la Comisión Económica para América Latina realizar “un esfuerzo concertado para desarrollar la capacidad de respuesta de la región frente a la crisis económica estructural que vivía la región”.

Esta iniciativa llevó a la Celebración de la Conferencia Económica Latinoamericana de Jefes de Estado en Quito en enero de 1984. En ella se aprobó por unanimidad la “Carta y el Plan de Acción de Quito”. La Conferencia constituyó probablemente uno de los hechos de mayor proyección en la historia contemporánea de las relaciones interlatinoamericanas. Sin embargo dicha Conferencia en Ecuador no tuvo resonancia práctica por cuanto el gobierno proponente estaba por terminar el mandato.

La crisis que estalló en 1982 obedecía a causas externas apenas modificables y a causas internas de manejo difícil: los países industrializados habían entrado en recesión y, en consecuencia, protegían su comercio, compraban menos petróleo y menos productos agrícolas y ocasionaban, así, la rebaja del precio del petróleo de las exportaciones del Tercer Mundo.

Pesaron internamente en la economía nacional el conflicto fronterizo de 1981, la fuerte oposición que debió enfrentar el gobierno en el Congreso, la cuantiosa deuda externa contratada desde 1973 y los errores económicos de los gobiernos militares y del propio gobierno de la



**DEUDA EXTERNA TOTAL/PIB**

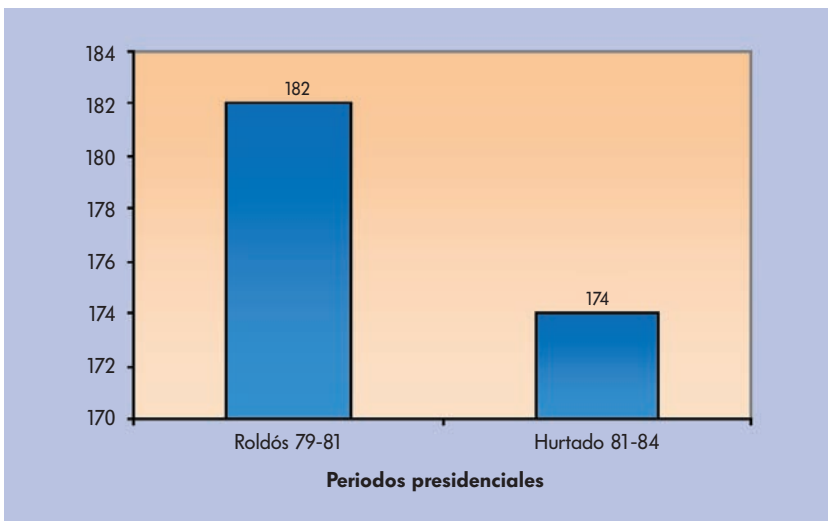
Fuente: Banco Central del Ecuador y / Unidad de Asesoría Presidencia de la República, 2004.

Fuerza del Cambio más los hábitos de derroche de los sectores sociales altos en la época de la bonanza petrolera. La crisis se agravó por una sequía en la provincia de Manabí y, desde fines de 1982, por once meses de lluvia que afectaron las comunicaciones y la producción agrícola sobre todo en la Costa. El fuerte invierno con inundaciones, provocadas por el fenómeno de El Niño, que según cifras del gobierno Hurtado costó 640 millones de dólares, casi el 5 por ciento del producto interno bruto (PIB), entre mermas de la exportación del banano, café y cacao, importación de alimentos y daños en la infraestructura física.

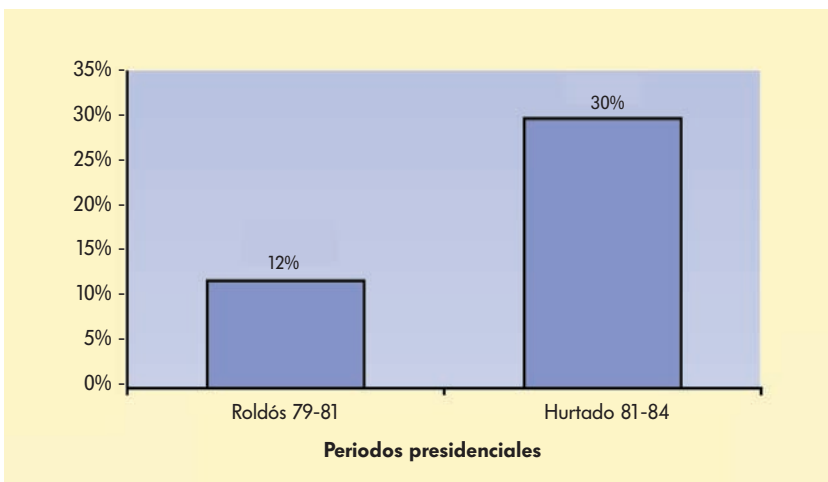
Por estos motivos la economía nacional se deterioró al punto que en 1983 el PIB se contrajo a menos 3.3. El déficit consolidado del sector público subió a 6.7 en 1982 y el de la balanza de pagos, al 10.5 por ciento del PIB. La inflación ascendió al 63 por ciento en septiembre de 1983.

**Crisis de la deuda externa**

Como resultado de la política monetaria restrictiva en los Estados Unidos, se experimentó una acelerada alza de las tasas de interés en el mercado internacional, lo que obligó a los países subdesarrollados endeudados a ajustar sus economías para sostener la creciente cantidad de recursos necesarios para servir la deuda. Ajustes que exigieron, en pri-

**INGRESO FAMILIAR MENSUAL**

Fuente: INEC, Estadísticas de la Canasta Familiar Básica.

**INFLACION PROMEDIO**

Periodos: agosto 79-mayo 81 (Roldós), mayo 81-julio 84 (Hurtado)

Fuente: Unidad de Asesoría Presidencia de la República

mera instancia, una masiva reducción de las importaciones (en algunos casos cercanos al 50% en un año, como sucedió en Ecuador en 1983), al tiempo que paulatinamente integraron cambios para abrir las economías endeudadas en función de las necesidades del capital financiero internacional<sup>8</sup>.

Los países latinoamericanos, transformados en exportadores netos de dólares, recurrieron a sucesivas renegociaciones de su deuda externa con la banca internacional, con la consiguiente imposición de condiciones de los organismos multilaterales, que ahora actuaban de cobradores.

Cabe destacar también que en 1982, como parte de la misma estrategia de reordenamiento del poder mundial, los precios del petróleo y de otras materias primas empezaron a debilitarse en los mercados internacionales. Se procuraba reducir su valor para disminuir la brecha externa de la economía norteamericana. Y, en este ámbito, también como parte de este esfuerzo para reordenar las estructuras de poder, los Estados Unidos apoyaron a Inglaterra en la guerra de las Malvinas, lo cual, también, afectó el ambiente financiero internacional. Éste fue, en resumen, el telón de fondo del estallido del problema de la deuda, que se produjo a raíz de la suspensión de pagos de México en agosto de 1982.

A partir de entonces la situación se volvió en extremo crítica. Las renegociaciones, que se sucedieron y que fueron apoyadas y dirigidas por los organismos multilaterales, trajeron consigo sucesivos programas de estabilización y de ajuste, tanto para garantizar el servicio de la deuda, como para proceder al reordenamiento de las economías subdesarrolladas, en el marco de lo que se conocería poco más tarde como “Consenso de Washington”: estrategia neoliberal que imputa la causa de la crisis de la deuda a los gobiernos latinoamericanos y a sus políticas económicas, particularmente a los esfuerzos de industrialización vía sustitución de importaciones, que contaban con una participación activa -en ningún caso totalizadora- del Estado y que priorizaban el mercado interno, sin llegar a ser, en ningún momento, una propuesta autárquica<sup>9</sup>.

En consecuencia, para superar esta orientación, con este Consenso se buscó desarrollar una nueva modalidad de acumulación basada en las fuerzas del mercado y orientada sin reservas hacia el exterior.

América Latina se hundió paulatina y conscientemente en una profunda recesión, a pesar de lo cual hay que destacar que el esfuerzo realizado fue descomunal, en condiciones internas sumamente difíciles y enfrentando un mercado mundial cruzado por proteccionismos de diversa índole y por la caída de los precios de las materias primas.

Por presión de la banca acreedora, de sus gobiernos y, por supuesto, de los deudores privados, lo común fue que los gobiernos nacionales asumieran, de una u otra forma, total o parcialmente, el pago de la deuda privada. En unos casos la presión fue directa y se debió inventar figuras como las *unidades empresariales estratégicas* para evitar la quiebra de las empresas endeudadas, asumiendo el Estado sus obligaciones. En otros, la conversión de la deuda externa a moneda nacional trasladaba las obligaciones en divisas al gobierno nacional o al Banco Central. En una variante alternativa, la nacionalización de la banca trasladó al Estado las deudas de los bancos nacionales y sus empresas relacionadas. Otro enfoque obligó a las empresas a demostrar la legitimidad de sus deudas y sus balances en divisas y subsidió parte del pago de la misma mediante el otorgamiento de divisas en términos preferenciales. Estas prácticas llegaron a conocerse como la socialización de las pérdidas.

Al advertir la corresponsabilidad que existía entre países acreedores y deudores y a la imperiosa necesidad de encontrar una salida política y económica a la crisis de la deuda, el Presidente Osvaldo Hurtado tuvo la iniciativa de convocar a los líderes de América Latina y el Caribe a la Conferencia Económica Latinoamericana.

### **Conferencia Económica Latinoamericana**

A principios de enero de 1984 tuvo lugar en Quito la Conferencia Económica Latinoamericana (CEL), que contó con la presencia de presidentes, cancilleres y delegados de 28 países de la región (1).

La Conferencia de Quito fue un hito en el intento por tratar el tema de la deuda externa de manera multilateral entre los acreedores y deudores. Lamentablemente, esta iniciativa no tuvo eco en la región, debido al interés de los México, Brasil, Argentina y Colombia, por tratar este tema de manera bilateral.

Dicho foro, que fue un antecedente de los planes Baker y Brady, expuso un enfoque político respecto de la cuestión de la deuda externa, denunció todas las formas de intervencionismo y enarboló su tradicional posición latinoamericanista en favor de la integración. Durante la Conferencia se criticó duramente las recetas recesivas adoptadas por los países desarrollados y los organismos de créditos, y por ende se instó a la integración latinoamericana como una salida al problema de la deuda.

El 13 de enero, la CEL dio a luz la Declaración de Quito, documento en el que los países de América Latina y el Caribe advirtieron a

los países desarrollados que no podrían garantizar el pago de la deuda externa -en ese momento de unos 320.000 millones de dólares- si los acreedores no adoptaban (...) “criterios flexibles y realistas para la renegociación de la deuda, incluyendo plazos, períodos de gracias y tasas de interés compatibles con la recuperación del crecimiento económico. Sólo de esta forma podrá garantizarse la continuidad en el cumplimiento del servicio de la deuda” (...).

Asimismo, la Declaración de Quito hacía un *llamado formal* a los dirigentes de los países industrializados sobre (...) “la gravedad de la situación económica de la región, su alto costo social y la necesidad de participar urgentemente en medidas que permitan enfrentar la crisis, directamente a través de sus gobiernos y de los organismos internacionales”(3).

## CONCLUSIONES

La política exterior ecuatoriana en los gobiernos de los presidentes Jaime Roldós Aguilera y Osvaldo Hurtado tuvieron, como es tradicional, una agenda idealista, basada en los siguientes principios: la paz, la cooperación como sistema de convivencia y la igualdad jurídica de los estados; condenar el uso de la fuerza como medio de solución de los conflictos, y desconocer el despojo bélico como fuente de derecho; declarar que el derecho internacional es norma de conducta de los estados en sus relaciones recíprocas y promueve la solución de las controversias por métodos jurídicos y pacíficos; propiciar el desarrollo de la comunidad internacional, la estabilidad y el fortalecimiento de sus organismos; propugnar la integración, de manera especial la andina y latinoamericana; y rechazar toda forma de colonialismo, de neocolonialismo, de discriminación o segregación, reconoce el derecho de los pueblos a su autodeterminación y a liberarse de los sistemas opresivos.

Los temas más importantes de esta agenda fueron: el conflicto con el Perú, la deuda externa, la promoción de los derechos humanos, la integración andina, no alineamiento y la defensa de las 200 millas de mar territorial.

El Ecuador, desde 1972 y durante una década vivió un boom petrolero, y a partir de 1983 enfrentó una crisis estructural provocada por el agotamiento de un estilo de crecimiento que generó desequilibrios en la economía, la sociedad y el sistema político nacional.

Tomando en cuenta el poco interés que despertaba Ecuador en los Estados Unidos, tanto los gobiernos de Roldós como Hurtado pu-

dieron mantener una política exterior de relativa independencia, de no alineamiento, principista y coincidente con las causas de los países en desarrollo y de defensa de la soberanía frente a grandes potencias, en particular en el manejo del concepto de mar territorial. En el ámbito multilateral Ecuador discrepo en sus votaciones en la ONU de las posiciones mantenidas pro Estados Unidos en los problemas de Oriente Medio, Cuba, Nicaragua, entre otros.

Ecuador, como país en desarrollo y con escaso poder de influencia en el concierto internacional de las naciones, no estuvo en las prioridades de política exterior estadounidense en el período 1979-1984, lo que se tradujo en niveles muy bajos de cooperación internacional por parte de USAID<sup>10</sup> y de apoyo al país en el manejo de problema limítrofe con el Perú, así como en propuestas relativas al manejo de la deuda externa.

En 1981 se da una transición muy importante en el poder de los Estados Unidos que incidió notablemente en su política exterior. De un gobierno demócrata como el de James Carter se pasó a uno republicano anticomunista liderado por Ronald Reagan, que con una concepción mesiánica del mundo promovió reformas de corte liberal en lo económico y de lucha contra el avance del comunismo en lo político.

En tanto, Ecuador iniciaba un nuevo régimen democrático. Si bien en un principio hubo preocupación en la Casa Blanca por el triunfo de Jaime Roldós, dados sus antecedentes progresistas, esto se desvirtuó al poco tiempo ya que en el ejercicio del poder Roldós no realizó profundos cambios en el manejo de la cosa pública y preservó en grandes líneas el sistema.

En 1980, los conservadores norteamericanos habían adoptado el Documento de Santa Fe, en el que se planteaba el problema hemisférico, en términos de la oposición este-oeste. El concepto central de este documento era que las Américas estaban siendo atacadas por una potencia poderosa externa al continente, la URSS, operando con la intermediación de Cuba. Por ello, le correspondía a EE.UU. revertir esta situación, a través del fortalecimiento de los acuerdos militares regionales, y una asistencia técnica y psicológica, a fin de preparar a los gobiernos y principalmente a las fuerzas armadas, en la lucha contra el terrorismo de izquierda.

El papel de Los Estados Unidos frente al diferendo territorial entre Ecuador y Perú tuvo un enfoque realista y oficioso, basado en preservar los intereses estadounidenses en materias de la santidad de los tratados internacionales, la resolución pacífica de conflictos, la amistad

entre dos naciones que son clave en la lucha contra el narcotráfico, que ya empezaba a generar tensiones en la subregión andina.

Cabe destacar que mucho se ha elucubrado sobre la presunta intervención de la Central de Inteligencia Americana en la trágica muerte del Presidente Jaime Roldós, ocurrida el 24 de mayo de 1981. Algunos autores como Jaime Galarza han expuesto argumentos sobre el papel que tuvo la CIA en esta trágica muerte. No obstante, hasta la fecha no se ha podido comprobar una acción deliberada de la citada agencia en esta y otras muertes en accidentes de líderes como el caso del ex presidente de Panamá, Omar Torrijos. Roldós gobernó el Ecuador durante un año y nueve meses.

Por otro lado, entre 1978 y 1982, la deuda externa latinoamericana se tornó inmanejable, a raíz de la elevación de los tipos de interés en los Estados Unidos y a las políticas económicas del presidente Reagan, lo que ocasionó un incrementó automático del servicio de la deuda latinoamericana, devaluaciones, aumento de las tasas de interés locales y espirales inflacionarias.

Por ello, a iniciativa del presidente Osvaldo Hurtado, a principios de enero de 1984 tuvo lugar en Quito la Conferencia Económica Latinoamericana (CEL), que contó con la presencia de presidentes, cancilleres y delegados de 28 países de la región (1).

La Conferencia de Quito fue un hito en el intento por tratar el tema de la deuda externa de manera multilateral entre los acreedores y deudores. Lamentablemente, esta iniciativa no tuvo eco en la región, debido al interés de los México, Brasil, Argentina y Colombia, por tratar este tema de manera bilateral. La misma constituyó un antecedente de los planes Baker y Brady.

Por último debe tomarse en cuenta que el escenario internacional del período 1979-1984 estuvo marcado por el conflicto este-oeste, con los Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas como las superpotencias de la época. En ese contexto, América Latina no era una de las prioridades de política exterior de los Estados Unidos, con la posible excepción de algunos países de la región como México, Cuba, Nicaragua, Panamá, Granada, Brasil, Chile y Argentina merecieron una atención especial por cuestiones geopolíticas y geoeconómicas (Kissinger, 1996).

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros

- Baker, James A.  
1989 *The politics of diplomacy*, ed. Putnam, Nueva York.
- Burbano de Lara, Felipe.  
1997 Corporación de Estudios para el Desarrollo, CORDES, *Proyecto Gobernabilidad, Antecedentes de la nueva democracia la ilusión de los años 60 y 70*, documento de trabajo No. 3, Quito, 1997.
- Carrión Mena, Francisco  
1989 *La Política Exterior del Ecuador: evolución, teoría, práctica*. Segunda edición, Quito.
- CORDES  
1998 Proyecto Gobernabilidad. *Gobernabilidad durante la crisis y políticas de ajuste*. Quito.
- Estupiñán de Burbano, Patricia  
1979-1990 en Nueva Historia del Ecuador. Vol 11.
- Galarza, Jaime  
1982 *Quiénes mataron a Roldós*,. Quito: Ediciones Solitierra.
- Hobsbawn, Eric  
1998 *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Editorial Grijalbo Mondadori.
- Huntington, Samuel  
1997 "Democracy for the long haul" en Diamond, Larry, Marc F. Plattner, Yun-han Chu y Hung-Mao Tien, eds., *Consolidating the third wave democracies. Themes and perspectives*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Hurtado, Oswaldo  
2002 *La ruta de la gobernabilidad*, Quito.
- Kissinger, Henry  
1996 *La diplomacia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lecaro, Arturo  
1985 *Política Internacional del Ecuador 1809-1984*. Quito: Editorial Universitaria.
- Lipset, Seymour Martin  
2000 *El excepcionalismo norteamericano. Una espada de dos filos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador,  
Informes a la Nación: 1979-1984.
- Nueva Historia del Ecuador  
1988 Editor Enrique Ayala. Volúmen 11. Época Republicana V.
- 
- 1998 Documentos de la Historia del Ecuador. Volum. 15. Quito: Corporación Editora Nacional grijalbo.
- 
- 1998 Cronología comparada de la historia ecuatoriana.
- ¡Viva la Patria!  
1981 Roldós Aguilera, Jaime, Saad Herrería, Pedro, Carrión Pérez, Alejandro, Galarza, Jaime, Moreano, Alejandro, Martínez, Nela, Cornejo Diego, Guerrero, Carlos. Editorial El Conejo.



Santos Alvite Eduardo, Mora Duque Mariana  
1987 *Ecuador, la década de los 80. Crisis económica y ensayo neoliberal*. Quito: Corporación Editora Nacional.

## Artículos

- Acosta, Alberto  
La deuda externa en América Latina, en Ecuador. Revista Debate No. 45.
- Barreiro, Catalina  
2002 La agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos, en Orfeo en el infierno, Una agenda de política exterior ecuatoriana, FLACSO-CAF-Academia Diplomática.
- Bull, Hedly  
1978 "America and the world", en *Foreign Affaris*.
- Durán, Pastor, E.  
2004 "El intrínquilis de los Tratados "Torrijos-Carter", en las *Noticias de Panamá*, sept-oct.
- Ponce Leiva, Javier, Oscar Arias  
"Un premio Nóbel para Centroamérica", *Punto de Vista* 292.
- Mayer, Jane  
2002 "The big idea, a doctrine passes", en *The New Yorker*.
- Zamora, Agosto  
2003 *Nicaragua 25 años después*, Universidad Autónoma de Madrid.

## NOTAS

- 1 Agencia de Cooperación para el Desarrollo de los Estados Unidos, por sus siglas en Inglés *The United States Agency for International Development*.
- 2 Los esfuerzos desplegados por James Carter en pro de la paz internacional le fueron reconocidos en el año 2002, al recibir el Premio Nobel.
- 3 Véase, Lipset, 2000
- 4 Véase, Zamora, 2003.
- 5 Véase, Galarza, 1982.
- 6 Gustavo Ruales, La Política Externa del Ecuador, documento del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1991:1. " La política que el Ecuador desarrolla en su relación externa corresponde a un país de pequeña extensión territorial. Si bien los recursos naturales de que dispone son variados y suficientes, el mercado interno y el proceso productivo acusan limitaciones. El poder militar también es reducido y la República tiene las características de los países en desarrollo, con los problemas que esto representa. Todo ello determina que la fuerza del Ecuador dentro de la comunidad de naciones esté en el Derecho y en una permanente coherencia entre la política internacional -que inspira su acción externa- y los principios que la sustentan.  
Para Francisco Carrión, la política exterior de un Estado, es la expresión externa de su calidad de ente soberano referida a la conducta y manera de obrar en sus relaciones con otros Estados u organismos internacionales guiada siempre por la

consecución de sus objetivos de política interna y por la defensa de los intereses nacionales.

- 7 Véase Nueva Historia del Ecuador, vol. 11, Patricia Estupiñán de Burbano, 1979-1990.
- 8 Véase Santos y Mora, 1987.
- 9 Véase Acosta, en Revista Debate No.45.
- 10 Agencia de Cooperación de los Estados Unidos de América, por sus siglas en Inglés.

# RELACIONES ECUADOR-ESTADOS UNIDOS PERIODO 1984-1988

*Carlos Alberto Velástegui*

## INTRODUCCIÓN

Una tarea mayúscula es el análisis político-internacional de la relación entre el Ecuador y los Estados Unidos en cualquier periodo. Ello impondría la necesidad de un estudio preliminar histórico de ambos países, sus políticas, intereses, propuestas y visión, tarea que por su magnitud y dimensión no es parte del presente ensayo. El objetivo del actual trabajo está orientado a matizar algunos de los más relevantes aspectos del periodo 1984-88, que corresponde al inicio y término de la presidencia de Febres Cordero, en el Ecuador, y a la segunda presidencia de Ronald Reagan, en los Estados Unidos. Sobre el primero abundaremos en información y episodios que nos demuestran su carácter y la motivación de sus iniciativas, en las cuales atisbamos una voluntad de gestión bilateral caracterizada de un acercamiento hacia los Estados Unidos. Para el segundo nos remitiremos a las doctrinas político-estratégicas de los Estados Unidos en el mundo, principalmente para América Latina.

### **Febres Cordero**

El ingeniero mecánico León Febres Cordero<sup>1</sup>, afiliado al partido Social Cristiano desde 1978, se ha desempeñado en diferentes periodos

como diputado y senador de la Asamblea Nacional Constituyente y como legislador de la Cámara Nacional de Representantes. Lideró la oposición y crítica a los programas de reformismo social de las administraciones de Jaime Roldós y Osvaldo Hurtado. Creció políticamente en 1981 con dos célebres interpelaciones al ministro de Gobierno Carlos Feraud Blum y al de Recursos Naturales Eduardo Ortega. Su gobierno se caracterizó por establecer una política económica liberal. Las acciones de su gobierno motivaron dos intentonas golpistas por parte del general de aviación Frank Vargas (1986 y 1987)<sup>2</sup>. Finalizada su presidencia ha seguido pesando en la política nacional. Fue elegido en 1992 alcalde de Guayaquil. Desde 1995, luego de la renuncia del vicepresidente Alberto Dahik en el gobierno del arquitecto Sixto Durán-Ballén, León Febres-Cordero se convirtió en una figura política importante para los presidentes en ejercicio. En círculos políticos y populares se lo ha llamado el *dueño del país*, denominación que correspondía al poder indiscutido de que goza, principalmente, en Guayaquil y en la provincia del Guayas. Este creciente influjo de Febres-Cordero en la política ecuatoriana nacía de “la constelación cacical populista y sus anclajes regionalistas”<sup>3</sup>. En el 2002 llegó a ocupar la diputación nacional, con una de las votaciones más altas registradas en el país.

La periodista Patricia Estupiñán de Burbano de Lara lo describe como “de personalidad recia, que avasallaba con una dureza extrema a sus adversarios”, que mostraba en la vida social privada cortesía y simpatía, sin embargo sus arranques eran temibles. “Trituraba al adversario político. No se detenía en la legalidad de los medios para lograr un fin político”<sup>4</sup>, se caracteriza por su sed de venganza, dejado llevar por la pasión lo cegaba<sup>5</sup>.

Su presidencia se caracteriza por la contradicción: ajuste neoliberal hasta mediados de 1986, y populismo desde el segundo semestre del 86; apego político a los Estados Unidos y visita Presidencial a Cuba.

Francisco E. Thouni y Marilee S. Griddle manifiestan que “desde principios de su administración muchos se preocupaban de su potencial de violencia y autoritarismo, temores engendrados por los métodos agresivos usados en la campaña para atraer votos”.

Febres-Cordero tuvo que vérselas con una coalición amplia de partidos que se oponían a sus políticas en el llamado “Bloque Progresista” del Congreso. Los seis primeros meses de la administración se caracterizaron por la violencia y el enfrentamiento con el Parlamento al que impuso por la fuerza una nueva Corte Suprema de Justicia, por huelgas generales patrocinadas desde los sindicatos, por protestas estudiantiles callejeras y por la mano fuerte usada para reprimirlas.

Coherente con las medidas de ajuste no elevó los sueldos y salarios sino en una proporción ligeramente superior a la inflación. Y gobernó con “decretos económicos urgentes”<sup>6</sup>. Con esta legislación transformó el marco jurídico que encuadra las actividades económicas y empresariales a fin de promover en el Ecuador una economía de mercado más viable.

A finales de 1984 emergió la actividad guerrillera del grupo “Alfaro Vive, ¡Carajo!”, que en agosto de 1985 secuestró al banquero guayaquileño Nahím Isaías. El propio presidente dirigió el operativo militar de rescate de la víctima que murió con los secuestradores en el asalto. La lucha contra el terrorismo se convirtió en política del régimen y dio pie a numerosos atropellos contra los derechos humanos, generándose temor en el país<sup>7</sup>.

Su gestión en torno de los derechos humanos fue controversial y ha dejado muchas cicatrices<sup>8</sup>, al punto que en mayo de 2003<sup>9</sup> la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos, CEDHU, la Asamblea Permanente de Derechos Humanos, APDH del Ecuador y el Comité de Familiares de Desaparecidos prepararon un *acto de recibimiento* al diputado León Febres Cordero, luego de conocerse que el ex-Presidente, en su calidad de diputado, arribaría a Quito para asistir al Congreso Nacional. En esa ocasión se organiza una exposición de nóminas, fotografías y retratos de los ciudadanos ejecutados, torturados y desaparecidos durante su administración. La convocatoria señalaba que “Es un acto de justicia con la memoria, al que invitamos a los quiteños y ecuatorianos... El país -y el ahora diputado León Febres Cordero- tienen una cuenta pendiente con el pasado, y se los vamos a recordar mañana que retorna al Congreso... en Ecuador durante los años 1984 a 1988...se instauró...el Terrorismo de Estado”<sup>10</sup>.

Las medidas económicas de ajuste guardaron coherencia con la escuela neoliberal. Febres-Cordero fue cálidamente recibido en Washington en enero de 1986<sup>11</sup>. El presidente Ronald Reagan lo calificó como líder modelo para introducir estrategias de desarrollo orientadas al libre mercado. También agradaron a Reagan el rompimiento del gobierno ecuatoriano con el Grupo Andino por la política restrictiva a la inversión extranjera y el cese de relaciones diplomáticas con el gobierno sandinista de Nicaragua. El PIB crecía, el problema fiscal se había resuelto y hubo superávit en 1984 y 1985. La deuda externa había sido refinanciada y la cuenta corriente mostraba un modesto superávit. La inflación continuaba alta aunque no más allá de la proyectada, la liberalización del mercado de capitales estaba dando resultados, el ahorro financiero crecía y el ahorro interno se recuperaba.

En el segundo semestre de 1986 el precio del petróleo en el mercado internacional bajó de 27 a 8 dólares. El siete de marzo de 1986, aduciendo motivos éticos, el general Frank Vargas se rebeló en la Base de Manta. La presencia de la arrogancia del régimen, el dejar hacer y dejar pasar en materia de corrupción, el miedo evidente en la población, el favoritismo partidario, la nueva sucretización -generosa para con los deudores privados y perjudicial al Estado- minaron los cimientos de la reconstrucción nacional y despertaron la simpatía popular por Vargas y la ampliación de las bases opositoras (Ortiz, 1986; Arboleda, et.al, 1985). La oposición genera la derrota, en el plebiscito de marzo, de la propuesta presidencial de permitir la participación de los independientes para dignidades de elección popular; y en julio, el triunfo en las elecciones parlamentarias, cuando captó 43 de los 71 curules.

En agosto de 1986 al borde del colapso financiero por el duro descenso del precio del petróleo, Febres-Cordero tomó importantes medidas para reforzar el paquete neoliberal: reformó el sistema cambiario liberando de control las divisas de importación y exportación, flotó las tasas de interés, destinó las divisas del petróleo solamente a las importaciones oficiales y preparó un nuevo arancel favorable a los importadores.

Iniciado el año de 1987 algunos comandos de la Fuerza Aérea secuestraron al presidente Febres-Cordero y a su comitiva en la Base Aérea de Taura y negociaron la libertad de los secuestrados a cambio de la del general Vargas, prisionero, desde marzo de 1986, por haber extendido la rebelión de Manta a la Base Aérea de Quito, y también a cambio de que el presidente no tomara medidas de represalia contra los secuestradores militares. El Congreso en su mayoría opositorista aprovechó la coyuntura para pedir la renuncia del presidente, justificando de este modo el acto inconstitucional de una rebeldía militar. Dos meses después, el cinco de marzo, varios sismos causaron daños en Pichincha, Imbabura, Carchi y Napo y destruyeron parte del oleoducto<sup>12</sup>. No se pudo exportar petróleo por siete meses. Ecuador perdió dos mil millones de dólares por esta catástrofe.

1988 fue un año para el desconcierto. Se cosechó lo sembrado por las medidas de agosto de 1986, por el comercio petrolero y por la naturaleza. El régimen interno se desmoronó por varios escándalos de corrupción en las altas esferas del Gobierno. El equipo neoliberal se desintegraba e incluso el Vicepresidente de la República se alejó del Primer Mandatario.

Se reformularon algunas medidas como el sistema de tasas de libre cambio libre que fue eliminado. Pese a la crisis, el Gobierno no al-

teró el plan de gasto para el último año de la administración, pues Febres-Cordero quiso terminar los proyectos que empezó. Para entonces el Ecuador estaba devastado económicamente “como resultado de los choques (causas) externos, conflictos políticos y mal manejo de la política económica, el comportamiento de la economía durante los dos últimos años del período de Febres Cordero fue muy malo” (Thoumi, Grindle). En agosto de 1988, la inflación estaba en una tasa anualizada de aproximadamente el 85 por ciento, la reserva monetaria era negativa y el déficit fiscal llegaba al 10 por ciento del PIB. La devaluación anual del sucre fue de 53, 51 y 95, 3 por ciento en 1986, 1987 y 1988.

El haber gastado tanto el último año de gobierno cuando la economía estaba en crisis ha sido interpretado por los críticos ya como una conversión personal de Febres-Cordero del neoliberalismo al populismo; ya como una acción política contra el nuevo presidente; o como un instrumento para ganar popularidad a fin de poder terminar el período presidencial.

“Quedan de su gestión”, afirma Patricia Estupiñán, “importantes y numerosas obras públicas sobre todo en la ciudad de Guayaquil... y... el PREMI, el más amplio programa de salud materno infantil emprendido durante la década democrática a través del Instituto del Niño y la Familia, que le correspondió dirigir a la primera dama, María Eugenia Cordovéz”.

### **Ronald Reagan**

En 1980 logró la nominación por su partido para las elecciones presidenciales, en las cuales derrotó a Carter gracias a un mensaje de alto contenido patriótico en momentos en que la moral del país estaba disminuida a causa de la crisis de los rehenes en Irán<sup>13</sup>. En 1984, su capacidad de comunicación le permitió encarnar las aspiraciones de un liderazgo fuerte que buscaba el americano medio, proporcionándole una reelección sin complicaciones al derrotar a Walter Mondale. En el aspecto objetivo no debe desconocerse el apoyo fundamental en las elecciones que le brindó por el movimiento neoconservador norteamericano, que, más tarde, le permitiría establecer bases de acción y políticas para gobierno del Presidente Reagan<sup>14</sup>.

Con Reagan hace su aparición la nueva derecha con una agenda muy conservadora que entre otros aspectos consideraba tres puntos fundamentales: un militante anticomunismo, un tradicionalismo social y un libertarianismo económico. “Con eso querían decir que al comunismo había que derrotarlo aún con las armas. En el caso del tradiciona-

lismo social, apoyaba a los valores más tradicionales, por ejemplo, que las mujeres no trabajen, que no exista la liberación femenina, que haya rezo en las escuelas públicas. Evidentemente, no se acepta la relación entre homosexuales, están en contra del aborto y están a favor de que todos los estadounidenses porten un arma para defenderse, etc. Finalmente, el libertarianismo económico, que en pocas palabras es dejar en total y absoluta libertad a las fuerzas del mercado”<sup>15</sup>.

Durante su período presidencial (1981-1989) impulsó un programa de revolución –“la revolución de Reagan”- conservadora<sup>16</sup>. Su línea de gobierno se basó en el rearme y en directrices económicas que se distinguieron por la adopción de medidas de corte monetarista, neoliberales. Su política exterior estuvo caracterizada por la agresividad, lo que le permitió relanzar una cruzada contra el comunismo en el mundo<sup>17</sup>, lo cual le condujo al despliegue de los “euromisiles”. Sin embargo, su más ambicioso proyecto fue la Iniciativa de Defensa Estratégica, encaminada a crear un escudo defensivo espacial contra los misiles intercontinentales soviéticos<sup>18</sup>, gestión que obligó a la URSS a sentarse en la mesa de negociaciones y a firmar acuerdos de desarme nuclear y, producto de los hechos, a abandonar Afganistán (1988), lo cual equivalía a una renuncia a seguir desempeñando un papel de gran potencia<sup>19</sup>, lo cual, sin duda, colmaba uno de sus objetivos anticomunistas de Reagan.

Al lado de ese éxito, que le granjeó un sólido prestigio en su país, la opinión pública americana *entendió* como menores algunos fracasos, como los generados al intentar doblegar al régimen integrista islámico de Irán<sup>20</sup>; o el de su política económica, en la cual si bien hubo un cierto crecimiento en los primeros años<sup>21</sup>, el déficit presupuestario no dejó de crecer y obligó a mantener tipos de interés altos que acabaron pesando sobre la economía real.

Su administración estuvo marcada por las malas relaciones internacionales y las luchas internas para aplicar el paquete económico que pasaría a la historia con el nombre de: Reaganomics<sup>22</sup>.

En política exterior podríamos afirmar que Reagan intentó alcanzar la “paz con fuerza” para lo cual aumentó los gastos para defensa en un 35 por ciento; negoció un tratado que eliminaría los misiles nucleares de alcance medio; varias veces llevó a cabo acciones militares, casi siempre como instrumento para determinar o forzar su política exterior: declaró la guerra contra el terrorismo internacional, llegando a enviar bombarderos americanos contra Libia<sup>23</sup>; invadió Grenada<sup>24</sup> y Panamá<sup>25</sup> mantuvo, con apoyo naval norteamericano en el golfo pérsico, el flujo libre del petróleo durante la guerra de Iran-Iraq; apoyó a las insurrec-



ciones contra-Comunistas en América Central<sup>26</sup>, Asia, y África y, para lograr sus fines incluso llegó a negociar con sus enemigos<sup>27</sup>.

## ASPECTOS DE UNA RELACIÓN ASIMÉTRICA

El Ecuador es un país que mantiene un incipiente proceso de desarrollo, limitado por la carencia de un estado de derecho maduro y estable. Ilustra aquello cuando recordamos que hemos tenido 86 gobiernos y 17 constituciones en los primeros 159 años de independencia y de que únicamente veinte de esos gobiernos resultaron de elecciones populares.

Ecuador tuvo cuatro elecciones democráticas sucesivas de 1948 a 1960, pero no experimentó estabilidad política sino hasta los años 80, cuando al término de la dictadura militar, asumió la presidencia Jaime Roldós Aguilera. Con la terminación de la administración Roldós-Hurtado y de la transferencia constitucional -la primera en 24 años- parecía que se afirmaba la democracia en el Ecuador, sin embargo, como Roldós mismo había advertido poco antes de asumir la Primera Magistratura, “la nación tenía solamente una tradición democrática formalística y ritualista”<sup>28</sup>.

En la realidad, Ecuador ha sido sacudido periódicamente desde 1984 por conflictos entre los tres poderes del estado, principalmente entre el ejecutivo y el legislativo. Estos choques resultaron particularmente evidentes durante la administración de Febres Cordero, quien transfirió el mandato al doctor Rodrigo Borja Cevallos<sup>29</sup>.

Estas características afectan también la definición de políticas nacionales, de políticas de estado que puedan ser observadas de manera permanente. Evidentemente, en el campo internacional también ello es palpable cuando los intereses del país mantienen una suerte de improvisación –porque suelen diferir de gobierno a gobierno ó, peor aún, no se conocen los objetivos que algunos de ellos persiguen- y sus acciones son reactivas a los acontecimientos que las generan. Ello permite, que muchas ocasiones las políticas nacionales vengán direccionadas o influenciadas por otros actores internacionales.

De otro lado tenemos a los Estados Unidos que durante la década de los años 80, período que corresponde a las dos presidencias de Ronald Reagan, basa su política en un modelo que busca “recuperar y afianzar su posición hegemónica a nivel mundial...para lo cual se intensificaron los esfuerzos económicos, políticos y militares con miras a frenar la amenaza militar externa, el comunismo y la subversión interna, objetivos bajo los cuales se orienta toda la acción del gobierno norteamericano”<sup>30</sup>

Este modelo guarda mucha relación con el “Documento de Santa Fe”<sup>31</sup> y otros estudios de la época<sup>32</sup> en los cuales esta latente ideas como que “la proyección del poder global de Estados Unidos descansa sobre un Caribe cooperativo y una América del Sur que brinda su apoyo” (Bocco, et.al, 1982:21) en el cual las políticas basadas en el pluralismo ideológico y respeto de los derechos humanos sustentados por Jimmy Carter daban paso a una nueva posición basada en el realismo ético que se resume en la afirmación de que los “Estados Unidos no desea perseguir una política de intervención en los asuntos internos y exteriores de cualquier nación latinoamericana, a menos que los estados iberoamericanos sigan políticas que ayuden e instiguen la intrusión imperialista de poderes extracontinentales” (Bocco,et.al, 1982: 26).

La política de los Estados Unidos hacia América Latina se contempla desde la visión de la seguridad hemisférica norteamericana, entendiéndose ello como sinónimo de un “sistema hemisférico de seguridad”<sup>33</sup>. Se tiende a “reubicar el papel de América Latina” y la posición que Norteamérica mantendría frente a nuestros países como una variable de la confrontación global que mantenía con la Unión Soviética y en la que se evidencia una acerbada disputa sobre el modelo de organización política y económica. En ese marco de la “seguridad hemisférica” se llega a considerar entre sus acciones que ante un eventual fracaso de los Tratados Carter-Torrijos<sup>34</sup>, se coloque a “la administración del Canal bajo la protección de la Junta Interamericana de Defensa”<sup>35</sup>, que en esencia significa militarizar y regionalizar un derecho soberano y nacional de Panamá. Así mismo, ese modelo de seguridad, observa la necesidad de condenar la “Doctrina Roldós”<sup>36</sup>, en donde parecería que un juicio de valor —el de los norteamericanos— califica cuando es o no aplicable, así, los derechos humanos son buenos siempre que no se refieran a la protección de miembros de movimientos sediciosos, peor que implique posiciones multilaterales amplias o ideológicamente estructuradas, lo cual es justamente parte de la tesis esgrimida por un civilista democrático como fue el Presidente Roldós, de allí que también considera necesario reemplazar la política mantenida por Carter a favor de los derechos humanos por una política no intervencionista de realismo político y ético<sup>37</sup>. También busca reforzar el aislamiento de Cuba, marginando el pensamiento de su revolución, procurando un gran frente generado sobre alicientes o coerciones.

En ese marco plantea contrarrestar la teología de la liberación, propuesta de tendencia progresista que en mucho se vincula con propuestas de grupos de izquierda. Igualmente propicia el acercamiento con gobiernos autoritarios no comunistas, en los cuales cree encontrar

mecanismos para formar un frente con criterios marcados diferenciadores; así mismo propone acercamientos con los países más fuertes de la región (México y Brasil) y participa de la idea de fortalecer al Tratado de Río de Janeiro<sup>38</sup> -que en síntesis significa una forma de las políticas de seguridad bajo el lema “América para los norteamericanos” y a la Organización de Estados Americanos, con la visión de que la Secretaría se encuentre en Panamá y a través de ella la Junta Interamericana de Defensa también mantenga su sede en ese país. Refuerza las políticas y mecanismo para el combate al terrorismo (subversión interna o amenaza militar externa). Sugiere nuevos mecanismos y políticas en torno a temas económicos y sociales que contemplan el desarrollo energético, impulso al tema agrícola y aprovechamiento de las ventajas comparativas, préstamos directos de la AID a empresas cooperativas y comunidades tribales, creación de un mercado autónomo de capitales para la región para suplir el peso de la deuda de los países; etc.

Como se observa las propuestas para las relaciones de los Estados Unidos frente a Latinoamérica es amplia, basada en aspectos de diversa índole y englobada en un proyecto de seguridad frente al comunismo y el terrorismo. A más de ello, surge un nuevo tema contra la seguridad que es el narcotráfico.

Efectivamente, durante los años 80 se declaró la *guerra a la droga* convirtiéndose en un tema de seguridad nacional ya que rebasaba el problema social que causaba el consumo y se convertía en atentatorio a su soberanía ya que es uno de los escenarios que más afecta a los valores de esa nación, a sus instituciones y que mayor número de vidas norteamericanas destruye<sup>39</sup>.

La política norteamericana no busca el consenso, la negociación o el diálogo con los países latinoamericanos –salvo casos, y limitado a determinados temas, como el de Brasil o México- para la definición de una política internacional regional. Por el contrario, fija sus prioridades y, seguidamente, busca ejecutarlas de la manera más práctica posible, en la cual, ciertamente, no se consideran o respetan principios del derecho internacional sino los preceptos de la seguridad norteamericana.

Sobre este marco se define, en 1986, el Acta de Asistencia Extranjera o certificación, mediante el cual toda asistencia y relación económica entre Estados Unidos y los países de Latinoamérica dependerá de una evaluación unilateral del gobierno norteamericano sobre el nivel de cooperación, de esos países, en la *lucha contra las drogas*. Ese mecanismo de condicionamiento es predominante en las relaciones que Estados Unidos mantiene con los países andinos.

## PRINCIPALES ACTIVIDADES EN LAS RELACIONES ECUADOR-ESTADOS UNIDOS EN EL PERIODO 84-88

De manera general, durante la década de los años 80 los Estados Unidos mantuvieron buenas relaciones con los gobiernos democráticos elegidos en el Ecuador, con excepción de problemas en las relaciones bilaterales, en los años 70 y 80, dados por tres aspectos básicos: la política comercial de Estados Unidos en 1974, que negó (hasta los años 80) el tratamiento de tarifa favorable a todos los miembros de la OPEP<sup>40</sup>; a principios de 1977 cuando los Estados Unidos prohibieron a Israel la venta de una docena de bombarderos a Ecuador<sup>41</sup>; y, la política exterior que ambos países esgrimían sobre el mar territorial<sup>42</sup>.

De todas formas, la visita del Presidente Febres Cordero a los Estados Unidos y el marco de la política con la cual estaba comprometido gesta una visión de cercanía con la visión que el gobierno de Reagan observaba para la región, basta recordar las propuestas y recomendaciones del Comité de Santa Fe.

Podría considerarse que las políticas generadas por dicho Comité para el gobierno norteamericano fueron –en los temas de derechos humanos, narcotráfico, anticomunismo, seguridad, inversiones- políticas coincidentemente aplicadas por el gobierno ecuatoriano.

Por ello, sin desconocer que en el período la relación se cimentó sobre la base de temas comunes como el comercio, la inversión, las finanzas, la cooperación en el desarrollo económico y la participación multilateral<sup>43</sup>, la ejecución de la política exterior<sup>44</sup> del Ecuador durante los años 1984-88 se encuentra reflejada en la declaración de que “El Gobierno ha puesto énfasis particular en determinados aspectos de la política internacional. Las cuestiones económicas han sido tratadas con especial relieve...Los asuntos relacionados con la deuda externa...han merecido especial atención...La promoción de inversiones..., han ocupado muchos esfuerzos de este Ministerio. Se ha comprendido que la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico tienen que comprometer, cada vez más, los esfuerzos mancomunados de los países del mundo y de los organismos internacionales”<sup>45</sup>.

### Drogas y Terrorismo

De manera objetiva varias acciones ilustran lo descrito en el párrafo precedente. Efectivamente, en septiembre de 1985 visitó el país una Comisión de la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos, en donde se trató sobre la ayuda técnica que esta en ca-

pacidad de darse al Ecuador para la lucha contra el tráfico indebido de drogas<sup>46</sup>.

En octubre de 1985 visitó el Ecuador el Subsecretario de Estado de los Estados Unidos para asuntos interamericanos, señor Elliot Abrams, quien señaló que ello era una demostración de apoyo a las democracias latinoamericanas. Mencionó al tema del terrorismo y la subversión y la preocupación del Presidente Reagan por su escalada, sin embargo, agregó, que son de gran importancia los programas antiterroristas como los adoptados por el Presidente Febres Cordero<sup>47</sup>.

En septiembre de 1986 visitaron el país el Subsecretario de Estado Adjunto para América del Sur, Robert Geldbert, y el Comandante en Jefe del Comando Sur, General John Gavin, para tratar sobre “temas relativos a la cooperación y asistencia técnica para impulsar la erradicación del narcotráfico”<sup>48</sup>.

El 5 de mayo de 1988 se suscribió un Convenio para un programa de la Policía Nacional en la lucha contra el narcotráfico. Previamente se había acordado la asistencia del gobierno de los Estados Unidos para la seguridad de los aeropuertos, con el objeto de evitar que sean utilizados para el tráfico ilícito de estupefacientes<sup>49</sup>.

Este tema y los compromisos del gobierno ecuatoriano por erradicar la guerrilla-terrorismo, como se menciona anteriormente en este ensayo, produce justamente la desaparición del grupo subversivo “Alfaro vive...carajo”, sin embargo el costo social de aquello es sumamente alto, según la ALDHU, CEDHU y otras organizaciones<sup>50</sup>, el gobierno de ese período, estaría implicado en “por lo menos 124 homicidios, 215 casos de tortura y procedimientos inhumanos y degradantes, 94 violaciones de domicilio, más de 435 arrestos arbitrarios, más de 113 casos de incomunicación y decenas de casos de desaparecidos”<sup>51</sup>.

Bajo el objetivo de contener a un grupo subversivo se generaron acciones que ocasionaron la muerte de la profesora Consuelo Benavides, de los menores de edad Santiago y Andrés Restrepo Arismendi, y de varios de los líderes del grupo “Alfaro Vive...carajo”. Una comisión parlamentaria del Congreso Nacional del Ecuador que investigó uno de esos casos, la detención arbitraria, tortura y asesinato de la profesora Consuelo Benavides, en su informe del 20 de enero de 1989, llegó a la conclusión de que “los delitos que han sido descubiertos forman parte de toda una política represiva y de violación de derechos humanos implementada por el ex Presidente de la República, Ing. León Febres Cordero y sus Ministros de Gobierno, Luis Robles Plaza, y de Defensa, Generales Luis Piñeiros y Medardo Salazar. En esta política se implicó a determinados elementos de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas”<sup>52</sup>.

## Visitas Presidenciales

En abril de 1985 el Presidente Febres Cordero visitó Cuba. De la reunión mantenida con el Jefe de Estado de ese país, Fidel Castro, no se conocen documentos oficiales, sin embargo existen indicios de que se abordaron distintos aspectos de la relación continental, se plantearon varias posibilidades de comercio y, concretamente, varias ventas de ganado y harina de pescado del Ecuador. En febrero de 1986 el Congreso del Ecuador aprueba el Convenio Comercial suscrito con Cuba<sup>53</sup>. Posteriormente, en febrero de 1987 la Primera Dama del Ecuador, visitaría Cuba y en octubre de ese mismo año tendría lugar en La Habana la Primera Comisión Mixta Ecuatoriano-Cubana<sup>54</sup>. Finalmente, en abril de 1988 la Cancillería formalizó al Gobierno cubano un pedido de asistencia técnica para erradicar la epidemia de dengue en el país. Cuba envió un grupo de técnicos y especialistas en el tratamiento de dicha enfermedad.

En abril de 1985, aprovechando su viaje a Cuba, el Presidente Febres Cordero realiza una visita a los Estados Unidos, sin carácter oficial de visita de Estado. En ella busca vender la nueva imagen de un país que “se está volviendo atractivo para la inversión extranjera”; en Nueva York también mencionó que expondría al FMI “la necesidad de que se tome conciencia que el problema de la renegociación (de la deuda externa) no era sólo un problema económico, sino que atañe también al desarrollo y bienestar de los pueblos, por lo que cabría que se flexibilicen las condiciones de pago” (Arboleda, et.al, 1985:102).

Del 12 al 18 de enero de 1986 el Presidente del Ecuador visitó oficialmente a los Estados Unidos<sup>55</sup> en donde mantuvo reuniones con los principales personeros del Gobierno Americano<sup>56</sup> y de los organismos multilaterales<sup>57</sup>. En esa visita el Gobierno suscribió convenios de crédito por un monto global de 340.6 millones de dólares. Adicionalmente se formalizó un aporte de 150.000 dólares por parte de la AID, la cual, junto con una suma similar del Gobierno ecuatoriano, se destinará para la conservación de las Islas Galápagos.

## Ejercicios Militares

En base al memorando de Entendimiento suscrito entre el Ministerio de Defensa y el Jefe del Grupo Militar norteamericano se efectuó, en 1987, el ejercicio denominado “Blazing Trails”<sup>58</sup>, por medio del cual reservistas norteamericanos construirán una vía que unirá San Pablo-Río Hollín-Huaticocha.

El tema del Memorando de Entendimiento generó sensibilidad en la clase política y la opinión pública dado que se decía afectaba la soberanía del país. La existencia de rumores insistentes sobre la presencia de militares norteamericanos en el Ecuador datan desde los inicios de la Presidencia de Reagan y son acentuados desde julio de 1986<sup>59</sup>.

Antecedente de este ejercicio es el “Memorando de Entendimiento para la Construcción de una sección del proyecto de la Carretera de San Vicente a San José de Chamanga en el Ecuador”<sup>60</sup>. El terremoto del 5 marzo modifica las prioridades y se identifica la vía señalada anteriormente.

El asunto es tratado por el Congreso del Ecuador. En el análisis se toma en cuenta la relación histórica de los Estados Unidos con el país<sup>61</sup> y la base legal<sup>62</sup> existente sobre la materia. El Informe de la Comisión establece que “No cabe duda que la construcción de una carretera...como en el presente caso, beneficia al país, pero éste no es el aspecto fundamental que se debate y, sobre todo, los asuntos inherentes a la soberanía nacional deben evaluarse desde una política basada en sólidos principios y no en el pragmatismo o utilitarismo”. El Congreso, finalmente, en sesión de 15 de julio de 1987 con 35 votos a favor, 28 en contra y dos abstenciones resolvió “Demandar al señor Presidente de la República, el retiro inmediato de las tropas norteamericanas del suelo patrio”. El Presidente permitió que las tropas prosigan sus tareas y sólo salieron del país luego de cumplidos los seis meses previstos en el Memorando de Entendimiento.

### **Aspectos Económicos y Comerciales**

En diciembre de 1985 visitó el Ecuador el Presidente del Banco Mundial, Alden Clausen quien hizo referencia a las políticas fiscales, monetarias, crediticias y a la mejora de la economía ecuatoriana, durante los últimos 16 meses, como marco para la apertura del Banco a nuevos créditos. Ciertamente, sobre la base de “las políticas fiscales, monetarias, crediticias y al mejor destina que está tomando la economía ecuatoriana en los últimos 16 meses”<sup>63</sup> el Banco Mundial mostraba apertura al Ecuador para concederle un préstamo *punte* de 150 millones de dólares otorgado por el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

Fueron importantes, además, las reuniones<sup>64</sup> que permitieron la suscripción, el 26 de septiembre de 1986, de un nuevo Convenio de Transporte Aéreo entre ambos países<sup>65</sup>, y que, adicionalmente, en el marco del “Programa de Comercio y Desarrollo de los Estados Unidos”

procuraban un préstamo no reembolsable por USD 750 mil dólares americanos.

En diciembre de 1984, mediante canje de notas reversales, se suscribió un Acuerdo de Garantía de Inversiones con los Estados Unidos - Corporación de Inversiones Privadas de Ultramar, OPIC<sup>66</sup>. Más tarde, en mayo de 1986, una misión organizada por la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para impulsar inversiones privadas en países en vías de desarrollo visitó el país. La misión conformada por 17 ejecutivos de 12 compañías norteamericanas expresaron que el Ecuador “ha dado pasos importantes para fomentar un clima armónico favorable para el desarrollo”. Estos pasos estuvieron dirigidos a la firma de un Convenio Adicional de Garantías a las Inversiones con la OPIC.

El convenio de 1984 generó reacciones tanto a nivel interno como externo. Desde el año 1978 varias misiones de la OPIC visitaron a la subregión con el deseo de acordar términos compatibles con la Decisión 24. La irrenunciabilidad al reclamo diplomático o al sometimiento a un Tribunal extranjero no permitieron avanzar con el tema. Por ello, en el país, algunos legisladores invocaron el artículo 16 de la Constitución que prohíbe que en la relación con personas naturales o jurídicas del extranjero la reclamación de tipo diplomático que involucre a los gobiernos del Ecuador y del país reclamante<sup>67</sup>. Igualmente, a nivel subregional, Pedro Cardona, Coordinador del Acuerdo de Cartagena, manifestó que “el Pacto Andino desconoce arreglos como el celebrado entre la OPIC y el gobierno ecuatoriano”<sup>68</sup>. Por su parte el asesor jurídico de la OPIC, Lorin Winsenfeld, declaraba que su entidad no era rival del Pacto Andino sino “un colaborador de ese organismo”. Finalmente, el Canciller Terán sostuvo que “la inversión extranjera sometida a todas las leyes y regulaciones, a todos los controles existentes y orientada a satisfacer las necesidades de nuestra colectividad, no sólo es tolerada sino bien recibida y deseada” (Arboleda, et.al, 1985).

En el aspecto comercial cabe destacar que durante 1986, con la aprobación de la Ley Agrícola de los Estados Unidos<sup>69</sup> y la consecuente reducción de las cuotas de exportación de azúcar de los diferentes países, el Ecuador recibió una compensación del Gobierno norteamericano<sup>70</sup>.

## **Deuda Externa**

Frente a los problemas generados por la deuda, en junio de 1984 se establece el “Consenso de Cartagena”<sup>71</sup>, con el cual el Ecuador, a partir de 1984, mantiene un sensible y progresivo distanciamiento, al me-



nos durante los dos primeros años. Así mismo el Ecuador había venido participando de las reuniones con el objeto de establecer una posición de la región sobre esta materia<sup>72</sup>. Sin embargo, el proceso multilateral sobre el tema fue sustituido durante el gobierno del Presidente Febres Cordero por un proceso de negociaciones bilaterales, en las cuales el objetivo fue el acercamiento con la banca internacional tendiente a realizar esfuerzos para honrar las obligaciones del país<sup>73</sup>.

En 1985 se produce el refinanciamiento de la deuda externa y se trata de equilibrar la balanza de pagos en el país. Igualmente, en el marco bilateral de refinanciación de la deuda con el Gobierno de los Estados Unidos se suscribió un Acuerdo para la reestructuración de la deuda pública con la AID. Igualmente se suscribió un Convenio de consolidación y refinanciamiento de la deuda contraída bajo el programa PL-480 del Gobierno de los Estados Unidos<sup>74</sup>.

Ciertamente, el problema de la deuda es reconocido por el Presidente Febres Cordero en un sentido objetivo. Cuestiona el 8 de abril de 1985, ante la Universidad de Princeton, a las instancias prestamistas “porque sus prescripciones, muchas veces, están absolutamente divorciadas de las realidades sociales y políticas de los pueblos y los procesos de ajuste económicos exigidos a los países deudores están haciendo a la democracia una alternativa casi imposible”.

## **POSICIÓN INTERNACIONAL DEL ECUADOR**

El 19 de septiembre de 1985 el Presidente Febres Cordero proclama la soberanía del Ecuador sobre la Plataforma Continental<sup>75</sup>, lo cual acarrea consigo la reserva de varios países entre ellos de los Estados Unidos<sup>76</sup>.

Sobre el Grupo Andino se observa el deseo de fortalecer la gestión bilateral y una apertura comercial en las cuales el Ecuador asume una “posición de vanguardia dentro del proceso que culminó con el Protocolo Modificadorio al Acuerdo de Cartagena”<sup>77</sup>. Ello se entiende mejor cuando se conoce que, desde la toma de gobierno, el 10 de agosto de 1984, existió un deseo, coincidente con el de varios de los países de la región, de reformar la Decisión 24<sup>78</sup>, tema que es recogido como una de las resoluciones de la V Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo Andino<sup>79</sup>.

Este aspecto se enmarca en la visión del Gobierno sobre el proceso integrador cuando afirma que “si no hay una decisión política de reformar el Acuerdo en varios aspectos en que la experiencia ha demostrado la urgente necesidad de reformas; y si no se reforma asimis-

mo un instrumento que permita tratar a los capitales y a la asociación con extranjeros en forma distinta a la de aquella época en que se creía que el endeudamiento era la panacea, todo el proceso integrador seguirá estancado en un mar de recelos, discrepancias, restricciones recíprocas y progresivas y hasta desgaste conceptual”<sup>80</sup>. Evidentemente el proceso concluirá, como se anota en la adopción de un Protocolo Modificadorio<sup>81</sup>.

En ese orden, como ya se mencionó, en 1985 se suscribió un Convenio Adicional de Garantías a las Inversiones con la OPIC, el cual tiene carácter ejecutivo.

Dentro de las Naciones Unidas posiciones tradicionales cedieron espacio a nuevas conductas en la Asamblea General como la abstención al momento de condenar el embargo económico de los Estados Unidos a Nicaragua, contrariando el rechazo a la coacción económica en contra de los Estados; igualmente se abstuvo de condenar los experimentos con armas bioquímicas y la bomba de neutrones<sup>82</sup>.

Sobre otro tema multilateral, el de la Organización de Países Exportadores de Petróleo –OPEP–, el Ecuador consideraba que “El problema petróleo no se resuelve ni se circunscribe al ámbito de la OPEP. El manejo y las relaciones con la OPEP son un género de problema. ...Dos tercios del petróleo producido en el mundo se origina en países que no forman parte de la OPEP. Por tanto, lo que ocurre en el ámbito de esos países ‘no OPEP’ tiene una trascendencia y un impacto mayor que lo ocurre dentro de la OPEP misma”<sup>83</sup>.

## **Centroamérica y Nicaragua**

El 10 de mayo de 1985 el *Financial Times* de Londres decía “No hay duda de que el corazón del gobierno Febres Cordero late por el presidente Reagan en la cuestión de América Central, pues si el país es neutral en el conflicto centroamericano y se ha condenado todas las intervenciones extranjeras en el istmo, uno se queda con la clara impresión de que Ecuador *es neutral con los sandinistas* en Nicaragua” (Arboleda, et.al, 1985: 106). Ello, probablemente se basa en una opinión del Presidente Febres Cordero sobre el embargo impuesto por el gobierno norteamericano a Nicaragua cuando dijo que “era un asunto bilateral de dos países en conflicto”.

Efectivamente, un tema sumamente delicado en el período fue las relaciones con Nicaragua. En 1979 la Organización de Estados Americanos –OEA– se comprometió a procurar la instalación de un gobierno democrático en Nicaragua, que “refleje la libre voluntad del pueblo”<sup>84</sup>. Ba-

jo esos parámetros se formó el denominado “Grupo de Contadora”<sup>85</sup> que actuaba como grupo mediador. Dicho Grupo se encontraba dividido por los alineamientos políticos de sus integrantes, llegándose a una situación de muy lento progreso. En 1985 se suman voluntariamente cuatro países más al Grupo de Contadora que se denomina el “Grupo de Apoyo”<sup>86</sup>. El 3 de octubre de 1985 Ecuador a los ocho países su decisión<sup>87</sup> de sumarse a la acción pacificadora de los países, recordando para ello la comunicación que el Presidente Febres Cordero dirigió en septiembre de 1984 a los cuatro Presidentes del Grupo de Contadora.

Posteriormente el Presidente Febres Cordero, ante una pregunta de un periodista, afirmó que “sólo una vigencia real de la democracia en Nicaragua, sin amenazas, sin violencia, sin presiones, podría afianzar la paz centroamericana”<sup>88</sup>. El Jefe de Estado nicaragüense, Daniel Ortega, declaró en respuesta que “Los Estados Unidos quieren ocupar el Gobierno del Ecuador para que sirva como la manzana de la discordia en el foro regional y en el Grupo de Apoyo” y que “el Presidente ecuatoriano no tiene autoridad moral para hablar mal del tema nicaragüense”, acusándolo de “haber violentado la misma Constitución de su país, donde ha suspendido elecciones”<sup>89</sup>.

El 11 de octubre de 1985 se entregó al Embajador de Nicaragua en el Ecuador un comunicado en el que la Cancillería ecuatoriana informa la decisión de romper relaciones diplomáticas y consulares.

Durante la XLI Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>90</sup> el Ecuador ratificó su respaldo a las gestiones del Grupo de Contadora, considerando que la situación de Centroamérica “se origina en la injusta estructura económica y social de la región, agravada por la intervención de fuerzas extrañas que han convertido a los países centromericanos en escenario de la confrontación Oriente-Occidente...” y en tal medida apoya las gestiones tendientes al “...respeto de todos los estados al principio de no intervención en Centroamérica, la suspensión de la asistencia militar de las grandes potencias en Centroamérica y el retiro de los asesores e instructores militares extranjeros de la zona en conflicto”<sup>91</sup>.

Más adelante Ecuador apoyaría, el 7 de agosto de 1987, los Acuerdos Esquipulas y las estrategias de los grupos de Contadora y Apoyo para conseguir la paz en Centroamérica y expresó su simpatía al acuerdo de los cinco Presidentes de Centroamérica.

Con relación a Panamá, en relación con las medidas coercitivas de carácter económico ejercidas por los Estados Unidos<sup>92</sup>, el Ecuador ratificó su apego a los principios del derecho internacional, principalmente de que “cada país resuelva sus problemas internos por caminos

propios, democráticos y dentro de sus ordenamientos constitucionales, sin injerencias externas que puedan comprometer el respeto al principio de No Intervención...”<sup>93</sup>, aspectos sobre los que se ratificó en la Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministros del Sistema Económico Latinoamericano –SELA-<sup>94</sup>, que condena las medidas coercitivas adoptadas por los Estados Unidos.

### **Comentarios sobre los principales hechos del periodo**

Los autores coinciden en que la política exterior de Febres Cordero se caracterizó por una preferencia al bilateralismo y la búsqueda de lazos más cercanos con los Estados Unidos. Sus acciones, particularmente en las materias relacionadas con América Central y la deuda internacional son demostración de aquello. La afirmación de que “El mercado estadounidense es para el Ecuador el mayor comprador y proveedor de bienes. La influencia del Gobierno de Washington es preponderante en el mundo financiero, y es grande la capacidad tecnológica de los Estados Unidos. Su peso en la comunidad internacional corresponde al de una superpotencia. Por todo ello, las vinculaciones con este país son la mayor importancia y el Gobierno Nacional concede a tales relaciones el interés debido”<sup>95</sup>, nos ubica en contexto exacto de la visión del gobierno en ese período y del pragmatismo con el que buscó actuar.

A lo largo del ensayo hemos observado muestras de interés del gobierno ecuatoriano por apoyar las posiciones norteamericanas (deuda externa, terrorismo, droga, Nicaragua, etc.), pero al mismo tiempo existe evidencia de que el gobierno, en determinados tópicos, asume posiciones que resultan contrarios a la visión norteamericana (deuda externa, Panamá, Plataforma Continental, etc.). Quizás ello resulta comprensible cuando el Canciller García Velasco señala que “Nuestra línea no ha sido la de enfrentamientos con los países industrializados, del primero o del segundo mundo. Si bien no hemos renunciado a expresar nuestra inconformidad o señalar nuestra condena a determinadas políticas de los países desarrollados, cuando lo hemos considerado necesario, hemos apreciado, por otra parte, las posibilidades de cooperación que han puesto a nuestra disposición”<sup>96</sup>. Quizás también es la evidencia de que la política internacional del país aún no se encuentra consolidada y que lo que tenemos son sendas políticas en cada gobierno.

En un inicio, se observa una relación auspiciosa entre ambos gobiernos, aspecto que queda en evidencia durante la visita de estado del Presidente Febres Cordero a Washington en enero de 1986, en la cual

se subraya en varias ocasiones el acuerdo de los dos presidentes en materias económicas y políticas y su mutua buena disposición. Reagan, manifiesta que lo recibe “como amigo de los Estados Unidos y como amigo de la libertad humana” y añade que “Usted es un campeón de la libre empresa y de esos ideales democráticos que están cerca de los corazones de la gente americana”. Enfatiza que los Estados Unidos están a su lado y “orgullosos de ser su aliado” en “su determinación de derrotar la amenaza de traficar internacionalmente con el terrorismo y el narcótico” y que “No es ninguna mera coincidencia que las pocas naciones controladas por regímenes comunistas opresivos tengan mucho que ver con la agitación y la matanza que está plagando este hemisferio”<sup>97</sup>. Febres Cordero en esa ocasión afirma que “La cooperación entre nuestros pueblos y gobiernos, y la cooperación internacional en general, son imprescindibles para enfrentar los problemas que el mundo está experimentando” y que la “La paz se debe basar en el concepto de la justicia, de la ley, y de la armonía”. Concuerta en que el terrorismo y su aliado el tráfico de drogas son dos delitos contra la humanidad que deben ser combatidos con toda energía y destaca que el Ecuador es un país serio que honra sus compromisos internacionales con la deuda externa.

Durante el período los Estados Unidos proporcionaron importante ayuda al Ecuador a través de la Agencia para el Programa de Desarrollo y a través de organismos multilaterales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Además, el Cuerpo de Paz generó programas importantes en el Ecuador. Además, manteniendo la norma establecida en las últimas décadas los Estados Unidos era el principal socio comercial.

Ecuador fue uno de los países entusiastas con el Plan Baker, en 1986<sup>98</sup>. Dicho programa está dirigido para aliviar la deuda del tercer mundo, con nuevas y frescas inversiones de capital en los países endeudados, así como un contingente de reformas estructurales. Febres Cordero defendió la negociación bilateral en lugar de estructurar un *cártel regional de deudores* y favoreció fuertemente los entendimientos directos entre el estado-deudor y las naciones-acreedoras. Igualmente, el gobierno de Febres Cordero no respetó las cuotas de producción del petróleo fijados por la OPEP y amenazó con retirarse de la misma.

Febres Cordero aprobó la operación *Blazing Trails* un proyecto norteamericano patrocinado por una acción cívica-militar para la reparación de los puentes y caminos en la provincia del Napo, devastada por el terremoto. El proyecto implicó movilizar un contingente de 600 soldados de los Estados Unidos a través del país en los primeros días

de mayo de 1986, hasta que una resolución del Congreso de Ecuador, en julio, provocó su retiro. Los líderes políticos de la oposición denunciaron el programa como una violación de la soberanía nacional, en el cual pesaban sospechas de un programa más ambicioso en el cual este programa era un eslabón de un proyecto mucho mayor. Efectivamente, el diario El Universo, de 7 de noviembre de 1986, recogía un despacho de la agencia EFE que decía que “La conferencia de ejércitos norteamericanos tuvo lugar en Fort Macnail, Estados Unidos, y reunió a veinte jefes de ejército y responsables de inteligencia de veinte naciones del hemisferio...La conferencia...conoció la decisión de Washington de intervenir militarmente en El Salvador, bloquear a Cuba y Nicaragua, realizar gigantescas maniobras navales en el Caribe y, como fuese, frenar la subversión en América Latina”<sup>99</sup>.

Con Febres Cordero el multilateralismo, entendido como concepto tradicional de la política exterior del Ecuador, cedió ante mecanismos de acción bilateral como los mantenidos dentro del Pacto Andino. Ecuador, en su período, también esbozo amenazas de retiro del Pacto Andino<sup>100</sup>. Igualmente, durante ese gobierno también se mantuvo un perfil bajo en la OEA, el SELA y el grupo del Consenso de Cartagena.

La política exterior de Febres Cordero fue elogiada como *realista y pragmática* por muchos, al generar acciones lógicas en un escenario internacional en el cual se valora el poder de algunas naciones y la importancia de su *amistad* con la nuestra. Pero igualmente fue criticada por otros tantos como de *errática e incongruente*. La evidencia de esta última opinión se puede encontrar en las relaciones de su gobierno con Cuba y Nicaragua y sus posiciones respecto a las Conferencias y Reuniones Latinoamericanas.

En abril de 1985 Febres Cordero se convirtió en el primer Presidente latinoamericano conservador en visitar Cuba, sin embargo guardó distancia en la mayoría de las iniciativas de la región para promover la solidaridad latinoamericana. En octubre de 1985, Ecuador formó parte del Grupo de Lima o de Apoyo a Contadora que apoyaba la búsqueda de la paz en América Central. No obstante Ecuador se retiró no sólo del Grupo de Lima, sino que, además, se convirtió en la primera nación latinoamericana en romper relaciones diplomáticas con Nicaragua, lo cual generó un efecto involuntario de aislar al Ecuador de otros países latinoamericanos. Algunos observadores entendieron aquello como una respuesta y apoyo tácito al pedido de los Estados Unidos de bloqueo de la ayuda internacional a Nicaragua<sup>101</sup>.

El análisis efectuado por el Comité de Santa Fe pareciera tomar fuerza y aplicarse perfectamente en la relación mantenida entre los Es-

tados Unidos y el Ecuador. Las políticas apoyadas por el gobierno ecuatoriano del período se centra en los objetivos que son sugeridos fortalecer por el Comité al gobierno norteamericano. El manejo de la política internacional con relación a Centroamérica ilustra adecuadamente. Igualmente, la aplicación de una estrategia para acabar con la subversión encaja es parte del análisis geoestratégico con relación a terrorismo y guerrilla, dejando en un segundo plano las políticas que habían priorizado los derechos humanos.

Aún cuando se aplican, ya sean como parte de una planificación o por mera casualidad, parte de los enunciados del Comité de Santa Fe, estas se cierran en las prioridades político-militares. Son descuidadas las prioridades económicas, productivas y sociales. Salvo el proceso del Plan Baker, con todas sus limitaciones, no se establecen mejores mecanismos ni propuestas productivas que procuren beneficios sociales y de desarrollo.

Las conclusiones del período no son favorables para el Ecuador<sup>102</sup>. En lo internacional el Ecuador estableció un alineamiento que lo marginó de procesos multilaterales de la región y subregión. Su alineamiento no supuso compensaciones en ningún campo, ni siquiera en el interno, que fue quizás el más afectado. No se lograron soluciones apropiadas en las prioridades del país: deuda externa y comercio. Tampoco se obtuvieron grandes logros en la economía, la estabilidad política y el fortalecimiento de la democracia. Si se obtuvo un triunfo sobre la subversión, pero con una alta pérdida del principio de seguridad ciudadana y protección del estado, a más de violaciones recurrentes a los derechos humanos.

## ANEXO I

### Remarks at the Welcoming Ceremony for President Leon Febres-Cordero Ribadeneyra of Ecuador

January 14, 1986  
President Reagan

President and Mrs. Febres-Cordero, other distinguished guests, it gives me great pleasure to welcome you as friends of the United States and as friends of human freedom.

Ecuador's return to elected government in 1979 was one of the first waves of a rising tide of liberty witnessed throughout the hemisphere. President Febres-Cordero, we have watched with admiration as you and your government have strived to come to grips with the serious threats to Ecuador's economic, political, and social well-being. You are an articulate champion of free enterprise and those democratic ideals that are close to the hearts of the American people. All those who love liberty are impressed with your courage and responsibility in attacking not just the symptoms but the underlying causes of misery, poverty, and unemployment. Mr. President, by protecting your country's good name and creditworthiness, by avoiding simplistic solutions and quick fixes, by unleashing the economy, building forces of the marketplace, you are leading your country to a better tomorrow.

Your uncompromising faith in political freedom is consistent with your support of economic freedom. We applaud your efforts to bolster the democratic institutions of your country. We also applaud your moves to encourage private sector growth and invigorate your economy. The United States stands by your side, and we will continue to do all we can to help. When I say the United States stands with you, that is especially true when it comes to your determination to defeat the twin menace of international terrorism and narcotics trafficking. You've put yourself on the line against these vile and insidious forces. Your courage and integrity and that of your people have not gone unnoticed here. Drug traffickers and terrorists are the enemies of all decent people, and the United States is proud to be your ally in this brave struggle.

In a speech to your countrymen, Mr. President, you advised your citizens to "stand up when it is a matter of defending honor and freedom." Well, that is exactly what Ecuador under your leadership has been doing. Few countries in the hemisphere have made the tough public stand against dictatorship, left and right, as has Ecuador. As you have pointed out on several occasions, democracy and the protection of human rights is the surest way to peace as well as freedom. It is no mere coincidence that those few nations controlled by oppressive Communist regimes can be tied to so much of the turmoil and bloodshed that is plaguing this hemisphere. It should surprise no one that the rifles used to take over a court building and murder judges in a democratic nation can be traced to a country controlled by those who don't believe in freedom, human rights, or democracy. Democracies can no longer afford to ignore this unfortunate fact of life.

Your voice, Mr. President, is doing much to alert the freedom-loving people of this hemisphere to this continuing danger. The path of democracy, peace, and free enterprise is often difficult; but with courage, moderation, and wholehearted commitment, you're leading your people down that path. In doing so, you are not only building a stronger Ecuador, but you're contributing to a more peaceful and secure hemisphere. The dream of freedom and opportunity is the property of no one country. It is the birthright



of every American, and that means every person from the North Slope of Alaska to the tip of Tierra del Fuego. We are all Americans.

And today we are proud to welcome you, President Febres-Cordero, as the leader of free people, as a man with a deep and abiding conviction, and as a statesman we respect and admire. President Febres-Cordero, welcome.

President Febres-Cordero

President Reagan, Mrs. Reagan, distinguished guests, ladies and gentlemen, for my wife and me, it is a great satisfaction to be received on this state visit by you, Mr. President, and by your wife. It is always a pleasure for a President of Ecuador to visit the United States. The long tradition of friendship between our peoples and the identification with the same democratic principles makes the return of an Ecuadorian chief of state to this great country not only enjoyable but also stimulating.

The fact that the United States of America and the rest of our continent share the same historic goals is not a recent phenomenon. It began with simultaneous battles to obtain political independence, and it continues today with the present defense of democracy, of liberty, and of individual rights — a defense which has meant a long series of shared efforts. During moments of particular anguish in international relations, from that era of a struggle to claim the value and use of the American wealth from commercial monopolies until the tremendous confrontation of the Second World War, our peoples have been united, and our governments have enjoyed very strong cooperation. This historical path becomes especially important when a government in the United States headed by you, Mr. President, coincides with an Ecuadorian government headed by me, both working toward common goals: to vigorously restore to our peoples the pride of belonging to their respective countries; to revitalize economies that have suffered setbacks; to return to the individual and groups the right to carry out initiatives without the need for bureaucratic interference, with the understanding that the state exists to serve the individual, not to be served by the individual.

The cooperation between our peoples and governments, and international cooperation in general, are indispensable to confront the problems the world is experiencing. The goal of that remarkable man of our times, His Holiness John Paul II, of making 1986 the year of peace requires us to adopt important attitudes. Peace must come from the fact that between human beings there exists the willingness to cooperate and that hope grows within every human being. Peace must be based on the concept of justice, law, and harmony.

Peace, unfortunately, nowadays has great enemies: the savagery of terrorism, which in its evil neither respects nor distinguishes among people, places, or circumstances; its ally, drug trafficking, which corrupts and destroys physical and moral integrity.

Governments, which consider that man is at the center of creation and that man is the main act of history, should cooperate to combat these crimes against humanity. Peace has also another enemy: the agents of war, the ideological motivators of aggression, which contribute to the unjustifiable arms buildup. It will only be possible to have true and enduring peace in our world when, through the willingness of all men, a disarmament process may start in the world.

My country, Mr. President, is a country with a pacific tradition. Neither violence nor the abuses of power that affect certain parts of the world have ever taken root in our land. We practice a democratic system which we seek to expand and to perfect, since we believe that it allows for the best social organization. It is only by prevalence of democratic regimes that stem from the sovereign will of our people that our continent and the whole world will be able to enjoy a true and enduring peace. We are careful of service of the standards of human rights generated by national and international laws. There is no conflict, we believe, between respecting those rights and exercising a serene but determined authority. To use power to guarantee to the 9 million Ecuadorians who have the right to work, to be educated, to live fully is an imperative which coincides perfectly with the fight against lawlessness; above all, that lawlessness, which in its cruelest form, terrorism, undermines society with the greatest savagery and cruelty. In no way does it deny criminals the protection provided to them by the law, but neither does it allow them to go unpunished for their crimes.

Mr. President, Ecuador has met its international obligations in an effort which has been widely recognized by the international press and the world financial community. We have successfully rescheduled our foreign debt. We have regained our prestige as a serious country, which we have gained after many years of fruitful and responsible economic relationships with all countries of the world. We have been able to recover our economy, as all indicators clearly show. We have achieved this through a reasonable application of sound economic policies: letting the market play its fair role and allowing for free initiative to flourish. We have promoted harmony between labor and capital within the observance of law and order. We have not at any time neglected — and it keeps being our main concern — these social policies. Those are the final objectives of our action. It is undoubtedly the well-being of our people what we are looking for with all our energies. Social welfare, within the framework of justice it is the most appropriate soil for peace to flourish. Without peace and the well-being of all our peoples, the stability of this whole hemisphere is in danger.

In order to achieve social well-being, we require the solidarity and cooperation from those who are capable of working together with us, from those who have the capacity to assist us. We have to demonstrate to the world that there is no need of despotism, that there is no need of collectivism, to mitigate our people's sufferings. Yes, Mr. President, we wish to prove that with liberty and free initiatives, it is indeed possible to reach standards of living which are adequate to the human being.

I am sure, Mr. President, that this visit, which originated from your generous hospitality and that of the people of your country, will bring our two nations closer in strengthening their common ideals, and at the same time it gives my wife and me the opportunity to reaffirm our sincere friendship for you and your esteemed wife. Thank you.

Note: President Reagan spoke at 10:11 a.m. at the South Portico of the White House, where President Febres-Cordero was accorded a formal welcome with full military honors. Following the ceremony, the two Presidents met in the Oval Office.

## ANEXO II

### **Toasts at the State Dinner for President Leon Febres-Cordero Ribadeneyra of Ecuador**

January 14, 1986  
President Reagan

President Febres-Cordero, Mrs. Cordero, distinguished ladies and gentlemen, it's an honor tonight to welcome to the White House a national leader who is clearly devoted to the political and economic freedom of his people.

President Febres-Cordero, when you were elected, you were well known to the Ecuadorian people as a man who would not waver in pursuit of the welfare of his country, even in the face of enormous pressure. You promised leadership and reform, and you have not let your people down. When we met, I could see in you the strength of character and love of liberty which the Ecuadorian voters saw. It's been a genuine pleasure for me to get to know you better after our first meeting a year and a half ago.

Here in this historic setting, which was once the home of Thomas Jefferson, it's fitting to recall, President Febres-Cordero, the words of your last State of the Nation message to the Ecuadorian people. In it you said, "Democracy is the highest and most noble political system that mankind has created throughout its history". Well, Jefferson would be proud of an expression such as that. Today we see a resurgence of democracy throughout the hemisphere, a resurgence which started, as did the cause of national independence, during the last century in Ecuador.

Democracy, as you have so eloquently stated on many occasions, Mr. President, is the way not only to freedom but also to peace and to economic progress. In Central America, we both know this is especially true. I want to take this opportunity to thank you for your strong support of democracy in that troubled region. Those who would repress their own people and export subversion to their neighbors should not underestimate the depth of our commitment and steadfastness. They should note your words. You said, "So long as the people are not given the full right to self-determination, there will not be peace in Central America". Well, those of us who enjoy freedom cannot take it for granted. We cannot turn our backs on those struggling for freedom against oppressive regimes. We must provide assistance.

And, Mr. President, in that same State of the Nation Address, you reminded your people that Quito was once termed the "light of the Americas". And you challenged, "All Ecuadorians must see to it that that light remain lit here and throughout the continent." Well, in this task, holding high the light of liberty and freedom, the people of our two countries can and should and will stand together. So, let us drink a toast to that and to you, President and Mrs. Febres-Cordero.

President Febres-Cordero

Mr. President, Mrs. Reagan, distinguished guests, as President Reagan mentioned in his very kind words of offering, the talks that he and I have had have been what talks between old friends are like. The President's affability and unpretentiousness, as well as

the coincidences on many of our points of view over the destinies of our countries and of the whole hemisphere, have allowed us to leave formalities aside and enable us to have clear and frank exchange of views.

When in my youth I studied in this great country, I could not have imagined then that a moment like this could ever take place. At that time, I frequently watched Western movies - (laughter) - some of them featuring an extremely likable star - (laughter) - called Ronald Reagan (laughter). I must confess that I'm still an addict to Westerns (laughter). But now I view President Reagan as the actor of a more transcendental and historical role. Of course, Mr. President, this doesn't mean at all that there is a significant distance between our respective ages. We belong to the same generation, a generation that, fortunately, always believed in the everlasting values of dignity; a generation that was and is willing to face up to obstacles and to overcome the rigors imposed by nature and by men.

You and I, Mr. President, have in us something like a cowboy spirit, and with that spirit we are trying to improve the lot of our countrymen. Our peoples and all mankind, Mr. President, are going through a period of strains and unprecedented problems. You, as I in my own country, are responsible for taking the reins of the state with the conviction that in so doing we are effectively serving our peoples. But we cannot complain; we have asked for it. [Laughter] We have no one to whom to complain for the burdens that our duties impose upon us. You are performing your task with courage, with vigor, and keen sight that will be recorded, definitely, by history. I hope, too, that my efforts will likewise be fruitful and that Ecuadorians may soon be able to lead a better life and that my country, Ecuador, may reaffirm some of those transcendental values that have been lately threatened.

Let me, in thanking you for your toast, express my best wishes for your permanent well-being and that of your distinguished wife and ratify, at the same time, my confidence in your nation's leadership within the important affairs of the world. Thank you. Ladies and gentlemen, allow me now to raise the glass for the health and well-being of the President, Mrs. Reagan, and all her distinguished family.

Note: President Reagan spoke at 9:47 p.m. in the State Dining Room at the White House.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acta No.1 de la Sesión del Período Extraordinario de 15 de julio de 1987. Honorable Congreso Nacional
- Arboleda, María; Borja Raúl; Steinsleger, José
- 1985 "Mi poder en la oposición": Quito: Editorial El Conejo.
- Barreiro, Catalina
- 2002 "La agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos" en *Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana*. Quito: FLACSO, CAF, Academia Diplomática del Ecuador.
- Bocco, Arnaldo; Medina Castro, Manuel; Ortiz Crespo, Gonzalo; Maira, Luis; Mauge, René; Comité de Santa Fé
- 1982 *La Guerra Total*. Quito: Editorial El Conejo.

- Informe del Ministro de Relaciones Exteriores a la Nación, año 1985, Quito, Ed. Min. RR.EE.
- Informe del Ministro de Relaciones Exteriores a la Nación, años 1986, Quito, Ed. Min. RR.EE.
- Informe del Ministro de Relaciones Exteriores a la Nación, año 1987, Quito, Ed. Min. RR.EE.
- Informe del Ministro de Relaciones Exteriores a la Nación, años 1984-1988, Quito, Ed. Min. RR.EE.
- Ortiz Crespo, Gonzalo  
1986 *La Hora del General*. Quito: Editorial El Conejo.
- Proaño, Luis Eladio  
2004 "Fabricantes de dioses", en *Revista Chasqui* No. 85.
- Redín, Alan  
2004 "Hay León hasta que Dios quiera", en *Revista Cosas*.
- Ruilova Quezada, Eduardo  
"León no me dejes, breve análisis de la política ecuatoriana", Consejero Nacional del PSE-FA, artículo consultado por internet
- Taxin, Amy  
2004 "El camino para la elección presidencial de Ecuador", artículo publicado en el *Daily Times*, artículo consultado por internet.

## Otros

"El Pensamiento Neoconservador en Estados Unidos", entrevista de la Directora del Instituto Matías Romero, Ministra Emma Rodríguez, al doctor Jesús Velasco, tomado del Web site de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno Mexicano.

Comunicación dirigida, en febrero de 2004, por la Hermana Elsie Monge, de la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos; el doctor Víctor Granda A., Presidente Nacional del Partido Socialista; la Dra. María Augusta Rivas, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del H. Congreso Nacional; la Dra. Guadalupe Larriva G., Diputada Socialista por el Azuay; el Dr. Segundo Serrano S., Diputado Socialista por el Cañar; el Dr. Enrique Ayala M., Diputado Socialista por Pichincha; el señor Jaime Arciniega, Presidente del FUR; y el señor Pedro de la Cruz, Presidente de la FENOCIN al juez español, Baltasar Garzón

"Ronald Wilson Reagan", Luis Gómez, tomado de: [elnuevocojo.com/Perfiles/reagan.html](http://elnuevocojo.com/Perfiles/reagan.html)

Varios sitios de internet consultados:

[usinfo.state.gov/espanol/transi/bushbio2.htm](http://usinfo.state.gov/espanol/transi/bushbio2.htm)

[escolar.com/biografias/r/reagan.htm](http://escolar.com/biografias/r/reagan.htm)

[biografiasyvidas.com/biografia/r/reagan.htm](http://biografiasyvidas.com/biografia/r/reagan.htm)

[forums.terra.com](http://forums.terra.com)

[www.democracynow.org](http://www.democracynow.org)

## NOTAS

- 1 Sus estudios de primaria y secundaria los realiza en el Colegio Cristóbal Colón. PP. Salesianos-Guayaquil; los superiores y de especialidad en instituciones de los Estados Unidos como el Charlotte Hall Military Academy, Maryland, USA; The Mercburg Academy; Stevens Institute of Technology; y especialidad en Bayley Instrumentation Course, Chavaland-Ohio: Westinghouse Advercens School in Electric Utukity Enghnneering. Fue ingeniero mecánico de la Compañía de Cervezas Nacionales, de la Empresa Eléctrica, Gerente General de la Industria Molinera y la Sociedad Anónima San Luis, de la Sociedad Anónima San Alfonso. Presidente Ejecutivo de Cartonería Ecuatoriana. Presidente Ejecutivo de Papelería Nacional. Presidente Ejecutivo de Interamericana de Tejidos. En 1965 fue Presidente de la Federación de Empresarios de Guayaquil y de la Asociación de Industriales Latinoamericanos -A.I.L.A. Diputado a la Asamblea Nacional Constituyente 1966-67. Senador de la República 1968-1970. Presidente de la Comisión de Economía y Finanzas del Congreso Nacional 1968-70. Diputado de la Cámara Nacional de Representantes 1970-84. La dictadura militar de Rodríguez Lara lo encarceló durante 94 días por un pleito de impuestos y exenciones. Director de la Cámara de Industrias de Guayaquil, Presidente de la Cámara de Industrias de Guayaquil. Presidente de la Federación Nacional de Cámaras de Industrias del Ecuador. Alcalde de Guayaquil del 10 de agosto de 1992 al 10 de agosto de 1996. Reelegido hasta el año 2000 y Diputado Nacional por el período 2002-2006.
- 2 En la segunda de las cuales llegó a ser secuestrado por espacio de once horas
- 3 Expresión del sociólogo Fernando Bustamante al tipificar las nuevas tendencias de la política ecuatoriana.
- 4 Vale la pena recordar que Abdalá Bucaram, bajo una acusación de peculado, se exilió en Panamá, en donde, según revelación del ex vicepresidente Alberto Dahik, Febres Cordero organizó un complot con el dictador Manuel Antonio Noriega, para hacer aparecer a Bucaram como drogadicto y traficante de drogas.
- 5 Quizás ilustra el carácter pasional del ex Presidente las respuestas que dio Febres Cordero al periodista Alan Redín “¿Es verdad que el 21 de enero de 2000, cuando parecía que se imponía una dictadura en el país, usted pensó seriamente en la independencia de Guayaquil?” “Yo he sido siempre un hombre respetuoso de la democracia y ese día se defendieron a cabalidad los principios que animan el sistema democrático nacional, para lo cual conté con la colaboración de autoridades militares y civiles del puerto, que no vacilaron en expresar su incondicional respaldo a las medidas democráticas, rechazando a los montoneros que, aprovechándose del desencanto popular, producto de un gobierno equivocado e incapaz, quisieron llevar al país a un proceso de dictadura que hubiera sido terrible para el Ecuador. De haberse dado la dictadura, el separatismo era una posibilidad”. Usted fue un cercano colaborador de Luis Noboa Naranjo, ¿colaborará de la misma manera con su hijo Álvaro si éste llega a ganar la Presidencia de la República?” “Luis Noboa fue un hombre superior, que actuó sin traumas, y respetó los temas sobre los cuales ningún conocimiento ni experiencia tenía, en contraste con su hijo Álvaro, que no atina a decir cuatro palabras lo suficientemente dignas de un candidato presidencial”.
- 6 26 en total, convirtiendo de este modo la excepción en regla de Gobierno.
- 7 Varios periodistas y críticos de la época se refieren a este período como el de la “rambocracia”.

- 8 Sobre el tema de los derechos humanos vale la pena destacar las palabras de Alexander Haig, exSecretario de Estado de Ronald Reagan, quien durante el ejercicio de su función caracterizó la tarea del régimen al decir que “la lucha contra el terrorismo va a ocupar el lugar que hasta ahora han tenido los Derechos Humanos en el orden de prioridades de nuestra política exterior” ( Ver “La Guerra Total”, Bocco, 1982:12), lo cual evidentemente nos lleva a pensar en las nuevas prioridades que ello pudo haber acarreado en otras latitudes y países.
- 9 Ver comunicación suscrita por la Hermana Elsie Monge, de CEDHU, Pedro Restrepo, del Comité de Familiares de Desaparecidos, y Alexis Ponce, de APDH, de 20 de mayo de 2003.
- 10 En febrero de 2004 la Hermana Elsie Monge, de la Comisión Ecuatélica de Derechos Humanos; el Doctor Víctor Granda A., Presidente nacional del Partido Socialista; la Dra. María Augusta Rivas, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del H. Congreso Nacional; la Dra. Guadalupe Larriba G., diputada socialista por el Azuay; el Dr. Segundo Serrano S., diputado socialista por la provincia del Cañar; el Dr. Enrique Ayala M., diputado socialista por Pichincha; el señor Jaime Arciniega, presidente del FUT; y el señor Pedro de la Cruz, presidente de la Fenocin, solicitaron al juez español, Baltasar Garzón, “examine los hechos que ponemos en su conocimiento, para que nos informe si en su jurisdicción es posible iniciar las acciones legales que sean del caso para investigar y sancionar a los responsables de los delitos de lesa humanidad que ponemos en su conocimiento. Estamos listos a aportar la información que sea necesaria y los documentos que ponemos en sus manos”. En esa oportunidad responsabilizaron al ex presidente Feibes Cordero de, con el argumento de eliminar y perseguir a la subversión y en especial a la agrupación Alfaro Vive Carajo, haber adoptado una política terrorista de estado que involucró no sólo a ese grupo sino a la población civil, ecuatorianos y extranjeros y en la que se incluyó delitos de lesa humanidad, como arrestos arbitrarios, desapariciones, tortura y ejecuciones-asesinatos, que de acuerdo a nuestra legislación interna constituyen infracciones penales y que en la comunidad internacional se los conoce como delitos de lesa humanidad.
- 11 Sobre la visita ver los Anexos I y II que reproducen los comunicados de Prensa de la Secretaría de Estado norteamericano conteniendo las palabras pronunciadas por el Presidente Ronald Reagan y el Presidente Feibes Cordero con motivo de la visita que efectuara el Presidente del Ecuador a los Estados Unidos en enero de 1986.
- 12 El terremoto fue de 6,8 grados, dejó 30 muertos y 500 millones de dólares en pérdidas únicamente por la por la destrucción del oleoducto.
- 13 Apeló al orgullo nacional americano después de la supuesta debilidad que se le achacaba a la administración de Carter, además trataba de recuperar la confianza de los americanos en sus valores tradicionales, seriamente dañada por la Guerra de Vietnam (1969-74) y por el caso Watergate (1973).
- 14 Al respecto el doctor Jesús Velasco -licenciado en Historia por la Universidad Iberoamericana, doctor en Ciencia Política por la Universidad de Texas, en Austin. Se ha desempeñado como profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y en el Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, entre las más relevantes-, señala que el movimiento neoconservador que apoyó la elección de Reagan, tuvo la contribución de cuatro subgrupos importantes: a) “un sector de economistas, entre los que estaban Arthur Laffer y Jude Wanniski, que promovían la economía orientada hacia

la oferta; entre otras cosas también postulaban que en la medida en que Estados Unidos redujera impuestos, habría un mayor incentivo a la inversión; con las repercusiones positivas que sufría la economía estadounidense al aplicar tales medidas”; b) el segmento conservador tradicional dentro del partido Republicano; c) el tercer grupo, “era importante, sobre todo por su capacidad de movilización política en las urnas, y era lo que en aquel entonces se conocía como la nueva derecha, que estaba constituida por varios grupos. En este sentido había un sector que podríamos llamar como laico de la nueva derecha, entre los que estaban Jesse Helms y varias organizaciones: *The Heritage Foundation*, que se había formado en 1973, con dinero del cervecero Joseph Coors, y algunas otras organizaciones como el *National Conservative Political Action Committee*, que dirigía Terry Dolan. Otro grupo que podríamos llamar la derecha fundamentalista, era un sector dentro de los evangélicos que desde los años veinte se había radicalizado y era muy conservador, a este pertenecían el reverendo Jerry Falwell y la *Moral Majority*, aunque había otras organizaciones como *The Christian Boys*”; y d) el último grupo, “era de los que podíamos llamar el movimiento neoconservador de primera generación. Estaba compuesto de intelectuales y políticos, muchos de ellos habían sido siempre demócratas y se encontraban profundamente desencantados con la actuación del gobierno James Carter. El caso quizá más emblemático era Jeane Kirkpatrick, que sigue siendo demócrata hasta 1984, y se declara por primera vez republicana en la reelección de Reagan” (Ver site de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, entrevista efectuada por la Directora del Instituto Matías Romero, el 22 de junio de 2004).

- 15 Ver entrevista al doctor Jesús Velasco por la Directora del Instituto Matías Romero, el 22 de junio de 2004 site de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.
- 16 Que coincidía con los vientos reaccionarios que alentaban el gobierno de Margaret Thatcher en el Reino Unido y el pontificado de Juan Pablo II en la Iglesia católica.
- 17 Financió y armó a los grupos contrarrevolucionarios de Centroamérica hasta forzar la caída del régimen sandinista en Nicaragua. Ordenó intervenciones militares en defensa de los intereses americanos en Granada (1983) y Libia (1986). Reforzó los vínculos con los aliados de la OTAN, de los cuales obtuvo apoyo para desplegar nuevos misiles de alcance medio en Europa (los euromisiles).
- 18 Impulsó un salto cualitativo en la carrera de armamentos con su Iniciativa de Defensa Estratégica (o Guerra de las Galaxias), orientada a desarrollar nuevas armas que garantizaran la superioridad tecnológica occidental en un eventual conflicto nuclear con la Unión Soviética. Aquel programa de rearme fue el detonante del colapso de la URSS, pues su estancamiento económico le impedía seguir el ritmo impuesto por Reagan en la carrera de armamentos.
- 19 Su consecuencia fue el proceso de desintegración del régimen soviético bajo Gorbachov, que arrastró el hundimiento del comunismo a escala mundial.
- 20 Al cual el gobierno norteamericano incluso llegó a vender armas en secreto para financiar ilegalmente a la guerrilla contrarrevolucionaria de Nicaragua, evitando el control del Congreso, donde tenía mayoría la oposición demócrata.
- 21 Dado que nada le afectaba se le denominó “el Presidente de Teflón” (ver Luis Gómez, “Wilson Ronald Reagan”). Impulsado por una política ultraliberal con el evidente costo social.
- 22 Los Reaganomics eran partidarios de la teoría de la economía de oferta, según la cual el gobierno debía promover la libertad de acción y el subsidio de las empre-



sas, y los sectores económicamente fuertes, y este impulso económico debía, eventualmente llegar a los sectores más bajos en la forma de más empleo, lo cual finalmente movería la economía.

- 23 La Secretaría de Estado sostiene que ello devino luego de la evidencia de que Libia estuviera implicada en un ataque contra soldados americanos en una discoteca en Berlín occidental.
- 24 En octubre de 1983 ordenó la invasión a Grenada, declarando a la isla caribeña un germen del comunismo cubano que ponía en peligro a los EE.UU. Esto sucedió dos días después de un ataque terrorista en el Líbano que mató a 241 marines. Grenada, no era una amenaza, pero quizás la idea fue enviar el mensaje de que Washington no jugaría a la hora de contra atacar.
- 25 En 1988, EE.UU. invadió Panamá para derrocar a Manuel Noriega, antiguo agente de la CIA, quien se había negado a entregar el poder.
- 26 La administración Reagan tendrá un impacto muy importante en América Central y en el cono sur. Hay que recordar que ello proviene por el gran respaldo del movimiento neoconservador, en la cual Jeane Kirkpatrick sustentaba que había que oponerse a los regímenes comunistas, porque estos nunca evolucionarían hacia la democracia afectando así su relación con Estados Unidos. Este esquema es tomado por la administración de Reagan. En las memorias del secretario George Schultz se hace un diseño de políticas en materia derechos humanos en el mundo, pero en concreto con América Latina. De allí que la administración Reagan apoya a la contrainsurgencia nicaragüense para tratar de revertir el proceso de la toma del poder por parte de los sandinistas. También en el cono sur se hace explícita la aprobación, por parte de la administración Reagan, de los gobiernos militares que todavía se encontraban en el poder; tal es el caso del régimen de Augusto Pinochet, sobre todo en un principio, ya que después éstos ya son funcionales para Estados Unidos.
- 27 Ello sucedió en el caso Irán-Contra en 1987. En 1986 su gobierno admitió que había vendido armas a Irán (entonces enemigo de los Estados Unidos durante la guerra Irán-Irak) en secreto, y que parte de las ganancias eran enviadas a las guerrillas en Nicaragua que combatían a la izquierda comunista en el gobierno.
- 28 Al respecto el analista político Juan D. Martz señalaba, en 1988 que existe “poca razón de creer que el frágil sistema democrático en Ecuador había sido consolidado, ni que el patrón histórico de la inestabilidad había sido invertido o modificado fundamentalmente”. Efectivamente, el sistema político seguía siendo vulnerable y, en parte, estaba orientado por la idiosincrasia de la estructura institucional de Ecuador. La división tradicional, profundamente arraigada entre los liberales –la costa agroexportadora y luego financiera- y los conservadores –la sierra agraria-. Esta división generaron partidos fraccionados, organización débil, carencia de la participación total, y velaron ideologías, así como propiciaron la influencia del populismo y del militarismo, lo cual, ante la necesidad de negociar alianzas contribuyó perceptiblemente a la inestabilidad política.
- 29 Mientras que Febres Cordero, millonario hombre de negocios de Guayaquil había abogado por una economía del libre-mercado, control ejecutivo fuerte y convergencia alineada con los Estados Unidos, Borja, socialdemócrata quiteño, era partidario de economía mixta, un gobierno pluralista y una política exterior no alineada.
- 30 Ver la Introducción de Alberto Acosta al libro de Bocco, et.al (1982)

- 31 El documento es en realidad un informe preparado en mayo de 1980 por L. Francis Bouchey, Roger Fontaine, David Jordan, Gordon Summer y editado por Lewis Tabs (Comité de Santa Fe) sobre "Las relaciones interamericanas: escudo de la seguridad del nuevo mundo y espada de la proyección global de los Estados Unidos", por encargo del Consejo para la Seguridad Interamericana.
- 32 "U.S. Security and Latin America" de Jane Kirkpatrick, en la Revista Commentary en enero de 1981; o "Mandate for Leadership", Charles Heatherly, The Heritage Foundation, Washington, 1981. Estas publicaciones al igual que la del Comité de Santa Fe no contienen contradicciones ni desacuerdos importantes, por el contrario, a más de mantener un consenso en la crítica a la política de Carter también formulaba una nueva política, la del "globalismo geopolítico", (que) intentaba "reubicar el papel de América Latina y las posiciones que Washington debía mantener frente a nuestros países como una variable de la confrontación global que Estados Unidos sostiene, a escala mundial, con la Unión Soviética y en la que esta planetada, país por país, una crucial disputa sobre el modelo de organización política y económica de cada sociedad..." (Ver La Política Latinoamericana de la Administración Reagan: del diseño armonioso a las primeras dificultades", Luis Maira, en Bocco, et.al (1982).
- 33 El Comité de Santa Fe establece que "el futuro geoestratégico económico, social y político" debe estar basado en la seguridad hemisférica en donde el hemisferio occidental –todo el continente americano– "...es la mitad del globo, nuestra mitad, la mitad americana" (Ver propuesta número 1, Primera Parte, del Informe de Santa Fe).
- 34 Suscritos en 1977 para garantizar la soberanía de Panamá sobre el Canal y su entrega definitiva el 31 de diciembre de 1999.
- 35 Ver propuesta número 4, Primera Parte del Informe de Santa Fe.
- 36 En honor del Presidente ecuatoriano Jaime Roldós que propugnaba el fortalecimiento de los derechos humanos (Carta de Conducta de Riobamba) y que un estado no viola el principio de no intervención si su involucramiento en los asuntos internos de otro constituye una defensa de los derechos humanos.
- 37 Sobre el tema, el Informe señala que "la realidad de las situaciones que enfrentan los gobiernos latinoamericanos que se encuentran bajo ataque por grupos revolucionarios internos, apoyados por el eje soviético-cubano, hay que entenderla no simplemente como una amenaza a alguna supuesta oligarquía, sino como una amenaza a los intereses de seguridad de Estados Unidos". Así se comprende, dice el Informe, que "una política de derechos humanos ideológicamente motivada va en detrimento de los derechos humanos correctamente concebidos" (Ver propuesta número 5, Segunda Parte del Informe de Santa Fe).
- 38 Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR, suscrito en 1947.
- 39 Declaración de William J. Bennett, Representante de la Oficina de Políticas de Control de Drogas de los Estados Unidos. Ver Barreiro, 2002
- 40 Aunque en la práctica ni el Ecuador ni Venezuela participaron en el boicot de petróleo decretado por la OPEP en 1973.
- 41 Se adujo que el avión llevaba los motores licenciados de General Electric y existía una política del gobierno americano de no alentar la venta de equipo bélico sofisticado a terceras naciones. En 1981, sin embargo, los Estados Unidos levantaron la prohibición.
- 42 Ecuador desde 1953 establece el mar territorial de 200 millas y su soberanía sobre dicho espacio y las especies altamente migratorias de estas aguas. A inicios

de los 70 Ecuador apresó cerca de 100 barcos atuneros, principalmente norteamericanos, y cobró las multas pertinentes que se estima sumaron más de 120 millones de sucres (aproximadamente unos US\$ 6 millones de dólares de la época). No hubo nuevos apresamientos sino en noviembre de 1980, cuando diez barcos atuneros fueron detenidos y multados mientras pescaban dentro de las 200 millas. Esta acción provocó un embargo de Estados Unidos en la importación del atún de Ecuador. Sobre el tema, ilustra la información un “despacho de la AP, fechado en Washington, el 24 de septiembre de 1980” que dice “en distintos momentos Reagan abogó a favor del uso de la fuerza militar en Ecuador y Panamá....En el caso de Ecuador...Si el Congreso no aprueba la extensión del límite para la pesca marina y el límite de 12 millas continúa siendo el patrón internacional, el próximo invierno el gobierno nacional debería enviar un destructor junto con los barcos atuneros para que pasen, digamos, a unas 13 millas de la costa ecuatoriana, en una versión actualizada de la frase de Teddy Roosevelt: ‘camina suavemente pero lleva un garrote contigo’ ” (Ver Bocco, et.al, 1982). El 25 de noviembre de 1980 Ecuador recibe el apoyo de la OEA, únicamente con el voto en contra de los Estados Unidos, para el respeto de las aguas territoriales.

- 43 La Secretaría de Estado cita como un elemento relevante de gestión al Tratado Internacional de Asistencia Recíproca –TIAR–, suscrito en 1947 (En el Informe a la Nación de 1986 existe una cita expresa, sobre los méritos del TIAR, cuando se trata de la XIV Asamblea General de la OEA).
- 44 Probablemente uno de los mejores esfuerzos a favor de la política exterior constituyó la creación de la Academia Diplomática Antonio J. Quevedo, el 21 de mayo de 1987, como una dependencia directa del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- 45 Informe a la Nación del Ministro de Relaciones Exteriores, 1986:5
- 46 En esa visita entregaron al Canciller un documento del Congreso de los Estados Unidos en que “se destaca y agradece la posición del Gobierno del Ingeniero León Febres Cordero en esta campaña que no sólo compromete aspectos jurídicos y políticos de la región, sino que está inspirada en principios morales” (Informe a la Nación, 1986)
- 47 También destacó los realizados por los Presidentes de Colombia y Bolivia.
- 48 Informe a la Nación 1987: 20
- 49 Informe a la Nación 1984-1988:118 y 119
- 50 Entre ellas: la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos –ALDHU–; Comisión Ecuaménica de Derechos Humanos –CEDHU–; Comisión Especial de Derechos Humanos del H. Congreso Nacional; la Comisión de Derechos Humanos del Tribunal de Garantías Constitucionales; la Comisión Andina de Juristas; el Comité Americas Watch (citados en la comunicación dirigida al juez Baltasar Garzón)
- 51 Ver comunicación dirigida al Juez Baltasar Garzón, febrero de 2004, por políticos, sindicalistas y organizaciones de derechos humanos del Ecuador.
- 52 Ver comunicación dirigida al juez Baltasar Garzón, febrero, 2004.
- 53 Convenio suscrito en Quito el 13 de junio de 1984. El 7 de mayo de 1987, en La Habana, se produce el canje de ratificaciones.
- 54 En ella se suscribieron un Protocolo de Intercambio Compensado; un Acuerdo de Suministros de Productos Agroalimentarios; y, un Acuerdo de Cooperación Técnica, Económica y Científica.
- 55 Tuvo especial significado la rueda de prensa concedida en el National Press Club, en donde el Presidente Febres Cordero definió claramente los principios de su

política interna e internacional y atendiendo preguntas sobre el problema de Centroamérica, el terrorismo y el narcotráfico, la deuda externa, la cooperación económica y la posible aplicación de la iniciativa Baker.

- 56 Entre otros con el Presidente y Vicepresidente de los Estados Unidos; con los Secretarios de Tesoro y Defensa; con el Director de la Agencia Internacional para el Desarrollo; con autoridades de la Cámara de Comercio de los Estados Unidos empresarios privados, petroleros, miembros del Consejo de Asuntos Internacionales y personeros de la Federación Estadounidense de Trabajadores.
- 57 Mantuvo reuniones con los Presidentes del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y del Fondo Monetario Internacional.
- 58 La aversión que existió en el país en torno a una eventual cesión de soberanía, a más de la historia que demuestra el poco respeto de los Estados Unidos a principios de soberanía, no intervención, autodeterminación, etc. son, definitivamente, elementos que generaron una gran animadversión política en torno a esta operación, la cual fue concebida vinculada con la geopolítica y estrategia de Seguridad Hemisférica mantenida por los Estados Unidos. En esa visión, los antecedentes de los acuerdos sobre el Canal de Panamá y la necesidad de establecer alternativas a la seguridad norteamericana generaron conceptos y propuestas como la de los Puestos de Operaciones Avanzadas (FOL, por sus siglas en inglés), de cuya evidencia se registran los casos de Filipinas y Panamá. Estos puestos establecieron lo que se conoce como los centros matriz de seguridad, elaborados por el Comando Sur de los Estados Unidos, que contiene una estrategia que busca el fortalecimiento de la seguridad y el control, con mecanismos que tienden a evitar el rechazo de los habitantes de los países en que se instalan. La ejecución de esta política obliga a la realización de mejoras logísticas (construcción y reconstrucción) de las instalaciones cedidas bajo préstamo, con beneficios aparentes para las ciudades o poblados cercanos a las mismas, producto de la demanda de servicios correspondientes.
- 59 El Informe de la Comisión de Asuntos Internacionales del H. Congreso Nacional que se encuentra incorporado en el Acta Uno del Período Extraordinario de 15 de julio de 1987 señala que: a) la revista *Tiempo de Madrid*, de 10 de mayo/86 y 28 de julio/86, informaba que Ecuador tenía interés en la presencia de tropas norteamericanas para combatir al narcotráfico; b) en julio/86 el periódico *La Hora* disponía de información sobre determinado interés del General John Gavin, Jefe del Comando Sur, en áreas (Manabí y en el Occidente de Pichincha) para construcción de instalaciones en territorio ecuatoriano; c) en agosto/86 se realiza simultáneamente la operación "Horizonte Azul" -FAE-USAF, las maniobras navales UNITAS y un peritaje técnico para la construcción de 30 Km. entre Canoa y San Vicente, en Manabí.
- 60 Se suscribió el 12 de febrero de 1987 y entre otras consideraciones se tomó en cuenta la "disponibilidad de un puerto, aeropuerto y vías en las cercanías del área de trabajo". El personal que se dedicaría a la tarea no sobrepasaría de 600 norteamericanos en cada turno de relevo, en período de dos semanas.
- 61 Puntualizando la participación e intereses norteamericana en la disolución de la Gran Colombia; la "revolución de los Chiguaguas"; el archipiélago de Galápagos; el fallo del arbitraje español; al Acta Tripartita de Washington; y el Protocolo de Río de Janeiro.

- 62 En la cual se analizan el artículo 128 de la Constitución, 38 de la Ley de Seguridad Nacional, varios Decretos; el estatuto del TIAR; el Memorando de Entendimiento, entre otros.
- 63 Artículo 128 de la Constitución, página 47
- 64 Realizadas en Quito del 1 al 3 de julio y en Washington del 28 de julio al 1 de agosto de 1986.
- 65 Reuniones mantenidas en Quito, del 1 al 3 de Julio; y en Washington, del 28 de Julio al 1 de agosto, en las cuales se ha “logrado afianzar las condiciones de la comunicación aérea”.
- 66 Overseas Private Investment Corporation, por sus siglas en inglés. La OPIC había venido funcionando en el Ecuador en el período 1955-1971 y su retiro obedeció a la decisión del Grupo Andino de adoptar la Decisión 24, cuya aplicación limitaba las ganancias provenientes de la inversión extranjera.
- 67 El Acuerdo generaba una aceptación de parte del Ecuador a un Tribunal no nacional (ya que en caso de solucionarse en tratativas directas y sin perjuicio del agotamiento de la jurisdicción ecuatoriana, se someterá a una decisión arbitral ante el pedido de una de las partes) y a una aceptación al reclamo diplomático, lo cual era una subrogación por parte del Gobierno de los Estados Unidos de los derechos de sus inversionistas. Estos aspectos son incompatibles tanto con la legislación andina como con la Constitución ecuatoriana, de allí que los legisladores Cueva, Issa y Verduga presentaron en 1985 una demanda ante el Tribunal de Garantías Constitucionales solicitando se suspenda su efecto.
- 68 Arboleda, et.al, 1985:194. Además, según dicho libro, el Wall Street Journal, publicó en la época un artículo bajo el título “Ecuador da tiro de gracia al Pacto Andino”
- 69 Que contempla la extensión del programa azucarero hasta 1990.
- 70 Se firmó un acuerdo en Washington por medio del cual el Ecuador recibe 9.000 toneladas de trigo como compensación por la reducción de la cuota de azúcar.
- 71 Era un sistema de seguimiento y consulta de los países de América del Sur y México, con el propósito de encontrar mecanismos de diálogo y proponer estrategias de acción conjunta para resolver los problemas de pago de la deuda externa y el financiamiento del desarrollo de la región.
- 72 Una de las mejores acciones en torno al tema fue la Conferencia Económica Latinoamericana propiciada en el gobierno del Presidente Hurtado, en 1984.
- 73 Ecuador sustenta que “compete a acreedores y deudores una solución política global del problema, en consideración a la disponibilidad de recursos, a la extensión de plazos y al pago de intereses” (Ver Informe a la Nación 1984-1988, pag. 28)
- 74 Ver Informe a la Nación 1987, pag. 19.
- 75 A más de la plataforma continental correspondiente a las 200 millas de mar territorial, dice el Decreto, “constituyen plataforma continental del Ecuador el lecho y subsuelo marinos situados en el mar territorial ecuatoriano continental y el insular correspondiente al Archipiélago de Galápagos, hasta la distancia de 100 millas contadas desde la isóbata de los 2.500 metros de profundidad”.
- 76 Otros países que manifestaron reservas fueron la Unión Soviética, Francia y Alemania Federal. El Ecuador ha reafirmado en cada caso el derecho que le asiste como estado soberano (Ver Informe a la Nación 1987, pag. 79).

- 77 Informe a la Nación 1987, pag. 71. El Protocolo Modificatorio es aprobado el 11 de mayo de 1987 y al día siguiente suscrito por los Plenipotenciarios de los cinco países.
- 78 Referente al tratamiento común a los capitales extranjeros. Dicha afirmación se basa en el Informe a la Nación 1986. Debe tomarse en consideración la relación de aquello con las negociaciones planteadas con la OPIC, Ecuador había sido en el primer país de la región en reabrir relaciones con aquella.
- 79 Ver letra h, del punto 7 del Acta Final de la reunión realizada el 14 y 15 de septiembre de 1985, en Cartagena de Indias, Colombia.
- 80 Plantea un proceso que “permita circular bienes, capitales, personas y tecnología con más libertad, con menos restricciones...(para) ayudar al desarrollo común de nuestros pueblos” Ver Informe a la Nación 1986, pag. 40.
- 81 El proceso iniciado en 1986 concluye con el Protocolo Modificatorio que estable varias reformas importantes atinentes al Tribunal de Justicia, el Parlamento Andino, el régimen especial para Ecuador y Bolivia, “...pero sin duda, la de mayor impacto es la Decisión 24, cuyas principales modificaciones se refieren a: ...la autorización de inversión extranjera directa destinada a la adquisición de acciones, participación y derechos de propiedad de inversionistas nacionales y subregionales; la autorización para la remisión de utilidades al exterior y el acceso de empresas extranjeras al crédito nacional” (Informe a la Nación 1987)
- 82 Ver XL. Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 1984.
- 83 Informe a la Nación 1987, pag. 58.
- 84 Ver XVII Reunión de Consulta de la OEA, 23 de junio de 1979.
- 85 Formado por Colombia, Venezuela, Panamá y México y origina su nombre en la primera reunión de Cancilleres que se efectuó en 1983 en la isla de Contadora en Panamá.
- 86 Integrado por Perú, Uruguay, Argentina y Brasil en julio de 1985 con ocasión de la toma de posesión del Presidente de Perú, Alan García.
- 87 Se convocó a los embajadores de las ocho naciones a una reunión con el Canciller ecuatoriano, en su despacho, en la cual el Ministro Edgar Terán comunicó la decisión de Ecuador y de la república Dominicana de sumarse al Grupo de Apoyo.
- 88 Informe a la Nación 1986, página, 65.
- 89 Informe a la Nación, 1986, páginas, 65 y 66.
- 90 Celebrada en Nueva York del 16 de septiembre de 1986
- 91 Informe a la Nación 1987, pag. 45 y 46.
- 92 Con relación a los hechos producidos en Panamá el 25 de febrero de 1988
- 93 Informe a la Nación 1984-1988, pag. 96
- 94 Realizada en Caracas, Venezuela el 27 de marzo de 1988 y presidida por el Canciller ecuatoriano.
- 95 Informe a la Nación 1987, pag. 18
- 96 Informe a la Nación 1984-1988, pag. 9
- 97 Expresiones del Presidente Reagan al darle la bienvenida al Presidente Febres Cordero. En ella también enfatizó que “la democracia y la protección de derechos humanos es el camino más seguro hacia la paz y la libertad”. Por su parte el Presidente Febres Cordero señala que ambos países tienen muchas similitudes partiendo del hecho de que ambas naciones pelearon primero “por independen-

cia política y hoy continúan con la defensa de la democracia, de la libertad, y de las derechos individuales”. Sobre honrar la deuda dice que “Hemos alcanzado esto con un uso razonable de políticas económicas sanas: dejando el mercado desempeñar su papel justo y teniendo en cuenta la iniciativa privada. Hemos promovido armonía entre el trabajo y el capital dentro de la observancia de la ley y la ordenamos”. Añade que no se ha descuidado el bienestar social, objetivo principal ya que “Sin paz y el bienestar de toda nuestra gente, la estabilidad de este hemisferio entero está en peligro” (Ver discursos de bienvenida de los Presidentes, Anexo II).

- 98 Así llamado en honor de su impulsor el entonces Secretario de Hacienda de los Estados Unidos, James A. Baker III.
- 99 Intervención del legislador René Mauge en la sesión del Congreso de 15 de julio de 1987.
- 100 En 1986 Ecuador, en sus asperezas con el Grupo no envió un representante a la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores.
- 101 A más de las conclusiones y orientaciones del Comité de Santa fe, se suma la teoría del dominó (caída Nicaragua en manos del comunismo, las restantes naciones centroamericanas se ven afectadas por una honda que podría llegar a México). Pero a todas ellas se suma el artículo “Dictatorship and Double Standards”, de Jeane Kirkpatrick, escrito en 1979, que sostenía que había dos tipos de “regímenes no democráticos con los cuales Estados Unidos trataba. Por un lado, estaban los militares a los cuales llamaba regímenes autoritarios, por el otro, los regímenes comunistas, a los que calificaba como totalitarios, que se comportaban de manera distinta. Ella sugería apoyar a los regímenes autoritarios, compuestos por militares, ya que estos, a su juicio, era más fácil que evolucionaran hacia la democracia y que en cualquier momento se iban a convertir en aliados de Estados Unidos. Por otro lado, señalaba que había que oponerse a los regímenes totalitarios, porque estos nunca evolucionarían hacia la democracia afectando así su relación con Estados Unidos.
- 102 Sobre el tema debe reflexionarse respecto de los intereses del Ecuador frente a las políticas de los Estados Unidos ya que, en el momento actual, estamos frente a una coyuntura muy similar a la del período analizado: la presencia de un gobierno conservador muy marcado en donde existe una tendencia de una nueva generación de neoconservadores, quienes son mucho más conservadores que sus padres; es decir que los que trabajaron en la administración Reagan, y han logrado capturar e influir de manera importante en el ámbito de la política exterior norteamericana. La historia debe marcar experiencias que nos permitan comprender y definir mejor nuestras prioridades como nación. Respecto de ello es útil el criterio de Jesús Velasco, quien considera que a la par de lo antes expuesto, existe en los Estados Unidos –en el ámbito, social, cultural y electoral- una tendencia que se inició antes de Ronald Reagan y que se ha agudizado en estos días, que algunos especialistas llaman las dos américas o los dos Estados Unidos. Esto quiere decir, que ese país está dividido, con dos sociedades totalmente distintas; una mucho más liberal, cosmopolita y favorecedora de posiciones no intervencionistas, etc.; y otra sociedad conservadora en lo social, en lo político, y que desea tener una importante presencia militar a nivel internacional. A nivel electoral ello se observa cuando el presidente Bush llega a la Casa Blanca perdiendo una elección popular y siendo designado por la Suprema Corte de Justicia. Esta situación, al mismo tiempo, refleja lo tenso y lo parejo del proceso electoral. Tam-

bién existe un cambio que se inicia aún antes de la administración Reagan, pero que fue más evidente durante esos años, que es el cambio de las áreas productivas de punta en Estados Unidos. Esto tiene que ver con lo que muchos llaman el conflicto *Frostbelt-Sunbelt*; es decir, el desarrollo de Estados Unidos en la época colonial se dio fundamentalmente en el norte (Frostbelt), a través de la gran industria pesada como la de los astilleros. La cual cede el paso –de manera consolidada– a toda una área productiva que tiene que ver con las nuevas tecnologías, la aeronáutica, el petróleo, la computación, que está asentada en el Sunbelt. Si quisiéramos analizar cómo votaron las compañías en los Estados con respecto al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, lo cual se puede hacer de una manera muy fácil, nos daremos cuenta de que las que apoyaron el tratado eran los del Sunbelt, y los que se opusieron eran los del *Frostbelt*, porque las compañías tienden hacia la exportación, lo cual prevalece hasta nuestros días.



# RELACIONES ECUADOR-ESTADOS UNIDOS

## PRESIDENCIA DE RODRIGO BORJA

*Leopoldo Robayo*

### INTRODUCCIÓN

El tema del trabajo escogido relativo a las relaciones bilaterales del Ecuador con los Estados Unidos durante el gobierno del Doctor Rodrigo Borja 1988- 1992, desde mi punto de vista, tiene especial significación para el estudio de la política exterior del Ecuador, por cuanto se produce un viraje de ciento ochenta grados en relación a la política exterior de su predecesor de tendencia derechista-socialcristiana, el Ingeniero León Febres Cordero Rivadeneira.

Adicionalmente, la Comisión de Política Exterior del Programa de gobierno de la Izquierda Democrática logró plasmar una versión preliminar de lo que debería ser la política exterior del gobierno del Doctor Borja, en materia de relaciones internacionales, en el cual se sistematizaron las prioridades que se deberían llevar adelante en su gobierno en los distintos campos del quehacer internacional y en las relaciones del Ecuador con otros Estados.

Es necesario, con el fin de comprender en su real dimensión la agenda de política exterior del Presidente Borja, puntualizar de manera sucinta las características de la política exterior del gobierno del Presidente Febres Cordero. La visita del Presidente Febres Cordero a Estados Unidos en enero de 1986, tuvo como finalidad que el Presidente Reagan lo identifique como un alineado con las políticas de la Casa Blanca, en especial en cuanto a política internacional se refiere, con el fin

de lograr cooperación en los ámbitos: económico, lucha contra el narcotráfico, y contra el entonces naciente fenómeno de la subversión; así como el obtener apoyo en la renegociación de la deuda externa con la banca privada.

Es así como durante el gobierno socialcristiano, la política exterior ecuatoriana se alineó con los Estados Unidos, privilegiando el bilateralismo con ese país, poniendo en segundo plano el multilateralismo lo que significó al final de su mandato, un aislamiento del Ecuador en el exterior, en especial con relación a sus pares latinoamericanos. Un ejemplo de esta política de total alineamiento fue el rompimiento de relaciones diplomáticas con Nicaragua y la desafortunada aseveración del Canciller Rafael García Velasco de que el Grupo de Apoyo a Contadora, que más tarde devendría en el Grupo de Río, era un *grupúsculo*.

La exclusión del Ecuador del Grupo de Apoyo a Contadora se debió entre otras razones a que el resto de miembros percibió al Ecuador como un caballo de Troya o un vocero de los intereses y políticas de Estados Unidos dentro del Grupo que buscaba apoyar una iniciativa de paz latinoamericana para Centroamérica.

Por lo señalado en el párrafo precedente, al Presidente Borja le correspondió restituir y reestablecer el prestigio internacional de la política exterior del Ecuador, reflejando en sus actos de gobierno una independencia de la ingerencia de potencias extranjeras y en especial de la égida directa de los Estados Unidos, pero sin deteriorar la relación. Sin duda coadyuvaron en este esfuerzo institucional, los contactos personales que Borja mantuvo con anterioridad a su elección con líderes de distintas tendencias, en especial con la socialdemocracia, en el marco de la Internacional Socialista. Una primera señal enviada a Estados Unidos de que nuevos tiempos llegaban a la política exterior del Ecuador fue el inmediato reestablecimiento de relaciones diplomáticas con Nicaragua el 10 de agosto de 1988 y la presencia de Daniel Ortega en la ceremonia de asunción de mando del Doctor Borja.

La hipótesis que plantea este trabajo señala que el gobierno del Presidente Rodrigo Borja tuvo en general un articulado plan de gobierno, el de política exterior no fue la excepción. A pesar de lo puntualizado Estados Unidos impuso su propia agenda, llegando inclusive a multilateralizarla es decir, que incluyó a nuestro país dentro de una temática de política exterior que también era parte de las agendas con otros países de la región, en especial los andinos, por lo que podemos decir que Estados Unidos no privilegió en modo alguno su relación con el Ecuador.

## LA PROPUESTA DE LA IZQUIERDA DEMOCRÁTICA SOBRE LAS RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS

La mayoría de quienes conocemos el espectro político ecuatoriano catalogamos a la Izquierda Democrática, como un partido organizado. Acudí a la sede del mencionado partido en el mes de mayo de 2004, con el fin de solicitar el plan de gobierno que se habría elaborado para el gobierno del Doctor Borja, sin embargo no se me ha facilitado para consulta, indicándome que no existía en los archivos, ni en el centro de capacitación.

Luego de una paciente búsqueda y la gentil colaboración del director de este trabajo monográfico, embajador Javier Ponce Leiva se logró encontrar un documento de treinta páginas elaborado por la Comisión de Política Exterior de la Izquierda Democrática, cuyo prólogo se encuentra firmado por el embajador Horacio Sevilla Borja, con fecha 24 de febrero de 1988. Adicionalmente, con la ayuda del embajador Mario Alemán, Vicecanciller de la época, logró localizar un índice temático, al que se adjuntan diversas colaboraciones de analistas y colaboradores, en el que consta una breve referencia a las relaciones con los Estados Unidos, en virtud de lo relatado podemos afirmar que no existió un documento consolidado sobre la materia, por lo que podemos señalar que no se editó una versión final del mismo.

Por lo expuesto, hemos basado nuestro estudio en los documentos previamente citados. En el prólogo del primer documento, se señala que: “Esta nueva política exterior se basaría en algunas premisas básicas fundamentales:

- La política internacional debería constituir un activo instrumento más –muy valioso por cierto– para cumplir con los objetivos de desarrollo, cambio y reestructuración de la sociedad ecuatoriana formulados por la Izquierda Democrática.
- El Ecuador debería mantener una posición internacional digna, independiente, soberana; su identificación primaria es junto a los Estados en desarrollo y su práctica filosófica la política del no alineamiento.
- El Ecuador debe desempeñar un rol activo y constructivo para la solución de los grandes temas de la agenda internacional contemporánea: paz, desarme, nuevo orden económico y financiero internacional”.

Al efectuar un análisis de la política exterior del gobierno de León Febres Cordero, los citados documentos puntualizan que se violaron los siguientes principios tradicionales de política exterior ecuatoriana:

- El rechazo a la adquisición de territorios por la fuerza, al haberse abstenido en la Asamblea General de las Naciones Unidas de solicitar el retiro de las tropas israelíes de los territorios ocupados en 1967, así como el viaje del oficial del Canciller Terán a Israel.
- El rechazo a la coacción económica en contra de los Estados, en franco abandono a dicho principio; el Ecuador se abstuvo de condenar el embargo económico declarado por Estados Unidos a Nicaragua, adoptado en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante resolución A/RES/41/164 de 3 de diciembre de 1986.
- La solución pacífica de controversias.

Podemos señalar que los objetivos de política exterior del Ecuador durante el gobierno del Presidente Borja frente a los Estados Unidos fueron principalmente:

- La apertura del mercado estadounidense a los productos ecuatorianos.
- Flexibilizar la posición de Estados Unidos frente al problema de la deuda.
- Respeto a la política ecuatoriana de no alineamiento.

## **LA INDEPENDENCIA: UN RASGO DE LA POLÍTICA EXTERIOR ECUATORIANA EN EL GOBIERNO DE RODRIGO BORJA**

En el libro “Recovecos de la historia”, el ex Presidente Borja relata tres episodios que revelan el carácter independiente que su gobierno trató de imprimir a sus relaciones con Estados Unidos. Estos hechos fueron también recordados por Borja en una reciente conferencia dictada en agosto pasado, en el marco de un seminario efectuado con motivo de los 25 años de democracia en el Ecuador.

En el primero de ellos señala que, antes de la investidura del mando, el entonces Secretario de Estado Norteamericano, representante del gobierno de Ronald Reagan y jefe de la delegación norteamericana a dicho acto, George Schultz solicitó ser recibido por el Presidente electo. La entrevista se efectuó el 9 de agosto y el tema planteado por el emisario del gobierno norteamericano fue, el mural del pintor Oswal-

do Guayasamín en el Congreso Nacional, el cual había sido concluido días antes y sería estrenado en la ceremonia de investidura.

En tal entrevista, Schultz señaló con mucha franqueza que dicho mural era ofensivo para Estados Unidos y para su gobierno porque en él había un casco nazi que representaba a la Agencia de Inteligencia Norteamericana (CIA). Borja señala: “Le respondí, con la misma franqueza, que nada podía hacer y, como me pareció que el Señor Schultz insinuaba que el mural debía ser modificado, le dije que no podíamos dejar de respetar la concepción artística del autor ni regresar a la Edad Media para empañetar las obras de arte que chocaban contra nuestro sentido de decencia. ¡Ya me veía, como un fraile medieval subido en la escalera, brocha en mano, enluciendo las figuras (Borja, 2003:214-215).

El Secretario de Estado indicó al finalizar la conversación que, en tales circunstancias, lamentaba no poder estar presente en la ceremonia del 10 de Agosto. El ex Presidente Borja le replicó inteligentemente: “¡Piénselo dos veces, señor Schultz, porque su ausencia hará famoso el mural en el mundo entero!”. El 10 de Agosto, en la sesión solemne del Congreso, Schultz se encontraba sentado en la primera fila, frente a personajes como Mario Soares, Fidel Castro, Raúl Alfonsín, Julio María Sanguinetti, Virgilio Barco, Oscar Arias, Daniel Ortega y Jaime Lusinchi.

En otro episodio, suscitado en julio de 1990, durante la visita del Presidente Borja a Washington, el Presidente George Bush, en conversación a la que asistieron asesores del presidente norteamericano, Bush expresó que las relaciones entre los Estados Unidos y el Ecuador eran muy amistosas, pero que había un lunar, el caso *Emelec*. Borja recuerda que lo interrumpió y le dijo: “Por cierto, Presidente Bush que el señor Scopetta, dueño de ella, no representa el nivel medio de moralidad del pueblo norteamericano.

En 1925, la Municipalidad de Guayaquil firmó con la empresa norteamericana un contrato de concesión por sesenta años para la generación y comercialización de energía eléctrica en la ciudad. El contrato debió terminar en 1985 pero con malas artes le fue renovado y renovado indefinidamente a pesar de lo perjudicial que resultaba para los intereses ecuatorianos. En 1966 la empresa consiguió además que se le garantizara la rentabilidad anual en dólares y que se le permitiera llevar una cuenta en moneda extranjera de las recaudaciones por el cobro de planillas de consumo y retener de ella los valores que, en su concepto, correspondían a su garantizada rentabilidad. ¡El Señor Scopetta era un virrey! ¡Tenía en el bolsillo a presidentes y ministros! Desde 1976 el ente estatal de electricidad –denominado Inecel– comenzó a vender energía eléctrica a *Emelec* a un precio diez veces menor por cada kilo-

vatio-hora que el que ésta cobraba a sus usuarios. Cuando ordené una auditoria de la firma Price Waterhouse, sus funcionarios fueron impedidos físicamente de realizar su trabajo, incluso de ingresar al edificio. Lo cual me obligó, Presidente Bush, a poner en la empresa un interventor insobornable —el ingeniero Federico Cruz- sin cuya firma no podía movilizarse un solo centavo. Así impedí la fuga de alrededor de setenta millones de dólares en los últimos tres años y obligué a la empresa a pagar cumplidamente a Inecel y a Petroecuador por la provisión de energía y combustibles”.

Borja concluye, que “debo reconocer públicamente que aquella fue la única intervención -si intervención puede llamársela- del gobierno norteamericano en mi gestión presidencial. Nunca recibí visita ni llamada alguna de un funcionario de los Estados Unidos para pedirme que hiciera algo o dejara de hacer” (Borja, 2003:291-292).

El tercer episodio se refiere al inesperado retorno a su país del embajador de Estados Unidos en Quito, en diciembre de 1991. El embajador Paul Lambert, amigo personal del Presidente Bush, había sido invitado a dar un discurso en la Cámara Ecuatoriano-Norteamericana de Guayaquil. En el mencionado acto censuró al gobierno que, en su concepto, iba a la zaga de América Latina en materia de cambios orientados a la apertura de la economía y se proclamó partidario de la privatización de las empresas estatales. Borja señala: “Yo estaba esa mañana en una ceremonia castrense en el Colegio Militar cuando me trajeron a la tribuna los papeles con la transcripción de las palabras del embajador en la noche anterior. Inmediatamente ordené convocar una conferencia de prensa en las propias instalaciones militares, y expresé entonces que el embajador no tenía ningún derecho a tomar ingerencia en asuntos internos del país, que rechazaba sus palabras y que, así como yo no había dado instrucciones a mi embajador en Washington para que aconsejara al Presidente Bush la forma de solucionar el enorme déficit fiscal o la abultada deuda externa de su país, así yo no admitía los impertinentes consejos del embajador norteamericano. Cinco días después el señor Lambert estaba en mi oficina para despedirse y retornar a su país. En la breve conversación que mantuvimos el reconoció muy caballerosamente su falta, que, dijo, era atribuible a su inexperiencia diplomática, ya que no era funcionario de carrera, y no a ningún afán intervencionista (Borja, 2003:293).

Adicionalmente, dentro del proceso investigativo se pudo determinar que el antecesor de Lambert, el embajador Richard Newton Holwill, quien permaneció en el Ecuador entre los años 1988 y 1989 también tuvo serios problemas en la interlocución con el gobierno social-

demócrata, los mismos que se suscitaron a raíz de declaraciones que criticaron la amplia participación de los militares ecuatorianos en la economía ecuatoriana al contar con empresas que compiten con el sector privado inequitativamente. Una vez rota la comunicación con el gobierno, Holwill abandonó el país por instrucciones de su gobierno.

Como vemos en los cuatro episodios, la actuación directa del Presidente Borja logró establecer ante sus interlocutores su propia visión de los asuntos tratados y la del país, lo que significó ganarse el respeto de sus interlocutores. Estas actitudes que no deberían llamar la atención y causan sin embargo, cierta sorpresa, en razón que regularmente, en muchas ocasiones, los presidentes latinoamericanos han manifestado un temor casi reverencial ante sus pares norteamericanos o sus emisarios, solamente asintiendo o manteniendo un silencio cómplice o buscando el respaldo de la Embajada americana ante crisis políticas internas.

En el ámbito multilateral, debemos recordar que con el apoyo del Grupo Latinoamericano, Ecuador fue elegido con una votación de 149 votos miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para el período comprendido entre el 1 de enero de 1991 hasta el 31 de diciembre de 1992. Con anterioridad, el Ecuador ya en agosto de 1990 en referencia a la invasión de Irak a Kuwait, el Ecuador fijó su posición al señalar que "...son normas invariables de su política y acción internacionales el desconocimiento absoluto de las conquistas territoriales obtenidas mediante la fuerza, así como la solución de los conflictos y controversias entre los Estados a través el diálogo y procedimientos pacíficos" (Cordovez, 1990:39 y siguientes).

Ya como miembro no permanente del Consejo, nuestro representante permanente, embajador José Ayala Lasso, manifestó: "El Ecuador ha sido inequívoco en su posición frente a este problema. Consideramos que toda solución debe basarse en el estricto cumplimiento de los principios de la Carta que están incorporados en las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad... Es obvio que la paz permanente en toda la región nos llevará a examinar dentro de otra perspectiva más amplia el respeto y el acatamiento a todas las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad y el establecimiento de los mecanismos para hacerlas efectivas, entre los cuales tendría especial importancia la Conferencia de Paz para el Oriente Medio. La nación árabe tendrá un rol predominante en todo lo tocante a la seguridad de la región una vez concluida la guerra".

Como vemos el Ecuador, relanzó los principios que tradicional y acertadamente había mantenido en relación a las conquistas territoria-

les adquiridas por la fuerza y aportó criterios coherentes que permitieran abordar el problema de la paz en la región con la incuestionable necesidad de que participe la nación árabe, entendido el concepto de nación en su sentido más amplio, como es el de un conjunto de estados que pertenecen a un mismo modo de pensar y de sentir, para que se confronten con los intereses de Israel, incondicionalmente apoyado por Estados Unidos. Probablemente, esta perspectiva lógica nunca fue vista con buenos ojos por el Departamento de Estado, puesto que la propuesta de una conferencia de paz sobre Medio Oriente, en la que participen todos sus actores no se consideraba una opción que proteja los intereses de Israel.

El Ecuador debió abstenerse en la votación de la resolución 687 (1991) de 3 de abril, en la que el Consejo de Seguridad se pronunció sobre los límites territoriales entre Irak y Kuwait. En aquella ocasión el embajador Ayala Lasso explicó la abstención en los siguientes términos: “Para el Ecuador es particularmente significativo que las dos resoluciones en cuya discusión le ha correspondido participar como Miembro del Consejo, las resoluciones 686 y 687, ratifiquen en forma cabal la nulidad de las conquistas territoriales por la fuerza...La victoria no debe servir sino para restablecer el derecho violado, más no para cambiarlo. Si así fuera, la paz tendría un basamento inestable y débil y como la historia nos ha enseñado, en más de una ocasión podría convertirse en semilla de conflictos futuros... Cuando el capítulo VII de la Carta autoriza el uso de todos los medios necesarios para llevar a la práctica las resoluciones del Consejo, no puede conferir a éste más atribuciones que las establecidas en la propia Carta. Un pronunciamiento del Consejo en materia de límites internacionales es sumamente delicado, debe estar inequívocamente enmarcado en el derecho internacional y en la Carta de las Naciones Unidas para no convertirse en una nueva fuente de conflicto..”.

Como vemos, en este caso el Consejo de Seguridad, desde el punto de vista del análisis de lo que señala la Carta se extralimitó en sus atribuciones al pronunciarse sobre los límites internacionales entre Irak y Kuwait, por lo que el Ecuador debió abstenerse en virtud adicionalmente a que en aquella época no se había cerrado la frontera con el Perú. Los intereses en juego, en especial de los Estados Unidos hicieron que dicho país realizará recurrentes gestiones ante la Representación Permanente del Ecuador, con el fin de que nuestro país votara favorablemente la resolución mencionada. Funcionarios de la delegación del Ecuador comentaron sobre las continuas citas solicitadas al representante del Ecuador, embajador José Ayala Lasso por parte del representante



estadounidense con el fin de que Ecuador cambie su parecer, sin embargo no cedimos ante las presiones.

Es necesario, hacer una referencia al hecho, de que si bien Estados Unidos es garante del Protocolo de Río de Janeiro, instrumento que señaló los límites entre Ecuador y Perú en 1942, este hecho no constituyó un elemento de presión efectiva en su relación con el Ecuador, en virtud de que en relación al problema territorial con el Perú, el gobierno de Borja adoptó una actitud más proactiva fuera de dicho instrumento, -que hasta ese entonces no había sido reconocido oficialmente por el Ecuador-, para entablar un diálogo con Perú, el cual de alguna manera fue impulsado en parte a raíz de la posibilidad de un enfrentamiento militar en la zona de Cusumaza Yaupi, en agosto de 1991. El acercamiento bilateral fue complementado por el Presidente Borja a plantear el 30 de septiembre de 1991, en la Asamblea de Naciones Unidas, el arbitraje papal como medio para solucionar el largo diferendo limítrofe (Borja, 2003:228 y siguientes).

## LA AGENDA DE ESTADOS UNIDOS

El 20 de enero de 1989 asumió la Presidencia de Estados Unidos, George Bush del Partido Republicano, quien en su programa de gobierno planteó la necesidad de redimensionar las relaciones con América Latina, con acciones concretas como: el incremento del comercio; la lucha contra el narcotráfico; y, el apoyo del gobierno estadounidense para aliviar el peso de la deuda externa latinoamericana.

A raíz de la inminente terminación de la guerra fría, con la caída del muro de Berlín el 10 de noviembre de 1989 y la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en 1991, la política exterior norteamericana se encontró frente a tres retos importantes: terminar la guerra fría pacíficamente con la URSS; reconstruir sus relaciones frente a un mundo fragmentado por los nacionalismos que permanecieron ocultos durante la guerra fría; y, tratar de reestablecer un nuevo orden internacional sobre la base de nuevas alianzas.

Adicionalmente, la crisis de la deuda externa latinoamericana de los años ochenta dio lugar a una ruptura de la cadena de pagos hacia el exterior e hizo que las importaciones de la región provenientes de Estados Unidos disminuyan significativamente, lo que de hecho provocó preocupación por parte de la Casa Blanca.

Por otro lado, las dictaduras latinoamericanas ya habían sido sustituidas, con la venia de Washington por presidentes electos en elecciones libres, por lo que el apoyo a la Democracia Occidental y a la Liber-

tad, -valores que Washington propugna-, daban un sustento ideológico importante a la necesidad de regenerar o relanzar a las relaciones con América Latina.

Es en este marco, que el discurso -al asumir el mandato del Presidente Bush- sobre la necesidad de redimensionar sus relaciones con América Latina cobra mayor fuerza e importancia dentro de la política exterior norteamericana, cuando a raíz de una nueva evaluación sobre la política económica hacia América Latina por parte del Secretario del Tesoro, Nicolás Brady, el Presidente Bush propone el 27 de junio de 1990 la iniciativa para las Américas (Enterprise for the Americas) basada en el redimensionamiento sobre los enfoques en relación con el comercio, inversión y deuda, acompañada de un fortalecimiento sobre las políticas de protección al ambiente en el hemisferio.

Para la administración Bush existe un tránsito del bilateralismo, sostenido durante la época de las dictaduras latinoamericanas, -en donde las relaciones y las prácticas de política se daban casi siempre, caso por caso-, hacia el multilateralismo parcial aplicado a las relaciones bilaterales justificándose esta relación por que se trata con Estados democráticos a los que hay que aplicar el mismo tratamiento de política exterior en donde se reflejen necesariamente los intereses estadounidenses.

## **LOS PUNTOS GRAVITANTES DE LA AGENDA ECUADOR-ESTADOS UNIDOS 1988-1992**

### **La iniciativa para las Américas**

Ya hemos indicado, la iniciativa para las Américas fue propuesta por el Presidente Bush el 27 de Junio de 1990, como una respuesta de carácter multilateral que tenía con el fin de relanzar las relaciones *bilaterales* Estados Unidos-América Latina, por supuesto el Ecuador estaba incluida en la misma, por lo que la iniciativa pasó a ser el eje de las relaciones bilaterales durante el gobierno del Presidente Borja.

La propuesta inicial de Bush señala que los tres pilares principales de la misma están dados por las iniciativas en relación a comercio, inversión y desarrollo, acompañados de la protección del medio ambiente en el hemisferio.

Sobre el comercio, ésta indica que el objetivo a largo plazo es el establecimiento de un acuerdo de Libre Comercio con América Latina y el Caribe y particularmente con grupos de países que se encuentran asociados con propósitos de liberalización. Sin embargo, se reconoce que para esto es necesario que se podría allanar el camino mediante

Acuerdos Bilaterales Marco, así como el apoyo a los intereses latinoamericanos en el marco de la ronda Uruguay.

En referencia a la iniciativa para la inversión, Bush señala que su objetivo es abrir el potencial que tiene la región para la inversión doméstica y extranjera para fomentar los flujos de capital, reducir el peso de la deuda y mejorar el medio ambiente. Entre los medios están el implementar un nuevo programa de préstamos con el Banco Interamericano de Desarrollo posiblemente en conjunto con el Banco Mundial el cual estará dirigido a nuevas inversiones. En segundo lugar, como un esfuerzo paralelo se buscará establecer un fondo de inversión multilateral que sería administrado por el BID, que impulse las reformas que faciliten las inversiones en la región. Dicho fondo podría proveer anualmente 300 millones de dólares en respuesta a las reformas de inversión, el fondo también dará soporte para privatizar las industrias de propiedad de los gobiernos y para financiar programas de entrenamiento, educación y salud para desarrollar el capital humano.

La iniciativa de la deuda está encaminada a dar soporte a la deuda y lograr su reducción proveyendo mayores incentivos para las reformas que incentiven la inversión para lograr el crecimiento. La administración propondrá una legislación que permita una sustancial reducción y reestructuración de la deuda concesional existente con el gobierno de los Estados Unidos para los países que tengan serios problemas para servir la deuda. Cada país será evaluado independientemente dando especial importancia los que lleven adelante fuertes reformas económicas en consonancia con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, continúen con reformas en relación a las inversiones con el BID u otras instituciones multilaterales y completen una reducción de la deuda con los bancos comerciales.

Para destacar el compromiso con el manejo del ambiente, los pagos de intereses en la reestructuración de préstamos concesionales serían aceptados en moneda local y puestos en depósito para llevar adelante proyectos previamente acordados con los gobiernos participantes.

Como podemos ver los tres pilares de la propuesta inicial, acompañados por la *preocupación ambiental*, trataban de dar un nuevo enfoque a las relaciones con América Latina, siempre condicionando los nuevos *salvavidas* a la ejecución de las políticas del Fondo Monetario y a la renegociación de la deuda con la banca comercial, cuestión que el fondo no cambiaba en mucho el futuro del panorama económico y social para la región.

El Presidente Borja fue el primer presidente latinoamericano en visitar Washington, luego del lanzamiento de la iniciativa para las Amé-

ricas, el 23 de julio de 1990 durante la conferencia de prensa ofrecida en la Casa Blanca al culminar la visita a Estados Unidos, señaló: “Elogiamos la iniciativa para las Américas que ha formulado el Presidente Bush, a base de lo que él ha definido como tres pilares: el fomento del comercio, la promoción de las inversiones y la reducción de la deuda externa de nuestros países. Compartimos las palabras del Presidente Bush, en el sentido de que la prosperidad depende del comercio, más que la ayuda externa; ello significa lo que siempre hemos pensado en América Latina: que el progreso de nuestros países y la prosperidad de nuestros pueblos son fruto del trabajo, la creatividad y el esfuerzo que nosotros seamos capaces de desarrollar.

El fomento de las inversiones en América Latina, y particularmente del tratado en el marco de la gran amistad y de gran cordialidad que nos vincula con el Presidente Bush. Las bajas tasas de ahorro e inversión son una característica de todos los países en vías de desarrollo, aparte de la transferencia de capitales hacia el exterior. Creo que la iniciativa que ha propuesto el Presidente Bush va a contribuir muy positivamente a que esto termine y a que podamos tener mejores posibilidades de inversión para abrir la factibilidad de el progreso económico y social de nuestros países en la América Latina”.

Más adelante en relación a la deuda Borja puntualizó: “El Presidente Bush, el señor Baker y el señor Brady han tenido la valentía y el acierto de reconocer que la deuda externa de América Latina no solamente es un problema financiero, sino también un problema político, porque de él depende el nivel de vida de nuestros pueblos y la propia supervivencia del sistema democrático. La deuda tiene el riesgo de colocar a los regímenes democráticos de América Latina en un nivel de incompetencia para resolver los problemas del desarrollo económico y social y, por eso, hay que resolver el conflicto de la deuda en la seguridad de que estamos solucionando un problema político que puede tener enormes consecuencias para la vida latinoamericana”<sup>1</sup>.

En el caso de la deuda externa ecuatoriana, Borja señaló en su visita el Banco Interamericano de Desarrollo, que según el estimado del Departamento de Estado el total de la deuda ecuatoriana en dólares americanos se estimaba a la época, en 11400 millones, de los cuales Ecuador debía 437 millones al gobierno de Estados Unidos, por lo que podemos afirmar que durante su visita a Washington, el Presidente Borja en distintos foros relevó los principales aspectos de la iniciativa para las Américas, uno de ellos sin duda la deuda externa latinoamericana, para la cual solicitó un tratamiento político.

Si bien Borja alabó la Iniciativa para las Américas, en virtud de que abría un marco en el cual Latinoamérica podría negociar temas vitales para su futuro crecimiento, si comparamos la propuesta inicial de Bush y las palabras de Borja, la señal dada por Borja, fue que esta propuesta era insuficiente para la compleja problemática latinoamericana.

Como hemos visto, en sí la iniciativa no revolucionaba las relaciones interamericanas pero sí daba un espacio de negociación abierto bajo la presión de la realidad internacional que obligó a Estados Unidos a negociar nuevas alianzas o a tratar de formar con Latinoamérica un bloque comercial con respaldo político más coherente, frente a la entonces Unión Europea, al desmembramiento de la URSS, al Sudeste Asiático (NICS) y a la creciente apertura de China hacia la inversión externa de diverso origen.

A pesar de que la propuesta no significaba una apertura total de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe, ésta debió ser difundida y defendida tanto por el Presidente Bush, como con sus asesores, puesto que era necesario enviar parte de la propuesta al Congreso, en especial la relativa a la deuda, hecho que se verificó el 26 de febrero de 1991.

### **La lucha contra el narcotráfico**

A partir de 1982 la administración Reagan empieza a dar un nuevo enfoque al problema de las drogas, ya no como un simple problema de salud pública sino como un problema que afectaba a la seguridad nacional de Estados Unidos. En este sentido, Reagan no hizo sino dar mayor impulso lo que ya había señalado Nixon en 1971 (Bonilla, 1993:22; Amatangelo, 2001). Es a partir de ese momento, en que a lo largo de las distintas administraciones se inicia una política más agresiva de combate contra el narcotráfico, orientada a destruir los cultivos ilegales, los laboratorios de procesamiento y evitar el transporte de la droga hacia los Estados Unidos. Amatangelo destaca que en esta lucha se involucró directamente a personal militar de Estados Unidos en actividades de capacitación, equipamiento y transporte de personal antinarcóticos extranjero desde inicios de los años 80, dando también prioridad a la cooperación a la policía y a los militares especialmente en Perú, Bolivia, Colombia y finalmente Ecuador.

El Ecuador mantuvo tradicionalmente que no era un país en donde se cultivaba o se procesaba la droga, así como que los niveles de consumo de estupefacientes no eran considerables. Al respecto Bonilla señala que los cultivos de hoja de coca “fueron erradicados durante el

siglo XVI en la Real Audiencia de Quito, por razones de tipo estructural que tiene que ver con la organización de la producción en la colonia” (Bonilla, 1993:69). Esta realidad se vio reflejada en la ausencia del Ecuador de la Declaración de Cartagena, el 15 de febrero de 1990, la cual fue firmada por los Presidentes Virgilio Barco, de Colombia; Jaime Paz Zamora, de Bolivia; Alberto Fujimori, de Perú; y el Presidente George Bush, de Estados Unidos.

El Presidente Bush al evaluar la reunión de Cartagena de Indias señala: “Ese encuentro dio nacimiento a una nueva alianza para fortalecer nuestras democracias atacando el tráfico de drogas y el consumo con mayor resolución que nunca antes. Cartagena fue donde nosotros señalamos y nos comprometimos a cooperar, cuando nosotros reconocemos que las drogas son una plaga internacional causada por los consumidores y proveedores”<sup>2</sup>.

La frase “we recognized that drugs are an international plague caused by both consumer and supplier” (Nosotros reconocemos que las drogas son una plaga internacional causada por los consumidores y proveedores), constituye un cambio importante en la óptica estadounidense para combatir el narcotráfico, puesto que Estados Unidos había tradicionalmente señalado que su disposición a combatir el fenómeno por el lado de la oferta y producción de droga, más no había aceptado su corresponsabilidad en el problema por el lado de la demanda, es decir el consumo.

Sin embargo, fue muy difícil sostener indefinidamente que Ecuador era completamente ajeno a la realidad del narcotráfico, un país situado entre Perú y Colombia, ambos con grandes áreas de cultivo, países en donde además se procesaba la pasta básica para posteriormente ser refinada por los carteles colombianos y enviada principalmente a los Estados Unidos y Europa, no podía estar fuera del ilícito negocio y peor aún de la política antidrogas.

En el diagnóstico para insertarlo en la política antidrogas estadounidense, a Ecuador empezó a evaluárselo como un país de tránsito y de lavado de narcodólares. Es importante señalar que luego de la visita a la Casa Blanca del Presidente Borja el 23 de julio de 1990, Bernard Aronson, en ese entonces Secretario Adjunto para Asuntos Interamericanos dijo a los reporteros que Ecuador había “efectivamente erradicado” la producción de coca, “existe una evidencia creciente de que los carteles colombianos de narcotraficantes están usando esa nación (Ecuador) como un país de tránsito y un sitio para lavar dinero. Como resultado el Presidente Borja ha propuesto modificar las leyes antinarcóticos del Ecuador”<sup>3</sup>.

## CONTENIDO DE LA DECLARACIÓN DE SAN ANTONIO

A raíz de la aceptación por parte del Ecuador de ser parte del problema, el país fue involucrado en la estrategia norteamericana con más agresividad, producto de esta visión fue la participación directa en Febrero de 1992, por parte del Presidente Borja en la Cumbre Antidrogas de San Antonio Texas.

Sin embargo, en el país se dio mayor importancia a la reunión bilateral que el presidente Borja mantuvo con el presidente Fujimori con el fin de auscultar posiciones en relación a la solución del problema territorial todavía pendiente en ese entonces entre ambas naciones. La Declaración de San Antonio constituye prácticamente un programa completo de lo que deben ser la acciones a tomarse en el corto, mediano y largo plazo en relación a la lucha contra en el narcotráfico.

Si bien se reconoce en la declaración el principio de la responsabilidad compartida al indicar que: “Nosotros estamos convencidos que nuestros esfuerzos antidrogas deben ser conducidos sobre las bases del principio de responsabilidad compartida y de forma balanceada. Es esencial confrontar el problema de la droga a través de un acercamiento integrado, destacando la demanda, el cultivo para fines ilícitos, tráfico y la red de distribución ilegal, a la vez que los crímenes relacionados, como el tráfico de armas y precursores químicos y el lavado de dinero”. No es menos cierto que, al señalar las estrategias para el control de drogas y el fortalecimiento de la administración de justicia, éstas parecen encaminadas solo a ejecutarse en los países andinos y no en Estados Unidos.

Entre las estrategias que se señalan en la Declaración se encuentran: el establecimiento de centros de entrenamiento de personal, compartir la información regional acerca de los grupos involucrados en el narcotráfico, control del espacio aéreo, control de pistas de aterrizaje y aeronaves, acciones de control marítimo, reforzamiento de los regímenes de control de químicos, control de puertos y zonas de libre comercio, control de la compañías transportadoras de comercio legítimo, lavado de dinero, fortalecimiento del sistema de administración de justicia, fortalecimiento de la cooperación judicial, impulsar acuerdos que permitan compartir los activos, la propiedad incautada en la lucha contra el narcotráfico y el control de armas.

En la conferencia de prensa posterior a la cumbre de San Antonio, el presidente Borja, reiteró lo que durante años Ecuador había señalado, es decir no ser parte del negocio del narcotráfico, pero recalcó que era necesario cooperar ante un crimen de naturaleza internacional,

creemos necesario citar a Borja: “Yo creo que debe quedar claro que, afortunadamente, Ecuador, repito, que debe quedar claro que Ecuador es una nación subdesarrollada en lo relativo al tráfico de drogas. Nosotros no tenemos cultivos de coca. Nosotros no refinamos cocaína. Las drogas no son parte de nuestras exportaciones tampoco lo son de nuestra economía, pero naturalmente eso no nos excusa de nuestra responsabilidad de acordar esfuerzos con otros países para luchar de forma conjunta contra esta moderna lacra del tráfico y consumo de drogas, cerca de la cual existe un enorme poder económico. Es una plaga que no bordea ninguna frontera y que por lo tanto debe recibir una concertada respuesta bilateral y multilateral para que esa lucha tenga éxito. Yo he hablado con el presidente Bush bilateralmente con el fin de financiar ciertas acciones, ahora que todavía tenemos tiempo de hacerlas, para que mi país no llegue a ser un productor de drogas, hasta el momento básicamente toda la lucha contra la droga ha sido con capital ecuatoriano, pero este financiamiento no es suficiente”<sup>4</sup>.

El compromiso de Texas fue de tal naturaleza que el 7 de agosto de 1992, es decir tres días antes de la culminación del mandato presidencial, el Canciller Diego Cordovez firmó con el Encargado de Negocios de los Estados Unidos un acuerdo que permitiría combatir el lavado de dinero, mediante el monitoreo de transacciones en efectivo de sumas de dinero importantes. Similares convenios se habían ya firmado con Venezuela, Colombia, Panamá y Perú. Es decir, que se consideró que el combate contra el narcotráfico, era una política de estado en el Ecuador, que coincidía también con las políticas del Departamento de Estado y que por lo tanto tendría continuidad en el gobierno electo en el Ecuador.

### **Las preferencias arancelarias andinas-Andean Trade Preferente Act**

El ATPA es un sistema unilateral que permite temporalmente el ingreso libre de aranceles al mercado norteamericano de una variada gama de productos procedentes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, con el fin de constituirse en un impulso para las exportaciones legales y erradicar o desincentivar el cultivo de coca para su transformación en cocaína y su posterior introducción al mercado americano.

En la ceremonia efectuada en la Casa Blanca el 5 de octubre de 1990, el presidente Bush firmó la carta de pedido al Congreso de Estados Unidos para que se apruebe la “Andean Trade Preference Act” (ATPA). En dicho pedido el Presidente señala que las Naciones Andinas están comprometidas en un serio combate contra el tráfico ilegal de nar-



cóticos. Por lo que es de incumbencia de los Estados Unidos, ayudarlos en sus esfuerzos para desarrollar oportunidades de comercio legítimas para su pueblo.

La propuesta implementa el anuncio de Bush de 23 de julio del mismo año de llevar adelante la Iniciativa para las Preferencia Arancelaria Andina, que crearía un programa de preferencias comerciales por un periodo de 10 años, inspirado en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, que fue creada en 1983. Es importante destacar que el anuncio del 23 de julio se efectuó en la conferencia de prensa que ofrecieron los presidentes Bush y Borja como corolario de la visita del presidente Borja a Washington. En su anuncio Bush, señaló los nuevos pasos al alabar a su visitante por los pasos dados en el campo económico y por los esfuerzos que el Ecuador realiza contra las drogas. Por esto, el informe condensado presentado por el Canciller Cordovez señala que uno de los resultados de la visita a Washington fue la inclusión dentro del grupo de países andinos que se beneficiarían del APTA (Cordovez, 1988-1992:63).

En su carta Bush indica que el ATPA es una iniciativa vital y señala los presupuestos sobre reglas de origen para el ingreso libre de impuestos. Los artículos deben ser importados directamente del país beneficiario. Estas importaciones deben consistir en, al menos un 35 % de valor añadido en una o más de las naciones beneficiarias, a los que un 15 % del total del valor de componentes de Estados Unidos puede ser aplicado. Si los componentes extranjeros son utilizados para producir un artículo, el producto final debe ser substancialmente transformado en un artículo de comercio nuevo y diferente. Los productos que no califiquen bajo estos tres requerimientos serán sujetos de arancel.

Los productos que son particularmente sensibles a la importación de la competencia tendrán arancel. Estos productos incluyen textiles; calzado, atún enlatado; petróleo y sus derivados, relojes y sus partes. Maletas de mano, equipaje, guantes de trabajo y ropa de cuero seguirán teniendo aranceles, pero serán sujetos a un programa de reducción arancelaria similar al efectuado con productos de la cuenca del Caribe. El ingreso libre de impuestos de azúcar, y otros dulces y melazas serán consistentes con las cuotas señaladas para esos productos.

Por otro lado, se realizarán evaluaciones periódicas sobre el impacto del Acta en la economía de Estados Unidos, en industrias particularmente competitivas y en la oferta de trabajo en ese país.

El proceso de aprobación del ATPA, a pesar de ser calificado de vital por el presidente Bush no fue rápido, el 25 de julio de 1991, Bernard Aronson, Asistente del Secretario para Asuntos Interamericanos

realizó una presentación del tema ante el Subcomité de Comercio del Congreso, en la misma, Aronson a más de destacar lo ya señalado por Bush al enviar la propuesta al Congreso señala que los Estados Unidos derivarán cuatro beneficios adicionales del ATPA:

- Mediante la creación de nuevas oportunidades de exportación se crearán nuevos incentivos económicos que mantendrán al pueblo y a sus recursos afuera de la economía ilegal y dentro de actividades legales.
- Los programas de ayuda de Estados Unidos tendrán un mayor impacto, una economía legal traerá mayores impuestos para los gobiernos andinos y por lo tanto mayores recursos que pueden ser usados en la lucha contra la droga.
- El ATPA reafirmará el compromiso de Estados Unidos con las naciones andinas con un programa de largo plazo para el desarrollo económico y aumentará el espíritu de cooperación que es esencial en el trabajo antinarcóticos en la región andina.
- En vista de que los países beneficiados aumentarán sus exportaciones, Estados Unidos espera que ellos compren más nuestras exportaciones. El ATPA está modelado sobre la base de la Caribbean Basin Initiative (CBI). Las preferencias arancelarias en ese caso aumentaron las exportaciones hacia los Estados Unidos y al mismo tiempo nosotros aumentamos nuestras exportaciones al Caribe. Cuando el CBI inició en 1983, Estados Unidos tenía un déficit de 3.3 billones de dólares con dicha región, en tres años éste desapareció. En 1990, las exportaciones de Estados Unidos a CBI crecieron en un 72 % (a 9.5 billones) y el déficit se tornó en un superávit de 2 billones.

El principal beneficio para Estados Unidos estará dado en la lucha contra el narcotráfico y el impacto en la economía de Estados Unidos sería mínimo, puesto que las exportaciones andinas no tienen suficiente peso en el comercio de Estados Unidos. Según Aronson, constituyen menos del 1 % de las exportaciones. Su valor aproximado es de 5 billones de dólares, de los cuales 2 billones constituyen petróleo, producto que no gozará del beneficio. El ATPA dará tratamiento libre de impuestos a productos por un valor de 300 millones de dólares que ingresan a los Estados Unidos.

Es importante señalar la abismal diferencia existente en la realidad descrita por Aronson sobre el narcotráfico en Colombia, Perú y Bolivia, con lo que señala en relación al Ecuador, mientras indica que en

1990 el gobierno del Perú destruyó quince mil hectáreas de coca madura, el Ecuador “has eradicated 30 hectares of coca”<sup>5</sup>.

Venezuela estuvo presente en la Cumbre antidrogas de San Antonio, con la intención de que se haga extensivo el APTA a ese país, este objetivo no se ha logrado hasta hoy. Sin embargo, la presencia del Ecuador en el esquema fue justificada por Aronson en su presentación con la siguiente argumentación: “Ecuador virtualmente eliminó su creciente industria cocalera a mediados de los años ochenta y continúa erradicándola. Ecuador ha promulgado una ley antinarcóticos que endurece las sentencias para crímenes por drogas y criminaliza las actividades ilícitas relacionadas con ella, como soborno e intimidación de jueces, así como el envío de dinero para usarlo en la producción de drogas o transportarla, así como el lavado de dinero. Nosotros hemos provisto a Ecuador con asistencia técnica en control de químicos, lavado de dinero e información para ayudarlos a implementar la ley. El año pasado, Ecuador ha erradicado treinta hectáreas de coca e incautado más de una tonelada de cocaína y pasta básica. El mes pasado completamos las negociaciones con el Ecuador sobre un acuerdo sobre lavado de dinero. El gobierno de Borja ha condenado públicamente y destituido a oficiales y jueces sospechosos de corrupción en crímenes relacionados con drogas”.

Para concluir su argumentación, Aronson indica que: “el APTA es claramente parte del interés nacional de Estados Unidos. Éste llenará un importante compromiso con nuestros aliados en la guerra contra las drogas. Construirá nuestros esfuerzos para un desarrollo económico y retirará recursos de los carteles de la cocaína. En el largo plazo, ayudará a la economía norteamericana y a las de las naciones andinas a adquirir una mayor capacidad para comprar exportaciones de Estados Unidos. Por estas razones, al Ejecutivo urge fuertemente a este Comité y al Congreso a ayudar a nuestros aliados claves a proseguir la guerra contra las drogas aprobando el Acta”.

El Acta de Preferencias Arancelarias Andinas fue finalmente aprobada el 4 de diciembre de 1991. Este instrumento fue renovado y ampliado como ATPDEA “Andean Trade Preferente Drug Eradication Act”, en octubre del 2002 y al momento está vigente hasta el 31 de diciembre de 2006.

En el caso del Ecuador, entre 1992 y el 2000, el aumento de las exportaciones generadas al amparo del APTA fue de 131 millones de dólares, que representa el 7.5% del aumento total de las exportaciones en dicho periodo. Se generaron 21.000 nuevos empleos. El sector productivo que más aprovechó esta ventaja fue el exportador de flores

que aportó el 55 % del incremento de la producción y absorbió el 75 % del empleo. También crecieron significativamente en 1999 las exportaciones de atún procesado y envasado en envases flexibles (77 millones), maderas (27 millones), joyería y partes (8 millones), frutas y vegetales (7 millones).

En el año 2002, el total de las exportaciones del Ecuador hacia los Estados Unidos fue de 1974,6 millones de dólares, en el mismo año el Ecuador registró exportaciones por 487,3 millones de dólares de 510 productos beneficiados por el ATPDEA<sup>6</sup>.

## CONCLUSIONES

A lo largo del trabajo, se ha comprobado que Estados Unidos no privilegió la relación con el país, Ecuador no fue considerado un caso especial y por lo tanto no estableció políticas bilaterales únicas hacia él, sino que lo incluyó en una agenda multilateral que lo involucraba con otros países, con los latinoamericanos, en el caso de la Iniciativa para las Américas, y con los andinos, al abordar el tema del narcotráfico y el APTA.

En este sentido podemos afirmar que si bien la agenda venía preparada desde Estados Unidos para toda la región o un grupo de países en distintas temáticas, la política exterior autónoma e independiente que se expresó desde un inicio del gobierno del presidente Borja permitió articular una propuesta de política exterior que logró insertar parcialmente los intereses ecuatorianos en la agenda *impuesta* o determinada por los Estados Unidos. Sin embargo, debemos señalar que Borja y su canciller Cordovez terminaron aceptando la inserción del país dentro del tema de narcotráfico, puesto que de otro modo el Ecuador no hubiera obtenido ventajas comerciales, las cuales se justificaron políticamente en el Congreso estadounidense como una ayuda para combatir el narcotráfico.

La política exterior ecuatoriana interesada en lograr que las exportaciones ecuatorianas mantengan su competitividad en el mercado estadounidense, principal destino de las mismas, logró que su aceptación dentro del esquema de la política antidrogas de la Declaración de San Antonio y en los beneficios del APTA sea percibida como una actitud preventiva frente al flagelo del narcotráfico, con el fin de que el país no se vea involucrado directamente, manteniendo así un clima de negocios adecuado que evite que se perciba al país como violento e inseguro. Podemos concluir que solamente logró su objetivo, aceptando la imposición del narcotráfico en la agenda.

Al parecer existió una estrategia de política exterior real en la diplomacia ecuatoriana manejada por el Canciller Cordovez, en el sentido de proponer implícitamente que el Ecuador era una isla que no era afectada por el fenómeno del narcotráfico, pero con el potencial peligro de desarrollarlo no en la producción pero sí como país de tránsito de droga y lavado de dinero en el sistema financiero o con la compra de activos de las empresas; esta visión estuvo sustentada en el afán de acceder a preferencias arancelarias y esquemas de mayor cooperación, esquemas de cooperación que sin embargo aceptaban la visión de Washington de dar un enfoque militar y policial a la lucha contra el narcotráfico<sup>7</sup>. La alternativa para el Ecuador era completamente perjudicial, implicaba mantenerse al margen de los beneficios que daría el APTA, cuya justificación ideológica y real era la lucha contra el narcotráfico, fenómeno que como ya hemos demostrado era casi inexistente en Ecuador en comparación con otros países andinos.

Por otro lado, es significativo que dos embajadores estadounidenses hayan perdido la posibilidad de ser interlocutores directos del presidente Borja al haberse pronunciado expresamente en asuntos de política interna, la diplomacia ecuatoriana utilizando el lenguaje de los símbolos diplomáticos, les dio a conocer que ya no tenían acceso al Presidente y por tanto el Departamento de Estado no tuvo más remedio que retirarlos. Adicionalmente la firmeza con la que se defendió el mural de Guayasamín en el Congreso del Ecuador demostró a Estados Unidos y le envió señales de que tiempos más soberanos e independientes soplaban en el Ecuador y que por tanto el Gobierno exigiría un trato más igualitario.

Por lo tanto, se puede concluir que la hipótesis no ha sido plenamente comprobada puesto que si bien Estados Unidos logró imponer al gobierno del presidente Borja su agenda de política exterior, la política exterior del presidente Borja mantuvo en buena medida las prioridades inicialmente programadas por su Plan de Gobierno, estableciendo de alguna manera matices en la aplicación de la política estadounidense que lograron un equilibrio razonable entre los intereses de ambos países.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto  
2004 *Breve Historia Económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Amantangelo, Rita  
2001 "Militarization of the U.S Drug Control Program", en *Foreign Policy in Focus*, Volume 6, Número 17, mayo.
- Barreiro, Katalina  
2002 "La Agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos", en Adrián Bonilla. Editor. *Orfeo en el Infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana*. Ecuador: FLACSO.
- Bonilla, Adrián  
1993 *Las sorprendentes virtudes de lo perverso. Ecuador y narcotráfico en los 90*, FLACSO-Sede Ecuador con North-South Center de la Universidad de Miami.
- Borja, Rodrigo  
2003 *Recovecos de la historia*. Quito: Planeta.
- Cordovez, Diego  
*Memorias de Relaciones Exteriores, 1988-1992*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito.
- Cordovez, Diego  
1990 *Informe a la Nación*
- CORPEI  
2003 *Ley de Preferencias Andinas y Erradicación de la Droga (ATPDEA)*, Serie Documentos Técnicos Corpei No 2, Quito.
- Departamento de Estado de Estados Unidos  
Base de Datos, Public Diplomacy Query. En Internet.
- Izquierda Democrática  
Comisión Nacional del Plan de Gobierno, Comisión de Política Exterior, Mimeo, febrero 1988.
- Nef Jorge, Núñez Ximena  
1994 *Las relaciones interamericanas frente al siglo XXI*, FLACSO-Sede Ecuador, Quito.

## NOTAS

- 1 Cordovez Diego, Informe a la Nación 1989-1990: 423-425. A fines de 1990 la deuda externa ecuatoriana ascendía a diez mil doscientos noventa y ocho millones de USD. Ver Acosta Alberto, 2004:354.
- 2 Discurso de inauguración de la Cumbre de San Antonio Texas, 27 de febrero de 1992. En base de datos Public Diplomacy Query del Departamento de Estado de Estados Unidos., consulta julio 2004
- 3 Reporte de la visita del Presidente Borja a la Casa Blanca en Public Diplomatic Query. Sobre el monto real y el impacto que el lavado de dólares tiene en la economía ecuatoriana no existen estudios confiables, sino más bien especulaciones. Bonilla señala que el Miami Herald publicó en septiembre de 1989 que sería alrededor de 400 millones de dólares, sin embargo la banca ecuatoriana indicó que

el monto total de dólares negociados en 1990 no superó los 317 millones de dólares, por lo que al parecer dicha cifra no tiene comprobación empírica.

- 4 Conferencia de Prensa, Cumbre de San Antonio, Texas, 28 de febrero de 1992, Transcripción de Public Diplomacy Query del Departamento de Estado.
- 5 Aronson Bernard, Presentación del ATPA al Subcomité de Comercio del Senado el 25 de julio de 1991, Public Diplomatic Query del Departamento de Estado.
- 6 Ver Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Droga (ATPDEA). Serie Documentos Técnicos CORPEI, No. 2, 2003.
- 7 La naturaleza y extensión del presente trabajo no nos permite analizar a profundidad la cooperación técnica estadounidense durante el período, sin embargo de la lectura de los informes a la nación del Canciller Cordovez, podemos afirmar que esta fue marginal y condicionada a la agenda estadounidense.





# RELACIONES ECUADOR-ESTADOS UNIDOS PERIODOS PRESIDENCIALES DE ABDALÁ BUCARAM Y FABIÁN ALARCÓN

*Denys Toscano Amores*

## **RÉGIMEN DE ABDALÁ BUCARAM AGOSTO 1996-FEBRERO 1997**

El líder populista Abdalá Bucaram Ortiz, abandonó el país en febrero de 1997 con destino a Panamá tras ser destituido del cargo de Presidente Constitucional de la República por el Congreso Nacional, que lo consideró mentalmente incapacitado para gobernar, en medio de una creciente revuelta popular generada por los escándalos de corrupción y a la bochornosa imagen internacional que motivaban sus actos.

Bucaram llegó al poder en una época en que sus predecesores de los partidos políticos de mayor convocatoria a nivel nacional habían agotado su discurso y la gestión desplegada tenía como consecuencias una crónica recesión económica y el desgaste de las mismas ideologías. En medio de la desazón popular, el líder del Partido Roldosista Ecuatoriano presenta otra alternativa para el electorado, que se basaba en un discurso carente de contenido ideológico, de un plan de gobierno y menos de propuestas concretas de políticas de estado, pero lleno de lirismos que incluía condena a los ricos y promesas de reivindicación de los pobres. Con el grito de *un solo toque*, convenció a un electorado que, como se dijo anteriormente, no tenía sino los mismos partidos políticos y los mismos candidatos que ya habían fracasado en su gestión pública, y por tanto, su credibilidad era mínima.

La presencia de Rosalía Arteaga como Vicepresidenta, y luego de algunos Ministros de prestigio dentro de la opinión pública, por ejemplo el Canciller Galo Leoro, dieron cierta coherencia en el manejo de los temas de su competencia. Sin embargo, en las áreas energética, laboral, industria, comercio exterior, vivienda, aduanas, etc., reveló la clara intención de estructurar mecanismos que *faciliten* el enriquecimiento ilícito suyo propio de sus más cercanos colaboradores, todo eso en medio de actitudes y actos que pisotearon la dignidad nacional e hicieron que el escándalo por corrupción y por estilo inapropiado a su alta investidura se conviertan en cotidianos.

Seis meses después de su posesión, el pueblo que lo había elegido se rebeló ante esta situación, que se volvió insostenible cuando decidió aumentar el costo de los servicios básicos tales como el agua, la electricidad, telefonía y el gas. En este escenario, los partidos políticos, la sociedad civil, organizaciones religiosas, prácticamente el país entero rechazaba las arbitrariedades del gobierno, que como nos recuerda Pedro Saad en su libro “La Caída de Bucaram”, pasaban desde abusos de autoridad propios y de sus más cercanos colaboradores, como el Ministro Alfredo Adum; nepotismo en las instituciones públicas a todo nivel: recordemos el rol de su hijo “Jacobito” en la Aduana y el festejo público de su *primer millón de dólares ganado*; la desaparición de los recursos recaudados en base a falsas promesas y extorsiones a personas naturales y jurídicas en la teletón, organizada el 16 de diciembre de 1996 por los damnificados del accidente del avión de Millon Air en Manta; las acusaciones de *recibir* porcentajes en las licitaciones públicas, etc.

Las manifestaciones, huelgas y paros se volvieron cotidianos. “El gobierno del Presidente elegido en mayo de 1996, Abdalá Bucaram, empresario y político de la Costa tan excéntrico como imprevisible, se caracterizó por sus elevadas dosis de ineficiencia, corrupción, arbitrariedad e incumplimiento de las promesas electorales (aplicación de drásticas medidas de corte liberal contra los males de la economía frente al populismo social de la campaña), concitando en muy poco tiempo el repudio de la mayoría de la sociedad<sup>1</sup>.”

El creciente rechazo popular y las declaraciones del embajador estadounidense Leslie Alexander, del 29 de enero de 1997, abrieron el camino para que el Congreso Nacional, y dentro de éste, los principales líderes políticos de todas las tendencias unan sus fuerzas (hecho sui géneris para la política ecuatoriana) para provocar una sucesión presidencial. Esta *cooperación* entre partidos políticos tradicionalmente opuestos de derecha, centro e izquierda, logró sus frutos cuando el 11 de febrero del mismo año, luego de una igualmente sui géneris sesión

del plenario, cesaron a Bucaram, acogíendose a una interpretación del Artículo 100 de la Constitución vigente, declarándolo mentalmente incapaz para ejercer la función ejecutiva.

## **RÉGIMEN DE FABIÁN ALARCÓN. FEBRERO 1997-AGOSTO 1998**

“Abdalá Bucaram hizo el milagro de unir a muchos para que lo echaran del poder”. En efecto, y como se mencionó anteriormente, los líderes de los principales partidos políticos de la época, Osvaldo Hurtado, Jaime Nebot y Rodrigo Borja, coincidieron en la necesidad imperiosa de impulsar “una reforma política que sería la labor de un gobierno constitucional de transición concertado, y que el Congreso se convocara extraordinariamente el cinco de febrero”<sup>2</sup>.

En este marco, el Congreso buscó una figura que no despierte oposición y que sea en efecto una solución transitoria a esta crisis, toda vez que la presencia de Rosalía Arteaga tampoco era aceptable para esos partidos políticos, más aún cuando unos meses antes se había eliminado la sucesión vicepresidencial; o sea, no era solo Bucaram el depuesto, sino todo su gobierno. Y dado que era el Congreso el que “trataba de canalizar el clamor popular”, su Presidente de turno, Fabián Alarcón Rivera, fue la opción.

Alarcón asumió la Presidencia interinamente el 11 de febrero de 1997, y conforme los procedimientos establecidos transitoriamente en la Constitución el 10 de agosto de 1998, la entregó al nuevo Presidente electo en las urnas, el demócrata cristiano Jamil Mahuad. Su mandato debía cumplir tres objetivos fundamentales: el encauzamiento democrático del país reformando sus estructuras políticas y jurídicas, a través de la promulgación de una nueva Constitución, que fundamentalmente prevea situaciones políticas como las vividas hasta ese momento así como se incluyan ciertas reivindicaciones sociales de las minorías y grupos vulnerables; el reordenamiento económico y social buscando la reducción de la pobreza y a nivel externo recomponer el respeto e imagen del país en el exterior, así como seguir con el proceso de paz respecto del ancestral diferendo limítrofe con el Perú, punto que era uno de los objetivos centrales con los que llegó al poder.

El primero de los objetivos cumplió su cometido. La Asamblea Nacional, que luego se declaró Constituyente, reunió a grupos representativos de la sociedad civil organizada. “Con este resultado el país buscaba legitimar el orden institucional existente, dejar atrás la crisis y hacer realidad los cambios políticos que aparentemente ofrecían las

demás preguntas (del referéndum), que también fueron aceptadas” (Salgado, 2004:91).

El manejo económico inició con buenos augurios. Los índices macroeconómicos mejoraron en un principio, la reserva monetaria creció, se redujo el déficit fiscal, etc., hasta que en 1998 la disciplina fiscal se distendió debido a la presencia del Fenómeno del Niño y a un irresponsable manejo populista de las arcas del Estado, desembocaron en una serie de escándalos de corrupción que se constituyeron en legado para la nueva administración, pues nunca tomó una decisión firme sobre los problemas más acuciantes de la realidad económica ecuatoriana de ese entonces, y que siguen siendo los mismos que ahora: inflación, pobreza, escasa inversión social, etc. En ese escenario, entregó el poder como manda la Constitución al demócrata cristiano Jamil Mahuad.

## **POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS**

Las relaciones entre los Estados Unidos y Latinoamérica han sido vistos desde diferentes ópticas por los tratadistas, dependiendo del nivel de cercanía o alejamiento coyuntural de acuerdo a los vaivenes políticos, económicos y sociales continentales. Para Edmund Gaspar, “los Estados Unidos y América Latina son interdependientes en su comercio, en su seguridad y en sus necesidades culturales; pero su actual patrón de relaciones es antiguo e ineficaz y representa un riesgo en la seguridad estadounidense” (Gaspar, 1978:121). Sin embargo, para la gran mayoría de analistas, esta interdependencia es disfrazada y oculta enormes niveles de influencia y vulnerabilidad.

Fernando Yépez Lasso, en su libro *Política Internacional del Ecuador en el siglo XXI*, cita un artículo de Tim Weiner que fuera publicado en *The New York Times* que revela esos niveles de vulnerabilidad y asimetría en las relaciones bilaterales, cuando pregunta “quiénes han sido amigos de las administraciones norteamericanas?, y responde: “Somoza, Pinochet, las brutales dictaduras del Cono Sur, Guatemala y El Salvador, los *contras*, Manuel Antonio Noriega y Vladimiro Montesinos, que en su momento figuraron en el rol de pagos de la CIA, y principalmente, las clases dominantes en los países latinoamericanos, privilegiadas de un orden político, económico y social esencialmente injusto” (Yépez, 2001:394).

En efecto, es menester enfatizar que es el Departamento de Estado de Estados Unidos el que influye decididamente en las relaciones internacionales hemisféricas y mundiales. La agenda internacional, especialmente luego de la caída del Muro de Berlín y el fin de la bipolaridad

dad, se define generalmente conforme lo dictaminan los intereses estadounidenses en el exterior. Los conceptos teóricos del realismo de poder, concebidos originalmente por Tucídides durante la Guerra del Peloponeso, fueron madurados y ampliados en su justificación en *El Príncipe* de Maquiavelo y el *Leviatán* de Thomas Hobbes. Ya en el siglo XX, sin embargo, durante los años 80 y luego en los 90 la Doctrina Reagan aplica todos los preceptos doctrinarios de la filosofía política del realismo, teniendo como esencia la desestabilización de un objetivo determinado. En aquel entonces, el interés estadounidense era romper ideológica, política, militar y económicamente a la Unión Soviética. Una vez superado este escollo, el objetivo central es defender la “seguridad nacional” del terrorismo y narcotráfico, entre otros “males”<sup>3</sup>.

Bill Clinton asume el poder en 1993 y durante su primer período se ve claramente influenciado por la Doctrina Reagan y el legado de Bush, toda vez que tenía que enfrentar y resolver los problemas de la ex-Yugoslavia, Corea del Norte las relaciones con China post-Tiananmen. Sin embargo, en su segundo período (1997-2001) aplica su propia tesis. La Doctrina Clinton, que entre los internacionalistas fue conocida como “Big Mac Diplomacy” (Evans, Newnham, 1998:69), tenía como esencia el ánimo de retener y ampliar la hegemonía global a través de mecanismos económicos y comerciales: abrir los mercados mundiales, reducir o eliminar las barreras arancelarias y abrir las puertas de las empresas y capitales estadounidenses. Es entonces cuando Estados Unidos da un impulso determinante a la operatividad de la Organización Mundial de Comercio. Pese a lo mencionado, los aspectos militares y estratégicos no fueron descuidados, tal es así que logró ampliar la membresía de la OTAN, establecer la Alianza para la Paz y alcanzar acuerdos de cooperación con Rusia. Geopolíticamente, mantuvo el concepto de Churchill de los “Tres Círculos”, representados en Europa, Asia-Pacífico y el Hemisferio Occidental (Evans, Newnham, 1998:70), concepto que fuera implementado también por otros gobiernos demócratas en el mismo Estados Unidos<sup>4</sup>.

Se corrobora lo dicho cuando, en septiembre 2003, durante su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Presidente Clinton esbozó la direccionalidad de su política exterior: “En una nueva era de riesgos y oportunidades, nuestro propósito esencial debe ser la expansión y el fortalecimiento de la comunidad mundial de democracias basadas en el mercado. Durante la guerra fría nosotros buscamos contener una amenaza contra la supervivencia de las instituciones libres. Ahora buscamos alargar el círculo de naciones que vive bajo esas instituciones libres. Nuestro sueño es un día cuando las opinio-

nes y energías de cada persona en el mundo tengan plena capacidad de expresión en un mundo de prósperas democracias que cooperan entre sí y viven en paz” (Yépez, 2001:242).

En este escenario internacional, las relaciones con Ecuador pusieron énfasis en la democracia, libre comercio, desarrollo sostenible y la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico<sup>5</sup>.

## **POLÍTICA EXTERIOR ECUATORIANA**

### **Abdalá Bucaram**

A nivel externo, el gobierno de Bucaram, una vez iniciada la crisis política, no recibió ningún mensaje de apoyo directo a su gestión, y más bien la Organización de Estados Americanos y el mismo Departamento de Estado de Estados Unidos se limitaron a manifestar su preocupación porque la crisis de las instituciones democráticas en el Ecuador se resuelva dentro del orden legal establecido, se defienda el orden democrático, y por ende, se cierre la posibilidad de un golpe de Estado. Tanto se dio esta situación que el Embajador de Estados Unidos en el Ecuador, Leslie Alexander, mediante la lectura de un comunicado, recomendó a los inversionistas estadounidenses no hacer negocios en el Ecuador, al tiempo que enfatizaba que “el Ecuador no puede seguir como va”, y que “alguien tiene que cambiar al presidente. Nos da lo mismo quién lo haga” (Saad,1997:96).

Ésta, al menos en la forma, poco usual intervención del Embajador estadounidense reflejaba el nivel de preocupación y malestar que el Departamento de Estado tenía sobre los escándalos de corrupción y atropellos con los que Bucaram y varios colaboradores hacían su gestión en este gobierno.

Poco es lo que se puede destacar en la gestión externa de Bucaram, dado su corto tiempo de gestión y a su escaso interés hacia los asuntos exteriores. Sin embargo, es menester destacar que el manejo de las negociaciones con el Perú sobre el conflicto territorial mantuvo al Canciller Galo Leoro, hecho que permitió que el tema sea manejado como política de Estado y con la *sindéresis* que el cuerpo diplomático profesional podía imprimir en este trascendental y ancestral asunto, que data desde antes del nacimiento mismo de las dos repúblicas. De todas maneras, el objetivo central en política exterior de gobierno de Bucaram fue la paz con el Perú, objetivo que se sumaba a los tres con los que basaba su discurso: ajuste económico, político y social y vivienda para los pobres.

Hacia la Cancillería, su gestión se aproximó casi exclusivamente a la repartición de la cuota política en el servicio exterior, entendiendo como cuota política el margen de nombramientos diplomáticos que tiene el Presidente en un porcentaje de hasta el 25 % del personal activo, de conformidad con lo que dispone la Ley Orgánica del Servicio Exterior ecuatoriano.

Una vez asumida la Presidencia, Bucaram nombró como Embajador ante la Casa Blanca a Hugo Caicedo, empresario hotelero y su amigo personal, a quien el Departamento de Estado no permitió que presente sus cartas credenciales diplomáticas, hecho insólito que demostraba la desconfianza de Washington a este régimen populista.

Bilateralmente con Estados Unidos, las relaciones mantuvieron su constante de dependencia. La agenda ecuatoriana responde a los designios del Departamento de Estado, que en el marco de su concepción de seguridad nacional, para América Latina prioriza al narcotráfico, terrorismo, democracia, libre comercio y medio ambiente. En este escenario, la agenda ecuatoriana se inserta en esta lógica buscando captar ciertos beneficios políticos y económicos, especialmente cooperación, inversión y apertura de mercados.

Dada la debilidad de la institucionalidad en el Ecuador, especialmente durante el gobierno de Bucaram, la defensa de la democracia se instituyó en el interés principal de su relacionamiento bilateral. Asimismo, reactivamente el Ecuador buscó posicionarse en temas comerciales y económicos, sin poder desligarse de los intereses estadounidenses. En este punto, conviene retomar el criterio de que “En estos años el Ecuador ha cambiado su imagen de estabilidad política en construcción y sitio sin mayor importancia para las actividades del narcotráfico. Ahora se ha convertido en una zona de desestabilización gubernamental y democrática que, por otra parte, se encuentra estratégicamente situada para los intereses de Washington” (Franco, en Barreiro, 2002:255), especialmente en cuanto al narcotráfico e insurgencia colombianas.

### **Fabián Alarcón**

En el mismo marco de relacionamiento bilateral, a nivel externo la imagen del país al menos no sufrió más agravios. En cuanto a las conversaciones de paz con el Perú, se tuvo el acierto de dejar que el Canciller José Ayala Lasso continúe con las negociaciones de manera orgánica y planificada. Así se reactivó el diálogo entre ambos países, auspiciados por los cuatro países garantes del Protocolo de Río de Janeiro.

Es decir, se manejó tan delicado tema como tenía que ser, como política de Estado.

Como ya se dijo, entre las metas del interinazgo de Alarcón se encontraban la “búsqueda de la paz definitiva con Perú y devolver al Ecuador el respeto perdido en el ámbito internacional durante la presidencia de Bucaram Ortiz” (Revista Vistazo, 2004:2).

Alarcón nombra como su Embajador ante la Casa Blanca al empresario guayaquileño Alberto Maspons, quien con el equipo de la Embajada y el apoyo de la Cancillería busca reencausar las relaciones políticas y económicas con Estados Unidos. En este sentido, cumple con los objetivos planteados en este tema por el gobierno interino, tal como el propio Alarcón lo manifestó al momento de posesionarse como Presidente (Vistazo, 2004:2). Políticamente se abrieron nuevamente los canales de comunicación y diálogo, se impulsó el proceso de paz con el Perú y encaminó las relaciones comerciales con el propósito de abrir el mercado estadounidense hacia nuevos productos exportables y algunos tradicionales que no estaban incluidos en las excepciones de la ATPA.

## **DESARROLLO DE LAS RELACIONES BILATERALES**

### **Conflicto territorial con el Perú**

Abdalá Bucaram.- En cuanto a su anhelo de paz con el Perú, Bucaram confió en el carisma de su facilidad para hacer amigos, uno de ellos el Presidente argentino Carlos Menem, a su vez uno de los garantes del Protocolo de Río de Janeiro. Aprovechó de los viajes a la Décima Cumbre del Grupo de Río en Cochabamba, Bolivia, a la que asistieron 13 presidentes en agosto de 1996, y a Lima en enero de 1997 para establecer lazos de amistad con el presidente peruano Alberto Fujimori. En estas ocasiones “habló del perdón como presupuesto cristiano para la paz, declaración que fue duramente criticado por la opinión pública ecuatoriana”<sup>6</sup>. En efecto, durante su discurso ante el Congreso peruano, Bucaram se apartó del texto pre-elaborado en la Cancillería y proclamó que Ecuador y Perú “deberíamos pedirnos perdón”. Al respecto, Pedro Saad sostiene que “la actitud entreguista y traidora del presidente Bucaram en lo tocante a nuestro problema territorial y en nuestras relaciones con Perú fue un elemento esencial para despertar la iracundia del pueblo y decidirlo a salir a las calles para cambiar el régimen”(Saad, 1997).

Estados Unidos otorgó especial importancia a este tema dado que, como ya se mencionó, la Doctrina Clinton pretendía consolidar la



democracia y el acceso al mercado latinoamericano. “En la solución del conflicto limítrofe con el Perú, tema primordial de la antigua agenda ecuatoriana, podría afirmarse que la intervención de los Estados Unidos fue decisiva tanto por su activa participación como garante como porque fue defensor del interés que este tema tenía para la seguridad hemisférica”(Bonilla en Barreiro, 2002:255).

Desde que el Ecuador y Perú firmaron la Declaración de Paz de Itamaraty el 17 de febrero de 1995, los Estados Unidos, conjuntamente con los otros países garantes, Argentina, Brasil y Chile apoyaron el proceso de distensión y estructuración de mediadas de confianza a fin de alcanzar un acuerdo y solución definitiva al conflicto territorial entre ambos países. Así, con la anuencia de Ecuador y Perú<sup>7</sup>, los países garantes auspiciaron la creación de la Misión de Observadores Militares para Ecuador y Perú, MOMEPE. Prácticamente durante todo el mandato de la MOMEPE, el apoyo logístico fue facilitado por Estados Unidos en el cuartel militar ubicado en el pueblo fronterizo de Patuca.

A nivel diplomático, con el auspicio de los países garantes, durante 1996 se realizaron dos reuniones clave, una en Santiago de Chile y otra en Buenos Aires. En estos encuentros, se acordaron los procedimientos de la negociación, que resumidamente consistían en que Ecuador y Perú presentaban las listas de las diferencias que los dos países consideraban pendientes de resolución (*impasses* subsistentes), hecho que se efectuó en sendas reuniones en Quito y Lima; se creaban cuatro comisiones (libre navegación, integración fronteriza y comercio, fijación de la frontera terrestre y fomento de las medidas de confianza); y se llevaba a un acuerdo definitivo, sea por aquiescencia de los dos países o por los dictámenes vinculantes que estaban facultados emitir los garantes, en caso de no existir coincidencias.

El Informe a la Nación 1998-1999 del Ministerio de Relaciones Exteriores (página 4) sintetiza cabalmente lo sucedido en este período: “De otro lado, sobre la base del Acuerdo de Santiago de 29 de octubre de ese año 1996, se definieron los procedimientos para el tratamiento de las cuestiones identificadas en los *impasses*. Con este marco, el 16 de abril de 1997, en Brasilia, se dio inicio a las rondas de negociación en las que durante siete etapas, las delegaciones ecuatoriana y peruana expusieron y analizaron el diferendo”.

Fabián Alarcón.- Una vez establecidos los procedimientos conforme a los resultados de las reuniones de Santiago y Buenos Aires, y luego entregados las listas de las diferencias por parte del Ecuador y Perú, el 19 de enero de 1998 se establece un “cronograma por el cual se definió los términos en que se desarrollarían los trabajos relativos a las

cuatro vías previstas para la solución de los *impasses*<sup>8</sup>, que constituían las cuatro comisiones antes señaladas: Comercio y Navegación, Integración Fronteriza, Fijación en el Terreno de la Frontera Terrestre Común y Medidas de Confianza y Seguridad. Cada comisión tenía una sede: Buenos Aires, Washington, Brasilia y Santiago, respectivamente. Igualmente se creó el Grupo de Trabajo Binacional, encargado de evaluar y facilitar el avance de las negociaciones.

Durante este proceso, se sostienen varias reuniones bilaterales con el Perú así como con los países garantes. En efecto, el 21 de septiembre de 1997, con ocasión del 52 Período de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, el Presidente Alarcón se entrevistó en Nueva York con el Presidente Clinton, con el propósito de “intercambiar impresiones sobre el desarrollo de las negociaciones de paz que se realizaban en ese mismo momento en Brasilia”<sup>9</sup>. Dado que el Perú, en esa instancia, había tratado de impugnar la pertinencia del tratamiento del acceso soberano al río Amazonas, el Canciller ecuatoriano José Ayala Lasso conversó con los representantes de los países garantes, y especialmente con el Embajador Luigi Einaudi, quien ante el pedido de su contraparte ecuatoriana manifestó su preocupación e invitó a una reunión de todas las partes involucradas en Nueva York que tuvo como efecto el reinicio de las conversaciones en Brasilia, y por ende, del proceso de negociaciones.

Asimismo, en enero de 1998, el Canciller ecuatoriano visitó Washington para “agradecer personalmente a sus mandatarios por la activa contribución y participación en el desarrollo del proceso de paz y reiterarles la voluntad política del Gobierno ecuatoriano de llegar a una solución digna, global y definitiva de la controversia territorial con el Perú”<sup>10</sup>.

En cuanto a la Comisión II, “encargada de elaborar un proyecto de Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, definió importantes aspectos relacionados con la integración fronteriza y binacional y diseñó un amplio programa de desarrollo conjunto que contempla una inversión estimada de 3000 millones de dólares. Asimismo convino una apertura comercial para desgravar todos los productos de intercambio hasta el 2002”<sup>11</sup>.

Esta Comisión, que era coordinada por los Estados Unidos a través de su enviado especial Luigi Einaudi, refleja claramente la direccionalidad de la política estadounidense en sus relaciones hemisféricas: consolidación de la democracia, solución de los conflictos que coadyuvan al establecimiento de relaciones comerciales basadas en el libre comercio. Lastimosamente, el ofrecimiento estadounidense de inversiones

que alcanzaban los tres mil millones de dólares no ha tenido concreción objetiva sino en un pequeño porcentaje.

## **DEMOCRACIA**

### **Abdalá Bucaram**

En el marco de la vigencia de la llamada “Doctrina Clinton”, cuando deviene la crisis política y social en el gobierno de Bucaram, el Departamento de Estado optó por procurar la preservación del sistema democrático. Esta era una de las opciones que tenía, pues tenía dos alternativas más: “aplicar el Acta 1080 de la OEA, que condena y llama a la participación de la comunidad interamericana en caso de violación del orden constitucional, caso Haití; o, establecer sanciones unilaterales como medio de presión para lograr la restauración inmediata de la legalidad gubernamental: caso del autogolpe del presidente Fujimori en Perú” (Barreiro, 2002: 263).

Era evidente el malestar que se manifestaba de parte de los Estados Unidos, que se reflejaba en el rechazo a la designación de Hugo Caicedo como Embajador ante la Casa Blanca. Las razones se centraban básicamente a los abusos de autoridad que se hacían evidentes con frecuencia creciente, así como a los altos grados de corrupción arriba explicados, que iban hasta a exigir coimas y porcentajes a los “inversio-nistas, exportadores y comerciantes estadounidenses como lo demostraron las declaraciones del Embajador Peter Romero, quien calificó al gobierno como culpable de extorsión y de promover el contrabando” (Barreiro, 2002:263). A estos comentarios se sumaron los vertidos por el entonces Embajador Leslie Alexander, que fueran arriba puntualizados.

Pese a esta situación, los Estados Unidos mantuvieron sus lazos de cooperación en el robustecimiento de la democracia, especialmente enfocados al sistema judicial. Prueba de lo dicho están los acuerdos de cooperación técnica y financiera no reembolsable suscritos durante este período y que constan más adelante en el acápite referido a la cooperación.

### **Fabián Alarcón**

Tras la crisis que supuso la caída de Bucaram, el Ecuador se encontró en una profunda debilidad institucional. El sistema democrático estaba en riesgo debido a la política, pero también a los niveles de corrupción, hasta el punto que se hizo estructural y a todo nivel.

Sobre el particular, la reseña de Vistazo nos recuerda que la opinión pública criticó los nombramientos del Secretario de la Administración Pública que reemplazó a Arturo Gangotena, el de Procurador del Estado, enjuiciado y condenado, más tarde, por el Congreso de 2000, y del representante del presidente en el Directorio de Petroecuador. El caso más sonado de corrupción fue el de los gastos reservados del Ministro de Gobierno César Verduga. Las actas de los gastos reservados no contenían el detalle de los egresos. Bajo la cubierta de “promoción y defensa de la imagen del país en el exterior”, Verduga había contratado a encuestadoras (26 millones de sucres) para sondear las probabilidades de contender él mismo por la presidencia de la República (Barreiro, 2002:3).

En este marco, el Departamento de Estado estadounidense veía con enorme preocupación los sucesos que de este tipo se sucedían en el Ecuador. Sin embargo, entendía que era menester conservar la institucionalidad democrática ecuatoriana, tema al que le dio preferencia coyuntural. De todas maneras, los intereses centrales mutuos se basaban en la consolidación del Estado de derecho y la apertura comercial. Pese a la deteriorada imagen ante la opinión pública, Alarcón no representó una amenaza para la concepción estadounidense de seguridad hemisférica, pese a que más de una vez el Departamento de Estado ofreció sus buenos oficios a través de su enviado especial, Peter Romero, ex-Embajador estadounidense en Quito. “Durante el interinazgo de Alarcón, se mantuvieron relaciones armónicas con Estados Unidos, a pesar del escándalo de corrupción protagonizado por el Ministro de Gobierno, César Verduga. Estas relaciones se centraron en las negociaciones para la solución del problema limítrofe con el Perú y la recepción, por parte de Ecuador, de cooperación y fondos para la reforma judicial, la reconstrucción de la Costa ecuatoriana, que sufría los efectos del fenómeno del Niño, y otros temas ambientales” (Barreiro, 2002:264).

## RELACIONES COMERCIALES

### Abdalá Bucaram

Las relaciones bilaterales a nivel de comercio se sustentan en dos grandes pilares: uno, que denota la enorme dependencia del comercio exterior ecuatoriano hacia los Estados Unidos; y, las concesiones arancelarias que otorga Estados Unidos a través de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, ATPA, programa instaurado en 1991 por el Departamento de Estado que prioriza el combate al narcotráfico, que consis-

te en liberar unilateralmente los impuestos de importación a productos provenientes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, a cambio de sustituir cultivos y promover el desarrollo económico de los países andinos. Su vigencia inicial fue hasta diciembre del 2001.

Gracias a este acuerdo, así como a las estrechas relaciones continentales, Estados Unidos se consolidó como el principal socio comercial del Ecuador<sup>12</sup>. Sin embargo, la oferta exportable ecuatoriana no se ha diversificado lo suficiente para romper los lazos de dependencia que también esta área mantiene con los Estados Unidos, pues prácticamente se mantuvo en los niveles de productos básicos y escaso valor agregado constantes desde la década de los 80. El anexo estadístico correspondiente grafica claramente lo manifestado, así como refleja la constante favorable para el Ecuador en el saldo de la balanza comercial bilateral.

Por su parte, durante este gobierno, se mantuvieron los niveles de negociación para la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, consecuencia directa de la Iniciativa de las Américas aclamada por el Presidente Bush a fines de los años 80.

En los productos sensibles para el Ecuador, tales como el banana, el Ecuador mantuvo sus lazos de relacionamiento con las transnacionales estadounidenses que comercializan la fruta en otros mercados, especialmente el europeo.

### **Fabián Alarcón**

Siendo el principal socio comercial, los intereses exportadores ecuatorianos en Estados Unidos son enormes. De hecho el nivel de exportaciones hacia el mercado estadounidense se ha mantenido con los años en el 70 % del total de la oferta nacional. Asimismo, es el principal inversionista en el Ecuador (Ver anexo estadístico).

Por estas circunstancias, la volatilidad de los precios y condiciones de los productos principales de exportación sufrieron duros golpes. La balanza comercial sufre una fuerte caída en 1998 debido a la presencia rigurosa del fenómeno del Niño y la caída del precio del petróleo. Sin embargo, en el resto de productos de exportación, se mantienen los niveles de años anteriores con tendencia a incorporar nuevos productos en la oferta exportable: “Si bien la promoción y consolidación del sector externo sigue siendo una meta de medio y largo plazo, las cifras (de los últimos años) revelan que se han logrado avances significativos en temas claves como son: reducción de la dependencia en las exportaciones petroleras; impulso a la exportación de productos no tradicio-

nales; primarios e industrializados; y diversificación de los mercados, particularmente en lo que tiene que ver con la reducción en la dependencia del mercado de los Estados Unidos. Hoy Colombia es el segundo mercado más importante de las exportaciones ecuatorianas” (MICIP-CAF, 1998:22).

Lo manifestado se cerciora en los saldos de la balanza comercial, que en 1997 fue favorable para el Ecuador, pero que en 1998 refleja un saldo en contra, todo esto debido a, como ya se dijo, la caída del precio del petróleo en los mercados internacionales y el golpe a la producción y exportación debido a los efectos del fenómeno del Niño.

Es menester destacar que durante los años 90, especialmente desde la segunda mitad del decenio el Ecuador ha venido multiplicando sustancialmente su oferta exportable y ampliando sus horizontes de mercado. Mucho se debe al impulso de la propia empresa privada ecuatoriana, pero también al apoyo estatal recibido. Ejemplo de lo dicho está que el Presidente Alarcón, con oportunidad de la visita que realizara a Bruselas y Luxemburgo en calidad de presidente de la Comunidad Andina durante 1997-1998, y en el marco de la Cumbre presidencial Comunidad Andina-Unión Europea, aprovechó para visitar bilateralmente algunos países europeos en aras de la promoción de las exportaciones ecuatorianas. Igualmente las visitas hechas a diferentes países americanos e incluso asiáticos, tuvieron esa connotación.

## COOPERACIÓN TÉCNICA

### Abdalá Bucaram

En el marco de la cooperación técnica, durante este período se suscribieron los siguientes instrumentos:

- Acuerdo denominado “Nuevos Horizontes”, mediante notas reversales de 25 de marzo de 1996. Las fuerzas Armadas de los dos países construyeron escuelas y una clínica en la provincia de Manabí.
- Como cooperación financiera reembolsable, Enmienda N° 1 al Convenio de Crédito con el Chase Manhattan Bank suscrito en diciembre de 1996 por un monto de 300 millones de dólares destinados a financiar obras prioritarias para el país.
- En calidad de cooperación no reembolsable, el Proyecto Fortalecimiento del Estado de Derecho y Apoyo Democrático, suscrito el 6 de septiembre de 1996 por un valor de 250.000 dólares, pa-

ra brindar apoyo a la Unidad de Coordinación para la Reforma de la Justicia del Gobierno del Ecuador, Projusticia.

- Enmienda Nº 3 al Plan de Acción Ambiental del Ecuador “Proyecto de Usos Sostenibles para los Recursos Biológicos”, suscrito el 10 de septiembre de 1996, por un valor de 140.000 dólares, con el propósito de incluir nuevos componentes y ampliar otras actividades contempladas en el Plan de Acción.
- Carta de Convenio de Control de Narcóticos y Químicos Ilícitos, Consejo Nacional de Control de Estupefacientes y Psicotrópicas, suscrito el 13 de septiembre de 1996, mediante el cual se busca apoyar al CONSEP en su fortalecimiento institucional en el marco del combate al narcotráfico.
- Carta de Convenio: Erradicación y Prohibición de Drogas, Ministerio de Gobierno, año fiscal 1996, en el marco de la asistencia mutua en la lucha contra el tráfico de drogas.

### **Fabián Alarcón**

Durante el gobierno de Alarcón, las relaciones ecuatoriano-estadounidenses mantienen similares lineamientos, basados especialmente en el apoyo a las actividades destinadas a la lucha contra el narcotráfico, seguridad, apoyo a las instituciones democráticas a más de otras áreas.

El Informe a la Nación 1997 del Ministerio de Relaciones Exteriores (páginas 39, 40-41), detalla los convenios suscritos por ambos países:

- Acuerdo denominado “Despliegue para Entrenamiento 97 en el Exterior”. Las Fuerzas Armadas de los dos países construyeron dos dispensarios médicos en la provincia de Cotopaxi y una escuela en la provincia del Guayas. Las notas reversales fueron firmadas entre la Cancillería y la Embajada de los Estados Unidos el 23 de febrero de 1997.
- Acuerdo denominado “Despliegue de entrenamiento 97 en el Exterior”, mediante notas reversales de 29 de abril de 1997. Las Fuerzas Armadas de los dos países construyeron determinadas obras en San Lorenzo, provincia de Esmeraldas.
- Acuerdo para el establecimiento de una Sección de Información Portuaria y Aérea en materia relacionada con el narcotráfico, fue firmada el 26 de junio de 1997.
- En marzo de 1997 se iniciaron los talleres preliminares del Proyecto Experimental de Cultivo de Algas a 200 millas al Oeste de

las Islas Galápagos, que contempla desarrollar un proyecto piloto para el secuestro de dióxido de carbono en la atmósfera. A través de este proyecto el Ecuador será un punto focal de investigación científica en beneficio de toda la humanidad. La contraparte nacional es el INOCAR. Se ejecuta con la cooperación técnica no reembolsable de la George Washington University y la Nacional Oceanographic and Atmospheric Association, y además, de una contribución del Banco Mundial por \$ 25.000.

- “Proyecto de Apoyo a la Función Judicial”, destinado a mejorar las actividades burocráticas y la eficiencia en los trámites de las causas penales, inclusive por tráfico de drogas y lavado de dinero, hasta su conclusión definitiva a cargo de la Corte Suprema de Justicia, por un monto de \$ 15.000 dólares.
- Carta de Convenio Erradicación y Prohibición de Drogas Ministerio de Gobierno, año fiscal 1997, mediante el cual se busca mejorar la capacidad institucional del Ecuador, especialmente de la Policía Nacional y INTERPOL, para controlar y suprimir la producción, procesamiento, el tráfico, el transporte, la exportación, la importación y el consumo de sustancias ilícitas dentro y a través del Ecuador.

En cuanto a inversión, la proveniente de Estados Unidos se dirigió básicamente a respaldar los pilares de la relación bilateral, así como a los siguientes sectores: agricultura, pesca, silvicultura, industria química, textiles, instituciones financieras y comunicación.

## PROPIEDAD INTELECTUAL

Especial mención merece el tema del régimen de propiedad intelectual. En efecto, una vez aprobado por el Congreso Nacional, el Presidente Alarcón instruye la publicación en el Registro Oficial, que se hace efectiva el 19 de mayo de 1998, la Ley de Propiedad Intelectual, “cuyo objetivo fundamental fue adoptar en normas internas las disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, ADPIC, vigente en Ecuador desde el 31 de julio de 1996” (MICIP-CAF, 1998:41).

En este marco, la Ley de Propiedad Intelectual ecuatoriana se convierte en una de las primeras en adoptarse dentro de América Latina, basada en su estructura en las disposiciones de la OMC y la Decisión 486 de la Comunidad Andina, relativa al Régimen Común sobre Propiedad Industrial de la CAN.



De acuerdo a lo comentado en una entrevista particular por el Dr. Mauricio Sánchez, experto asesor del Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual, IEPI, la emisión de esta ley tuvo dos motivaciones: la primera de orden interno, la necesidad de acoplar la legislación interna sobre el tema a las disposiciones vigentes en el ADPIC y en la Organización Mundial de Comercio, y de esta manera ofrecer la seguridad jurídica necesaria para atraer las inversiones extranjeras; y la segunda, relacionada con la presión que en este tema ejercía los Estados Unidos para que el Ecuador adopte medidas en el camino arriba mencionado.

Efectivamente, la presión estadounidense se hacía evidente a través de los embajadores acreditados ante el gobierno ecuatoriano, a fin de salvaguardar los intereses de las compañías estadounidenses y extranjeras en general que tenían que enfrentarse a negocios ilícitos, tales como la piratería. El Ecuador entendió, entonces, en la necesidad de apuntalar la seguridad jurídica a fin de presentarse como un mercado atractivo y solvente para las inversiones extranjeras.

## COMENTARIOS

Los escándalos de corrupción que contagiaron a prácticamente todas las instituciones públicas durante el mandato del arquitecto Sixto Durán Ballén, la crisis de los partidos políticos tradicionales que no habían renovado sus cuadros y mantenían estructuras patriarcales y hasta caudillistas, así como el desasosiego popular por la endémica crisis económica ecuatoriana durante más de una década ininterrumpida, hicieron que se consoliden escenarios sociales y económicos ideales para el clientelismo político, representado en su máxima expresión en el liderazgo del abogado Abdalá Bucaram Ortiz, quien con un discurso populista y típicamente clientelar llega al poder en 1996, luego de derrotar en segunda vuelta al socialcristiano Jaime Nebot Saadi.

Su gestión al mando del ejecutivo, lejos de encausar al país en una mejora de la administración de la cosa pública, provocó una de las peores crisis políticas desde la segunda mitad del siglo XX. Luego de seis meses en el poder, fue cesado por el Congreso Nacional el 6 de febrero de 1997, aduciendo incapacidad mental para gobernar; situación que genera una confusión aún mayor cuando asume el poder entre el 9 y 10 de febrero de la hasta ese entonces Vicepresidenta, Rosalía Arteaga, y luego el doctor Fabián Alarcón Rivera, del 11 de febrero de 1997 al 10 de agosto de 1998.

Las relaciones bilaterales entre Ecuador y Estados Unidos en estos dos periodos se mantuvieron dentro del denominador común de la

dependencia de la periferia (Ecuador) hacia el centro (Estados Unidos) enmarcadas en la verticalidad de las relaciones hemisféricas. Es necesario destacar la diferente orientación que estos dos países tienen para relacionarse con el mundo: mientras Estados Unidos diseña y ejecuta políticas y estrategias “que conforman una perspectiva neoimperial por la cual Estados Unidos se arroga el papel global de fijar normas, determinar cuáles son las amenazas, usar la fuerza e impartir la justicia”(Ikenberry, 2002), realidades que se acentuaron desde el fin de la Guerra Fría, haciendo que su política de seguridad e intereses económicos sean los ejes de las relaciones internacionales contemporáneas; el Ecuador ha mantenido una orientación dual, por un lado está el criterio de posicionarse con mejores perspectivas en el ámbito internacional mediante su participación en foros políticos mundiales y regionales (Naciones Unidas y la OEA), así como en mecanismos de integración regional y subregional, tales como la Comunidad Andina, y a través de ella, con el Mercosur, la Unión Europea, etc; y por otro, en relacionamiento bilateral, enmarcado en la complementariedad y cooperación Sur-Sur.

El Ecuador, al igual que muchos de los estados latinoamericanos, “han carecido de la suficiente independencia y soberanía par ejercer un grado significativo de gestión en política exterior. Por ende, sus acciones han sido limitadas y reactivas frente a las políticas estadounidenses” (Toscano,1997:4). Es que resulta evidente, al hacer un análisis concreto apropiado, que la aplicación de la teoría del realismo del poder demuestra que el supuesto “diálogo” interamericano es simplemente una construcción retórica, profundizada a raíz de la “Revolución Conservadora Reaganiana”, la misma que se fundamenta en varios supuestos falsos: 1) que las interacciones hemisféricas se dan en una relación de interdependencia compleja y mutualidad de intereses; 2) que realmente existe un diálogo y que es la modalidad primordial de interacción; y 3) que se da un grado significativo de consenso entre los varios interlocutores, tanto del Sur como del Norte” (Carrera, 1992:10).

En este escenario, desde la perspectiva ecuatoriana, las relaciones con Estados Unidos son extremadamente importantes a todo nivel. En cuanto al comercio, por ser nuestro principal socio. A nivel de política exterior, los temas centrales fueron la solución del problema territorial con el Perú, la consolidación del sistema democrático, o al menos la *legitimidad* presidencial, y la relación complementaria en el marco de organismos multilaterales en temas como el terrorismo y el desarrollo sustentable<sup>13</sup>. Estos puntos, más la lucha contra el narcotráfico, son los pilares en que se han sustentado las relaciones bilaterales desde el punto de vista estadounidense<sup>14</sup>.

Esta realidad se corrobora cuando se analiza que, desde los años setenta, los Estados Unidos han mantenido lineamientos marcados sobre su relacionamiento con el Ecuador y del resto de la Comunidad Andina. El narcotráfico el terrorismo han sido los más importantes temas de las relaciones hacia la región, los que han sido utilizados por el Departamento de Estado para establecer pautas y condicionantes para extender su cooperación, pero también su influencia sobre la gestión pública en los países andinos, y particularmente en el Ecuador. Antes de ello, existió cierta independencia en la política externa ecuatoriana en razón de que el país no tenía importancia estratégica en el marco del conflicto Este-Oeste; las dictaduras ecuatorianas *garantizaron* el control político y el orden público de la sociedad ecuatoriana.

Se puede observar la carencia de objetivos nacionales en el ámbito de la política exterior, de mediano y largo plazo, salvo el tratamiento del secular problema territorial con el Perú. Como se ha mencionado, la actitud ecuatoriana es reactiva frente a los intereses de Washington. Al respecto, Catalina Barreiro es del criterio que “la política exterior ecuatoriana se ha caracterizado por la ausencia de una agenda compuesta por temas diferenciados y jerarquizados; a excepción del antiguo problema limítrofe con el Perú”(Barreiro, 2002: 258). Particularmente coincido con su análisis, sin embargo de lo cual creo firmemente que la responsabilidad de ello está no solo en Cancillería, sino en la carencia de institucionalidad a todo nivel. La crisis política desde 1996 hasta el presente, se ha convertido en una camisa de fuerza que impide a las instituciones como la Cancillería que tienen un importante nivel de profesionalismo y estructura concebida para llevar adelante una agenda internacional. Un país carente de consistencia democrática e inmerso en conflictos políticos permanentes, difícilmente tendrá una agenda hacia el exterior, salvo que, como es el caso de Ecuador, sea reactiva e inmedatista.

El comercio exterior ecuatoriano continuó proveyendo materias primas tradicionales y productos sin valor agregado: petróleo, banano, flores, camarón, atún, madera, algo de cacao y café, entre otras, mientras que las importaciones se diversifican en insumos indispensables para nuestra industria y productos elaborados, dándose el caso de que el Ecuador tuvo la necesidad de importar derivados de petróleo con la crisis del precio del crudo durante 1997 y 1998, tal como explican los cuadros estadísticos anexos. Las políticas comerciales de ninguna manera redujeron el nivel de dependencia de la producción exportable hacia el mercado estadounidense ni diversificaron la oferta.

**ANEXOS ESTADÍSTICOS (períodos estudiados)****CUADRO No. 1**

Balanza Comercial Ecuatoriano Estadounidense.  
Ecuador, millones de dólares<sup>15</sup>

Años	1996	1997	1998
Exportaciones, valor FOB	1859	2032.1	1637.2
Importaciones, valor CIF	1222.4	1516.4	1680.4
Saldo de la Balanza Comercial	636	515.7	- 43.2

Fuente: Banco Central del Ecuador, Gerencia Red Comercial Externa.

**CUADRO No. 2**

Exportaciones ecuatorianas hacia el mercado estadounidense,  
porcentaje<sup>16</sup>

Año	Porcentaje
1996	38.1
1997	39.4
1998	39.4

Fuente: idem

**CUADRO No.3**

Exportaciones totales a Estados Unidos, principales por partida,  
relación 1996 (en miles)

Producto	1996		1997		1998	
	FOB-dólar	%total	FOB-dólar FOB	%total	FOB-dólar FOB	%total FOB
Aceites crudos de petróleo	666.293,12	38.84	685.499,18	34.32	334.923.23	21.00
Los demás	329.506,98	19.21	534.153,86	26.74	478.944,66	30.02
Atún tipo "Cavendish Valery"	222.455,04	12.97	292.320.16	14.64	372.190,56	23.33
Café sin descafeinar	65.664,13	3.83	58.049,56	2.91	37.384,27	2.35
Crudo	55.287,91	3.23	29.120,99	1.46	3.919.40	0.25
Rosas	44.597,86	2.60	57.162,02	2.87	72.731.58	4.56
Nafta disolvente	34.563,67	2.02	17.678,28	0.89	17.881.88	1.13

Albacoras o atunes blancos	33.048,05	1.93	32.569,14	1.64	35.411.75	2.22
Fuel	25.380.11	1.48	4.969,13	0.25	7.034,64	0.45
Manteca, grasa y aceite de cacao	17.679.07	1.04	24.198,68	1.22	1.353.40	0.09
Banano cocción	8.636,35	0.51	14.818,37	0.75	9.488.03	0.60

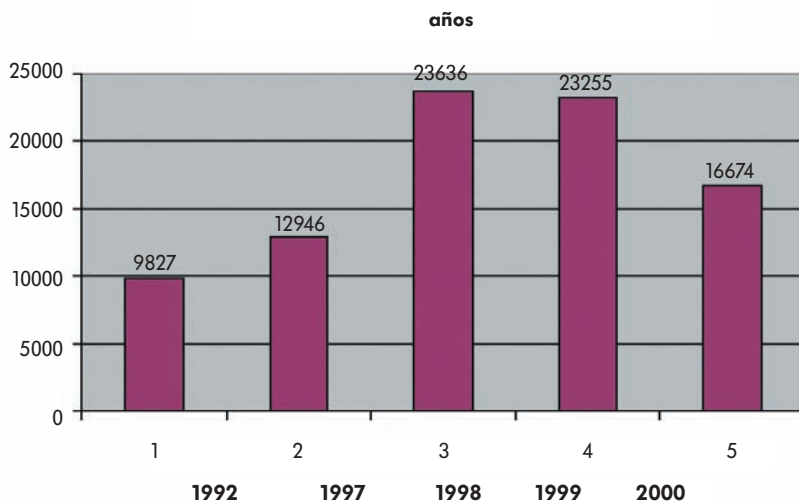
Fuente: Banco Central, Información Estadística. [www.portal.bce.fin.ec](http://www.portal.bce.fin.ec)

#### CUADRO No. 4

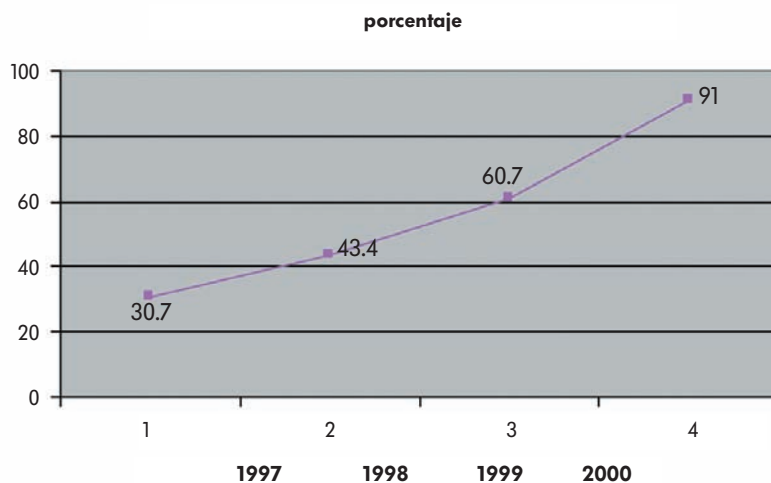
Importaciones totales desde Estados Unidos,  
principales por partida, relación 1996 (en miles)

Producto	1996		1997		1998	
	FOB-dólar	%total FOB	FOB-dólar	%total FOB	FOB-dólar	%total FOB
Banano cocción	8.636,35	0.51	14.818,37	0.75	9.488.03	0.60
Nafta disolvente	—	—	24.997.00	1.70	42.262.14	2.55
Tortas y residuos sólidos de aceite de soya	29.301.29	2.44	36.326.76	2.40	23.708.95	1.39
Radiotelefonía y radiotelegrafía	9.048.98	0.81	59.723.64	4.26	51.145.11	3.27
Algodón sin cardar ni peinar	13.167.71	1.13	23.402.26	1.59	26.025.93	1.58
Diesel N 2	—	—	73.272.92	4.93	44.176.52	2.64
Poliuretano de densidad supe-prior o igual 0.94	11.147.42	0.90	12.288.11	0.79	8.942.82	0.51
De cilindrada superior a 3.000 cm.	5.393.90	0.47	9.537.57	0.66	11.477.53.	0.72
Aceites para lubricantes	8.064.56	0.65	8.595.84	0.53	7.542.50	0.44
Unidades de proceso digitales	3.468.67	0.31	9.689.98	0.69	11.552.35	0.73
Diamantadas	—	—	3.349.01	0.24	54.755.48	3.55
Tractores de carretera para semirremolques	4.826,42	0.41	4.460,52	0.31	9.596,64	0.60

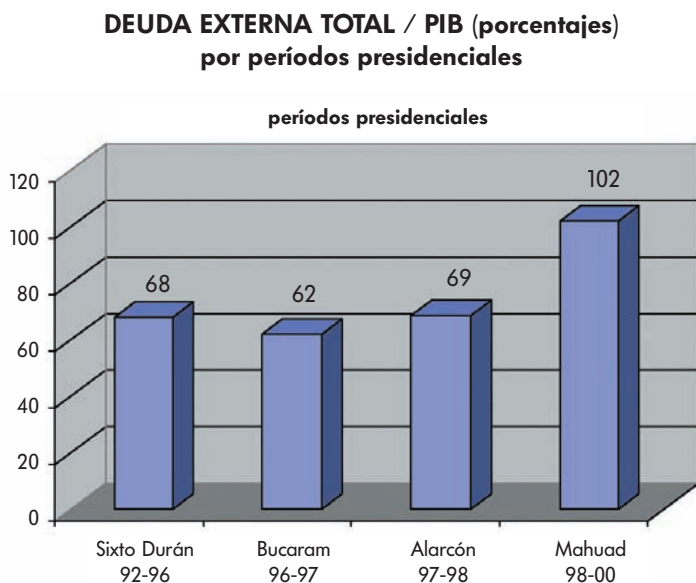
Fuente: Banco Central del Ecuador, Información Estadística. [www.portal.bce.fin.ec](http://www.portal.bce.fin.ec)

**PRODUCTO INTERNO BRUTO (millones de dólares)**

Fuente: Banco Central del Ecuador.- Información Estadística Mensual N 1 829, pg. 106

**INFLACIÓN ANUALIZADA 1997-2000**

Fuente: Banco Central del Ecuador.- Información Estadística Mensual N 1 829, pg. 106



Fuente: Banco Central del Ecuador, Información Estadística. [www.portal.bce.fin.ec](http://www.portal.bce.fin.ec)

## BIBLIOGRAFÍA

- Barreiro, Katalina  
 2002 "La agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos". En: Adrián Bonilla: *Orfeo en el Infierno. Una agenda de política exterior del Ecuador*. Quito, FLACSO- Ecuador. pgs. 231-327.
- Carrera, Raúl  
 1992 *Ecuador and the Diplomacy of Dependence in Hemispheric Relations*. University of Miami. Thesis for degree of Master of Arts.
- Colegio de Economistas de Pichincha  
 2004 *Agenda económica 2004. Indicadores Económicos y Sociales del Ecuador*. Quito, junio.
- Evans, Graham; Newnham, Jeffrey  
 1998 *Dictionary of International Relations*. London: Penguin, 1ed.
- Gaspar, Edmund  
 1978 *La diplomacia y la política norteamericana en América Latina*. México: Editorial Gernika. 1ra edición.

- Ikenberry, G. John  
 2002 "La ambición imperial de Estados Unidos" en: *Foreign Affairs en Español*, otoño-invierno.
- Ministerio de Comercio Exterior-Corporación Andina de Fomento  
 1998 *Datos básicos para negocios en el Ecuador*. Quito, septiembre.
- Ministerio de Relaciones Exteriores  
*Informe a la Nación*. 1996, 1997, 1998-1999. Quito.
- Saad Herrería, Pedro  
 1997 *La caída de Abdalá*. Quito: Editorial El Conejo, 3ed.
- Salgado Pesántes, Hernán  
 2004 *Lecciones de Derecho Constitucional*. Quito: Ediciones Legales 3ed., marzo.
- Toscano Amores, Denys  
 1994 *Narcotráfico en el área andina y política exterior del Ecuador*. Quito. Monografía presentada al Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Toscano Amores, Denys  
 1997 *Relaciones América Latina y Estados Unidos desde la era Reagan*. Quito. Monografía presentada al Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Yépez Lasso, Fernando  
 2001 *Política Internacional del Ecuador en el Siglo XXI*. Quito: Artes Gráficas Señal, 1ed.

## Buscadores en internet

- Department of State  
 2004 "Background Note: Ecuador". Bureau of Western Hemisphere Affairs, august. [www.state.gov](http://www.state.gov).
- Fundación CIDOB  
 2004 "Biografías de Líderes Políticos: Fabián Alarcón Rivera. [www.cidob.org](http://www.cidob.org), mayo.
- Tamayo, Eduardo  
 1998 "Pugna al rojo vivo". América Latina en Movimiento, [www.alainet.org](http://www.alainet.org).
- USAID  
 1998 "Ecuador". The USAID FY. Congressional Presentation.
- US Library of Congress. <http://countrystudies.us/ecuador>
- Vistazo on Line  
 2004 "Presidentes del Ecuador". [www.vistazo.com](http://www.vistazo.com)
- [Wikipedia.org/wiki/Ecuadorian-United-States-relations](http://Wikipedia.org/wiki/Ecuadorian-United-States-relations).

## NOTAS

- 1 Fundación CIDOB, 2004, pg. 1
- 2 Revista Vistazo, 2004, pg. 1
- 3 "The tradition focuses on the nation-state as the principal actor in international relations and its central proposition is that since the purpose of statecraft in



national survival in a hostile environment the acquisition of power is the proper, rational and inevitable goal of foreign policy" (Evans, Newnham, 1998:465).

- 4 This is the essence of the Clinton Doctrine. Its aim is the retention of global hegemony; its objective is to prise open markets, tear down tariff walls and open doors to American enterprise, expertise and money...Clintonianism lies not in the degree of commitment to the liberal peace ideas, but rather in the manner of its supposed implementation....Clinton's identification of US interests with the success of democracy does not necessarily involve a crusade against the "troublemakers" (Evans, Newnham, 1998:69).
- 5 Bruce Bagley, Adrián Bonilla y Raúl Carrera enfatizan en este contexto.
- 6 Revista Vistazo. Gobernantes, Abdalá Bucaram, pg. 3, [www.vistazo.com](http://www.vistazo.com)
- 7 El gobierno anterior de Sixto Durán Ballén aceptó la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro, hecho que abrió la posibilidad de llegar a un arreglo sobre este centenario problema, sin resolver mientras el Ecuador desconoció dicho Tratado.
- 8 Ministerio de Relaciones Exteriores, Informe a la Nación 1998-1999: 2.
- 9 Informe a la Nación 1997-1998: 15.
- 10 Informe a la Nación 1997-1998: 31.
- 11 Informe a la Nación 1997-1998: 3.
- 12 Departamento de Estado. Background Note: Ecuador pg. 6, [www.state.gov](http://www.state.gov)
- 13 "According to the United States Department of State, Ecuador's foreign-policy objectives have included defense of the national territory from external aggression and internal subversion". US Library of Congress, [www.countrystudies.us/ecuador](http://www.countrystudies.us/ecuador).
- 14 "The United States and Ecuador have maintained close ties based on mutual interests in maintaining democratic institutions; combating narcotics trafficking; building trade, investment, and financial ties; cooperating in fostering Ecuador's economic development; and participating in inter-American organizations". Department of State, [www.state.gov](http://www.state.gov), august 2004; y en: [wikipedia.org/Ecuadorian-United\\_States\\_relations](http://wikipedia.org/Ecuadorian-United_States_relations)
- 15 Barreiro, 2002:295.
- 16 Barreiro, 2002:296.



# LOS ESTADOS UNIDOS Y EL CONFLICTO ECUADOR-PERÚ

*Silvia Espíndola Arellano*

## INTRODUCCIÓN

La disputa territorial ecuatoriano-peruana fue una de las más prolongadas en el continente americano (1822-1998). Causó frecuentes tensiones entre los dos países, que ocasionaron inclusive enfrentamientos bélicos con las consecuentes pérdidas humanas y económicas y el riesgo para la estabilidad de la región.

El origen de esta controversia, al igual que en la mayor parte de los demás conflictos territoriales de Hispanoamérica, se remonta al inicio mismo de la vida independiente de los países y aún antes. Cuando el territorio de la Real Audiencia de Quito -que después sería la República del Ecuador- alcanzó su independencia en 1822, pasó a convertirse en el Departamento del Sur de Colombia -más conocida como Gran Colombia- país que había sido creado por Simón Bolívar reuniendo en una sola entidad nacional a los territorios que en la época colonial fueron el Virreinato de Nueva Granada, la Capitanía General de Venezuela y la Real Audiencia de Quito. La Gran Colombia y Perú -país que se había formado con los territorios que antes fueron los del Virreinato de Lima- entraron en conflicto en 1829 principalmente a causa de diferencias territoriales. Una corta guerra concluyó con la victoria de Colombia y la suscripción de acuerdos en materia limítrofe que nunca llegaron a

materializarse, entre otras razones porque, en 1830, se produjo la disolución de la Gran Colombia.

A lo largo de todo el siglo XIX, la disputa territorial entre el Ecuador y el Perú giró fundamentalmente en torno a la existencia y la legitimidad de los acuerdos que se habían suscrito a raíz de la guerra de 1829. Aunque después del fallido intento de arbitraje por parte de España, en 1910, los elementos de la controversia territorial experimentaron variaciones, en el fondo de la argumentación ecuatoriana siempre estuvo la reivindicación de territorios que, según sostenía, le habían sido reconocidos por los acuerdos de 1829 y 1830.

No hay indicios realmente válidos de que la disputa territorial ecuatoriano-peruana haya tenido causas diferentes a las de carácter histórico ni motivaciones distintas a las inherentes a los reclamos de derechos consagrados -real o supuestamente- en documentos coloniales e instrumentos de inicios de la vida republicana.

En los años posteriores a la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro de 1942 y, más concretamente, luego de la llamada *guerra de Paquisha* de 1981, algunos autores -sobre todo en el Ecuador- quisieron encontrar entre los motivos del problema supuestos intereses hidrocarbúricos y mineros detrás de los cuales estarían empresas sobre todo estadounidenses.

Es innegable que, a partir de la década de 1930, cuando se inició el descubrimiento y explotación de yacimientos petroleros en la Amazonía, la posibilidad de contar con esa nueva riqueza pasó a constituir un aspecto importante en los respectivos intereses territoriales. Pero este fue un elemento que vino a agregarse a los que ya antes existían y que habían provocado un exacerbamiento progresivo de la disputa entre el Ecuador y el Perú. No hay indicios concluyentes de ingerencia, directa o indirecta, de empresas petroleras o mineras extranjeras en el desenvolvimiento de la controversia. La tesis de la incorporación de intereses petroleros a la problemática territorial bilateral fue probablemente inspirada, más que por evidencias, por razones de un interés político que pretendía acentuar el papel que ciertos sectores asignan a los Estados Unidos de América en el infortunio territorial ecuatoriano.

Más adelante se hará alusión a aproximaciones que Ecuador y Perú realizaron en los primeros años de la década de 1970. Tales aproximaciones fueron consecuencia de un incidente que entonces se produjo, cuando el Gobierno peruano hizo al consorcio Amerada-Hess, una concesión para exploraciones petroleras que incluía territorios no delimitados. El incidente, que pudo desembocar en una situación grave, fue superado por la vía diplomática y dio lugar a una interesante apertura

que, desafortunadamente, no prosperó por razones de orden político. No fue éste, en realidad, un caso de intervención de intereses hidrocarbúricos en el tema sino, más bien, un hecho en el que una definición de áreas a ser concedidas por el Gobierno peruano alteraba el *statu quo* territorial entre los dos países.

Luego de examinar la historia y la evolución del conflicto, creo que se puede concluir que no hay razones válidas para involucrar en él intereses petroleros, no al menos como elementos de fondo que hubieran motivado la recurrente agudización de la pugna.

El conflicto más grave que se produjo entre los dos países -el del Cenepa, en 1995- dio paso a un proceso de negociación, con la participación de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos de América, países que habían suscrito como Garantes en 1942 el llamado Protocolo de Río de Janeiro, instrumento de delimitación territorial entre el Perú y el Ecuador al cual este último había venido cuestionando por considerarlo nulo, primero, e inejecutable, después.

El proceso de negociación que concluyó con los Acuerdos de Paz, el 26 de octubre de 1998 fue posible gracias, fundamentalmente, a la voluntad política demostrada por los gobiernos del Ecuador y del Perú que, a su vez, pudo apoyarse en el cambio de percepción del problema territorial al interior de cada uno de los dos países y la consecuente necesidad de redefinir sus relaciones bilaterales. Junto a estos elementos, tuvo importancia decisiva la participación activa de los Garantes, quienes más allá del rol que les adjudicaba el Protocolo de Río de Janeiro, intervinieron para detener el conflicto armado, sugirieron mecanismos innovadores, propusieron alternativas, coadyuvaron para evitar el estancamiento de las negociaciones y, finalmente, asumieron el papel de *árbitros* en la última etapa del proceso.

Es necesario resaltar la importante participación que tuvo Estados Unidos, al priorizar este tema dentro de su agenda de política exterior hacia la región. Además de actuar como Garante del Protocolo, para ese país era imperativo mantener la estabilidad del continente, alcanzar la amistad entre dos naciones que son clave en la lucha contra el narcotráfico, evitar la proliferación de armas de alta tecnología y avanzar con su propósito de lograr la democracia y el libre comercio en el hemisferio.

## **ANTECEDENTES DE LA NEGOCIACIÓN ENTRE ECUADOR Y PERÚ**

Como señalé anteriormente, los dos países nacieron a la vida independiente con una disputa territorial. La falta de definición clara de las fronteras de los territorios bajo administración española dio lugar a

muchos problemas territoriales en América Latina y originó dificultades al definir los espacios nacionales de los nuevos Estados, en base a los títulos coloniales.

El conflicto entre Venezuela y Colombia, sobre los derechos en la Península de la Guajira y el Golfo de Maracaibo; el reclamo venezolano de una porción de Guyana; la demanda de Guatemala sobre una parte de Belice; la reivindicación de Nicaragua sobre las Islas Providencia y San Andrés (reclamadas y ocupadas por Colombia); y la propiedad de la Laguna del Desierto, disputada por Argentina y Chile, son varios ejemplos de los conflictos que han existido a lo largo de los últimos años en América Latina. Sin embargo, ninguno de estos puede compararse al largo y explosivo conflicto que dividió a Ecuador y Perú. “Ninguno ha probado ser tan intratable y por tanto tiempo...” (Scott Palmer, 1999:31) por el profundo sentimiento de nacionalismo que estuvo involucrado en el tema.

Caracterizada por inconciliables interpretaciones de títulos coloniales e instrumentos bilaterales, la disputa territorial entre los dos países se agravó por las frustraciones que dejaba el fracaso de los sucesivos ejercicios de negociación que, a lo largo de los años, fue acumulando recelos y desconfianza entre los dos pueblos. Desde la segunda mitad del siglo XIX y en el transcurso del XX, Ecuador y Perú radicaron su diferendo en la reivindicación del descubrimiento del río Amazonas, en la discusión sobre las fronteras coloniales bajo la autoridad de la corona española y en la aplicación del principio del *uti possidetis juris*<sup>1</sup> por parte de las nuevas naciones independientes del siglo XIX para determinar las fronteras nacionales.

En 1942, en el marco de la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, convocada con el propósito de tratar el respaldo del continente y las medidas que se adoptarían tras el ataque japonés a Pearl Harbour y la entrada de Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial, se suscribió el Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro, por parte de Ecuador y Perú, y de los cuatro países garantes de su ejecución: Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos<sup>2</sup>. Este instrumento -que fue firmado luego de una corta guerra que mantuvieron Ecuador y Perú en julio de 1941, de la que resultó vencedor éste último- hizo posible el retiro de las tropas y el cese definitivo de hostilidades. Sin embargo, pese a las aspiraciones de las partes, se obtuvo una paz “sin amistad” (Wood, 1978:50-174). El Protocolo, en el Ecuador, se convirtió en un símbolo de injusticia e incomprensión por parte de los Estados poderosos del hemisferio, respecto a los legítimos reclamos de

un miembro pequeño de la familia americana de estados (Herz, M; Pontes, J, 2002:34-35).

Los objetivos del Protocolo no llegaron a cristalizarse, y muy por el contrario, el diferendo territorial se agudizó aún más. Durante la demarcación de la frontera surgió un desacuerdo entre las partes como consecuencia de la existencia de un accidente geográfico en la zona Zamora-Santiago, el río Cenepa, el mismo que no constaba en el Protocolo. Este hecho determinó que el Ecuador se negara a continuar con la demarcación y, en los años posteriores, estableciera como uno de sus temas fundamentales de política internacional la inejecutabilidad del instrumento de Río de Janeiro y la reivindicación de sus derechos de acceder al río Amazonas.

La evolución de los fenómenos políticos internos; la permanente y sistemática negativa del Perú a discutir sobre la alegada inejecutabilidad del tratado; y los niveles de sensibilidad a los que llegó la frustración del pueblo ecuatoriano en cuanto al tema limítrofe, explican en gran parte la adopción, por parte del Ecuador, de posiciones diferentes y hasta contradictorias con respecto al Protocolo de Río de Janeiro. Partiendo de los planteamientos de revisión, en 1947, y de inejecutabilidad, en la década de 1950; continuando con la nulidad, en 1960, declarada por el Presidente José María Velasco Ibarra; pasando por la *herida abierta*, frase acuñada por el Presidente León Febres Cordero en 1984, y las propuestas sobre arbitraje del Papa y de la Organización de los Estados Americanos planteadas en la década de los años 90, hasta llegar finalmente la aceptación de su vigencia. “Luego de la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro, el Estado ecuatoriano desarrolla una serie de conductas orientadas a cuestionar la frontera resultado de ese instrumento, conductas que se expresan en políticas exteriores contradictorias, eventualmente erráticas” (Bonilla, 1999:20).

A partir de la suscripción del Protocolo, el Ecuador invocó la tesis de la revisión de este instrumento, debido al rechazo y a la inconformidad nacional por la forma y circunstancias en que se lo suscribió. Fue expuesta oficialmente en 1947, por la delegación ecuatoriana, durante la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y Seguridad en el Continente, celebrada en Río de Janeiro, Brasil.

Posteriormente, en 1947, se conoció que el río Cenepa -que se interpone entre dos accidentes geográficos a los que alude el instrumento de Río de Janeiro- tenía una extensión y un curso diferentes a los que hasta entonces se creía y que el *divortium aquarum* que constaba en el texto del Protocolo en realidad no existía en el sector de los ríos Zamora y Santiago. Consecuentemente, el Presidente Galo Plaza

expuso públicamente, el 10 de agosto de 1951, la tesis de la inejecutabilidad del Protocolo de Río de Janeiro fundada en un error de hecho.

La tesis de la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro fue planteada por primera vez en 1960, por el Presidente Velasco Ibarra, en un discurso pronunciado en la ciudad de Riobamba, sin contar, al parecer, con la muy meditada reflexión que demandaba un tema tan delicado y sin un cálculo sobre las incidencias que podía tener tal planteamiento. Efectivamente, la reacción negativa del Perú y de los países garantes no se hizo esperar. Éstos últimos, con una categórica declaración, ratificaron la validez del instrumento de 1942 y exhortaron al Ecuador para que lo cumpliera.

En 1968, el doctor Velasco Ibarra, al asumir por quinta ocasión la Presidencia de la República, pretendió adoptar una política de acercamiento hacia el Perú con la finalidad de solucionar el diferendo territorial a través de una *transacción honrosa*. Al respecto manifestó que era indispensable cambiar el planteamiento de la nulidad y negociar una salida soberana al río Marañón-Amazonas.

El régimen militar que se estableció en el Ecuador en 1972, si bien no definió una postura clara sobre el tema territorial, dio pasos significativos hacia el establecimiento de un clima de distensión con el Perú. En el plano diplomático se realizaron aproximaciones importantes tendientes a facilitar un diálogo más franco y amplio entre los dos países, inclusive sobre el muy sensible problema limítrofe.

El Gobierno militar concluyó sin que prosperaran mayormente las conversaciones bilaterales sobre el tema de fondo y más adelante, ya durante el régimen constitucional del Presidente Jaime Roldós, se produjo el conflicto armado de Paquisha que interrumpió todo intento de acercamiento entre el Ecuador y el Perú. Al asumir en 1981 el poder, luego de la trágica muerte del Presidente Roldós, el doctor Oswaldo Hurtado se inclinó hacia la búsqueda de una solución del conflicto a través de un *consenso*. A este respecto, expresó: "...Consciente de la trascendencia de este problema nacional y de mis responsabilidades en la búsqueda de una solución que nos permita alcanzar una paz duradera y estable, propiciaré un diálogo con todas sus fuerzas políticas y sociales con miras a lograr un consenso nacional"<sup>3</sup>.

No prosperó tampoco esta iniciativa del consenso, fundamentalmente por razones de política interna. Sucedió al doctor Hurtado en la presidencia del Ecuador el ingeniero León Febres Cordero quien, en una declaración formulada poco antes de asumir el mando, planteó sobre el tema fronterizo una política, más que una tesis, a la que se la co-



noció como de la *herida abierta*. Dijo el ingeniero Febres Cordero en Guayaquil:<sup>4</sup> “...En eso no transijo. Sostengo y planteo al país la tesis de la herida abierta frente a la del Presidente Hurtado que es la de ponerle piel a las fronteras. Considero que esta postura del Gobierno lindera con la de la traición a la Patria. Reitero que hay que mantener la herida abierta hasta cuando los mecanismos del Derecho Internacional nos den la razón o hasta cuando nuestro propio desarrollo nos permita reivindicar nuestros derechos”. Esta declaración condicionó la política del Presidente Febres Cordero con respecto al tema con el Perú y determinó, en la práctica, que durante sus cuatro años de gestión no se diera ningún paso importante en la materia.

El Presidente Rodrigo Borja, al asumir la presidencia el 10 de agosto de 1988, expresó su deseo de llevar adelante una política de paz, buena voluntad y cooperación con el Perú. Dentro de este contexto, expresó su deseo de afrontar el problema limítrofe con el Perú mediante los métodos de solución pacífica establecidos por el Derecho Internacional. Durante el 46° Período Ordinario de Sesiones de las Naciones Unidas, el 30 de septiembre de 1991, pronunció un discurso en el que sintetizó su propuesta de solución del problema:

“Con la autoridad moral que me dan estos antecedentes, con la invariable adhesión de mi país a los principios de la Carta de las Naciones Unidas respecto del arreglo pacífico de las controversias internacionales, del repudio a las conquistas territoriales alcanzadas por la fuerza y de que la victoria militar no es fuente de derechos, invito al Perú, desde la más alta y prestigiosa Tribuna que tiene la humanidad, a solucionar pacíficamente nuestra vieja controversia por medio del arbitraje del Papa Juan Pablo II”.

En las posiciones asumidas por el Ecuador en este tema -hasta cierto punto contradictorias, como ya antes señalé- además del rechazo al Protocolo, siempre estuvo impreso el deseo de alcanzar la reivindicación territorial que le permitiría un acceso soberano al río Amazonas. El Perú, por su parte, y en contraste con lo hecho por el Ecuador, mantuvo una postura única sobre el tema, desconociendo la existencia de una controversia y sosteniendo que las diferencias se habían resuelto en 1942. Su posición se respaldaba en el Protocolo de Río de Janeiro y en el laudo de Braz Días de Aguiar-instrumento que solucionó algunos problemas surgidos en el proceso de demarcación- y se limitaba a sostener que nada había que negociar y sólo correspondía terminar la demarcación de la frontera que había sido suspendida.

Durante casi ciento setenta años, desde 1830 hasta 1998, cuando se firmaron los acuerdos de paz definitivos, el tema del conflicto territorial primó en las relaciones bilaterales de los dos países y se convirtió “en un factor grave de división internacional, que envenenó las relaciones bilaterales y ocupó la primera prioridad entre los temas externos de interés para ambos países” (CORDES-OEA, 1996:41).

Las acciones diplomáticas del Ecuador se dirigieron hacia la proclamación de su permanente respeto por el derecho internacional; a proponer soluciones pacíficas que permitieran zanjar la controversia; y a reafirmar, en todos los foros internacionales, regionales y mundiales, los principios tradicionales de su política exterior y los fundamentos del derecho internacional, tales como: la solución pacífica de las controversias, la libre determinación de los pueblos, el desconocimiento de las conquistas territoriales, la negativa al uso de la amenaza o de la fuerza, el imperio del derecho, y la igualdad jurídica de los Estados.

La existencia del problema territorial, sumada a la desconfianza, el resentimiento y el temor de que se produzca un nuevo enfrentamiento armado, constituyó un obstáculo para el desenvolvimiento de las relaciones bilaterales y limitó el intercambio comercial y la cooperación mutua.

Pese a los múltiples intentos por encontrar una solución definitiva al problema, que no solamente afectaba a los dos países sino que, además, incidía en la seguridad de la región, el conflicto se agudizó al punto de provocar graves enfrentamientos bélicos en 1981 y en 1995. Un evidente sentimiento de frustración, resentimiento y derrota se extendió en el pueblo ecuatoriano, al tiempo que se arraigó y creció en él la aspiración de conseguir una salida soberana al Amazonas. A todo esto es necesario agregar el profundo sentimiento de nacionalismo en los dos países, que siempre caracterizó a la discusión del tema territorial.

### **El proceso de negociación de los acuerdos de paz, y la participación de los garantes del Protocolo de Río de Janeiro**

En 1995 se produjo el conflicto bélico más grave de todos los que se habían dado entre Ecuador y Perú: el del Cenepa. Los enfrentamientos -ocurridos en enero y febrero de ese año- “fueron los más intensos de la historia de los dos países, más violentos y más costosos incluso que los de la guerra de 1941”<sup>5</sup>. Tras el inicio de este enfrentamiento y del reconocimiento de la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro por parte del Presidente del Ecuador, arquitecto Sixto Duran Ballén, fueron convocados los Representantes de los Países Garantes –Argentina, Bra-

sil, Chile y los Estados Unidos-, a fin de obtener su apoyo para lograr el cese de hostilidades y la solución al problema territorial.

Los Garantes aceptaron el pedido e instaron a las partes a cesar los enfrentamientos y a retomar el diálogo e invitaron al Ecuador y al Perú a una reunión de alto nivel diplomático, en el marco del Protocolo de Río de Janeiro.

Desde ese momento los garantes iniciaron una gestión muy activa en el proceso que conduciría a la solución del conflicto, gestión que tuvo tres etapas: militar –durante la cual los garantes contribuyeron a frenar la confrontación bélica y a estabilizar la situación militar en la frontera-; procedimental –en la que los garantes asistieron a las partes en las discusiones de nivel ministerial para diseñar el esquema de la negociación y definir los puntos relevantes de desacuerdo-; y la sustantiva –durante la cual los garantes asistieron a las partes en las conversaciones de fondo para resolver la disputa- (Scott, 1999:37).

Luego de varios días de negociación se suscribió la Declaración de Paz de Itamaraty<sup>6</sup>, gracias a la cual se obtuvo el cese del fuego, la separación inmediata y simultánea de las tropas de los dos países, la desmovilización y desmilitarización de la zona, y la presencia de una misión de observadores en la zona del conflicto. La Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (MOMEPE) tuvo un importante papel al brindar la garantía necesaria que se requería en la zona en disputa, para evitar un nuevo conflicto y continuar con el proceso de negociación. Por otra parte, la Declaración disponía el inicio de conversaciones para encontrar una solución a los *impases subsistentes*, denominación que se dio de común acuerdo a los problemas pendientes.

La importancia de la Declaración de Itamaraty radicó en que no sólo estableció un compromiso formal de ambos países de cesar las hostilidades, sino que determinó los procedimientos necesarios para lograr la pacificación de la zona en conflicto, elemento indispensable para iniciar negociaciones con miras a una solución definitiva del diferendo.

A inicios del año 1996, en Lima, se acordaron varios aspectos de procedimiento: Brasilia fue designada la sede de las negociaciones, cada delegación estaría integrada por cinco representantes y las conversaciones serían reservadas.

En Quito, el 22 y 23 de febrero, se acordó que las listas de los *impases subsistentes* -materia sobre la que versarían las negociaciones posteriores- serían reservadas, tendrían carácter definitivo y no podrían ser vetadas por las partes.

En cumplimiento de ese compromiso, el 6 de marzo de 1996 se presentaron las listas de *impases* de cada país. El Ecuador planteó cua-

tro puntos: la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro por la inexistencia del divisor de aguas entre los ríos Zamora y Santiago; y el acceso libre y soberano al Marañón-Amazonas; los problemas de demarcación en los sectores Cusumaza-Bumbuiza/Yaupi, y Lagartococha-Güepí; los problemas que generan los cortes de los ríos por las líneas geodésicas en el río Napo y en el sector Yasuní-Aguarico; y el Canal de Zarumilla. La lista presentada por el Perú incluyó solamente dos *impases* referidos a aspectos meramente demarcatorios, en el sector de Lagartococha y en la cordillera del Cóndor.

Las listas de *impases* sobre los cuales versó la negociación, reafirmaron la tradicional posición de los dos países. Para el Ecuador, el problema fundamental era la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro y la salida soberana al Amazonas. Para el Perú, la solución duradera consistía simplemente en completar la demarcación establecida en el artículo VIII del Protocolo.

Los días 18 y 19 de junio de 1996, en Buenos Aires, tuvo lugar una reunión para continuar con la definición de los procedimientos que se aplicarían en las negociaciones. Se determinó que la participación de los garantes sería activa y autónoma en las conversaciones y que la materia sería los *impases* intercambiados por las Partes.

En Santiago, el 29 de octubre de ese mismo año, Ecuador y Perú suscribieron el denominado “Acuerdo de Santiago”. Este instrumento establecía que las conversaciones se desarrollarían en forma continua hasta su conclusión final; que se abordarían en forma separada, secuencial y sin vetos todos los *impases*; que las discusiones se iniciarían a partir de los *impases* mutuamente aceptados como de menor dificultad; que los entendimientos a los que se llegara en cada uno de los puntos, y que pudieran implicar concesiones mutuas, tendrían un carácter definitivo solamente después del acuerdo final en la totalidad de los *impases*; y que los países garantes propondrían a las Partes los procedimientos más adecuados para la solución definitiva de los puntos de desacuerdo que las Partes no lograran dirimir en forma directa.

Una vez establecidas las normas de procedimiento y definida la materia que se abordaría durante las conversaciones, se dio paso a la segunda fase del proceso de negociación con el tratamiento de los *impases*.

En abril de 1997, tras un período de confusión determinado por la toma de la residencia del embajador del Japón en Lima y la caída del gobierno de Abdalá Bucaram en el Ecuador, se iniciaron las conversaciones sustantivas en Brasilia. Luego de seis rondas de negociación, que se desarrollaron entre abril y noviembre de ese año, en las cuales los

dos países involucrados en el conflicto expusieron sus puntos de vista, los países garantes decidieron adoptar una actitud más activa a fin de agilizar el proceso que amenazaba con estancarse debido a los desacuerdos manifestados por las dos partes durante la primera fase.

El 26 de noviembre de 1997 se suscribió la “Declaración de Brasilia” mediante la cual se establecía que continuarán las conversaciones sustantivas sobre aspectos de interés mutuo, identificados durante la primera fase del proceso. Éstos eran: estudio de un Tratado de Comercio y Navegación, en los términos previstos en el artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro; estudio de un Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza; fijación en el Terreno de la Frontera Terrestre Común; y establecimiento de una Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad.

El proceso de negociación, entonces, se abrió a un escenario más amplio en el que no solamente se tratarían los temas territoriales y limítrofes determinados en los *impases* sino que se buscaría, además, una serie de acuerdos que contribuirían a enriquecer la relación bilateral y a facilitar la búsqueda de entendimientos en el tema fronterizo.

En enero de 1998, se aprobó el cronograma que establecía la conformación de cuatro comisiones que abordaron el tratamiento de los temas antes referidos; y un Grupo de Trabajo, a cargo de la discusión del tema del canal de Zarumilla.

La primera comisión tenía como objetivo la elaboración de un proyecto de Tratado de Comercio y Navegación y de un proyecto de acuerdo respecto a los problemas generados por los cortes de los ríos y del río Napo. Se reunió en tres ocasiones, en la ciudad de Buenos Aires. El tema de esta comisión era especialmente delicado tanto por la sensibilidad que generaba en el Ecuador el impase del acceso soberano al Amazonas, como por las resistencias del gobierno y de la opinión pública peruanos a aceptar que ese planteamiento ecuatoriano sea tratado.

Las reuniones de la segunda comisión, de Integración Fronteriza, despertaron muchas expectativas en los dos países debido a las posibilidades de desarrollo económico mutuo e intercambio comercial que se abrían para el Ecuador y el Perú. La comisión se reunió en tres ocasiones, en Washington, y conformó 13 grupos de trabajo los cuales intercambiaron opiniones sobre varios aspectos de interés de las poblaciones fronterizas de los dos países.

La tercera comisión, que abordó el tema de la Fijación en el Terreno de la Frontera Terrestre Común, tenía como finalidad llegar a un acuerdo entre las Partes a fin de culminar la demarcación de la fronte-

ra. Este era el tema de mayor complejidad, debido a las posiciones totalmente divergentes que los dos países habían mantenido a lo largo de muchos años. Esta comisión, que contó con la asistencia de dos grupos jurídico-técnicos, se reunió en tres ocasiones, en Brasilia.

La cuarta comisión tuvo como finalidad estudiar la constitución y funcionamiento de una Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad.

El Grupo de Trabajo sobre el canal de Zarumilla tenía a su cargo la consideración del impase presentado por el Ecuador al respecto y la elaboración de un conjunto de medidas tendientes a lograr el eficaz funcionamiento de ese Canal y el óptimo aprovechamiento de sus aguas.

Las conversaciones al interior de las comisiones de Integración Fronteriza y Medidas de Confianza y del Grupo de Trabajo sobre el canal de Zarumilla no generaron mayor tensión. Al tratarse de temas menos conflictivos, no hubo mayores dificultades para alcanzar acuerdos. No obstante, las negociaciones relacionadas con los temas de mayor sensibilidad: comercio y navegación, y la demarcación de la frontera, encontraron graves dificultades que pusieron nuevamente en riesgo la viabilidad del proceso negociador.

En mayo de 1998, los grupos jurídico-técnicos que asistían a los negociadores de la tercera comisión emitieron un pronunciamiento sobre el tema limítrofe que la parte ecuatoriana consideró insatisfactorio. Habiendo acordado previamente que los pronunciamientos de los grupos jurídico-técnicos no serían obligatorios, la comisión continuó con las negociaciones pero ya lamentablemente condicionadas por un elemento de tensión que, finalmente, determinó el estancamiento del proceso.

Como era previsible, lo anterior condujo a enrarecer el ambiente de la relación bilateral. En agosto de 1998, movilizaciones militares en un sector de la frontera entre los dos países provocaron nuevas tensiones que paralizaron el proceso y suscitaron el riesgo de un nuevo enfrentamiento armado. Para superar la crisis y desentablar las negociaciones, los Presidentes del Ecuador, Jamil Mahuad; y del Perú, Alberto Fujimori, resolvieron asumirlas personalmente y, para ello, se reunieron en siete ocasiones entre agosto y septiembre de ese año, como resultado de lo cual llegaron a un acuerdo en el tema de comercio y navegación. En relación con la delimitación de la frontera, los Presidentes acordaron solicitar un dictamen a los Garantes. Éstos accedieron al pedido bajo la condición de que su dictamen fuera aceptado previamente como vinculante por los Congresos de los dos países. En estas circunstancias, el 23 de octubre de 1998, los Presidentes de Argentina, Brasil, Chile y Esta-

dos Unidos presentaron una carta que contenía el dictamen solicitado, al que denominaron Pronunciamiento Vinculante.

Obtenida la aceptación del Pronunciamiento Vinculante por parte de los Congresos ecuatoriano y peruano, el 26 de octubre del mismo año se suscribió la llamada Acta de Brasilia y los siguientes acuerdos bilaterales: un Tratado de Comercio y Navegación; los Acuerdos de Integración Fronteriza; el acuerdo que establece la Comisión de Medidas de Confianza Mutua y Seguridad; el acuerdo sobre el Canal de Zarumilla; y el acuerdo sobre Fijación de la Frontera Terrestre Común, con lo cual se llegó a una solución global y definitiva de todos los problemas fronterizos ecuatoriano-peruanos.

Las acciones desplegadas por los garantes tuvieron como resultado, en una primera etapa, importantes logros que permitieron el desarrollo de la posterior negociación diplomática: el cese de hostilidades; la separación de fuerzas y el consiguiente establecimiento de una zona desmilitarizada; la creación de la Misión de Observadores Militares Ecuador-Peru (MOMEPE); y la desmovilización gradual y recíproca de zonas fronterizas no comprometidas directamente en los enfrentamientos, como medida de fomento de la confianza<sup>7</sup>. “Entre todos los dispositivos de seguridad y prevención de conflictos desplegados alrededor del caso Ecuador-Perú, la presencia de los cuatro países garantes en el seguimiento de las negociaciones, parece haber sido el instrumento disuasivo más importante (Bonilla, 1999:26).

El objetivo central de los garantes fue el de proporcionar asistencia a las Partes para superar el diferendo y encontrar las soluciones más adecuadas. Sin embargo, facultados por las disposiciones de la Declaración de Santiago, asumieron una función que iba más allá y comprometía su intervención más directa a través de la proposición de procedimientos específicos para los puntos de desacuerdo<sup>8</sup>.

Una vez alcanzadas las metas de la etapa militar, los garantes promovieron una segunda etapa, denominada de *procedimientos*, durante la cual iniciaron reuniones para definir aspectos relativos a los impasses y las negociaciones posteriores. Especial interés mereció en los acuerdos de Lima y Quito, la necesidad de “profundizar en el proceso de adopción de medidas de fomento de la confianza”. Por ello, las Partes acordaron la creación de un Grupo de Trabajo encargado de “diseñar un mecanismo bilateral para el fomento de la confianza entre el Ecuador y el Perú, que contribuya a la transparencia en las adquisiciones militares y a fortalecer el clima de seguridad y estabilidad entre los dos países”<sup>9</sup>.

Como resultado de la implementación del Mecanismo Bilateral de Medidas de Confianza, y de las reuniones militares promovidas por la MOMEPE, por iniciativa de Estados Unidos, se logró el anhelado clima de distensión y amistad necesario para desarrollar el proceso de negociación diplomática. Constituyeron medidas de confianza específicas destinadas a evitar incidentes y a estrechar lazos de amistad entre las fuerzas armadas y policiales: el acuerdo para incorporar progresivamente oficiales del Ecuador y del Perú a la MOMEPE, y la adopción de las “Cartillas de Seguridad”.

El desarrollo del proceso de negociación entre el Ecuador y el Perú supuso para los dos gobiernos un enorme esfuerzo y un verdadero reto histórico. En ambos países era necesario vencer prejuicios y superar mitos acumulados durante largos años. Había que superar visiones históricas afectadas de acérrimos nacionalismos que habían distorsionado completamente la perspectiva desde la cual se miraban los dos pueblos. Era preciso extirpar los componentes de política interna que habían gravitado recurrentemente en el tratamiento del problema bilateral y que habían contaminado las formas de aproximación al tema en ambos países.

El Ecuador dio continuidad al proceso de negociación, pese a los cambios de Gobierno que existieron de 1995 a 1998<sup>10</sup>; demostró que había adoptado una política de Estado con relación a este tema y su firme voluntad de encontrar una solución definitiva. Para el Presidente Fujimori, quien asumió la conducción del proceso de negociación desde su inicio, este era el paso más audaz y el reto más grande (Cuví, 1999:204).

Es claro que la búsqueda de la solución al problema limítrofe ecuatoriano-peruano se convirtió en una prioridad en la relación de ambos países. La voluntad política de resolver el conflicto fue muy importante en el proceso. Sin embargo, la exitosa conclusión del proceso no habría sido posible sin la decidida e invaluable participación de los Países Garantes. Pese a ello, esta participación no se habría producido sin dos condiciones básicas: el reconocimiento ecuatoriano de la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro y la aceptación peruana de la existencia de un problema con el Ecuador. “De hecho, hasta el conflicto de 1995 y la Declaración de Itamaraty, ratificada en Montevideo, (la Cancillería del Perú) no reconocía, en forma oficial, la existencia de un conflicto con Ecuador, ni la necesidad de negociar”<sup>11</sup>.



El acuerdo alcanzado por las dos partes en conflicto, seguramente no satisfizo a todos los sectores en los dos países; no obstante la paz alcanzada es un patrimonio invaluable que, sin duda, conducirá a una convivencia armónica y beneficiosa para los dos pueblos.

### **Los Estados Unidos y el conflicto Ecuador-Perú**

Estados Unidos de América estuvo vinculado con el conflicto territorial ecuatoriano-peruano desde sus inicios. En 1827 el gobierno del Perú le solicitó una mediación y en respuesta a ese pedido, dos años después, lapso en el que las dos partes en controversia habían llegado a un acuerdo, el gobierno de ese país realizó una declaración que reflejaba su voluntad de cooperar con la solución del conflicto (St.John, 1999:91). Más tarde, en 1924, Ecuador y Perú suscribieron un tratado por el cual negociarían en Washington un acuerdo definitivo y someterían a arbitraje de los Estados Unidos la parte en la que no pudieran llegar a un arreglo. Las conversaciones fracasaron y no pudo concretarse el arbitraje parcial.

En 1941, durante la negociación del Protocolo de Río de Janeiro, la delegación de los Estados Unidos sugirió informalmente la salida del Ecuador al Marañón, sin mencionar con precisión una línea demarcatoria (St.John, 1999:97). “No le importó en realidad donde fueran trazadas las líneas de frontera, siempre y cuando se lograra un convenio”(Wood, 1966). En enero de 1942 se suscribió el Protocolo de Río de Janeiro y Estados Unidos, Argentina, Brasil y Chile, lo firmaron en calidad de garantes, con el mandato de coadyuvar a su ejecución.

Durante la guerra fría, caracterizada por el enfrentamiento político e ideológico entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, el interés de las superpotencias hacia los países del Tercer Mundo radicó en su proyecto estratégico de extender su poder e influencia hacia ellos. Para los Estados Unidos uno de los objetivos primordiales era contener y derrotar el avance del comunismo, y en ese sentido dirigió su política hacia los países de América Latina.

En este contexto, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca -TIAR-, suscrito en 1947 e impulsado por ese país, tuvo como propósito central, durante cinco décadas, contener la expansión del comunismo en el continente, y sirvió fundamentalmente a los intereses estratégicos norteamericanos. Su aporte a la prevención de acciones militares contra los países latinoamericanos fue muy escaso.

En ese escenario, el problema territorial ecuatoriano-peruano carecía de importancia a pesar de que el proceso de demarcación, luego

de la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro, se había detenido y de que, como resultado de ello, se habían producido enfrentamientos armados de baja intensidad pero de graves consecuencias para las partes involucradas. El conflicto entre los dos países, en esos momentos, no tenía la suficiente importancia para atraer la atención de los Garantes y, en especial, de Estados Unidos, pues el problema ecuatoriano-peruano no era de los que podían desembocar en una confrontación ideológica que comprometa a las dos superpotencias, ni representaba una grave amenaza para sus intereses ni para la estabilidad de la región.

Como consecuencia del fin de la guerra fría, desapareció la amenaza extra continental y los procesos de redemocratización que se consolidaron desde la década de los ochenta evidenciaban una perspectiva positiva en cuanto al tema de la seguridad regional. Sin embargo, los conflictos que habían permanecido ocultos detrás de la confrontación Este-Oeste, salieron a la luz (Scott, 1999:31) “el resurgimiento de conflictos territoriales, que se expresaron en conflictos abiertos, a los que se suman diferencias por recursos entre países, aunando a la emergencia de nuevos riesgos y amenazas, mostró un panorama mucho más complejo al promediar la década pasada” (Rojas, 1996a).

La percepción de los círculos políticos y diplomáticos, durante la década de los ochenta, era la de que América del Sur estaba destinada a convertirse en una zona de paz y a enfatizar en que las amenazas para la seguridad “provenirían de fenómenos *no convencionales*, tales como la subversión interna, las actividades ilegales transnacionales y de perturbaciones socio-económicas que podían derramarse a través de las fronteras” (Bustamante, 1996). Las disputas tradicionales de tipo fronterizo parecían irrelevantes frente a los problemas derivados de las crisis económicas que enfrentaban los países latinoamericanos y de los programas de ajuste que aplicaban para superarlas.

Asimismo, la creciente importancia de los esquemas de integración, daba como un hecho cierto que los intereses económicos y sociales serían capaces de sobrepasar las fronteras y “enterrar las viejas visiones del realismo geopolítico convencional” (Bustamante, 1996:201).

El enfrentamiento del Alto Cenepa entre Ecuador y Perú, quebrantó el optimismo sobre la paz en la región al poner en evidencia que los conflictos fronterizos y territoriales clásicos aún subsistían y “renovó con especial fuerza la necesidad de conformar un régimen de seguridad hemisférica en el escenario de la post Guerra Fría” (Rojas, 1999), que afronte una vía para mantener la paz.

Adicionalmente a ello, debe destacarse la aparición de nuevos problemas de seguridad como el narcotráfico y sus actividades conexas:

violencia política y terrorismo; y la explosión de una delincuencia urbana, que demandaban el diseño de un conjunto de medidas efectivas para prevenir los conflictos, evitar su crecimiento e impedir su probable contagio.

Estados Unidos, tras el fin de la guerra fría y el nuevo escenario internacional, redefinió su política exterior hacia América Latina. El pensamiento *geo-estratégico* de ese país ha evolucionado hacia un interés por la democracia y la economía de mercado; la primera “concebida como una serie de prácticas e instituciones que garanticen la realización de elecciones, la prevención de la participación militar y la vigencia de un conjunto de libertades mínimas” (Bonilla, 1998); y la segunda, asociada a la liberación de las economías y a la adopción de instituciones y políticas eficientes y transparentes.

Por esa influencia de valores “existe hoy en las Américas más homogeneidad política y económica que nunca y muchos líderes latinoamericanos están más dispuestos que antes a establecer relaciones armónicas con Washington. Por su parte EE.UU. tiene más motivos que nunca para invertir en la construcción de una comunidad regional” (Lowenthal, 1994).

Como consecuencia de los nuevos objetivos de la política exterior de los Estados Unidos hacia la región, en respuesta a sus intereses para encarar la post guerra fría, en 1994, el Presidente Bill Clinton convocó a la “Cumbre de las Américas” que establece un propósito estratégico de largo plazo para Estados Unidos en América Latina. El compromiso, que contempla la edificación de un área de libre comercio, incluyó el “cumplimiento de una serie de puntos por parte de los países latinoamericanos, que iban desde tareas en la lucha contra el narcotráfico hasta políticas de reforma y liberación de sus economías, con especial énfasis en el compromiso de modernizar las instituciones y las legislaciones para volverlas compatibles con el sistema institucional de los Estados Unidos. Los temas centrales de la declaración de la Cumbre son cuatro: democracia, integración y comercio exterior, erradicación de la pobreza y medio ambiente” (Bonilla, 1998). Asimismo, la declaración de principios le encarga a la Organización de Estados Americanos especiales labores de seguimiento y control de los aspectos relativos a la democracia.

Por otro lado, el nuevo concepto de seguridad en las Américas estaría más vinculado a la “seguridad cooperativa o a la seguridad asociativa”, y se entendería como “un sistema de interacciones interestatales que coordinando políticas gubernamentales, previene y contiene las amenazas a los intereses nacionales y evita que las percepciones que

de éstas tienen los Estados, se transformen en tensiones, crisis o abiertas confrontaciones” (Rojas, 1996b). La efectividad de este concepto podrá estar determinada por la adopción de ciertas medidas y mecanismos, tales como: “prevención de crisis y mantenimiento del *status quo*; modernización y balances regionales; medidas de confianza mutua; medidas de control y limitación de armamentos; medidas de desarme; establecimiento de regímenes de seguridad; y de nuevas formas de relaciones entre los Estados de las Américas, en especial, entre los Estados Unidos de Norteamérica y el resto de las Américas” (Rojas, 1996:7).

Tanto el Gobierno como los sectores militares han expresado un compromiso común al respecto. El Presidente Clinton manifestó: “nuestra estrategia de seguridad se basa en la expansión de la comunidad democrática de la economía de mercado, la cual funciona como disuasión y contención contra una serie de amenazas a nuestra nación, nuestros aliados y nuestros intereses” (Clinton, 1995); y por su parte la Estrategia Militar Nacional se refiere a una práctica que “promueve la estabilidad como condición para el establecimiento de circunstancias en las cuales la democracia pueda enraizarse y expandirse en todo el mundo. Usaremos las actividades de paz cotidianas de las fuerzas armadas para alcanzar esa meta” (Shalikashvili, 1995).

En la misma línea de acción de la estrategia “Compromiso y Expansión”, el Pentágono define los siguientes compromisos a nivel regional: “la promoción de las normas democráticas en las relaciones político-militares; promoción de la resolución pacífica de disputas; adopción de medidas de fomento de la confianza y seguridad e implementación de iniciativas de no proliferación y control de armas convencionales; apoyo a los esfuerzos desarrollados por las diversas agencias contra el narcotráfico, con énfasis en los países productores y profundizar la cooperación para la defensa entre fuerzas armadas”<sup>12</sup>.

En el nuevo marco estratégico de los Estados Unidos, los países del continente deben institucionalizar normas de conducta y políticas relativas al comercio, la no proliferación de armas de destrucción masiva, la protección del medio ambiente y el respeto a los derechos humanos; es decir, deben cumplir el papel de socios comprometidos.

Vale destacar que el octavo punto del Plan de Acción de la Primera Cumbre de las Américas hace específica mención al cumplimiento de los temas centrales de dicha agenda, y se propone revitalizar la experiencia regional en el tratamiento de esa materia desde 1991: “La ampliación y la consolidación de la democracia en las Américas ofrece la oportunidad de aprovechar las tradiciones pacíficas y las relaciones de cooperación que han prevalecido entre los países del Hemisferio Oc-

cidental. Nuestro objetivo consiste en fortalecer la confianza mutua que contribuye a la integración social y económica de nuestros pueblos. Los gobiernos apoyaran las acciones que estimulen un diálogo regional para promover el fortalecimiento de la confianza mutua, preparando el camino para una conferencia regional sobre medidas de fomento de la confianza en 1995, para la que Chile se ha ofrecido como anfitrión” (Plan de Acción. Primera Cumbre de las Américas, 1998).

Según afirma John Cope, Estados Unidos y los países latinoamericanos comparten ahora la misma percepción de amenazas a la seguridad, definida en términos transnacionales (narcóticos, crimen organizado, migraciones, contrabando, degradación ambiental) y tradicionales (reivindicaciones territoriales, recursos naturales, control de armas, disturbios internos). El pensamiento de seguridad de los Estados Unidos se ha ampliado, “Washington está comenzando a aceptar que su seguridad en el futuro estará más que nunca estrechamente ligada a la de sus vecinos americanos (Cope, 1996).

Las referencias antes mencionadas evidencian los intereses primordiales norteamericanos pero también involucran un deseo de compartir la responsabilidad por la paz y la seguridad, a nivel global y regional. La decidida intervención de los Estados Unidos junto a Argentina, Brasil y Chile en el proceso de negociación entre Ecuador y Perú es un buen ejemplo de la actitud norteamericana al respecto.

La política exterior de los Estados Unidos en la era posterior a la Guerra Fría ya no estuvo enfocada en el objetivo preponderante de contener el comunismo soviético; desde entonces, está referida a una amplia gama de cuestiones políticas, económicas y de seguridad. La expansión de la democracia, los libres mercados y la seguridad económica y militar son prioridades de la política exterior de los Estados Unidos, así como también la lucha contra las “nuevas amenazas” a la seguridad: el terrorismo internacional, el narcotráfico, la proliferación nuclear y la degradación del medio ambiente son temas de gran importancia en la agenda de política exterior de ese país<sup>13</sup>.

Es necesario resaltar la significativa participación que tuvo Estados Unidos, al priorizar el conflicto ecuatoriano-peruano en su agenda hacia la región. Además de actuar como Garante del Protocolo, para ese país era imperativo mantener la estabilidad en América, alcanzar la amistad entre dos naciones que son clave en la lucha contra el narcotráfico, evitar la proliferación de armas de alta tecnología y avanzar con su propósito de consolidar la democracia y lograr el libre comercio en el hemisferio.

El conflicto Ecuador-Perú, el proceso de negociación y su posterior resolución eran temas fundamentales para los intereses norteamericanos “no sólo por su condición de Estado garante del Protocolo sino por su interés primordial de afianzar la seguridad y la estabilidad en el hemisferio” (Bonilla, 1998:26).

Estados Unidos lideró en importante medida el proceso de negociación, a pesar de que éste aparecía como un proceso multilateral; “en la práctica, las presiones de los garantes se canalizaban a través de la política exterior de Estados Unidos hacia los dos países andinos, mediante la dinámica usual de incentivos y sanciones implícitos” (Bonilla, 1999). El gobierno de Estados Unidos participó activamente a través del Departamento de Estado, que ya había incluido la relación de los países en conflicto como un aspecto importante de su agenda para la región, y había dispuesto el soporte permanente de otras agencias y dependencias del Gobierno. El equipo especial de negociación estuvo presidido por el embajador Luigi Einaudi, quien logró concertar con los países garantes una posibilidad efectiva de acción tendiente a frenar el conflicto y a generar soluciones, además de obtener un diálogo permanente, no sólo entre los gobiernos involucrados, sino con diversos sectores de las sociedades de Ecuador y Perú, así como también de los países garantes (Rojas, 1999).

Einaudi y su equipo de trabajo participaron como intermediarios antes de las reuniones formales y, durante ellas, dirigieron sus esfuerzos a coordinar la posición de los garantes hacia cinco aspectos esenciales: mantener unificada la agenda de los garantes y el propósito: lograr la solución del conflicto; asegurar el apoyo militar para que los esfuerzos diplomáticos sean fructíferos; promover el liderazgo de las partes en conflicto; procurar la primacía del Derecho Internacional; y no perder de vista el objetivo que se habían propuesto (Scott, 1999:37).

La labor desplegada por los Estados Unidos y por los otros Garantes del Protocolo contribuyó a “convertir este conflicto en un éxito de la diplomacia preventiva y en una demostración de que en América del Sur incluso los problemas más enconados pueden ser atendidos cooperativamente”<sup>14</sup>.

Sin lugar a dudas, la presencia norteamericana fue fundamental, no sólo como motor del proceso de paz sino, además, como mecanismo de presión para acelerar una resolución. El anuncio efectuado en varias ocasiones sobre el retiro del apoyo logístico a la MOMEPA o la amenaza de los garantes de abandonar la negociación, comprometía el proceso y, sobre todo, significaba un altísimo riesgo de que se produjera un nuevo enfrentamiento.

Asimismo, la posibilidad de ayuda económica y cooperación externa promovida por los Estados Unidos para estimular la solución del problema y para favorecer la integración y desarrollo de las zonas de frontera en ambos países, constituyó una expectativa importante que apoyó la voluntad política tanto en el Ecuador como en el Perú. Sin embargo, la posibilidad de obtener esa cooperación por parte de los Estados Unidos para los proyectos de las zonas fronterizas de los dos países no se ha visto plasmada en la medida que se esperaba. A seis años de la suscripción de los acuerdos de paz se observa una clara inclinación de la cooperación norteamericana hacia proyectos dirigidos a la frontera ecuatoriano-colombiana, en respuesta a su interés de priorizar la defensa frente a la amenaza del cultivo de coca y tráfico de drogas, y las consecuencias que de esto se derivan.

El interés fundamental del gobierno norteamericano en la solución del conflicto entre Ecuador y Perú, respondía a la necesidad de abrir un camino sin obstáculos para la concreción del Area de Libre Comercio de las Américas; “en la lógica del Departamento de Estado y como condición necesaria para el establecimiento de la zona de libre comercio continental, es esencial que haya paz y que se solucionen las controversias fronterizas conflictivas. Asimismo, su visión del desarrollo de ambos países está cruzada por la preocupación de que el gasto militar suprima inversiones más necesarias (Rojas, 1999).

La región andina representa un desafío y a la vez una oportunidad para la política exterior de los Estados Unidos. Sus intereses estratégicos en la región radican particularmente en tres aspectos: la democracia, la economía y la amenaza que representan los cultivos de coca y el tráfico de drogas.

Las instituciones democráticas débiles y la corrupción han ocasionado la reducción del apoyo popular y la desconfianza en la capacidad de los gobiernos de propiciar mayor desarrollo y atención a los servicios básicos que requiere la población. Los órganos judiciales ineficaces y las legislaturas divididas por rencillas políticas han conducido a minar la credibilidad y han impedido la promulgación de leyes importantes. Estos aspectos, además de debilitar la democracia en los países, frenan la inversión extranjera ante la falta de estabilidad política, la carencia de seguridad jurídica y la extensión de la corrupción.

En el aspecto económico: mercados estables para exportaciones e inversiones y establecimiento de avenidas de comercio irrestrictas. De gran interés para los Estados Unidos es el desarrollo alternativo, que ofrece alternativas legítimas al cultivo de la coca.

En este contexto, la existencia de un problema territorial que daba paso a conflictos bélicos que amenazaban la estabilidad, iba en contra de los intereses de la política de los Estados Unidos hacia la región, de ahí su disposición a participar como garante y alcanzar una solución definitiva al conflicto ecuatoriano-peruano.

## CONCLUSIONES

El prolongado conflicto territorial entre Ecuador y Perú, que tuvo sus orígenes desde el nacimiento de los dos países a la vida independiente, fue tradicionalmente el tema principal en las relaciones ecuatoriano-peruanas. Pese a los múltiples intentos por alcanzar una solución al problema -acuerdos y tratados, arbitrajes y negociaciones-, este objetivo no pudo alcanzarse en más de ciento cincuenta años; por un lado, debido a la enorme sensibilidad que existía en los dos pueblos respecto a este tema y, por otro, a causa de las posiciones irreconciliables derivadas de sus máximas aspiraciones: el Ecuador no concebía una solución sin una salida soberana al Amazonas, mientras que el Perú pedía la demarcación de la frontera.

Las nuevas realidades mundiales plantearon a los dos países desafíos cuya superación significaba dejar de lado actitudes de desconfianza, para tratar de identificar temas que promuevan el acercamiento bilateral y de sentar las bases para una positiva relación futura, en lugar de la que hasta entonces había estado caracterizada por el temor, la evocación de conflictos del pasado y la duda respecto al surgimiento de nuevos problemas.

La voluntad política de Ecuador y Perú y la presencia de los países garantes, que actuaron en forma activa y paciente, priorizando el tema en su política exterior, dieron paso a la solución definitiva del conflicto entre los dos países. En la negociación fue muy importante la participación de los Estados Unidos, país que dio primordial significación a la solución del conflicto. Además de cumplir con su obligación como Garante del Protocolo, para ese país era imperativo mantener la estabilidad de la región, alcanzar la amistad entre dos naciones que son clave en la lucha contra el narcotráfico, evitar la proliferación de armas de alta tecnología y avanzar con su propósito de lograr la democracia y el libre comercio en el hemisferio.

La suscripción del Acuerdo Global de Paz fue aprobada por la mayoría de ecuatorianos y peruanos. Sin embargo, en el Perú, algunos sectores de la población, en particular en la provincia de Loreto, reclamaron por los acuerdos ya que, desde su punto de vista, el arreglo per-



judicó a sus derechos. En el Ecuador, de la misma manera, ciertos sectores manifestaron descontento e inconformidad con la fórmula que, según ellos, suponía pérdida de territorio. Sin embargo, los acuerdos de paz de Brasilia, suscritos el 26 de octubre de 1998, han permitido una relación pacífica y armónica que está alentando la cooperación mutua que siempre anhelaron los dos países, particularmente a favor de sus regiones fronterizas.

Los años posteriores a la adopción de los acuerdos han demostrado que Ecuador y Perú pueden aprovechar de los beneficios de sus economías complementarias; que la integración fronteriza ha funcionado; y que la amenaza de un conflicto armado ha desaparecido. Hoy en día, los dos países se han convertido en vecinos, aliados y socios en proyectos de beneficio recíproco, lo cual ha redundado a favor de sus respectivos procesos de desarrollo económico y social.

## BIBLIOGRAFÍA

Bonilla, Adrián

- 1998 "Las Relaciones entre Ecuador y Estados Unidos: entre el sobresalto y la rutina", en Andrés Franco, *Estados Unidos y los países Andinos 1993-1997: poder y desintegración*. Bogotá: CEJA.

Bonilla, Adrián

- 1999 "Fuerza, conflicto, negociación. Proceso político entre Ecuador y Perú", en Adrián Bonilla, *Ecuador-Perú: bajo un mismo sol: horizontes de la negociación y el conflicto*. Quito: FLACSO-Ecuador.

Bustamante, Fernando

- 1996 "La cuestión de las Medidas de Confianza Mutua en el contexto de la sub-región andina" en *Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua*. Santiago: FLACSO-Chile.

Clinton, William

- 1995 *Estrategia de Seguridad Nacional de Comprometimiento y Expansión*. Washington, DC : The White House.

Cope, John

- 1996 "Una visión de Estados Unidos del balance estratégico en las Américas", en Francisco Rojas, *Balance Estratégico y medidas de confianza mutua*. Santiago: FLACSO-Chile.

CORDES-OEA

- 1996 *Ecuador y Perú construyendo la paz* (varios autores), Quito.

Cuvi, Pablo

- 1999 *Era un paso audaz*. Entrevista a Alberro Fujimori. Al Filo de la Paz.

Departamento de Defensa, Oficina de Asuntos de Seguridad Internacionales

- 1995 *Estrategia de Seguridad de los Estados Unidos para las Américas*. Washington DC: US Government Printing Office.

- Haynes, Kenneth  
 1996 "Balance estratégico y el desarrollo sustentable en las Américas: dos instituciones de fomento", en Francisco Rojas, *Medidas de Confianza Mutua: Verificación*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Herz, Monica; Pontes Nogueira, Joao  
 2002 *Ecuador vs. Peru: Peacemaking Amid Rivalry*. International Peace Academy.
- Lowenthal, Abraham  
 1994 *América Latina y los Estados Unidos en un nuevo mundo*. Boulder: Westview Press.
- Plan de Acción Primera Cumbre de las Américas  
 Miami, 11 de diciembre de 1994, en Francisco Rojas, *Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, Santiago: FLACSO-Chile, 1998.
- Rojas, Francisco  
 1996(a) "Medidas de confianza mutua y balance estratégico: un vínculo hacia la distensión y la estabilidad" en *Balance estratégico y medidas de confianza mutua*. Santiago: Flacso-Chile.
- Rojas, Francisco  
 1996(b) "La verificación como herramienta en la construcción de la confianza", en Francisco Rojas, *Medidas de confianza mutua: verificación*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Rojas Aravena, Francisco  
 1999 "La crisis Ecuador-Perú: un desafío a la seguridad *hemisférica*", en Adrián Bonilla, *Ecuador-Perú: bajo un mismo sol: horizontes de la negociación y el conflicto*, FLACSO-Ecuador, Quito.
- St.John, Ronald Bruce  
 1999 "Las relaciones Ecuador-Perú: una perspectiva histórica", en Adrián Bonilla, *Ecuador-Perú : bajo un mismo sol: horizontes de la negociación y el conflicto*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Scott Palmer, David  
 1999 "El conflicto Ecuador-Perú: el papel de los Garantes", en Adrián Bonilla, *Ecuador-Perú: Bajo un mismo sol: horizontes de la negociación y el conflicto*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Shalikashvili, John  
 1995 *Estrategia Militar Nacional de los Estados Unidos de América*. Washington DC: US Government Printing Office.
- "The Ecuador-Peru dispute: The limits and Prospects for Negotiations and Conflict",  
 1999 en Marcella, Gabriel y Downs, Richard (editores), *Security Cooperation in the Western Hemisphere: Resolving the Ecuador-Peru Conflict, North-South*. Miami: Center Press, University of Miami.
- Vickers, George  
 1994 "América Latina y Estados Unidos" en Rols, Hengstemberg, Kohut, LATU, Sandner, Sangmeister, *Cambios de paradigmas en América Latina: nuevos impulsos, nuevos temores*. Venezuela: Nueva Sociedad, Venezuela.
- Wood, Bryce  
 1966 *The United States and Latin American Wars, 1932-1942*. New York: Columbia University Press.
- Wood, Bryce  
 1978 *Agression and History: the case of Ecuador and Peru*. New York: Columbia University Press and University Microfilms Int., 1978.

## Otros documentos

- Acuerdo de Quito, 23 de febrero de 1996, Quito, en “Paz con Dignidad” Documentos del Problema Territorial Ecuatoriano-Peruano, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito, 1997.
- Acuerdo de Santiago, 29 de octubre de 1996, en “Paz con Dignidad” Documentos del Problema Territorial Ecuatoriano-Peruano, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito, 1997.
- Agenda de la política exterior de los Estados Unidos de América. Diplomacia preventiva: elemento clave de la política exterior de Estados Unidos. Entrevista a James Steinberg, Director de Planificación de Política del Departamento de Estado. Diciembre, 1995.
- Declaración de Paz de Itamaraty entre Ecuador y Perú, 17 de febrero de 1995, en *Paz con Dignidad*. Documentos del Problema Territorial Ecuatoriano-Peruano, Ministerio de Relaciones Exteriores-Fundación Dr. Cristóbal Hurtado Matta, Quito, 1997.
- US Foreign Policy Agenda. Mayo 1996, Entrevista con Peter Tarnoff, Subsecretario de Estado para Asuntos Políticos.
- Departamento de Defensa, Oficina de Asuntos de Seguridad Internacionales, *Estrategia de Seguridad de los Estados Unidos para las Americas*, Washington DC, US Government Printing Office, 1995.

## NOTAS

- 1 Los países americanos que rompieron sus vínculos políticos con España acordaron que debía regir el principio del *Uti Possidetis Juris* de 1810, es decir que a cada nueva república le asistía el derecho de conservar el territorio que le había pertenecido en virtud de las Cédulas Reales. Se asumió el año 1810 porque éste fue el período en el que se consolidó el proceso independentista de los pueblos americanos.  
Existen tres principios fundamentales del *Uti Possidetis Juris*: a.- Cada nación debe poseer todo lo que comprendía en la correspondiente circunscripción colonial, según reales órdenes; b.- Los límites de cada provincia serán los definidos en las Cédulas Reales; c.- Solamente las entidades mayores pueden formar nuevas repúblicas.  
La doctrina del Derecho Internacional Público Hispanoamericano del *uti possidetis juris* de 1810 establece para las nuevas naciones los límites que demarcaban los virreynatos, capitanías generales, presidencias y audiencias, respetándose como título justo y legítimo la posesión en que habían estado y a la cual tenían derecho en función de los títulos emitidos por la Corona española.  
En consecuencia, de acuerdo al *uti possidetis juris*, cada uno de los países americanos debe poseer todo, ni más ni menos de lo que formaba su ámbito original, en virtud de los títulos reales vigentes a la iniciación de la independencia.
- 2 La gestión de los garantes debía continuar hasta la demarcación definitiva de las fronteras (Art. 5 del Protocolo de Río de Janeiro)

- 3 Discurso pronunciado ante el Congreso Nacional, el 10 de agosto de 1981.
- 4 Declaración ante la Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión (A.E.R.), publicada en el Diario "Hoy", el 26 de agosto de 1983.
- 5 "The Ecuador-Peru dispute: The limits and Prospects for Negotiations and Conflict" en Marcella, Gabriel y Downs, Richard (editores) Security Cooperation in the Western Hemisphere: Resolving the Ecuador-Peru Conflict, North-South Center Press, University of Miami. 1999, Pág. 26.
- 6 Declaración de Paz de Itamaraty, 17 de febrero de 1995, en "Paz con Dignidad" Documentos del Problema Territorial Ecuatoriano-Peruano, Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, Quito 1997.
- 7 Declaración de Paz de Itamaraty entre Ecuador y Peru, 17 de febrero de 1995, en "Paz con Dignidad" Documentos del Problema Territorial Ecuatoriano-Peruano, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito, 1997.
- 8 Declaración de Santiago, 29 de octubre de 1996, en "Paz con Dignidad" Documentos del Problema Territorial Ecuatoriano-Peruano, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito, 1997.
- 9 Acuerdo, 23 de febrero de 1996, Quito, en "Paz con Dignidad" Documentos del Problema Territorial Ecuatoriano-Peruano, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito, 1997.
- 10 Durante ese periodo, ejercieron la Presidencia de la Republica Abdalá Bucaram, Fabián Alarcón y Jamil Mahuad.
- 11 Bonilla, 1999:21. Los paréntesis pertenecen a la autora.
- 12 Departamento de Defensa, Oficina de Asuntos de Seguridad Internacionales, *Estrategia de Seguridad de los Estados Unidos para las Americas*, Washington DC, US Government Printing Office, 1995.
- 13 US Foreign Policy Agenda. Mayo 1996. Entrevista con Peter Tarnoff, Subsecretario de Estado para Asuntos Políticos.
- 14 Agenda de la política exterior de los Estados Unidos de América. Diplomacia preventiva: elemento clave de la política exterior de Estados Unidos. Entrevista a James Steinberg, Director de Planificación de Política del Departamento de Estado. Diciembre, 1995.

# RELACIONES ECUADOR-ESTADOS UNIDOS EN EL MARCO DEL ESTATUTO DE ROMA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

*Carlos Larrea Dávila*

## INTRODUCCIÓN

El principio de la responsabilidad penal individual fue reconocido en el ámbito internacional por primera vez en los juicios de Nüremberg y Tokio tras la segunda Guerra Mundial. Como consecuencia de las experiencias en estos juicios y los crímenes graves que se habían cometido durante la guerra, se empezó el trabajo para establecer un tribunal penal internacional. En la primera mitad de la década de los años cincuenta se elaboraron dos estatutos borradores; sin embargo, con la llegada de la Guerra Fría el intento fracasó. Después de la caída del muro de Berlín, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tenía más capacidad de maniobra y la comunidad internacional retomó el interés en un tribunal penal internacional. Las tragedias en la ex-Yugoslavia y Rwanda y las experiencias de los tribunales *ad-hoc* mostraron la necesidad de una corte permanente que podría responder rápidamente ante crímenes contra los derechos humanos y que no dependía de la voluntad política del Consejo de Seguridad<sup>1</sup>.

Este fue el contexto cuando los representantes de los Estados se reunieron en Roma el 15 de junio de 1998 para la Conferencia Internacional de Plenipotenciarios. Después de más de un mes de negociacio-

nes, el Estatuto de Roma constitutivo de la Corte Penal Internacional fue aprobado por 120 votos a favor y 7 votos en contra, el 17 de julio de 1998. El 1 de julio de 2002, con 76 ratificaciones y 139 firmas, entró en vigor. El 11 de abril de 2002 se reunió el número mínimo de ratificaciones necesarias para su entrada en vigor; en febrero de 2003 fueron elegidos los primeros 18 jueces de la CPI, y en abril del mismo año lo fue el primer Fiscal de la Corte.

La CPI es un órgano judicial independiente, creado con carácter permanente, cuya competencia se limita “a los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto”<sup>2</sup>, y su contenido comprende abundantes disposiciones jurídicas y organizativas, entre las que prima el principio de irretroactividad, la tipificación del genocidio, crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra, de manera similar a los del Estatuto del Tribunal Militar de Núremberg. Estos crímenes se especifican en el estatuto y se definen cuidadosamente para evitar ambigüedad o vaguedad. La Corte abocará también los crímenes de agresión cuando los Estados Partes se pongan de acuerdo sobre la definición, los elementos y las condiciones necesarias para que la Corte ejerza jurisdicción<sup>3</sup>.

“El *genocidio* incluye la lista de actos concretamente prohibidos (ejemplo: matar, causar grave daño) cometidos con el intento de destruir, total o parcialmente, un grupo nacional, étnico, racial o religioso. Los *crímenes contra la humanidad* cubren una lista de actos concretamente prohibidos cuando forman parte de un ataque sistemático o amplio dirigido contra cualquier población civil. Entre los actos están el asesinato, el exterminio, la violación, la esclavitud sexual, la desaparición de personas a la fuerza y el crimen de apartheid. El genocidio y los crímenes contra la humanidad se castigan independientemente de que se realicen en tiempo de paz o en tiempo de guerra. Los *crímenes de guerra* se aplican a violaciones graves de las Convenciones de Ginebra en 1949 y a otras violaciones graves que se enumeran en el estatuto, cometidas a gran escala en conflictos armados internacionales”<sup>4</sup>.

Se consideraron y actualizaron 50 elementos penales, como el principio de la responsabilidad penal individual con independencia de la reputación y el cargo. Además se establecieron los principios de jurisdicción universal, automática y de complementariedad, lo que significa que los estados se someten incondicionalmente a la jurisdicción de la CPI cuando se unan a ella y que aceptan que la Corte estará preparada para actuar si el estado con la mayor responsabilidad no puede o no quiere perseguir el delito cometido. El ER se fortalece con las funciones *ex officio* de la fiscalía, que propone de forma independiente las

posibles investigaciones. La búsqueda del compromiso en Roma se hace evidente en el inusual derecho del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de retrasar un juicio durante un período de un año por razones políticas como el mantenimiento de la paz (Wolfhart, 2002).

Siete estados votaron contra el estatuto en un procedimiento del que no se levantó acta, de manera que no quedaron registrados los nombres de los países votantes. China, Estados Unidos e Israel expresaron sus razones para votar en contra. La principal objeción de los Estados Unidos se refería al concepto de jurisdicción y su aplicación a los Estados no-Partes. Estados Unidos exigía que el ER reconozca el papel del Consejo de Seguridad en la determinación de un acto de agresión.

El ex Presidente Bill Clinton firmó el ER el 31 de diciembre de 2000 pero, el 6 de mayo de 2002, el nuevo mandatario de la Casa Blanca, George W. Bush, retiró a Estados Unidos del Tratado.

## POSICIÓN DEL ECUADOR

La política exterior del Ecuador se ha caracterizado por la ausencia de una agenda compuesta por temas diferenciados y jerarquizados. A excepción del antiguo problema limítrofe con el Perú, esta agenda ha consistido más bien en estrategias de solución a temas coyunturales de carácter internacional que han impedido mantener objetivos permanentes de la diplomacia ecuatoriana. Por el contrario, la tradición del diseño de la política exterior ecuatoriana se ha dedicado a la enunciación de principios de corte idealista y universal, como son los consagrados por las Cartas de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos (Bonilla, 1998:89).

La visión idealista<sup>5</sup> de la política exterior del Ecuador está presente en el artículo 4 de su Constitución Política, intitulado “Principios de Derecho Internacional”, cuyo aspecto positivo –del idealismo– es el respeto de la legalidad y el negativo, por contraste, el hecho de asumir posiciones poco pragmáticas; en otras palabras, principios morales en abstracto que no pueden aplicarse a la acción política:

“Art.4.- El Ecuador en sus relaciones con la comunidad internacional:

1. Proclama la paz, la cooperación como sistema de convivencia y la igualdad jurídica de los estados.
2. Condena el uso o la amenaza de la fuerza como medio de solución de los conflictos, y desconoce el despojo bélico como fuente de derecho.

3. Declara que el derecho internacional es norma de conducta de los estados en sus relaciones recíprocas y promueve la solución de las controversias por métodos jurídicos y pacíficos.
4. Propicia el desarrollo de la comunidad internacional, la estabilidad y el fortalecimiento de sus organismos.
5. Propugna la integración, de manera especial la andina y latinoamericana.
6. Rechaza toda forma de colonialismo, de neocolonialismo, de discriminación o segregación, reconoce el derecho de los pueblos a su autodeterminación y a liberarse de los sistemas opresivos”.

Dentro del marco de enunciados idealistas, la posición del Ecuador ha sido de permanente apoyo desde que se planteó su creación en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, durante todas las negociaciones que llevaron a la elaboración del Estatuto de Roma, apoyo que incluyó la activa participación durante años en la preparación del texto y el voto favorable en la Asamblea General de las Naciones Unidas por el Estatuto de la Corte, razones por las cuales lo suscribió entre los firmantes originarios, el 7 de octubre de 1998, y lo ratificó el 17 de enero de 2003 previa aprobación legislativa, a base del dictamen favorable del Tribunal Constitucional sobre la conformidad de las disposiciones del Estatuto de Roma que instituye la Corte Penal Internacional con la Constitución de la República<sup>6</sup>.

La *ratio* de su postura es considerar a la norma y a la organización como pilares fundamentales del derecho, de la justicia, de la protección de los derechos humanos, individuales y colectivos en la historia de la humanidad y como instrumentos básicos para proteger al Ecuador y a sus habitantes de amenazas provenientes de dentro y fuera de la República. “El funcionamiento de la Corte Penal Internacional tiene interés relevante para la lucha contra el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad. Se trata de una gran conquista de la comunidad internacional a la que habría que brindarle el mayor respaldo en su proceso de consolidación”(Izquierdo, 2002).

El autor de esta investigación fue designado Representante del Ecuador ante la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Establecimiento de una Corte Penal Internacional<sup>7</sup>, que tuvo lugar en Roma, del 15 de junio al 17 de julio de 1998.

En esa ocasión, si bien no hubo una adecuada correlación de los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones internas en Quito para impartir instrucciones técnicas, no improvisadas y precisas sobre todos los aspectos jurídicos, políticos y procesales insertos en la agenda de trabajo de la Conferencia de Roma, se pudo diseñar y expo-



ner una sustentada posición oficial, de carácter amplio y general, respecto de los aspectos más relevantes de la agenda de la Conferencia<sup>8</sup>, a base, justamente, de la sujeción del Ecuador a una conducta idealista, consagrada en el mencionado artículo 4 de la Carta Constitucional, que deja patente su voluntad de respetar dichos principios y de regir sus actuaciones en consecuencia. La gestión de nuestro país en la esfera internacional reafirma la referida observación<sup>9</sup>:

- los propósitos y principios de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional como marco jurídico referencial;
- la prevención y represión (combate a la impunidad) de los crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, genocidio y crímenes de agresión;
- la noción de solidaridad internacional en sus dimensiones política (cooperación internacional) y sociológica (moral internacional);
- su categoría de mecanismo protector de los derechos humanos (a base de los principios de universalidad, complementariedad, independencia e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones acusatorias y judiciales);
- la irrestricta observancia de los principios de derecho penal general (irretroactividad de la ley penal, “in dubio pro reo”, “nullum crimen, nulla pena sine previa lege”, “non bis in idem”, con la excepción relativa a la ineficacia o incapacidad del tribunal nacional para actuar, y las garantías judiciales del debido proceso); entre otros<sup>10</sup>.

Con fundamento en esta razón de Estado, la posición ecuatoriana frente a la propuesta estadounidense de suscribir un acuerdo bilateral con relación al artículo 98 del Estatuto de Roma, que tiende sin duda a debilitar la capacidad de acción y la presencia internacional de la Corte, ha sido de rechazo, y el principal argumento que se esgrime es que la disposición en la cual Estados Unidos pretenden basar su proyecto fue creada para resolver de manera negociada y por mutuo acuerdo situaciones preexistentes entre países miembros de la Corte y no para establecer uno o múltiples santuarios para los criminales que la justicia internacional pretende castigar por defecto de la justicia nacional correspondiente. En efecto, tanto el artículo 97.c)<sup>11</sup> del Estatuto cuanto los registros del proceso de negociación del mismo comprueban este aserto.

La posición del Ecuador es, en otras palabras, de apoyo incondicional al imperio del Derecho Internacional como norma básica de conducta de los Estados, conforme los principios recogidos en el artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas. Al haber suscrito el ER, está obligado a cumplir de buena fe las obligaciones legales emanadas de dicho instrumento internacional que, al haber sido ratificado, forma parte de la legislación nacional.

En este punto, vale referirse a la jerarquía de las leyes en el caso ecuatoriano; el estatuto legal por el cual el jefe de estado debe sujetarse a la norma constitucional que le obliga a respetar la intangibilidad del Estatuto de Roma. La supremacía de la Constitución ha sido siempre reconocida en el Ecuador desde 1830, mediante expresas declaraciones en las mismas Cartas Políticas y por la práctica legislativa y la jurisprudencia de los tribunales. No así respecto de otras normas legales, sobre las que ha prevalecido notable confusión.

En cuanto a los tratados y convenios internacionales, la evolución del derecho ha sido más notoria y hoy se establece la intervención del Congreso siempre y cuando un tratado modifique el sistema jurídico vigente y si ha de alterar la misma Constitución de la República, habrá que seguir el trámite propio de la reforma constitucional. Una vez ratificados los convenios, tratados o acuerdos internacionales, entran a formar parte, sin más, del sistema jurídico interno del Ecuador, sin necesidad de nuevas leyes o reglamentos y no pueden ser derogados o modificados por la legislación futura sin cumplir con los requisitos del Derecho Internacional. No puede arbitrariamente el Parlamento de un Estado modificar por su sola voluntad lo que haya sido establecido de común acuerdo con otro u otros estados sino que debe el legislador guardar la fe pública del estado, cumplir la palabra empeñada (Larrea, 2001).

De conformidad con el artículo 171.1 de la Constitución Política, se confía al Presidente de la República, jefe de la Función Ejecutiva, cumplir y hacer cumplir las disposiciones de los instrumentos internacionales. Los instrumentos internacionales ratificados por el país, aún cuando no se hayan tomado medidas de aplicación legislativa para que sus normas sean equivalentes en efectividad a las normas nacionales, forman ya parte del ordenamiento jurídico interno según se indica en el artículo 163 de la Constitución, y tienen una jerarquía superior a las leyes e inferior a la norma constitucional.

En la Dirección General de Tratados de la Cancillería están archivados 7235 tratados, convenios y acuerdos internacionales, que el Ecuador ha firmado desde hace 174 años. Según las estadísticas de esa di-

rección, del total de tratados firmados, 4962 son bilaterales, de país a país, y 2273 de carácter multilateral<sup>12</sup>.

El 28 de julio de 2003 el Gobierno del Ecuador ratificó la “Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados”<sup>13</sup>, en la que se recogen elementos conceptuales y organizacionales acerca de lo que constituye el derecho de los tratados; y, más concretamente, la doctrina generalmente aceptada respecto de la adopción, celebración, vigencia, obligatoriedad, aplicación, interpretación, modificación, nulidad, terminación y otras figuras relacionadas con dicha materia y con lo cual “este cuerpo y la Constitución dan un gran peso a los acuerdos internacionales, porque suplantán al derecho local”<sup>14</sup> y se generaría un diferencia sustancial en el tratamiento que el país daba anteriormente a los acuerdos, cuando tenían el mismo valor que una ley nacional. “Con la aprobación de la Constitución vigente, la relación es subordinada. Las dinámicas normativas internacionales imprimen su sello a los procesos al interior de los países y este fenómeno de internacionalización se produce en un contexto de un orden internacional jerárquico y asimétrico, donde el orden interno y externo se va confundiendo más”<sup>15</sup>.

La Constitución establece seis tipos de acuerdos que el Congreso debe aprobar o improbar: “los que se refieran a materia territorial o de límites, los que establezcan alianzas políticas o militares, los que comprometan al país en acuerdos de integración, los que atribuyan a un organismo internacional o supranacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución o de la ley, los que se refieran a los derechos y deberes fundamentales de las personas y a los derechos colectivos, y los que contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar alguna ley”<sup>16</sup>. La Comisión del Congreso es la encargada del análisis de esos convenios, que luego son discutidos en el Pleno.

## POSICIÓN DE ESTADOS UNIDOS

*Bases para la política de Estados Unidos sobre el Estatuto de Roma: la consumación por la fuerza de la “Pax americana”?*

En el ámbito de la justicia internacional, enclavada dentro de un escenario unipolar como el descrito, existirían los siguientes segmentos de relacionamiento y escenarios posibles: manejo judicial al interior de los Estados en un contexto de creciente supranacionalidad (funcionamiento de la Corte Penal Internacional y poder de policía creciente de la Corte de Justicia Internacional); creciente transnacionalización en el proceso judicial debido a la incapacidad de los Estados de juzgar casos

complejos en los que tienen que ver situaciones de derechos humanos (caso Pinochet); creciente control judicial de algunos estados por sobre el resto, ante la perspectiva de la incapacidad -a criterio de ciertos estados poderosos- de mantenimiento del orden y la justicia en el interior de estados periféricos (caso Noriega en Panamá juzgado y preso en Estados Unidos, otros casos de presuntos narcotraficantes colombianos cuya extradición es pedida por los Estados Unidos); y, creación de tribunales especiales de los vencedores por sobre los vencidos (casos, Tribunal Penal para la ex-Yugoslavia; Tribunal Penal para Ruanda; creación de un Tribunal Especial al interior de Irak para juzgar a Saddam Hussein) (Dallanegra, 1998).

La Estrategia de Seguridad Nacional de la Administración Bush, que otorga a Estados Unidos un papel casi mesiánico en su búsqueda del dominio global, se sustenta en cuatro pilares: promulga la acción militar preventiva contra estados hostiles y grupos terroristas que intentaran elaborar armas de destrucción en masa; declara que Estados Unidos no permitirá que ninguna potencia extranjera le dispute su poderío militar en el mundo; expresa su compromiso con la cooperación multilateral internacional, aunque establece claramente que “no dudaremos en actuar solos, en caso necesario” para defender los intereses y la seguridad nacionales; proclama como objetivo la extensión de la democracia y los derechos humanos en todo el mundo, particularmente en el mundo musulmán<sup>17</sup>.

Este pensamiento estratégico ayuda a entender la propuesta de dar por terminado definitivamente el sistema de relaciones internacionales vigente, a fin de permitir a los Estados Unidos asumir la dirección de un gobierno mundial. “Amigo o enemigo, cualquier pueblo del mundo debería aceptar la misión histórica de los EEUU y de sus comandos de operaciones especiales”, con un interesante paliativo: “(...) si bien el poder estadounidense es un hecho real, el arte de la diplomacia es traducir el poder en consenso”<sup>18</sup>.

En síntesis, tres elementos significativos están presentes en la actual política exterior estadounidense: la re-jerarquización de prioridades, el unilateralismo y la consolidación de coaliciones flexibles, con una característica: la prevención de conflictos vía acciones preventivas, particularmente ante Estados que amenazan el sistema internacional<sup>19</sup>.

El actual régimen estadounidense ha asumido, dentro de esta estrategia unilateralista, una clara decisión de anteponer sus intereses domésticos a las necesidades globales, descuidando el desarrollo y el mantenimiento de regímenes internacionales de leyes e instituciones -que organizan la actividad mundial- y concibiendo los derechos humanos y

la democracia dentro de un enfoque rígido de los intereses nacionales estadounidenses y no como una prioridad de su política exterior.

La guerra internacional contra el terrorismo que lidera el Presidente George Bush -campaña complementada con medidas de orden interno para controlar los movimientos en el seno de la sociedad de Estados Unidos- ha sido el factor desencadenante para afinar una nueva estrategia a gran escala dentro de su posicionamiento en el mundo unipolar de hoy: el uso de la fuerza, unilateralmente, de modo anticipado, e incluso preventivo, se ha superpuesto a los principios convencionales organizativos del actual orden internacional, traspasando los escenarios moderados de orientaciones estratégicas en las cuales Estados Unidos abanderaba “el realismo del equilibrio de poder -la inoperancia del concepto de disuasión lo ha vuelto obsoleto frente a esta nueva amenaza, ya que ésta se articulaba en el orden internacional de la Guerra Fría en conjunto con los conceptos de soberanía y de equilibrio de poder- y el multilateralismo liberal” (Ikenberry, 2002).

Hoy en día, los beneficios económicos y políticos del libre comercio, tejidos dentro de una gran red “realista”<sup>20</sup> de acuerdos basados en reglas y asociaciones de seguridad política, se han proyectado hacia un escenario mucho más complejo, caracterizado por la presencia del terrorismo, que ha sido asumido como una nueva variable a considerar dentro del proceso de toma de decisiones (Ikenberry, 2002). Este escenario ha configurado una *nueva gran estrategia* estadounidense, en la cual reivindica una menor dependencia de sus socios y de las reglas e instituciones globales, al tiempo que se propone desempeñar un papel más unilateral y previsor en enfrentar las amenazas terroristas.

Este *paradigma* se caracteriza por el mantenimiento de un mundo unipolar; una nueva concepción de cuáles son las amenazas globales y de cómo hay que erradicarlas, la pérdida de vigencia del concepto de disuasión -que cede paso a una política de uso de la fuerza por adelantado o inclusive “preventivamente”- que confronta el esquema vigente de normas de derecho internacional sobre legítima defensa (Art. 51 de la Carta de la ONU); una redefinición del concepto de soberanía, a base de una suerte de derecho adquirido de “legítima defensa preventiva”, que opera global y aleatoriamente sobre una soberanía de los Estados-Nación condicionada a ciertas obligaciones; la depreciación general de las reglas, los tratados y las asociaciones de seguridad internacionales; una actuación directa y sin limitaciones en respuesta a las amenazas; y, el escaso valor que otorga a la estabilidad internacional (Ikenberry, 2002).

El Presidente Truman, en sus “Memorias” afirmaba: “No hay más tonto que pensar que la guerra puede ser detenida con la guerra. No se puede prevenir nada con la guerra, excepto la paz”<sup>21</sup>. Robert Kennedy aludió a un “Pearl Harbor en reversa” al referirse a la intención del staff del Comando Conjunto estadounidense de “remover los misiles con un ataque preventivo”, con ocasión de la amenaza soviética en Cuba<sup>22</sup>.

Bush, a juzgar por sus actos, parece creer en algún tipo de civilización unilateral. La OTAN apenas merece atención, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) queda relegada, el cumplimiento de los tratados no se considera obligatorio y el gobierno impulsa de manera descarada medidas proteccionistas en el país, como los nuevos aranceles a la importación de acero y los subsidios agrícolas. Cualquier limitación a la libertad de acción de Washington se percibe como un acto hostil y se trata como tal. Para frustrar la Corte Penal Internacional (CPI), por ejemplo, el gobierno de Bush amenazó con retirar todos los fondos destinados a las fuerzas de paz de la ONU (Hirsh, 2002).

Finalmente, el escenario de la post Guerra Fría promovió también la redefinición de las concepciones de seguridad en la región. Esta nueva visión estaría más vinculada a la “seguridad cooperativa o a la seguridad asociativa”, y se entendería como “un sistema de interacciones interestatales que coordinando políticas gubernamentales, previene y contiene las amenazas a los intereses nacionales y evita que las percepciones que de éstas tienen los estados, se transformen en tensiones, crisis o abiertas confrontaciones” (Rojas, 1996). La efectividad de este concepto estaría determinada por la adopción de ciertas medidas y mecanismos, tales como: “prevención de crisis y mantenimiento del *status quo*; modernización y balances regionales; medidas de confianza mutua; medidas de control y limitación de armamentos; medidas de desarme; establecimiento de regímenes de seguridad; y de nuevas formas de relaciones entre los estados de las Américas, en especial, entre los Estados Unidos de América y el resto de las Américas”<sup>23</sup>.

A nivel regional, “América Latina y el Caribe aportan a la seguridad global con su desnuclearización por el hecho de ser una Zona de Paz interestatal. Afectan a la seguridad por su ingobernabilidad (...). Una crisis internacional es simultáneamente una crisis estatal y de seguridad humana (...) y de allí la necesidad de construir una perspectiva holística e integrada, con conceptos apropiados a una era que aún no se la puede definir y que por ello se emplean calificativos de post Guerra Fría, post 11 de septiembre, post Conferencia de Seguridad” (Rojas, 2004).

El discurso anti Corte Penal Internacional puede explicarse como una posición republicana que alimenta una forma concreta de organización de la sociedad, del poder y del ejercicio del mismo. Randy Beers, el principal asesor de Kerry sobre política exterior, manifestó a un grupo de diplomáticos latinoamericanos: “Nosotros no negociaremos estos acuerdos (BIAs)”, dando a entender que Kerry suspendería por completo la campaña a favor del artículo 98. Esa interpretación fue confirmada por varios diplomáticos y hasta asesores de la campaña de Kerry, pero una portavoz de la campaña dijo que había “matices” y que Kerry seguía firmemente comprometido con “proteger las tropas estadounidenses”. “Un gobierno de Kerry buscaría la protección de nuestras tropas, pero la forma de obtener dicha protección sería diferente”, destacó un portavoz de la campaña, quien destacó que Bush ha empleado una forma “directa y agresiva” en sus gestiones al respecto<sup>24</sup>.

### **Puntos de vista estadounidenses sobre el Estatuto de Roma**

El escenario jurídico de lo *que cree América* descansa en cuatro pilares: la justicia y la promoción del Estado de derecho; la sanción de quienes cometen los crímenes más graves a los ojos de la comunidad internacional; la responsabilidad inicial de los Estados, más no de las instituciones internacionales, de garantizar la justicia en el sistema internacional; y, la construcción y el fortalecimiento de sistemas judiciales a nivel nacional, el reforzamiento de la voluntad política y la promoción de la voluntad humana<sup>25</sup>. Estados Unidos considera que la CPI “no contribuye a estos principios”, al reparar que el ER tuvo un “desenlace defectuoso”: poder ilimitado, diluye la autoridad del Consejo de Seguridad, amenaza la soberanía de los Estados Unidos -menoscabando los derechos democráticos estadounidenses, particularmente el derecho a la defensa propia- y politización de los procesos, todo lo cual “complicaría la cooperación militar de los Estados Unidos con muchos de nuestros amigos y aliados que ahora tendrán la obligación, derivada del Tratado de Roma, de poner a disposición de la CPI a nuestros nacionales, aún por encima de las objeciones de los Estados Unidos”<sup>26</sup>.

Acciones de Estados Unidos para poner en práctica sus puntos de vista sobre el Estatuto de Roma.- El ER prevé la posibilidad del ejercicio de su jurisdicción sobre ciudadanos de un Estado que no haya manifestado el consentimiento en ser parte el mismo, ello en función de la concurrencia de alguno de los tres criterios siguientes: si el lugar de comisión del crimen corresponda al territorio de un Estado que sea parte en el ER (Art.12.2.a); aceptación de la competencia *ad hoc* por el Es-

tado que no es parte y cuyo nacional pretenda ser juzgado (art.12.3); y, por último, por decisión expresa adoptada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (art.13.b). En la práctica, de esta normativa se desprende que aunque Estados Unidos no haya ratificado el ER, sus nacionales podrían eventualmente verse sometidos a la competencia de dicho Tribunal (Güell, 2003).

Once días después de la entrada en vigor del ER, el Consejo de Seguridad, sometido a una enorme presión, aprobó la resolución 1422<sup>27</sup> en virtud de la cual “pide de conformidad con el artículo 16 del ER que la CPI, si surge un caso en relación con acciones u omisiones relacionadas con operaciones establecidas o autorizadas por la ONU y que entrañe la participación de funcionarios, ex funcionarios, personal o antiguo personal de cualquier Estado que no sea parte en el ER y aporte contingentes, no inicie ni prosiga, durante un período de doce meses a partir del 1 de julio de 2002, investigaciones o enjuiciamientos de ningún caso de esa índole, salvo que el Consejo de Seguridad adopte una decisión en contrario”<sup>28</sup>. Esta petición fue renovada mediante la resolución 1487<sup>29</sup> aprobada con las únicas abstenciones de Francia, Alemania y Siria<sup>30</sup>.

Sin embargo, en junio de 2004, la administración Bush desistió de proseguir con sus gestiones para que el Consejo de Seguridad autorice por tercera ocasión esta *exención abierta*, al verse truncado su *lobby* por la decisión de Chile de abstenerse, las dudas de otros miembros como Algeria y Pakistán y el ultimátum de China de que podría tomar igual decisión o incluso vetar la resolución<sup>31</sup>. Estos eventos habrían sido verdaderamente significativos si la administración hubiera abandonado su oposición a la Corte y adoptado una táctica totalmente diferente. “De haberlo hecho, habría mitigado la hostilidad internacional y puesto los esfuerzos estadounidenses en armonía con su tradicional postura de promover el estado de derecho alrededor del mundo”<sup>32</sup>.

Paralelamente a esta decisión, la administración estadounidense inicia una sucesión de contactos con diversos estados para concluir acuerdos bilaterales que garanticen la inmunidad de sus tropas en caso de intervención o acción militar llevada a cabo en el territorio de dichos Estados, acuerdos éstos a celebrarse *de conformidad* con el artículo 98 del ER, relativo a la “cooperación respecto a la renuncia a la inmunidad y consentimiento a la entrega” (acuerdos denominados *BIAs*, por sus siglas en inglés).

En el ámbito interno, además, el 26 de julio de 2003, el Congreso de EEUU aprobó la “American Servicemembers Protection Act”, AS-PA<sup>33</sup> (ley de protección al personal estadounidense destacado fuera de



Estados Unidos), entre cuyas disposiciones se incluye la facultad de recurrir al uso de la fuerza para liberar a sus ciudadanos detenidos en La Haya en virtud de decisión acordada por la CPI y la retirada de ayuda militar a aquellos países, a excepción de los estados miembros de la OTAN, que sean parte del ER.

En conjunto, estos tres instrumentos jurídicos traslucen la evidente intención de la actual administración estadounidense, de despojar a la CPI de la eventual competencia para enjuiciar a los miembros de sus fuerzas armadas que actúen en el territorio de terceros estados.

El 6 de mayo de 2003, el Secretario de estado adjunto para control de armas y seguridad internacional, John Bolton, notificó al Secretario General de la ONU, Kofi Annan, el “retiro de la firma”, manifestando que “... EEUU no tiene obligación legal alguna derivada de su firma el 31 de diciembre de 2000 (...)”<sup>34</sup>.

La estrategia estadounidense, en conclusión, se funda en *incomodar* las estructuras de todos los órdenes jurídicos con trascendencia internacional que hoy operan en el mundo: el institucional (Consejo de Seguridad), el interestatal (acuerdos bilaterales entre estados) y el nacional (ley interna a la que se incorporan disposiciones de afectación de derechos en perjuicio de terceros). En cuanto al retiro de la firma, en virtud del *principio de buena fe* todo estado no parte en un tratado internacional, en cuyo proceso de gestación ha participado, debe abstenerse, por acción u omisión, de generar actitudes en menoscabo de su eficiencia y en perjuicio de sus homólogos que han decidido vincularse por él mismo en el ejercicio de la capacidad que para tal fin reconoce la propia Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados<sup>35</sup> en su artículo 6” (Guell, 2003).

### **Panorama actual**

Resultados de las gestiones estadounidenses.- Cuando la administración Bush retiró su petición de renovar la resolución 1487 del Consejo de Seguridad para evitar que tropas estadounidenses en misiones de paz sean juzgadas por la CPI, lo hizo sabiendo que ésa era una consigna fallida. Los incidentes de Irak -los abusos cometidos en la prisión de Abu Ghraib- y la situación de los prisioneros en Guantánamo han precipitado una fuerte crítica internacional que presiona a que los Estados Unidos se sujeten, como el resto del mundo, al control de la CPI, pues la posición de la administración Bush, en el sentido de que tales incidentes deben ser tratados en un ámbito doméstico, es cada vez más débil. “Las Convenciones de Ginebra que han gobernado el trato

de los prisioneros de guerra por décadas, fueron dejadas de lado y el argumento usado para justificar el rechazo de los Estados Unidos a la nueva Corte Penal Internacional –debido a que sus soldados serían vulnerables a una persecución sin motivo, porque sus acciones militares podrían ser catalogadas como crímenes– parecería aún más débil”<sup>36</sup>.

Hasta el momento, 14 países en América Latina y el Caribe han firmado los acuerdos bilaterales sobre la base del artículo 98 del ER (BIAs), tres de ellos solicitando que no se les identifique públicamente. “La intimidación de Washington ha incluso congelado la ratificación del Estatuto de Roma en países como México, donde la medida ha esperado acción en el congreso por cuatro años. Argentina, Brasil, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela son hoy la excepción en la región, habiendo rechazado dichos acuerdos y en su mayoría perdiendo así millones de dólares en asistencia estadounidense”<sup>37</sup>. Perú, dentro de su “diplomacia democrática”, defensora y promotora de los derechos humanos y de la legalidad internacional, “(...) al mismo tiempo que defiende a la CPI, respeta el derecho de Estados Unidos de buscar pactos bilaterales con otras naciones, como ya lo hizo en el hemisferio con Colombia y con otros países centroamericanos (...)”<sup>38</sup>.

El Departamento de Estado de los Estados Unidos, al 15 de julio de 2004, ha reportado 80 acuerdos bilaterales de inmunidad (Art. 98) suscritos: en África lo han firmado 27 países, 16 de los cuales son Estados Partes del ER; en Asia lo han firmado 16 países, 5 de los cuales son Estados Partes del ER; 7 en África del Norte y Medio Oriente; 12 en América, 7 de los cuales son Estados Partes del ER; en Oceanía 7, 2 de los cuales son Estados Partes del ER; y, 11 en Europa (CIS), 6 de los cuales son Estados Partes del ER (Anexo).

El 64% del total de países firmantes de BIAs (51/80), son aquellos catalogados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación como “Países de Bajos Ingresos y con Déficit de Alimentos”, PBIDA<sup>39</sup>, es decir, tan pobres que no producen suficientes alimentos para sustentar a su población y que no tienen recursos para cubrir el déficit con importaciones, por lo cual su vulnerabilidad externa y dependencia de la cooperación internacional son sumamente altas, características que son compartidas también por los países centroamericanos y del Caribe, que no pueden hacer frente a la amenaza de perder ayuda estadounidense.

Hay que sumar el caso especial de Colombia<sup>40</sup>, considerando la grave situación del orden público existente en ese país debido al conflicto armado interno y agregando a este panorama el hecho que es el tercer receptor de ayuda militar después de Israel<sup>41</sup> y Egipto, paí-

ses que, junto con Kuwait, también suscribieron acuerdos bilaterales de inmunidad.

Amenazas de sanciones.- El 15 de julio de 2004, la Cámara de Representantes estadounidense votó para imponer sanciones adicionales a aquellos países que ratificaron el ER. Una enmienda a la factura de gastos de ayuda internacional prohíbe determinada clase de ayuda económica, incluyendo fondos antiterrorismo a aliados tales como Irlanda, Sudáfrica y Jordania. “No serán concedidos más fondos a aquellas naciones a menos que firmen acuerdos bilaterales de inmunidad para garantizar que no se entregará a la CPI ciudadanos estadounidenses y nacionales de terceros países que trabajen para los Estados Unidos”<sup>42</sup>. Esta resolución aún no llega a la Cámara del Senado (al 6 de agosto de 2004), y afecta a “más de cincuenta naciones, incluyendo Ecuador, Paraguay, Bolivia, Perú, Venezuela y Chipre”<sup>43</sup>.

La “Enmienda Nethercutt”<sup>44</sup>, introducida en la Cámara Baja y de conformidad con la versión textual que consta en las Actas de Debates del Congreso, pretende otorgar una herramienta adicional al Presidente Bush, al no otorgar asistencia económica a los países que no suscriban con los Estados Unidos un acuerdo en el que se conceda inmunidad a sus ciudadanos tanto civiles como militares. La citada Enmienda afectaría la asistencia financiera del Fondo de Apoyo Económico que para el caso del Ecuador representa 13 millones de dólares.

La iniciativa legislativa es la respuesta a que Estados Unidos no pudo lograr la aprobación en el Consejo de Seguridad de una extensión a la inmunidad de sus tropas. El citado legislador es muy claro al explicar que no tienen otra opción que usar la cooperación militar y económica para forzar a los Estados Partes a firmar los tratados bilaterales de inmunidad para todos los ciudadanos estadounidenses. La enmienda elimina la potestad presidencial de extender *waiver* o eximir a ciertos Estados de la firma de estos convenios bilaterales.

### **El contrapeso europeo: solidaridad europea o transatlántica?**

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa<sup>45</sup> se refiere a la Resolución 1422 del Consejo de Seguridad y a su renovación como “una interferencia legalmente cuestionable así como políticamente dañosa con el funcionamiento de la CPI” y a los BIAs como “violatorios del ER de la CPI”, en particular de los artículos 27 y 86 y artículo 98.2, el cual permite únicamente excepciones definidas bajo el marco de los Acuerdos sobre la situación de fuerzas y de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (artículo 18), según el cual los estados

no deben realizar ninguna acción que no sea consistente con el objeto y fin de un tratado”.

Considera que sí es posible “que se construyan acuerdos bilaterales de excepción bajo ciertos criterios reducidos, como sujetar la renuencia a cooperar con la CPI bajo estrictas condiciones, en particular la aseveración creíble de que las personas sospechosas de haber cometido crímenes internacionales están siendo sujetas a investigación o juzgamiento por los Estados Unidos además de asegurar que el ámbito de las personas afectadas con los acuerdos es consistente con el texto del artículo 98”.

La actual *troika* de la Unión Europea discutió una iniciativa con el Departamento de Estado sobre los BIAs, en la cual reiteró que es “partidaria incondicional de la Corte Penal Internacional” y que “no puede apoyar los acuerdos bilaterales que no se ajustan al Estatuto de Roma, de la forma indicada en sus principios”<sup>46</sup>.

Las fricciones causadas por el reciente enfrentamiento político entre Estados Unidos y la Unión Europea frente a la guerra contra Irak y la reelección de George Bush como presidente, han desencadenado un cambio radical de la postura de la Unión frente a la suscripción de los acuerdos de inmunidad promovidos por Estados Unidos. Inicialmente, la posición oficial era que cada miembro tenía la libertad de suscribir estos acuerdos si así lo considerase necesario. Sin embargo, frente a este cambio de políticas, este órgano supranacional ha adoptado una *nueva* Posición Común<sup>47</sup> en la cual establece la promoción del Estatuto de Roma y cooperación con la CPI. En este sentido, el art. 5 de este documento advierte sobre las posibles consecuencias que acarrearían la suscripción de acuerdos bilaterales de inmunidad frente a la CPI.

El epílogo: los ministros de Asuntos Exteriores de la UE acordaron el 30 de agosto de 2004 una postura común para que cada uno de los países miembros alcance acuerdos bilaterales, si así lo desea, con EE.UU., o use los ya existentes, con el fin de conceder inmunidad al personal diplomático, civil y militar estadounidense destinado en territorio comunitario ante la CPI. El acuerdo fue alcanzado con la condición previa de que los estadounidenses perseguidos por los delitos que persigue la CPI: genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad sean juzgados por audiencias de su país. Pese a que, como se vio, los servicios jurídicos de la Comisión Europea hicieron un dictamen en el que concluía que los acuerdos bilaterales sobre inmunidad con países no signatarios, como lo es Estados Unidos, serían una violación de los estatutos del Tribunal, lo cierto es que, al final incluso los más favorables a esta tesis, como el comisario europeo de Asuntos Exteriores,

Chris Patten, concluyeron tras este pacto, que la fórmula de los acuerdos bilaterales encaja perfectamente con el Estatuto de Roma, texto fundacional de la CPI.

Italia, Reino Unido y España fueron los países que más presionaron para que se alcanzara esta fórmula, de hecho los gobiernos de Silvio Berlusconi y Tony Blair llegaron a amenazar con firmar por separado acuerdos bilaterales con Washington. Antes del pacto, EE.UU. ya había suscrito con una docena de países no comunitarios acuerdos<sup>48</sup> bilaterales. Para el primer ministro danés, Per Stig Möller, quien se pronunció a nombre de la presidencia de la Unión: “no se trata de ninguna concesión, ni de rendición. Simplemente hemos atendido las preocupaciones de EE.UU. al tiempo que preservamos los estatutos del Tribunal”.

Es improbable que Europa pueda intervenir con fuerzas militares en áreas o en situaciones en las cuales pudiere afectar los intereses estadounidenses, pero podría utilizar el institucionalismo internacional, el establecimiento de normas globales y el multilateralismo político y comercial para evitar que los Estados Unidos alcancen ciertas metas. “Los estados europeos ejercen gran liderazgo en aquellas instituciones que conforman el ambiente internacional (ONU, FMI, OECD, BM, OMC, CIJ), y ocasionalmente las utiliza para bloquear iniciativas de política estadounidense y/o limitar su acción” (Schake, Simon 2001). Los *esfuerzos* europeos en ese sentido han reducido el impacto de las sanciones de los Estados Unidos contra Cuba e Irán y establecieron la Corte Penal Internacional. Pese a que Estados Unidos no haya ratificado el ER, sus nacionales podrían eventualmente verse sometidos a su competencia.

Los europeos a menudo justifican sus acciones en función de limitar el poder estadounidense. Esta actitud no solamente que choca con los intereses de EE.UU. en el corto plazo, sino que desvirtúa la percepción del poder americano y de sus intenciones en la comunidad internacional. El efecto acumulativo de tal actitud europea es “corrosiva” a los intereses de los Estados Unidos (Schake, Simon, 2001). En el tema de la CPI, por tanto, el espectro de la influencia europea irradia hacia los Estados miembros de la UE, como se desprende del contenido de su rica discusión jurídica sobre el tema. En el caso de países extra UE, como el Ecuador, dicha influencia se vería lejana; declinaría hasta convertirse en una valiosa fuente de principios pero sin efectos prácticos, salvo que el posicionamiento discursivo del país sobre el tema se inserte en un proceso de complementariedad política, que bien podría ser el de las Cumbres ALC-UE<sup>49</sup>, relaciones en las cuales las fortalezas y las oportunidades son más consistentes que las debilidades y las amenazas.

## EL TEMA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL EN LA RELACIÓN BILATERAL ECUADOR-ESTADOS UNIDOS

### Temas de la agenda ecuatoriana frente a los Estados Unidos

El proceso de globalización ha tenido un significativo impacto en las relaciones internacionales, especialmente en el surgimiento de nuevas dimensiones en las vinculaciones entre los estados; nuevas fórmulas de acercamiento surgen, combinando la necesaria relación entre los estados, hasta las relaciones entre economías (como es el caso de APEC), la aparición de nuevos actores no gubernamentales; y, las Cumbres Presidenciales, que ya forman parte de la agenda de política exterior ecuatoriana<sup>50</sup>, que “han dado como resultado la construcción de una nueva agenda que funciona sin que haya un régimen normativo que la acompañe” (Bonilla, 1999:13) y en las cuales el tema de la CPI ha sido recurrente<sup>51</sup>, evidenciándose un claro llamado a la multilateralización en el tratamiento del ER.

El tema de la democracia dentro de la agenda ecuatoriana tiene un carácter reactivo frente a los lineamientos de la política exterior estadounidense. La cooperación internacional y la recepción de inversión que permita solucionar la crisis económica del Ecuador están condicionadas al fortalecimiento de las instituciones democráticas, al combate a la corrupción, a la estabilidad en términos de gobernabilidad, a la existencia de mecanismos de justicia transparentes y a la inclusión de los distintos grupos étnicos-culturales en la toma de decisiones (Barreiro, 2002:289). “La democracia es la vía de avance para las naciones que están en desarrollo; democracia significa tanto democracia política como económica y EEUU está comprometido firmemente en este concepto y los procesos constitucionales No se puede tener una democracia sin un proceso constitucional firme subyacente, por lo que los ecuatorianos pueden estar seguros que los Estados Unidos estarán a su lado, apoyándoles, conforme reafirman y fortalecen su democracia, usando procesos constitucionales”<sup>52</sup>.

Un giro radical en la agenda de política exterior del Ecuador fue el cambio de aproximación en el concepto de seguridad: de una seguridad limítrofe (conflicto con el Perú) hacia una seguridad “complejizada” por la inclusión del país en la lucha de los Estados Unidos contra el narcotráfico<sup>53</sup> y el terrorismo –a partir del 11 de septiembre de 2001, que aceleró una serie de procesos de cambio en la política exterior estadounidense desde el inicio de la administración de George W. Bush– y por la presencia del conflicto colombiano y sus efectos en la región,

al cual el Ecuador lo ha categorizado como conflicto interno y por tanto como un problema de seguridad nacional no necesariamente ligado al narcotráfico (Barreiro, 2002), sin embargo de lo cual, un potencial desborde del conflicto colombiano en su frontera con el Ecuador amenazaría con degenerar en una crisis regional respecto de la cual no existiría otro mecanismo real de respuesta internacional que no fuese una intervención unilateral de los Estados Unidos (Tulchin, 2001). “El Ecuador es un país importante como vecino de Colombia. Obviamente cuando se aprieta significativamente el cercamiento a los narcoterroristas y narcotraficantes en Colombia y obstruye sus operaciones allí, hay un peligro latente de que ellos se trasladen a los países vecinos<sup>54</sup>. Definitivamente no queremos ver pasar esto al Ecuador, donde se amenazaría al Ecuador. Como parte de nuestros esfuerzos regionales, damos ayuda a Colombia, a través del Plan Colombia. Estamos, en un sentido más amplio, tratando de dar ayuda al resto de la región, también, para protegerlos contra este peligro”<sup>55</sup>.

El interés ecuatoriano es evitar la “sociologización del conflicto” –la expansión de la violencia de los grupos armados–, controlar el fenómeno de los desplazados y prevenir la propagación de cultivos en zonas ecuatorianas<sup>56</sup>.

El tema narcotráfico, desde la perspectiva ecuatoriana, ha condicionado sus relaciones con su mayor socio comercial, Estados Unidos. Por ello, tanto la cooperación como los beneficios económicos establecidos bilateral y multilateralmente (ATPA-ATPDEA) se encuentran condicionados a mecanismos de evaluación de la lucha contra el narcotráfico; tal el caso de las certificaciones.

Un elemento fundamental dentro de las relaciones Ecuador-Estados Unidos es la colaboración que se da a través de Convenios de Cooperación Militar y el “Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República del Ecuador concerniente al Acceso y Uso de los Estados Unidos de América de las Instalaciones en la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para Actividades Aéreas Antinarcóticos”<sup>57</sup>, única instalación de ese carácter en América del Sur, que tiene como objeto colaborar con ese país para el monitoreo, rastreo y control aéreo de las actividades de narcotráfico en la región y que “ha sido interpretado como un involucramiento directo del país en la lucha contra el narcotráfico pues, a pesar de que se trata de una base encargada de monitorear sembríos e información respecto a las operaciones de las redes de narcotráfico, se trata de un centro de operación para la guerra contra el tráfico de drogas.

Por otra parte, y a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre, el Acuerdo podría sufrir una revisión para incorporar, a más de la lucha contra el narcotráfico, el combate a los grupos terroristas que operan en la región. Esto implicaría una exposición mayor del Ecuador, dada su vulnerabilidad por la escasez de recursos militares” (Barreiro, 2002: 281).

### **Factores de política externa e interna**

El contexto político del Ecuador, caracterizado por la inestabilidad y la turbulencia, es el escenario inevitable de producción de política exterior (...), misma que se enuncia dentro de un sistema de relaciones desinstitucionalizadas que se caracteriza por el peso que en diferentes momentos históricos han tenido sus relaciones bilaterales y particularmente dos temas: soberanía y comercio exterior (Bonilla, 2002:21).

Las características de la política exterior se subordinan a las del orden político interno: un régimen presidencialista sustentado en relaciones tradicionales de dominación; debilidad relativa del Estado en el orden internacional; la presencia de liderazgos personalizados en la conducción de la política; grados importantes de competencia interinstitucional y decisiones fragmentadas; y, líneas rutinarias y activas, acomodadas a una visión legalista de la realidad internacional (Bonilla 2002:23).

Esta visión legalista ha sido interpretada dentro de una lógica de acción internacional atribuible a los Estados débiles que, sustentada en el paradigma idealista, persigue la *búsqueda de igualdad* con el objeto de neutralizar el poder de las potencias más fuertes a través del énfasis en el Derecho; en este contexto, el Derecho es utilizado como un instrumento ideológico para el sustento de políticas exteriores (Bonilla 2002:17).

Otros factores que deben ser tomados en consideración son la altísima fragmentación de la sociedad ecuatoriana; la ausencia de una visión *nacional* y la debilidad de las organizaciones estatales, que en el caso ecuatoriano no ha sido compensada por el sector privado; y, el rol del Servicio Exterior, el cual, “(...) como en todos los países, siendo una institución pública, refleja las virtualidades, condiciones y situaciones de todo orden del país. No se puede esperar que el Servicio Exterior ofrezca en otros países u organizaciones internacionales una imagen distinta de la que en realidad es el Ecuador”<sup>58</sup>.

“En términos de toma de decisión, la literatura académica (...) no ha estudiado un solo caso de *racionalidad* que suponga que los hechos de los asuntos de política exterior sean la consecuencia de acciones dirigidas a maximizar objetivos estratégicos y a minimizar pérdidas a través de medios óptimos. Al contrario, generalmente, las decisiones son



el resultado de una activa interacción entre distintas agencias del Estado, de la intervención de actores privados con capacidad de influencia o incluso de la competencia entre unidades y personas dentro del mismo Ministerio de Relaciones Exteriores”(Bonilla, 1999: 22). El proceso de toma de decisiones, lamentablemente, no ha madurado hasta hoy en términos de legitimidad, al aplicarse indiscriminadamente la barrera infranqueable de *información reservada* a todo aquello que podría causar *escozor* institucional y que más bien debería difundirse para ser valorada por otros actores calificados para ello (académicos, sociales y políticos), obviamente dentro del marco de la ética y del respeto de los intereses nacionales.

### ***El panorama político actual***

El Gobierno del Presidente Lucio Gutiérrez llegó a la presidencia el 15 de enero de 2003, apoyado por su partido Sociedad Patriótica 21 de Enero, el Movimiento Pachakutik de origen indígena y el Movimiento Popular Democrático (MPD), de raíces marxistas -alianza que duró seis meses, dentro de un gobierno en disputa entre dos sectores antagónicos. Al cabo de ese período, las discrepancias se profundizaron, se quebró la coalición, y el Presidente Gutiérrez optó por tomar distancia de Pachakutik y de quienes representaban a la izquierda dentro del gobierno. “Gutiérrez terminó consolidando una alianza con el Partido Social Cristiano (de derecha), asumió la posición del Presidente de Colombia, Álvaro Uribe, en cuanto a la regionalización del conflicto (de ese país) y se sumó a la visión geopolítica de Estados Unidos para esta región. Un ejemplo de ese realineamiento fue el operativo conjunto de la policía ecuatoriana, el ejército colombiano y servicios de inteligencia estadounidenses para capturar, el 2 de enero en Quito, al dirigente de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) Ricardo Palmera, conocido como Simón Trinidad”<sup>59</sup>.

Otra señal es el apresuramiento presidencial por firmar un tratado de libre comercio con Estados Unidos, en lugar de fortalecer la Comunidad Andina (CAN) y de priorizar la integración con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). “Luego de una efímera afiliación al G-21 de Cancún, el régimen del Presidente Gutiérrez ha venido demostrando un febril entusiasmo por el ALCA, al punto de convertir a la firma de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos -eslabón del ALCA- en un “objetivo nacional”, conforme le habría manifestado al Presidente estadounidense George W. Bush en la Cumbre de Monterrey”<sup>60</sup>. “Desde el inicio se incluyó cláusulas que dejaban abierta la posibilidad para Esta-

dos Unidos de buscar Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales (tal y como lo ha hecho con Chile) o por grupos de países, como se pretende con los andinos (Ecuador incluido) si el proyecto ALCA no salía adelante. Al final, sea por vía multilateral o bilateral, el objetivo es el mismo, pero en peores condiciones si los países negocian por separado”<sup>61</sup>.

La sociedad civil lo critica por la falta de un proyecto político, evidentes casos de nepotismo y de corrupción, poca credibilidad debido a cambios repentinos de opinión e inconsistencias en declaraciones, alejamiento de los sectores sociales que lo llevaron al poder, debilidad frente a colaboradores cercanos, aumento del gasto militar, pronunciamientos internacionales pro Bush y Plan Colombia; así como el excesivo cumplimiento de los condicionamientos del FMI y los pagos de la deuda externa, los que han ido en detrimento del presupuesto para las áreas sociales y la economía de los sectores populares, mayoritarios en el país.

Todos estos factores han generado una gran debilidad en los estamentos gubernamentales, mas aún cuando, precisamente, la lucha contra la corrupción -junto con el “fortalecimiento de la competitividad y productividad, el combate a la pobreza, la seguridad y paz social e insertar al país en el concierto internacional”<sup>62</sup> ha sido *consagrada* como el más importante de los preceptos de la acción política de la administración actual. En definitiva, luego de 18 meses no ha logrado constituir, peor consolidar, una agenda política que oriente su administración para lo que resta de mandato, al carecer de propuestas políticas consistentes a largo plazo. Prueba de ello, la nueva y seguramente errática mayoría parlamentaria afín al Gobierno (con partidos políticos de corte populista como el PRE y el PRIAN y otros, representantes de minorías volátiles e inestables) carente de elementos cohesionantes que permitan dilucidar objetivos de interés nacional.

### **Las presiones del Departamento de Estado**

Las presiones de Estados Unidos hacia el Ecuador para que firme un acuerdo bilateral de cooperación respecto a la renuncia de inmunidad y consentimiento a la entrega, se han ejercido en varios escenarios.

En el Departamento de Estado, en Washington D.C., en agosto de 2002, se habría entregado a los representantes de varios países, entre ellos al Ecuador, un documento en el cual se sugiere la suscripción de un convenio bilateral relativo a la aplicación del artículo 98 del ER, encaminado a evitar el enjuiciamiento en dicha Corte de individuos de nacionalidad estadounidense que incluyan actuales o antiguos funciona-

rios del Gobierno de Estados Unidos, empleados (inclusive contratis-tas), personal militar o simplemente nacionales de los Estados Unidos por cualquier modo y para cualquier propósito a la Corte, a cualquier otra entidad o tercer país, con el propósito de entregar a la CPI. El citado proyecto prohíbe inclusive la entrega de un estadounidense reclamado por la Corte a cualquier tercer país que no se comprometa a no entregarlo a su vez a dicho Tribunal. Por su parte, el Comandante del Grupo Militar de los Estados Unidos en el Ecuador, adscrito a la Embajada de ese país en Quito, señor Kevin D. Saderup, *advirtió*, en febrero de 2003, al Ministro de Defensa Nacional sobre las consecuencias que por ley pública de los Estados Unidos rigen en caso de no firmar un acuerdo bilateral a base del artículo 98 del ER (cooperación respecto a la renuncia de inmunidad y consentimiento de entrega)<sup>63</sup>.

Ante la amenaza estadounidense, la reacción de la Ministra de Relaciones Exteriores (en funciones a julio de 2003), fue “requerir un consenso nacional sobre el tema para poder establecer una posición soberana”<sup>64</sup>. Asimismo, el subsecretario de Relaciones Bilaterales de la Cancillería de ese entonces, manifestó que “la suspensión de la ayuda militar norteamericana exige replantear las relaciones en ese rubro entre Washington y Quito”<sup>65</sup>, mientras que el titular de Defensa sostuvo que “la ayuda militar es importante para Ecuador, especialmente para realizar un control estricto en la frontera con Colombia, al Norte”, posición apuntalada con la declaración del Jefe del Comando Conjunto a la época, quien afirmó que “mientras hablemos de la seguridad de la frontera norte, si queremos evitar las actividades del narcotráfico, el paso de la guerrilla y secuestros, tenemos que mantener unas fuerzas armadas bien consolidadas y con sus medios necesarios para que la acción sea efectiva” (Diario El Universo, julio 2003).

En septiembre de 2003, este tema fue abordado en Nueva York, con ocasión de la Asamblea General de la ONU, en un encuentro entre el Presidente de la República del Ecuador, Lucio Gutiérrez, y el subsecretario de Estado para Asuntos Hemisféricos, Roger Noriega, ocasión en la cual el Primer Mandatario ecuatoriano destacó su voluntad de continuar buscando “puntos de convergencia” que permitan delinear una fórmula mutuamente aceptable, que no necesariamente tenía que ser igual a la encontrada entre Estados Unidos y Colombia (Diario El Universo, julio 2003:55).

Con ocasión de la XXIV Asamblea General de la OEA que tuvo lugar en Quito, entre el 6 y el 8 de junio de 2004, según informaciones no corroboradas pero dignas de crédito, el secretario de Estado de Estados Unidos, en el diálogo que mantuvo el 7 de junio, con el Presiden-

te y con el Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, como uno de los temas bilaterales abordados, a más del apoyo del gobierno estadounidense al régimen constitucional ecuatoriano -en momentos de grave convulsión interna- habría insistido en la firma de un acuerdo de inmunidad en base al artículo 98 del ER, sin una respuesta favorable (Diario El Universo, julio, 2003:55).

Por su parte, la actual embajadora estadounidense en Quito, Kristie Kenney, presiona sistemáticamente para la conclusión de un *plan global* para la frontera con Colombia y no admite la eventualidad de negociar una figura alternativa al artículo 98 de la CPI. “Eso es el diálogo de ahora. Honestamente, ver si hay algo paralelo, algo que sea aceptable a mi Congreso y al Gobierno del Ecuador”. Además, genera inquietud en el ambiente diplomático las posibles negociaciones directas de ejército a ejército, de policía a policía, pese a que la mencionada funcionaria asegura que “todos nuestros montos pasan a ser aprobados por Cancillería, porque no queremos dar plata a tener proyectos secretos. Sé que siempre existen estas sospechas en este país, y no sé por qué”<sup>66</sup>.

“La vigencia de este polémico acuerdo, a cambio de la ayuda militar tensionó la relación bilateral en julio de 2003, y recobró vigencia el lunes pasado, luego de las declaraciones de la embajadora de Estados Unidos, Kristie Kenney, a la AFP. Ella sostuvo que aún dialoga con el Gobierno del Ecuador, pero que todavía no se llega a algo que sea de satisfacción para Ecuador y Estados Unidos”<sup>67</sup>.

Las presiones subsisten. La Embajadora Kristie Kenney insiste en que “Ecuador dejó de recibir siete millones de dólares en ayuda militar, por no firmar un acuerdo bajo lo que estipula el artículo 98 del Estatuto de Roma sobre la inmunidad de personal estadounidense, aprobado por el Congreso de mi país”, y el Canciller ecuatoriano reaccionó cauto: “EE.UU., a través de su Embajadora, ha señalado la aspiración de su país, pero eso no significa que Ecuador va a decir sí o no de manera radical y violenta; se analizará; veremos el significado de la aspiración. La Cancillería entregará un informe al Presidente para que tome una determinación”<sup>68</sup>.

## CONCLUSIONES

- Dentro de la teoría de las relaciones internacionales, que va más allá de la “teoría de la política exterior”, se pueden asociar todos los componentes que han sido enunciados: descriptivos, especulativos, predictivos y normativos, a fin de configurar escenarios

posibles respecto a las relaciones Estados Unidos-Ecuador en el marco de la CPI. En otras palabras, no se trata sólo de firmar o no firmar un acuerdo sino de, dentro de cada escenario, barajar alternativas, obviamente unas más viables que otras.

- La política de Estado del Ecuador frente a la Corte Penal Internacional se ha sustentado en el paradigma idealista, que predomina en el diseño de la agenda de política exterior y se levanta sobre las premisas de que “el orden internacional puede regularse por el Derecho, de que los Estados y demás actores internacionales pueden “ciudadanizarse” en regímenes que les otorgan derechos y obligaciones y sobre la ficción de que existe la igualdad jurídica” (Bonilla, 2002:16).
- En ese contexto, la capacidad de movilidad de una estrategia proactiva de política exterior por parte del Ecuador se ve limitada por su vulnerabilidad, consecuencia de la relación asimétrica con los Estados Unidos, que condiciona sus intereses económicos y comerciales a la celebración de acuerdos de cooperación antinarcóticos, antiterrorismo y ahora con respecto a la renuncia a la inmunidad y consentimiento a la entrega (CPI, Art.98.2).
- Como miembro de la CPI, al aceptar un acuerdo de inmunidad como se encuentra concebido, el Ecuador incurriría en violación de los artículos 59.7 (procedimiento de detención en el Estado de detención), 67.1.d (derechos del acusado), 86 (obligación general de cooperar) y 88 (procedimientos aplicables en el derecho interno), por cuanto el acuerdo con los Estados Unidos, por su ratificación, se convertiría en Ley de la República. Además, se plantearía que el Ecuador podría sufrir serias dificultades para cumplir con las normas de los artículos 58.1, 58.4, 58.5, 58.7 (relativas a la orden de detención u orden de comparecencia dictada por la Sala de Cuestiones Preliminares), 57.1 (funciones y atribuciones de la Sala de Cuestiones Preliminares), 64.2, 64.6.b (inherentes a las funciones y atribuciones de la Sala de Primera Instancia), 68.1 (protección de las víctimas y los testigos y su participación en las actuaciones), la Parte IX del Estatuto (de la cooperación internacional y de la asistencia judicial), en general, y los artículos 87.3 (solicitudes de cooperación), 88 (procedimientos aplicables en el derecho interno), 90 (solicitudes concurrentes) y 98 (cooperación con respecto a la renuncia a la inmunidad y consentimiento a la entrega) en particular, pudiendo dar lugar, las dos situaciones descritas, a que el Ecuador se vea sujeto al escrutinio de la Asamblea

de Estados Partes o del propio Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Art. 87.7 y 72.7.ii, en su caso).

- El marco normativo específico, en este caso es la Sección 2007 del ASPA<sup>69</sup> prevé la prohibición de asistencia militar de los Estados Unidos a la Corte Penal Internacional y, en su literal (a) dispone que “luego de un año efectivo de la fecha en la cual el Estatuto de Roma entre en vigor de conformidad con el artículo 126 del Estatuto de Roma, no será proporcionada asistencia militar por parte de los Estados Unidos a los gobiernos de los países que son parte de la Corte Penal Internacional”.
- Las excepciones posibles de acuerdo con este instrumento son: un *waiver* por interés nacional de los Estados Unidos<sup>70</sup>, un *waiver* por la firma de un BIAS<sup>71</sup>, o por exención, que se aplica a los Gobiernos de un país miembro de la OTAN; un importante aliado no-OTAN (incluido Australia, Egipto, Israel, Japón, Jordania, Argentina, la República de Corea y Nueva Zelanda); o, Taiwán.
- Un factor omnipresente *hic et nunc* en el contexto es el “Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República del Ecuador concerniente al Acceso y Uso de los Estados Unidos de América de las Instalaciones en la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para Actividades Aéreas Antinarcóticos”<sup>72</sup>, única instalación de ese carácter en América del Sur, que tiene como objeto colaborar con ese país para el monitoreo, rastreo y control aéreo de las actividades de narcotráfico en la región. El Ecuador no ha gestionado adecuadamente contrapartida alguna por la concesión de esas facilidades, por lo que a cambio de cualquier concesión con Estados Unidos se podría renegociar este Convenio en términos que contemple condiciones ventajosas al país por el uso de sus instalaciones -como se establecía en el Tratado de la Base Howard en Panamá.-
- El Ecuador no ha hecho una adecuada *venta de imagen* de sus esfuerzos en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo internacional, amenazas que no afectan de manera directa al Ecuador, pero que representan la mayor preocupación de seguridad para los Estados Unidos, mas aún en un área de enorme sensibilidad –frontera con Colombia- no sólo interna sino de carácter regional.
- El poderío de los Estados Unidos podría resultar insuficiente para sostener las instituciones y prácticas internacionales, relacionadas con la seguridad y con la economía, y apenas pertinente para fortalecer las políticas exteriores pacíficas, las políticas demo-

cráticas y el libre mercado. El liderazgo global que ejerce Estados Unidos en el mundo se vería directamente relacionado con su *capacidad de pago* sobre el costo de los bienes públicos internacionales –la paz, la no-proliferación nuclear, el acceso al petróleo- y el hecho de que hoy en día, la renuencia estadounidense a asumir estos altísimos y desproporcionados costos, es cada vez mayor, por múltiples razones.

- Estados Unidos juega un rol protagónico en todos estos escenarios pero el mínimo común múltiplo es la percepción de peligro en permitir que las normas jurídicas internacionales interfieran con las acciones políticas de los gobiernos nacionales. De ahí que la creación de la CPI corre el riesgo de desembocar en una tiranía de los “jueces” o una “dictadura de los virtuosos” y hace referencia a la inquisición e incluso a la “caza de brujas”, desafiando así el concepto básico de jurisdicción universal, reconocida desde tiempos inmemoriales<sup>73</sup>.
- Dentro de esta actual distorsión del liderazgo global, el avance de una “jurisdicción universal”, desde la actual concepción estadounidense unilateralista, entonces, no sería deseable ni permisible. Estados Unidos, en una suerte de “unilateralismo paralelo”, aceptaría, como en efecto ha ocurrido, acuerdos internacionales como el ER, únicamente cuando convenga a sus intereses o cuando no afecte su capacidad de maniobra, ya que con este razonamiento siempre podría tomar decisiones ajenas a sus disposiciones (Nye, 2003). Es la única superpotencia existente en la actualidad en el mundo y tiene más responsabilidades que ningún otro país en el mantenimiento de fuerzas de pacificación en países con conflictos. Esto le vuelve más vulnerable que otros países ante posibles acusaciones por violaciones del derecho penal internacional. Por consiguiente, “los estadounidenses deberían disfrutar de niveles de protección más elevados que los demás ciudadanos del mundo”.
- Estados Unidos insiste en que tiene el derecho soberano a juzgar a sus propios ciudadanos cuando cometan crímenes en el extranjero<sup>74</sup>. Surge así una suerte de depuración aleatoria, de cuándo debe elegir tácticas unilaterales o multilaterales, discriminando unos acuerdos –multilaterales- de otros en función de si vulneran potencialmente o no sus intereses de seguridad. Desde este punto de vista no parecería justificarse la afirmación de que Estados Unidos no pueda defender “el bien público de mantener la paz” si se permite actuar a la CPI, argumentando falta

de claridad en su accionar –influida por “organizaciones no gubernamentales hostiles” y la importancia global de las fuerzas militares de ese país–, ya que el propio Estatuto ofrece todas las salvaguardias necesarias frente al uso de la Corte en función de intereses políticos.

- Las acciones de la CPI, en su primer año, han demostrado que la preocupación de la administración Bush de que intereses anties-tadounidenses manipulen la CPI parece infundada. Por ejemplo, su fiscal principal rechazó solicitudes de considerar casos de abusos cometidos por soldados británicos en Irak, asegurando que el sistema judicial de ese país podía encargarse.
- Por otra parte, las *garantías* que condicionarían una eventual presencia de Estados Unidos en la CPI no son competencia del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas –no es el órgano llamado a formular *declaraciones aclaratorias*–. Es una atribución única y exclusiva de la CPI, a base de su Estatuto. La CPI no puede ni pretende ser un órgano supervisor de la seguridad internacional, ya que el Estatuto regula de forma separada la facultad que se reconoce al Consejo de Seguridad para remitir una situación a la Corte e impulsar el ejercicio de su competencia (Art. 13.b) de la de pedir la suspensión de la actividad de la Corte (Art.16.).
- En definitiva, el relacionamiento entre la CPI y Consejo de Seguridad tiene su razón de ser en la necesidad de compatibilizar, las funciones que éste órgano tiene en mantenimiento de la paz y seguridad internacionales con la voluntad de que la CPI sea un instrumento útil para la consecución de este mismo objetivo. La mejor opción sigue siendo “ayudar a conformar sus procedimientos (CPI)” más que “la actual tendencia nacional de reclamar una jurisdicción legal universal”, que con o sin los Estados Unidos –directamente o a través del Consejo de Seguridad– ya se está configurando con el beneplácito de casi toda la comunidad internacional (Nye, 2003).
- La actitud de rechazo de la jurisdicción universal por parte de los Estados Unidos constituye un claro intento por oponerse a la tendencia evolutiva del derecho internacional y por romper la estructura del multilateralismo, sustentado tradicionalmente en dos pilares, a los que todos los Estados se adhieren necesariamente como miembros de Naciones Unidas: la existencia de normas de vigencia universal aplicables a todos los Estados y la fórmula colectiva de tomar decisiones.



- El rechazo del gobierno de Bush a la CPI, decidiendo que “es lo suficientemente grande y poderoso, y que está a suficiente distancia de los demás como para marchar solo” (Ikenberry, 2003), colisiona con un escenario en el cual reglas de juego son inciertas, por lo que difícilmente podría alcanzar legitimidad, y peor efectividad, la adopción de decisiones unilaterales o de imposiciones de política doméstica con efectos extraterritoriales, actuando aislado frente a situaciones o controversias de alcance y trascendencia universal. Cuando el Presidente Bush declara su decisión de desvincularse del ER, espetó un golpe mortal a la normatividad jurídica e institucionalidad política internacionales y dejó estatuida la voluntad unilateral de decidir cuáles principios son aceptables para los Estados Unidos y en qué circunstancias y condiciones su país los respetaría.
- Estos elementos, vinculados al terrorismo, darían paso a una suerte de “guerra asimétrica” en la que uno de los participantes resultaría ser un “colectivo” de organizaciones clandestinas que, con tremendo poder destructivo y relativamente bajos costos, podrían provocar daños inconmensurables a la estructura de poder estadounidense, país con gran poderío bélico y decidido a actuar de manera directa y sin limitaciones, pero sin un derrotero claro para definir sus estrategias ante un enemigo invisible e imprevisible, ocasionando, por la dimensión que podría alcanzar una situación de crisis, gran inestabilidad internacional: “ya no es necesario prepararse para un conflicto global contra un adversario poderoso” (Mandelbaum, 2002).
- La doctrina de la acción anticipada, en el caso de la CPI, tiene una peculiar proyección. La Ley de Protección de Miembros de Servicios Americanos (ASPA) autoriza el uso de la fuerza militar para liberar a cualquier estadounidense o ciudadano de un país aliado de Estados Unidos que vaya a ser procesado ante la CPI. Además, amenaza con retirar toda ayuda militar a cualquier país que ratifique el tratado de Roma. Washington está presionando a los países miembros del ER para que firmen acuerdos bilaterales que proporcionen inmunidad legal al personal militar norteamericano y a sus fuerzas de pacificación, imponiendo su papel militar global so pretexto de contribuir al bien público de mantener la paz.
- Finalmente, los intereses en juego de los Estados Unidos frente a la CPI –lo que la doctrina denomina *intensidad de los intereses*– no son de sobrevivencia, ya que no constituyen en sí un reto o

amenaza a la integridad territorial estadounidense; tampoco son vitales, habida cuenta de que no se han generado amenazas que, además, puedan gestarse o ser respondidas dentro de un período de tiempo; podrían catalogarse como *mayores*, al ser importantes pero no cruciales, ya que pueden ser negociados, dependiendo del grado de tolerancia que el reto implique (*waivers* por interés nacional o por exención y BIAs) y porque el discurso anti-CPI, como ocurre con el discurso antidrogas, sustenta una “forma particular de organización de la sociedad, del poder y una forma de ejercicio del mismo. Esto es la administración republicana que le dio origen”(Bonilla, 2004), que probablemente pudo haber cambiado y sufrir un proceso sinérgico en el caso de que el candidato demócrata a la Presidencia de los Estados Unidos, John Kerry, hubiese ganado las últimas elecciones. “Recientes encuestas muestran el creciente rechazo a Estados Unidos en América Latina (...) y esto representa un potencial peligro para la seguridad de Estados Unidos”(Oppenheimer, 2004:31).

## POSIBLES VÍAS DE SALIDA: ESCENARIOS

*No firmar un acuerdo bilateral de inmunidad por coherencia jurídica y de valores.*

La opción de no firmar un acuerdo de inmunidad a base del artículo 98 del ER –probablemente la que prevalecerá– se sustenta básicamente en una percepción idealista de las relaciones Ecuador-Estados Unidos: el Ecuador, al suscribirlo, incurriría en violaciones de la normativa jurídica internacional e interna, dentro de un escenario en el cual la lógica de acción del país ha sido precisamente la de apuntalarse “dentro de una aproximación jurídicista, rica en la enunciación de principios marcados por la compulsión moralizante de los autores o por su prescripción de algún tipo de deber ser” (Bonilla, 1999:10): la política de Estado del Ecuador frente a la CPI se ha sustentado en el paradigma idealista, que predomina en el diseño de la agenda de política exterior y se levanta sobre las premisas de que “el orden internacional puede regularse por el Derecho, de que los Estados y demás actores internacionales pueden “ciudadanizarse” en regímenes que les otorgan derechos y obligaciones y sobre la ficción de que existe la igualdad jurídica” (Bonilla, 1999:16).

El Ecuador se negaría a firmar un BIAs, partiendo de la base de no coadyuvar en frustrar el ER, legitimar la inmunidad, ni crear un con-

cepto de doble rasero en la aplicación equitativa del derecho internacional. En estricto derecho, las disposiciones del ER no permitirían que Estados Unidos obtenga las exenciones que está buscando. Además, el Ecuador, como Estado Parte del ER tiene la obligación legal de garantizar que no se vulneren los aspectos básicos del mismo.

A nivel interno, por una parte, se respetaría el esquema jurídico ecuatoriano en virtud de los principios constitucionales imperantes, relativos al respeto del Derecho Internacional; y por otra, quedaría a salvo la imagen interna del Gobierno, que se vería severamente afectada por la firma de una BIAS, en momentos en los cuales toda iniciativa gubernamental producirá rechazo en virtud de los bajos índices de popularidad que actualmente ostenta. El Poder Legislativo podría tomar medidas para respaldar al Ejecutivo en la actitud de resistencia frente a la intensa presión ejercida por Estados Unidos o simplemente limitando las respuestas y estrategias de negociación del Gobierno, rechazando los acuerdos bilaterales.

Sería una decisión que enviaría un mensaje positivo a la Unión Europea, que fuertemente apoyó la CPI. Los problemas de seguridad, desempleo, alta deuda pública, y bajo desempeño económico que enfrenta el Ecuador, necesitan del apoyo de la UE.

La negativa del Ecuador conllevaría consecuencias directas de acuerdo con el ASPA: prohibición de asistencia militar, cambios en las políticas con reducción del apoyo financiero y logístico del Departamento de Defensa y de la Oficina de Asuntos Internacionales de Antinarcóticos y Aplicación de la Ley, en momentos en los cuales el Ecuador busca reforzar sus mecanismos de seguridad en la frontera ecuatoriano-colombiana y donde los mismos Estados Unidos han pretendido impulsar políticas en este sentido, en una suerte de Plan Ecuador. Limitar los recursos estadounidense a ciertas esferas militares puede fraccionar las fuerzas armadas y forzar la firma del acuerdo de inmunidad. Un factor de debilidad que tiende a especular en esta dirección es el intento fallido de la Administración Bush de renovar la resolución 1487 del Consejo de Seguridad.

La reducción de la ayuda se daría en rubros como la capacitación a personal militar de alta jerarquía, con lo que los mandos se pueden sentir perjudicados. De esa forma, el gobierno estadounidense intenta encontrar aliados importantes para presionar desde su interior a los gobiernos que han sido reacios a firmar el acuerdo de inmunidad. Los acuerdos específicos de asistencia militar o los rubros para el funcionamiento de bases militares permanecerían inalterados ya que son elementos estratégicos para el control regional y no serán descuidados

al reducir los recursos. La reducción de la asistencia militar no significaría dismantelar emplazamientos militares estadounidenses. “La Ley (ASPA) no tendrá efecto sobre las operaciones actuales en el FOL de Manta o sobre los programas antinarcóticos actuales a lo largo de la frontera norte”<sup>75</sup>.

Finalmente, es probable que las presiones del Departamento de Estado subsistan y estén presentes como un elemento condicionante dentro del proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio, al menos mientras el Ecuador no ejerza con firmeza una política agresiva para *diversificar* sus relaciones diplomáticas y económicas con otros polos de poder mundial. “La vigencia real de la CPI en América Latina y el Caribe está amenazada por presiones de los Estados Unidos, que tienden a vincularse con las negociaciones de tratados comerciales (...)”<sup>76</sup>. No obstante, el jefe negociador del TLC desmintió que la estrategia del Ecuador para conseguir mayores beneficios en el área agrícola sea utilizar el convenio de la Base de Manta, ya que se trata de dos temas no vinculados: de un “tema de seguridad, de política, de control del narcotráfico”, y “de una negociación comercial”<sup>77</sup>. Aplicando la misma lógica, una vinculación entre el ER y el TLC no sería, desde este punto de vista, procedente.

Un elemento de contrapresión podría ser el planteado por el embajador peruano ante la Organización de Estados Americanos (OEA), Alberto Borea, quien, ante la *avanzada* de Estados Unidos país por país, propuso desde Washington la posibilidad de formar un bloque en el seno de ese organismo con los países renuentes a aceptar las exigencias estadounidenses<sup>78</sup>.

### **Firmar un acuerdo bilateral de inmunidad**

*Subsidiariamente*, de firmarse, el eventual escenario requeriría de ciertas salvaguardias o “precauciones”<sup>79</sup>:

Debería incorporarse el principio de *no inmunidad* con compromisos legalmente vinculantes: se tendría que requerir la inclusión expresa en el texto del acuerdo bilateral, del compromiso de ambas Partes de aplicar, en caso de una situación de no-entrega a la CPI, su legislación nacional con respecto a cualquier acto que caiga bajo la jurisdicción de la CPI, para lo cual resulta indispensable que las dos Partes demuestren que los crímenes contemplados por el ER también están establecidos como delitos en sus respectivos códigos penales nacionales; es decir que Estados Unidos demuestre que su legislación federal tipifica como delitos todos los crímenes contemplados en el ER. En otras palabras, la plena vigencia del principio de *doble incriminación* en materia penal:

- El espectro de personas cubiertas por el texto que propone Estados Unidos es excesiva y debería ser cambiada para que sea compatible con los acuerdos de cooperación militar y con el artículo 98.2 del ER, debiendo aplicarse únicamente al personal militar y civil estrechamente vinculado a las fuerzas armadas, que operen en territorio ecuatoriano.
- La exención no debería extenderse a todo ciudadano estadounidense ni impedir que el Gobierno ecuatoriano permita a otro Estado transportar, a través de su territorio nacional, a un ciudadano estadounidense que vaya a ser entregado a la CPI; podría incluir una cláusula de *vencimiento*, es decir deberían ser acuerdos con duración limitada.
- La inmunidad otorgada en los acuerdos no puede, o mas bien dicho no debe ser recíproca; los acuerdos existentes entre el Gobierno del Ecuador podrían hacer innecesaria la adopción de un BIAS.
- Estados Unidos insiste en que el instrumento que pretende suscribir debería ser similar al firmado con Colombia, a fin de encastrarlo como *complementario* a otro ya existente y evitar el envío del mismo al Congreso.

En este marco se vuelve indispensable la participación de la Función Legislativa para la determinación del contenido de los acuerdos que pudieren ser firmados y para dar legitimidad, transparencia y control al proceso de negociación bilateral, evitando que las autoridades de Gobierno tengan la facultad de negociar con los Estados Unidos a espaldas de sus sociedades.

Lo positivo de este escenario es que el Ecuador no se vería afectado por las normas ASPA, con repercusiones favorables en su relaciones de *cooperación* con la peculiar lógica que rodea a los conceptos de seguridad nacional estadounidense.

Lo negativo, un BIAS con el Ecuador, que sería negociado y suscrito en plazos breves, tendría un efecto político (debilidad del Gobierno) y jurídico insalvable: quedar a merced de la jurisdicción de otro país, lo cual sería devastador al tratarse de un Estado Parte del Estatuto de Roma.

### **Exención o waiver según el ASPA**

Dentro de su limitado espectro de acción, el Ecuador podría acceder a un *waiver*, jugando con una perspectiva realista de sus relaciones con Estados Unidos, previniendo una intervención de ese país para dividir el estamento militar del sector político en el país. Sin embar-

go, si la Enmienda Nethercutt llega a ser aprobada por el Senado estadounidense y refrendada por el Ejecutivo, se tendría que descartar este escenario de negociación, ya que se eliminaría la potestad del Presidente estadounidense de extender *waiver* o eximir a ciertos Estados de la firma de estos convenios bilaterales.

Si éste es el caso, se otorgaría una herramienta adicional al Presidente Bush, al no otorgar asistencia económica a los países que no suscriban con los Estados Unidos un acuerdo en el que se conceda inmunidad a sus ciudadanos tanto civiles como militares y se afectaría tanto en lo atinente a la ayuda que se le otorga individualmente cuanto en la que recibiría por concepto del proceso de paz con el Perú. La asistencia financiera del Fondo de Apoyo Económico, para el caso del Ecuador representa 13 millones de dólares.

Pudo haberse requerido un *waiver* por interés nacional para los Estados Unidos o por exención en virtud de su apoyo a la lucha contra el narcotráfico y buscar una exención presidencial a base de los Convenios de Cooperación Militar y el Acuerdo sobre la Base de Manta, que otorgan inmunidad a los miembros de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos -o a través de convenios de asistencia militar, como el Plan Colombia o la Iniciativa Regional Andina- o de forma directa y unilateral sin acuerdo, por lo que no pueden ser detenidos ni juzgados por autoridades nacionales ni extraditados hacia otro país que no sea Estados Unidos. En el caso de que la justicia ecuatoriana quiera someterlos a la CPI no podría cumplir su intención.

El *waiver* es una opción para no firmar un acuerdo bilateral de inmunidad y lo positivo sería precisamente no firmarlo y mantener la posición tradicional de respeto al Derecho Internacional y de ser coherentes en función de nuestra pertenencia a la CPI, con todas las obligaciones que ello implica.

Como aspectos negativos, por una parte, no se debe descuidar la *transitoriedad* de un *waiver* que podría ser levantado en cualquier momento (Enmienda Nethercutt); y el hecho de que la *no firma* está condicionada por una voluntad ajena a nuestra soberanía de Estado, es decir, haber llegado a un entendimiento para no firmar, cuando esta decisión se debería manifestar libre de todo compromiso.

En definitiva, la pregunta que se formuló la comunidad internacional en Roma, en 1998, fue si Estados Unidos tomaría a la Corte Penal Internacional con displicencia o adoptaría una política de agresividad diplomática y jurídica: la respuesta es categórica.

**ANEXO: STATUS DE LOS ACUERDOS BILATERALES DE INMUNIDAD, Art.98.2 E.R., al 15.07.04**

<b>AFRICA: 27 (16 E.P.)</b>	<b>ASIA: 16 (5 E.P.)</b>	<b>N.AFRICA MEDIO ORIENTE: 7 (0 E.P.)</b>	<b>AMERICA: 12 (7 E.P.)</b>	<b>OCEANIA: 7 (2 E.P.)</b>	<b>EUROPA/CIS: 11 (6 E.P.)</b>
Botswana+ Burkina Faso República Centroafricana Chad Congo-Brazzaville República Democrática del Congo+ Djibouti Eritrea Gabon Gambia* Ghana* Guinea Costa de Marfil Liberia Madagascar Malawi + Mauritania* Mauritio Mozambique Nigeria+ Rwanda Senegal Seychelles Sierra Leona* Togo Uganda+ Zambia	Afghanistan+ Bangladesh Bhutan Camboia Timor Este* Fiji India+ Laos Maldivas Mongolia Nepal Pakistan Papua Nueva Guinea Filipinas+ Sri Lanka Tailandia	Bahrain Brunei Egipto Israel+ Kuwait Marruecos Túnez	Antigua y Barbuda+ Belice Bolivia Colombia + República Dominicana El Salvador* Guyana Haití Honduras* Nicaragua* Panamá*	Islas Marshall Micronesia Nauru Palau Islas Salomón Tuvalu Tonga	Albania* Azerbaijan Bosnia-Herzegovina* Georgia* Kazakistán Kirgizstan Macedonia FYR* Rumania Tadjikistan* Turkmenistan Uzbekistan

(\*) indica ratificación B/A

(+) indica firma acuerdo ejecutivo

Fuente: [http://www.iccnw.org/documents/otherissues/impunityart98/BIAsByRegion\\_current.pdf](http://www.iccnw.org/documents/otherissues/impunityart98/BIAsByRegion_current.pdf)

## BIBLIOGRAFÍA

- Barreiro, Katalina  
2002 "La agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos", en *Orfeo en el Infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador. Septiembre. 1ª Ed. (páginas 231-331).
- Bonilla, Adrián  
1998 "Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos: entre el sobresalto y la rutina", en Franco, Andrés (Editor). *Estados Unidos y los países andinos, 1993-1997: poder y desintegración*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Bonilla, Adrián  
1999 "El discurso de la seguridad nacional y la guerra de las drogas", en *AFESE 40: Revista de la Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano*. Imprenta del Ministerio de Relaciones Exteriores, enero-mayo 2004.
- Bonilla, Adrián  
2002 "Alcances de la política exterior ecuatoriana", en *Orfeo en el Infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador. Septiembre. 1ª Ed.(páginas 11-47).
- Coalition for the International Criminal Court. *Summary of Information on Bilateral Immunity Agreements (BIAs) or so-Called Article 98*. Agreements as of March 12, 2004. Disponible en:  
<http://www.iccnw.org/documents/otherissues/impunityart98>
- Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional. 1998. *Acta Final*, Doc.A/CONF.183/10, Roma, 17 de Julio.
- Congreso de los Estados Unidos de América  
2002 *American Servicemembers Protection Act of 2002*. H.R.4775, 107 Congreso, 2ª sesión, 23 de enero.
- Cope, John A.  
2001 "The Western Hemisphere", en *Strategic Challenges for the Bush Administration*. Institute for National Strategic Studies at the National Defense University. Disponible en:  
[http://www.ndu.edu/inss/press/Occassional\\_Papers/pubs\\_OP.htm](http://www.ndu.edu/inss/press/Occassional_Papers/pubs_OP.htm).
- Dallanegra Pedraza, Luis  
2001 *Tendencias del Orden Mundial: Régimen Internacional*. Capítulo N° XIV, Buenos Aires. Edición del autor.
- Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, Oficina de Relaciones Públicas  
2002 *Política exterior norteamericana y la Corte Penal Internacional*. Marc Grossman, Subsecretario de Estado para Asuntos Políticos. Discurso ante el Centro para Estudios Estratégicos e Internacionales en Washington D.C., mayo 6.
- Department of State, U.S.A  
2003 U.S. Department of State's Bureau of International Information Programs. *International Criminal Court: Overview and Selected Legal Issue*. Disponible en <http://www.usinfo.state.gov>.



- Duque, César  
2000 *Estados Unidos y su oposición al Tribunal Penal Internacional*. 17 de junio. Disponible en <http://www.lainsignia.org>
- Guell Peris, Sonia  
2003 “Ofensiva jurídica contra la Corte Penal Internacional”, en *Política Exterior*, No. 94, julio-agosto, España.
- Hausmann, Ricardo  
2003 “La crisis de esperanza de América Latina” en *Foreign Affairs en Español*, Vol. 3, Num. 1 (enero-marzo).
- Hirsh, Michael  
2002 “El mundo de Bush” en *Foreign Affairs en Español*, Vol. 2, Num. 3 (otoño-invierno), 10 páginas.
- Ikenberry, G. John  
2002 “La ambición imperial de Estados Unidos” en *Foreign Affairs en Español*, Vol. 2, Num. 3 (otoño-invierno).
- Institute for National Strategic Studies.1996. *Strategic Assessment 1996: Instruments of U.S. Power*. Chapter II: Diplomacy. Disponible en: <http://www.ndu.edu/inss/Strategic%20Assessments/sa96/sa96cont.html>
- Institute for National Strategic Studies  
1998 *Strategic Assessment 1998: Engagement Power for Peace*. Chapter VII: The Americas. Disponible en: <http://www.ndu.edu/inss/Strategic%20Assessments/sa98/sa98ch7.html>
- Izquierdo, Emilio  
2002 “La agenda de política exterior”, en *Orfeo en el Infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador. 1ª Ed., septiembre; páginas 47-65
- Larrea Holguín, Juan  
2001 *Codificación de la Constitución*, en Constitución Política de la República del Ecuador, comentarios, legislación conexas, concordancias, índice temático. Quito: Legislación codificada por Corporación de Estudios y Publicaciones, junio, páginas 1-17.
- Lirola Delgado, Isabel; Martín Martínez, Magdalena  
2001 *La Corte Penal Internacional: justicia versus impunidad*, Editorial Ariel, S.A., 1ª edición, abril.
- Mandelbaum, Michael  
2002 “La insuficiencia de poderío estadounidense,” en *Foreign Affairs en Español*, Vol. 2, Num. 3 (otoño-invierno).
- Nye, Joseph  
2003 *La paradoja del Poder Americano*. Chile:Taurus, Capítulo 5, Redefinir el Interés Nacional.
- Oppenheimer, Andrés  
2004 “Lo mejor del Plan Kerry para América Latina” en *Revista Criterios*, Nº 72 (página 31) Agosto.
- Rojas, Francisco  
1996 “La verificación como herramienta determinante en la construcción de la confianza”, en *Medidas de Confianza Mutua: Verificación*, FLACSO-Chile, Santiago.

Rojas, Francisco

- 2004 "Los desafíos Post Conferencia: operacionalizar los consensos y articular los conceptos", en *Seguridad en las Américas*, FES Briefing, Friedrich Eberto Stiftung, Mayo.

Salgado Pesantes, Hernán

- 2001 "Informe sobre el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional", caso N° 005-2000-CI del Tribunal Constitucional, en *Red de Información Jurídica, Derecho Penal Internacional*, 21 de febrero.

Sancho, Helena

- 2001 *Presentación del estudio sobre la compatibilidad entre Estatuto de Roma y la legislación andina en temas constitucionales, penales y procesales*. Ponencia dictada en el Seminario sobre la Corte Penal Internacional. Quito, 12 y 13 de febrero.

Schake, Kori N; Simon, Jeffrey

- 2001 "Europe", en *Strategic Challenges for the Bush Administration*, Institute for National Strategic Studies at the National Defense University.  
Disponible en:  
[http://www.ndu.edu/inss/press/Occasional\\_Papers/pubs\\_OP.htm](http://www.ndu.edu/inss/press/Occasional_Papers/pubs_OP.htm).

Smith, Peter H.

- 2001 "Strategic Options for Latin America", en *Joseph Tulchin y Ralph Espach, Latin America in the New International System*. Colorado: Lynne Rienner Publishers; páginas 35- 72.

Tulchin, Joseph; Espach, Ralph

- 2001 "Latin America in the New International System: A call for Strategic Thinking", en *Joseph Tulchin y Ralph Espach, Latin America in the New International System*. Colorado: Lynne Rienner Publishers; páginas 1-34.

Valencia, Luis

- 2004 "El Servicio Exterior y el Derecho", en *AFESE 40: Revista de la Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano*, Imprenta del Ministerio de Relaciones Exteriores, enero-mayo, páginas 183-195.

Villate, Javier

- 2003 "El Tribunal Penal Internacional y Estados Unidos", en *Coranto: Notas sobre la paz y los derechos humanos en el mundo*, mayo 26. Disponible en:  
<http://www.coranto.org/2003/05/030526.html>.

Wolfhart, Saul

- 2000 *El Tribunal Penal Internacional desde el punto de vista de la política y de las fuerzas armadas*. Disponible en: <http://www.ishr.org/hrww.htm#saul>

## NOTAS

- 1 La Corte Penal Internacional, en “Comisión Andina de Juristas”, <http://www.cajpe.org.pe>
- 2 Resolution ICC-ASP/2/Res.3, adopted at the second session of the Assembly on 12 September 2003, Art. 5 Rome Statute.
- 3 De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad tiene competencia exclusiva para determinar si se ha cometido un acto de agresión. El Estatuto determina que el texto final sobre el crimen de agresión debe ser consecuente con las respectivas disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, en <http://www.un.org/spanish/law/cpi.htm>
- 4 Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Preguntas y Respuestas, en <http://www.un.org/spanish/law/cpi.htm>
- 5 Las dos perspectivas dominantes del idealismo son el enfoque predominantemente descriptivo de los acontecimientos internacionales de la época, en el que la historia diplomática sigue desempeñando un papel importante; y un enfoque normativo, en el que pesa fuertemente el derecho internacional. El paradigma *idealista* se caracteriza por un sentido de ilimitado optimismo; un direccionamiento claro de la investigación y el interés académico hacia la esfera del derecho internacional y de la organización internacional; y, una clara tendencia a emitir juicios morales a favor de todo desarrollo internacional.
- 6 Informe del Dr. Hernán Salgado Pesantes en el caso N° 005-2000-CI S sobre el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, que fuera enviado por el Presidente de la República, en cumplimiento del mandato de la Constitución en su artículo 162 inciso segundo, en concordancia con los artículos 276 numeral 5 y 277 numeral 5 inciso segundo, Quito, 21 de febrero de 2001.
- 7 Credencial 8318-42-DGOM//DTOEO, de 5 de mayo de 1998. Dr. Carlos Larrea Dávila.
- 8 Posturas similares fueron asumidas por la Comisión Internacional y Andina de Juristas, la Coalición de Organizaciones no-Gubernamentales para una Corte Penal Internacional, Amnistía Internacional, Non c'è Pace Senza Giustizia, Human Rights Watch, etc.
- 9 En *Aplicación del Derecho Internacional en el Ambito Interno de un País*. Intervención de José Valencia, Profesor de Organismos Internacionales, Facultad de Jurisprudencia, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, 3 de agosto de 2004.
- 10 Intervención de Carlos Larrea Dávila, Delegación del Ecuador, <http://www.un.org/icc/speeches/618ecu.htm>
- 11 El Estado Parte que reciba una solicitud celebrará sin dilación consultas con la Corte si considera que la solicitud le plantea problemas que puedan obstaculizar o impedir su cumplimiento. Esos problemas podrían ser, entre otros: (...) que el cumplimiento de la solicitud en su forma actual obligare al Estado requerido a no cumplir una obligación preexistente en virtud de un tratado con otro Estado.
- 12 Diario El Comercio, ‘7235 tratados internacionales rigen sobre la legislación local’, A6, judicial.

- 13 Adoptada en Viena, Austria, dentro del marco de la Organización de las Naciones Unidas, con fecha 23 de mayo de 1969. El gobierno del Ecuador mediante Decreto Ejecutivo N° 619, del 18 de julio de 2003, ratificó dicha Convención, cuyo decreto fue promulgado en el registro oficial 134 del 28 de julio de 2003. El 11 de febrero de 2005, el Ecuador efectuó el depósito del Instrumento de Ratificación y la Declaración de Solución de Controversias en la secretaría general de la ONU, conforme dispone el artículo 82 de la citada Convención. De acuerdo a la misma, entró en vigencia para el Estado ecuatoriano el 11 de marzo de 2005.
- 14 Dr. Fabián Corral, en Diario El Comercio, "7235 tratados internacionales rigen sobre la legislación local", A6, judicial, 24 de septiembre de 2004.
- 15 Alexei Páez, en Diario El Comercio, "7235 tratados internacionales rigen sobre la legislación local", A6, judicial, 24 de septiembre de 2004.
- 16 Constitución Política de la República del Ecuador, Art. 161 "Instrumentos Internacionales".
- 17 Ver "The National Security Strategy of the United States of America", emitido por la Casa Blanca el 20 de septiembre de 2002. Ver: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>
- 18 Henry Kissinger, en "Se desplazan los polos de poder". Copyright Clarín y Trubune Media Services Internacional, 2004. <http://www.clarin.com/diario/2004/08/05/opinion>
- 19 Claudio Fuentes, (FLACSO-Chile), en Estudios USA-América Latina, <http://www.flacso.cl/flacso/main.php?page=noticia&code=476>. Consultado el 25-VI.2004.
- 20 El poder es la clave de la concepción realista. Dado lo conflictivo y anárquico del mundo internacional, la tendencia natural del Estado y su objetivo central es adquirir el mayor poder posible, ya que lo que el Estado puede hacer en la política internacional depende del poder que posee. La política internacional se define en última instancia como la lucha por el poder. El poder es, de esta forma, tanto un medio para un fin como un fin mismo. La otra clave es la noción de interés nacional, que viene definida en términos de poder o que se identifica con la seguridad del Estado. Considera que en un sistema internacional, caracterizado por la ausencia de un Gobierno común, cada Estado necesita buscar su seguridad basándose en su propio poder y considerando con alarma el poder de sus vecinos.
- 21 The New York Book Review. "The Eyeless in Irak", por Ivo H. Daalder y James M. Lindsay, September 4, 2003, en <http://www.nybooks.com/articles/16677>
- 22 The New York Book Review. "The Eyeless in Irak", por Ivo H. Daalder y James M. Lindsay, September 4, 2003, en <http://www.nybooks.com/articles/16677>
- 23 The New York Book Review. "The Eyeless in Irak", por Ivo H. Daalder y James M. Lindsay, September 4, 2003, en <http://www.nybooks.com/articles/16677>
- 24 Reuters, "Kerry tiene un enfoque diferente sobre la inmunidad de EEUU en la Corte Penal", 30 de julio de 2004, en <http://www.unionradio.com.ve/Noticias/Noticia.aspx?noticiaid=117753>
- 25 Política exterior norteamericana y la Corte Penal Internacional. Marc Grossman, Subsecretario de Estado para Asuntos Políticos. Discurso ante el Centro para Estudios Estratégicos e Internacionales en Washington DC. American Foreign Policy and the International Criminal Court. May 6, 2002.

- 26 Política exterior norteamericana y la Corte Penal Internacional. Marc Grossman, Subsecretario de Estado para Asuntos Políticos. Discurso ante el Centro para Estudios Estratégicos e Internacionales en Washington DC. American Foreign Policy and the International Criminal Court. May 6, 2002
- 27 Consejo de Seguridad, S/RES/1422 (2002). Aprobada en la 4572ª Sesión, celebrada el 12 de julio de 2002.
- 28 Al recibir la Corte Penal Internacional una petición de que no inicie o de que suspenda una investigación o enjuiciamiento, tiene que decidir qué efecto legal dar a esa petición conforme al Estatuto de Roma. El artículo 16 del Estatuto de Roma dice que el Consejo de Seguridad puede *pedir* una suspensión a la Corte Penal Internacional, no que el Consejo *decida* o *determine* que debe procederse a la suspensión. El uso del término *pedir* en el artículo 16 es deliberado. El Consejo de Seguridad no está facultado para ordenar a la Corte Penal Internacional, órgano judicial internacional independiente, que haga o deje de hacer algo.
- 29 Consejo de Seguridad, S/RES/1487 (2003). Aprobada en la 4772ª Sesión, celebrada el 12 de junio de 2003.
- 30 Amenazas de Estados Unidos a la CPI, en *Amnistía Internacional*, [http://web.amnesty.org/web/web.nsf/print/icc-US\\_threats-esl](http://web.amnesty.org/web/web.nsf/print/icc-US_threats-esl), consultado el 25.VI.2004.
- 31 Washington Post. "U.S. alters its Plan for Exemption at Court", por Column Lynch, 23 de junio de 2004, pp. A13.
- 32 Oportunidad perdida para fortalecer la justicia en las Américas. Marcela Sánchez. Especial para (c) 2004 Washington Post.Newsweek Interactive, jueves, 1º de julio de 2004.
- 33 Ley número HR.4775/2002.
- 34 Texto de la carta dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas por el Subsecretario de Estado para control de armas y seguridad Internacional, John R. Bolton, en "Bureau of Public Affairs", U.S. Department of State-May 6,2002.
- 35 U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, entered into force January 27, 1980. Viena, 23 de mayo de 1969.
- 36 "Resign,Rumsfeld".May 6th, The Economist print edition. Ver en [http://www.economist.com/printedition/displaystory.cfm?Story\\_ID=2647493](http://www.economist.com/printedition/displaystory.cfm?Story_ID=2647493)
- 37 Oportunidad perdida para fortalecer la justicia en las Américas. Marcela Sánchez. Especial para (c) 2004 Washington Post. Newsweek Interactive, jueves, 1º de julio de 2004,
- 38 Diario "El Peruano", Editorial *Diplomacia democrática ante todo*. Septiembre 2004.
- 39 876. Incluido el Ecuador (58) PBIDA-FAO. <http://apps.fao.org/notes/876-s.htm>
- 40 Su programa de seguridad ha sido posible gracias a la cooperación del gobierno estadounidense y en virtud del apoyo del Congreso de ese país. Colombia ha recibido ayuda desde el año 2000, por unos 2.500 millones de dólares, representados en asistencia militar y entrenamiento de tropas oficiales para combatir a las guerrillas y los paramilitares
- 41 Las relaciones entre EE.UU e Israel han sido descritas de distintas maneras. Los políticos se refieren a Israel como el mejor aliado de EE.UU en Oriente Medio, si no en el mundo. Otros lo consideran un aliado estratégico. Algunos piensan que Israel y EE.UU comparten valores democráticos comunes en la guerra contra el terrorismo. Dentro de la izquierda, los críticos consideran a Israel una herramienta del imperialismo norteamericano para minar el nacionalismo árabe, un baluar-

- te contra el terrorismo fundamentalista islámico. Unos pocos escritores señalan el “exceso de influencia” que el gobierno israelí ejerce en la política del gobierno norteamericano a través de los poderosos lobbies y personalidades judíos en los círculos mediáticos, financieros y políticos.
- 42 Citizens for Global Solutions, en “Build on Peace, Justice and Freedom in a Democratically Governed World”. [www.Globalsolutions.org](http://www.Globalsolutions.org). Consultado el 26 de julio de 2004.
  - 43 Citizens for Global Solutions, en “Build on Peace, Justice and Freedom in a Democratically Governed World”. [www.Globalsolutions.org](http://www.Globalsolutions.org). Consultado el 26 de julio de 2004.
  - 44 Conocida así por el miembro de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos que la auspició, señor George R. Nethercutt Jr., (R) del Estado de Washington.
  - 45 Resolución 1336 de 2003. Amenazas a la Corte Penal Internacional.
  - 46 El Economista. “Rechaza UE brindar inmunidad a soldados de EU”, 26 de agosto de 2004. <http://www.economista.com.mx/online4.nsf/0/F057F96F296A15D606256EDE00507229?OpenDocument>
  - 47 Posición Común 2003/444/PESC del Consejo, de 16 de junio de 2003, relativa a la Corte Penal Internacional. Diario Oficial nº L 150, de 18/06/2003 p. 67-69.
  - 48 Diario “La Semana”, lunes 6 de septiembre de 2004. Ver en: <http://www.lasemana.es>
  - 49 Ver párrafo numerado 18 de la Declaración de Guadalajara, III Cumbre ALC-UE, 29 de mayo de 2004.
  - 50 Actualmente, el Ecuador participa, en el ámbito hemisférico y bi-regional en el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, Grupo de Río; Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea; Cumbre de las Américas; Cumbre Iberoamericana; Cumbre Sudamericana y, en marzo de 2005, en la Cumbre Sudamericana-Liga Árabe.
  - 51 Las más recientes: III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno ALC-UE (Declaración de Guadalajara, 29 de mayo de 2004); XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Declaración de Santa Cruz de la Sierra, 15 de noviembre de 2003)
  - 52 Entrevista a Colin Powell, Diario *El Comercio*, Quito, 8 de junio de 2004.
  - 53 El Acuerdo sobre la Base de Manta ha sido interpretado como un involucramiento directo del país en la lucha contra el narcotráfico.
  - 54 En este escenario, es posible entender la gran presión que ejercen, la Embajada de los Estados Unidos y el Departamento de Defensa, al Ecuador para la firma de un acuerdo a base del artículo 98 del Estatuto de Roma, en los mismos términos en los cuales se suscribió con Colombia.
  - 55 Entrevista a Colin Powell, Diario *El Comercio*, Quito, 8 de junio de 2004.
  - 56 Entrevista a Colin Powell, Diario *El Comercio*, Quito, 8 de junio de 2004.
  - 57 Suscrito el 12 de noviembre de 1999, entre el Negociador Especial para Asuntos del Hemisferio Occidental, Richard C. Brown, y el Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, Benjamín Ortiz, con una duración inicial de 10 años.
  - 58 Luis Valencia Rodríguez, “El Servicio Exterior y el Derecho”, en Revista AFESE, Edición especial 40, p. 192, Quito, mayo, 2004.
  - 59 Alejandro Moreano, en “Ecuador: el otro yo de Lucio Gutiérrez”, Kintto Lucas, Inter. Press Service News Agency, 16 de enero de 2004, <http://www.ipsnoticias.net/interna.asp?idnews=25976>, consultado el 3 de agosto de 2004.

- 60 Mundo Global: ALCA, la “otra” guerra de Washington. René Báez, en <http://www.llacta.org/notic/040715e.htm>, consultado el 22 de septiembre de 2004.
- 61 Tomado de ALCA: “¿Existe una alternativa? Nuestra esperanza: una integración solidaria”, en *Red de Agencias Católicas de Desarrollo*, CIDSE. <http://www.cdes.org.ec>
- 62 Informe a la Nación 2003. Ministerio de Relaciones Exteriores, p.p.19.
- 63 Información proporcionada por fuentes dignas de crédito y que calza perfectamente dentro de la lógica de conducta observada por los Estados Unidos respecto de situaciones análogas.
- 64 Diario El Universo. “Ecuador estudia sin apuro el retiro de ayuda militar de EE.UU”. Julio 16, 2003.
- 65 Diario El Universo. “Polémica inmunidad”, julio 6 de 2003.
- 66 Diario Expreso, “Sin acuerdo no cabe ayuda a militares”. Entrevista del periodista José Hernández, publicada el 17 de mayo de 2004.
- 67 Diario El Comercio, “El Congreso debe analizar la solicitud de Estados Unidos”. Jueves 24 de noviembre de 2004. pp A6.
- 68 “Diario El Comercio. “Estados Unidos no entregó 7 millones a Ecuador”. Viernes 26 de noviembre de 2004.
- 69 Sección 2007. Prohibición de asistencia militar de los Estados Unidos a la Corte Penal, literal (b).- Dispensa por interés nacional.
- 70 (b).- Dispensa por interés nacional.- El Presidente podrá, sin previo aviso al Congreso, dispensar la prohibición de la subsección (a) con relación a un determinado país, si él estableciere e informare a los comités del Congreso competentes, que es importante para el interés nacional de los Estados Unidos el dispensar tal prohibición”.
- 71 ©.- Dispensa artículo 98.- El Presidente podrá, sin previo aviso al Congreso, dispensar la prohibición de la subsección (a) con relación a un determinado país si él estableciere e informare a los comités del Congreso competentes, que tal país ha celebrado un acuerdo con los Estados Unidos relativo al Artículo 98 del Estatuto de Roma, previniendo que la Corte Penal Internacional proceda en contra de personal de los Estados Unidos presente en dicho país
- 72 Suscrito el 12 de noviembre de 1999, entre el Negociador Especial para Asuntos del Hemisferio Occidental, Richard C. Brown, y el Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, Benjamín Ortiz, con una duración inicial de 10 años.
- 73 Foreign Affairs, julio-agosto, 2001.
- 74 Xavier Villate, en *Notas sobre la paz y los derechos humanos en el mundo*. El Tribunal Penal y los Estados Unidos, 26 de mayo de 2003, [www.jvillate.coranto.org](http://www.jvillate.coranto.org), consultado 15.IV.2004.
- 75 Boletín de Prensa de la Embajada de los Estados Unidos de América en Quito, <http://www.usembassy.org.ec/indexsp.htm>, sin fecha.
- 76 Inter. Press Service News Agency. “Justicia penal o comercio”, por Gustavo González, Quito, 28 de julio de 2004, en <http://www.ipsnoticias.net/interna.asp?idnews=30644>.
- 77 Diario *El Comercio*, 7 de septiembre de 2004, p. B. 2.
- 78 El Nuevo Herald. “Plantean crear bloque regional ante presión de Estados Unidos”. Associated Press, Lima, 12 de agosto de 2004. <http://www.miami.com/mld/elnuevo/9384482.htm>
- 79 Human Rights Watch, “Acuerdos bilaterales de inmunidad”; en <http://www.hrw.org>, consultado el 10 de agosto de 2004.





# EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

## ¿UN ACUERDO FAVORABLE PARA EL ECUADOR?

*Lotty Andrade*

### INTRODUCCIÓN

Los Estados Unidos están presentes en todo el mundo, de manera particular y para el caso que interesa en América Latina. La re-hegemonización de los Estados Unidos ha implicado una evidente disminución de la capacidad política de los Estados latinoamericanos a definir su forma de desarrollo, acompañada de una tendencia cada vez mayor a depender de las decisiones políticas y económicas de la potencia hegemónica para tomar decisiones nacionales, y para el caso, a la hora de negociar tratados de libre comercio, tomando en cuenta que la relación comercial de la región es dependiente, principalmente del mercado estadounidense.

La agenda regional comercial en la década de los noventa e inicios de la presente estuvo marcada por el Consenso de Washington<sup>1</sup> y por la iniciativa norteamericana para establecer un Área de Libre Comercio para las Américas –ALCA– que debía consolidarse hasta el 2005. Ante la negativa de algunos países, principalmente de Brasil, de avanzar en temas no comerciales dentro de este acuerdo (temas laborales, ambientales, propiedad intelectual e inversiones) y de otorgar un acceso más profundo a sus mercados sin antes tratar el tema de las enormes subvenciones agrícolas estadounidenses, los Estados Unidos adoptó nuevamente su política de *zanahoria y garrote* de forma bilateral, con

el interés comercial de garantizar la apertura de mercados en América Latina, interesado en especial en el mercado de Brasil y Argentina.

Es conocido que la política norteamericana ha utilizado como mecanismos de negociación las presiones diplomáticas o los procedimientos de certificación que garantizan el cumplimiento de temas como democracia y lucha contra el narcotráfico. El tema del desarrollo económico y comercial en la región andina ha sido generalmente cruzado por los de democracia, protección del medio ambiente y lucha contra el narcotráfico (aunque desde el 11 de septiembre de 2001, se incluyó combate al terrorismo). Este es el origen para la petición de prorrogar los beneficios de la Ley de Preferencias Andinas –ATDA– que permite el ingreso de determinados productos al mercado estadounidense libre de aranceles dando mayor oportunidad de competitividad en ese mercado. La eliminación de este mecanismo “evidenciaría la vulnerabilidad de la región para enfrentar un régimen de libre competencia sin barreras comerciales ni privilegios arancelarios” (Barreiro, 2002:250) por lo cual también evidencia el interés de los países andinos de concretar un tratado de libre comercio con los Estados Unidos.

El Ecuador no es la excepción, como país periférico sufre permanentemente la amenaza norteamericana de no ser certificado para continuar recibiendo los beneficios del SPG o la asistencia financiera y técnica estadounidense. Los ejemplos sobran, sea por la inestabilidad del sistema democrático, sea por altos índices de corrupción, porque no lucha lo suficiente contra el narcotráfico, ni contra el terrorismo, ni contra la migración ilegal, sea porque existe el trabajo infantil, por el tráfico de personas, porque no cumple con normas ambientales para la pesca, sea porque mantiene controversias comerciales con empresas estadounidenses, se establecen un sinnúmero de condicionantes que, a más de la fragmentación de intereses de nuestra sociedad, hacen muy difícil adoptar iniciativas acordes a su condición de país en vías de desarrollo.

Al respecto, la política exterior del Ecuador ante los Estados Unidos se ha caracterizado por ser reactiva, con especial énfasis en el período de este gobierno.

Por otro lado, las continuas crisis del país, tanto políticas (desde 1995 se han sucedido 6 gobiernos) como económicas (severas recesiones 1982-83, 1987, 1989, 1998-99 y períodos hiperinflacionarios 1983, 1988-93, 1999-2000) y financieras (la crisis bancaria significó la quiebra de 20 bancos y el congelamiento de los fondos de los ahorristas) que resultaron en la dolarización de la economía ecuatoriana, limitando el manejo de su política monetaria y cambiaria, e impidiendo el uso de mecanismos de devaluación para dar competitividad a sus exportaciones, han

producido cambios radicales en el manejo económico comercial del país, incluyendo una sobreexplotación de su mayor recurso como es el petróleo y problemas ambientales que impactarán sobre la biodiversidad y afectarán el acceso de generaciones futuras a esos recursos.

En materia comercial internacional, en el Ecuador no hay un delineamiento de objetivos, por lo que es necesario contemplar la presencia de actores domésticos heterogéneos que representan a elites políticas, económicas y sociales que carecen de intereses comunes pero que buscan la protección y el beneficio de los sectores a los cuales representan. “La intervención de estas prácticas clientelares dentro de la toma de decisiones han impedido mantener cierta racionalidad y coherencia en la agenda ecuatoriana, sobre todo en aspectos políticos y comerciales” (Barreiro, 2002:260).

Estos son algunos de los elementos que han influenciado la participación del Ecuador en las negociaciones del TLC con Estados Unidos.

## **POLÍTICA COMERCIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS**

Para evaluar, en principio, si el TLC puede ser o no de beneficio para el Ecuador, parece importante hacer un esbozo de la política comercial estadounidense en las dos últimas décadas a fin de entender los objetivos e intereses en esta negociación como en otras anteriores<sup>2</sup>.

Estados Unidos ha establecido su agenda de negociaciones comerciales internacional como respuesta a la presión interna de tres clases de grupos de interés. Por una parte, el grupo proteccionista tradicional que busca resguardarse de la competencia de las importaciones, especialmente de productos intensivos en mano de obra que emplean obreros de poca calificación procedente principalmente de los países emergentes y los países en desarrollo; en segundo lugar a los grupos que, contrariamente al anterior, buscan abrir los mercados de otros países derribando los obstáculos al comercio que representan sus leyes, costumbres y regulaciones. Como respuesta a las demandas de este grupo, quienes tienen a cargo la estrategia comercial durante distintas administraciones en los Estados Unidos han recurrido aún a métodos no aceptados por los principios del GATT como son: la estrategia denominada de “unilateralismo agresivo”<sup>3</sup> (Bhagwati, 2002) y “comercio administrado”<sup>4</sup>. En tercer lugar, dicha política también constituye una respuesta a la presión de los grupos antiglobalización y grupos que representan un nuevo proteccionismo investido generalmente por un aura de dudoso idealismo (Rodríguez, 2003: 22)

Estados Unidos en las últimas dos décadas ha tenido que resolver la contradicción existente entre su rol hegemónico post-Segunda Guerra Mundial de liderar la liberalización comercial global y su nueva orientación, que resulta de la presión que ejercen los mencionados grupos. Al parecer, una de las vías para resolver dicha contradicción son las negociaciones de tratados bilaterales, subregionales y plurilaterales sectoriales<sup>5</sup>, los cuales son más flexibles y más fáciles de negociar y de asegurar la aplicación de la reciprocidad en las concesiones mutuas, que en los acuerdos multilaterales<sup>6</sup>.

Al respecto, las negociaciones bilaterales, sectoriales, plurilaterales, regionales subregionales, perseguidas por los Estados Unidos con el fin de apoyar los intereses de dichos grupos de presión, en especial del segundo (interesados en cambiar las leyes y regulaciones de otros países que obstaculizan penetración de sus mercados) y del tercero (interesados en colocar en los acuerdos comerciales cláusulas que regulen los estándares laborales y ambientales de los países en desarrollo), que implican el proceso de negociar simultáneamente varios acuerdos comerciales merma la capacidad de análisis de los países en desarrollo y a la vez, como parte de la estrategia norteamericana, divide las posiciones de esos países e incluso los enfrenta entre sí como mecanismo de fijar un orden económico neoliberal, minar la soberanía de los Estados (Warren, 2003) reduciendo su rol económico y social y otorgando amplios privilegios a empresas transnacionales. Este es el caso de los diversos procesos de negociaciones bilaterales que ha emprendido en América Latina: primero México y Canadá, Chile, Centroamérica y República Dominicana y en la actualidad Colombia, Perú, Ecuador, incluida Bolivia<sup>7</sup>, que para efectos prácticos en este trabajo se denominarán “países andinos”.

Esa nueva visión de los Estados Unidos comenzó a tomar *forma* “desde la Administración Reagan, a raíz de las dificultades de este país para penetrar el mercado japonés, país con el cual EE.UU. empezaba a tener un considerable déficit comercial. Por ello, tanto EE.UU. como Europa llevaron a la Ronda Uruguay temas que requieren la eliminación de los obstáculos constituidos por las leyes y regulaciones internas, sobre todo porque se intentaba incluir en esa Ronda el tema de servicios<sup>8</sup> en el cual se hacía más evidente la función obstaculizadora del comercio internacional de esas leyes y regulaciones. También en el tema de la propiedad intelectual, incluido por primera vez en dicha Ronda, se requería el establecimiento de cada país signatario de un cuerpo legal que apoyara y pusiera en ejecución de una manera efectiva dicha protección” (Rodríguez, 2003:15). Igualmente en la Confe-

rencia Ministerial de la OMC en Singapur, dichos países establecieron la necesidad de llevar a una nueva ronda de negociaciones otros temas<sup>9</sup> que también requieren de cambios sustanciales en las leyes y regulaciones de los países. Ello trae como consecuencia la realización de cambios que conduzcan a la armonización de las leyes y regulaciones internas entre los países.

Junto a dicha tendencia de establecer cambios en las leyes y regulaciones de los países a fin de abrir los mercados, también se observa una tendencia de la política comercial estadounidense de dejar de lado el principio básico del GATT de no discriminación expresado en el principio de Nación Más Favorecida (NMF)<sup>10</sup> a favor de un principio de reciprocidad. Durante las negociaciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios-AGCS/GATS Estados Unidos vio que no era conveniente la aplicación generalizada del principio NMF, sobre todo con relación a los servicios financieros, telecomunicaciones y transporte marítimo, pues su inclusión daba lugar a que los países que no hicieran compromisos de cambios en sus legislaciones para abrir el comercio en esos rubros, se beneficiarían sin haber realizado una acción recíproca de reforma regulatoria en esos temas. Por ello, se aceptaron en ese acuerdo excepciones temporales al trato NMF y se creó un anexo en el que se consignaron dichas excepciones. En la actualidad dichas excepciones están por terminar debido a la Ronda de Doha que debe dar una nueva estructura al Acuerdo General de Comercio de Servicios –AGCS– en cuanto a barreras no arancelarias.

Ello sugiere que una de las razones de los Estados Unidos para negociar por la vía bilateral y regional es para instar a los países emergentes y en desarrollo a realizar una liberalización más profunda en esas áreas, ya que en el marco del AGCS no se logró mucho. En servicios, y en especial en los sectores excluidos del trato NMF en el AGCS, es el área en la que Estados Unidos tiene mayores ventajas comparativas y un potencial considerable de crecimiento<sup>11</sup>. Esta estrategia de asegurar la reciprocidad, también aplicable en el tema de los derechos de propiedad intelectual, explica en buena parte, la razón por la que los EEUU esté promoviendo las vías bilateral y regional<sup>12</sup>.

Para el caso del Ecuador, que en los últimos 15 años ha llevado a cabo algunas reformas estructurales que propiciaron el traspaso de sectores tradicionalmente bajo administración pública hacia el sector privado (producción y comercialización de hidrocarburos, telecomunicaciones, transporte, correos y servicios portuarios) y que al ingresar tardíamente a la OMC comprometió una liberalización profunda en sectores de bienes y servicios de interés para los Estados Unidos, parece-

ría que se quiere, por un lado, obligar a concluir la liberalización de aquellos sectores que faltan de consolidar, como seguros, telefonía fija, energía, servicios jurídicos, y por otro, empujar en el Ecuador la reforma estructural y legal que viene estableciendo en toda América Latina, a favor de su poder hegemónico y neoliberal y no, como aducen algunos funcionarios ecuatorianos, que el TLC favorecería la reforma interna necesaria para generar *buenas prácticas* en gobernabilidad, democracia, condiciones laborales y ambientales lo que daría estabilidad y una mejor distribución de la riqueza.

Por otra parte, las últimas Conferencias de Ministros de la OMC no han dado los resultados esperados<sup>13</sup>. En Singapur (1996) los Miembros rechazaron el uso de estándares laborales con propósitos proteccionistas y reconocieron a la OIT como el órgano competente en la materia; en Seattle (1999) fracasó el intento de EEUU de crear un Grupo de Trabajo que establezca el vínculo entre comercio y trabajo (en esa Conferencia actuaron por primera vez de forma masiva y abierta los grupos antiglobalización y los grupos proteccionistas ya mencionados); la Declaración de Doha (2001), que volvió a los compromisos de Singapur, tuvo el protagonismo de países en desarrollo más industrializados como India, Brasil y Egipto que abogaron por un comercio más justo, quedando fuera el tema de comercio y trabajo, hasta la fecha, logrando oponerse a la iniciativa de los EEUU de incluir el tema laboral y, en Cancún (septiembre de 2003) con el denominado G-20<sup>14</sup> en el que por primera vez se reunieron Brasil, India, China, Argentina, África del Sur, México, Chile, y otros países en vías de desarrollo, incluido el Ecuador<sup>15</sup>, para presentar una contrapropuesta en materia de negociaciones sobre comercio agrícola saliendo al paso de la propuesta acordada entre la Unión Europea y los Estados Unidos, sin que se haya logrado un acuerdo, también impulsa a los EEUU a proseguir la vía bilateral y regional.

Durante la Ronda Uruguay se prohibieron los subsidios a las exportaciones. Sin embargo, los países desarrollados tuvieron una ventaja al prohibir prácticamente toda clase de subsidios al comercio de bienes no agrícolas y permitir ampliamente los subsidios a los programas de Investigación y Desarrollo (I&D), algo que los países en desarrollo no pueden hacer. De esta manera se logró ayudar a las empresas en la promoción de la innovación, y por lo tanto, en la competitividad de los productos de alto valor agregado, cuyas exportaciones se promueven apoyadas en amenazas unilaterales de cerrar su gran mercado cuando no haya reciprocidad en la apertura de los mercados extranjeros a sus productos. Como se observa, las empresas norteamericanas hacen un fuerte cabildeo en los temas de política comercial internacional en el

Congreso, son grandes donantes de campaña y eso las hace ser un actor sumamente activo en las decisiones del gobierno.

Esta estrategia también fue implementada por la Administración de George W. Bush *senior* y fue seguida por Clinton, época que también se caracterizó por la “diplomacia comercial de los Estados Unidos” durante la cual el gobierno enviaba constantes misiones comerciales, sobre todo a las diez economías más grandes de los países en desarrollo como Argentina, Brasil, China, India, Indonesia, México, Polonia, África del Sur, Corea del Sur y Turquía para abrir esos mercados a las exportaciones norteamericanas.

Resulta interesante anotar que Bhagwati<sup>16</sup> hace una observación que señala la ironía en cuando a que si después de la II Guerra Mundial los países de la periferia le tenían miedo a los países del centro, por lo que Previssh propuso el Modelo de Sustitución de Importaciones, ahora la situación es al revés y son los países del centro los que esgrimen toda clase de argumentos para quitarles a los de la periferia una buena parte de la ventaja comparativa que procede de los salarios más bajos y de los estándares laborales y ambientales más laxos, y evitar de esa manera, que los países en desarrollo tomen la delantera en la producción competitiva de una serie de productos, intensivos en mano de obra como en conocimiento y capital.

Con la globalización se ha quebrado la conexión entre la alta tecnología, la alta productividad y la alta calidad con los altos salarios, cuya unión garantizaba a los países industrializados los altos niveles de vida. Hoy asistimos a un proceso de reubicación de la producción industrial desde los países industrializados hacia los en desarrollo, y así es posible obtener alta tecnología, alta productividad, alta calidad y bajos salarios. Países que hace 10 años tenían una producción basada en bienes intensivos en mano de obra y de baja tecnología son hoy capaces de producir a costos muy bajos bienes y servicios que antes eran monopolio de los países industrializados<sup>17</sup>. Por estas razones en los países desarrollados existe la preocupación de que con la globalización los puestos de trabajo estén emigrando del primer mundo al tercer mundo<sup>18</sup>. Esto es lo que ha llevado a políticos proteccionistas norteamericanos a abogar por una cláusula social en la organización del comercio, con el fin de impedir que los bajos precios de los productos intensivos en mano de obra, procedentes de los países en desarrollo, erosionen los salarios de los trabajadores del Primer Mundo.

Por otra parte, Washington también se ha servido de los organismos financieros internacionales para sus fines comerciales<sup>19</sup>. En 1994, el FMI había asumido un rol de auxiliar a los países emergentes que su-

frieron crisis especulativas y EE.UU. estableció el Sanders-Frank Amendment que instituye los estándares laborales como condición para cualquier incremento de fondos destinados auxiliar a los países en crisis cambiaria y de liquidez (Bhagwati, 1998). América Latina no es la excepción<sup>20</sup>. Es conocido que en los programas de ajuste estructural del FMI, se impulsa la liberalización de sectores como telecomunicaciones y financieros mediante la privatización de los mismos.

Además de la formulación de acuerdos con cláusulas laborales y ambientales y de la condicionalidad en ese sentido de los organismos internacionales, otra de las herramientas de presión es el régimen preferencial que engloba al Sistema Generalizado de Preferencias, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, el Sistema de Preferencias Andinas, etc, con la finalidad de tranquilizar a los grupos que presionan por *emparejar la cancha* en el campo laboral y ambiental. Con este fin también utiliza la asistencia técnica ofrecida en los acuerdos comerciales<sup>21</sup>.

Debe recordarse que el 6 de agosto del 2002 se promulga la Ley de la autoridad de promoción del comercio<sup>22</sup> (Trade Promotion Authority –TPA–), que sucede al procedimiento *vía rápida*, mediante la cual el Presidente George W. Bush logra finalmente obtener la vía rápida para suscribir acuerdos de libre comercio. Una de las condiciones es que en cualquier tratado comercial firmado por Estados Unidos exista un capítulo sobre estándares laborales y otro sobre estándares ambientales. Esta vía propone un mayor uso de las sanciones comerciales para promover estándares laborales más altos (no se refiere a uniformar reglas laborales a nivel global ni a impulsar una convergencia de las regulaciones nacionales alrededor de *buenas prácticas*), como ha sucedido con los TLC suscritos con Jordania y posteriormente con Chile, en los que se establecen sanciones monetarias y no comerciales en caso de infracciones. También en el TLC con los países centroamericanos se incluyeron como capítulos de negociación los temas laboral<sup>23</sup> y ambiental como *pago* de la apertura del mercado de Estados Unidos. Este tratamiento muy difícilmente se hubiera aceptado en el plano multilateral.

La nueva política comercial de los Estados Unidos está conformada entonces principalmente por: la protección tradicional; una tendencia hacia la armonización o convergencia de las normas y regulaciones de los países basada en la idea de alcanzar un acceso recíproco a los mercados y, la idea de que la armonización contribuye a *emparejar la cancha* y evitar el llamado *dumping social* y *ecodumping*.



## Política institucional comercial de Estados Unidos

El principal organismo encargado de la formulación de la política comercial es la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales –USTR–, que forma parte de la Oficina Ejecutiva del Presidente. Se ocupa de la coordinación entre los organismos que formulan la política comercial. Esta coordinación se consigue mediante el Grupo de Examen de Política Comercial –TPRG– y el Comité Técnico de Política Comercial –TPSC–, administrados y presididos por el USTR, compuestos por 17 organismos y oficinas federales que elaboran y coordinan la posición estadounidense en materia de comercio internacional y de inversiones relacionadas con el comercio. El USTR colabora con el Congreso como máxima autoridad de regulación del comercio con las demás naciones, mientras que incumben al Presidente la responsabilidad y la facultad de emprender negociaciones y acuerdos con los demás gobiernos<sup>24</sup>.

Desde 1974 el Congreso de los EEUU aprobó la Ley de Comercio Exterior, cuyo artículo 135, establece un sistema de comités consultivos del sector privado para asegurar que los objetivos de la política y las negociaciones comerciales reflejen los intereses económicos y comerciales del país. Este sistema está organizado en tres frentes: el Comité Consultivo de Política y Negociaciones Comerciales del Presidente (ACTPN) (integrado por 45 miembros que representan los sectores económicos fundamentales); 7 comités consultivos en materia de políticas (Comité de Política Intergubernamental, Comité Comercial para África, Comité para la Política Agropecuaria, Comité para el Trabajo, Comité de Política de Defensa sobre Comercio, Comité de Políticas Comerciales y Ambientales, que presentan asesoramiento basado en la perspectiva de su esfera), y 26 comités consultivos técnicos, sectoriales y funcionales organizados en dos esferas: industria y agricultura. Cada comité representa un sector o productos específicos y da asesoría técnica acerca de los efectos que las decisiones de política comercial podrían tener sobre su sector, en cuestiones relacionadas con aduanas, facilitación del comercio, normas, obstáculos técnicos al comercio y derechos de propiedad intelectual<sup>25</sup> y temas técnicos agropecuarios. La Ley exige que el Presidente recabe su asesoramiento durante las negociaciones comerciales, mientras que los comités están obligados a presentar al Congreso informes sobre los acuerdos mientras éstos se examinan.

Existe además el Trade Compliance Center creado por el Departamento de Comercio que pertenece a la división International Trade Administration –ITA– como “punto focal para el monitoreo del cumpli-

miento en el extranjero de los acuerdos comerciales y para velar por que las empresas norteamericanas obtengan el mayor beneficio de dichos acuerdos”<sup>26</sup> y el Import Administration –IA- encargado de monitorear el cumplimiento de las acciones *antidumping* y de salvaguardas impuestas por los países a las empresas de los Estados Unidos, para verificar si tales acciones cumplen con los acuerdos de la OMC<sup>27</sup>. Dentro de la IA se ha organizado un grupo de analistas comerciales que tienen la exclusiva responsabilidad de buscar y analizar políticas gubernamentales, prácticas de negocios y tendencias comerciales en algunos países asiáticos para rastrear evidencia sobre la proliferación de problemas de comercio injusto. En este tema también sus embajadas cumplen un rol importante en proporcionar información.

En 1996, el USTR creó la unidad Monitor and Enforcement cuya función es monitorear el cumplimiento de lo estipulado en los acuerdos bilaterales, regionales, plurilaterales y multilaterales, para ayudar a identificar barreras a los bienes y servicios de ese país en los mercados extranjeros. Esta unidad también prepara reportes anuales<sup>28</sup> que contienen una lista de todos los acuerdos suscritos desde 1984 y permite a los exportadores informarse acerca de cuáles son sus derechos en virtud de dichos acuerdos y ayuda a monitorear al USTR el cumplimiento y a definir las acciones del gobierno para asegurarlo. Al respecto, las embajadas estadounidenses en cada país, cumplen un papel esencial como parte de esta labor de seguimiento.

Asimismo, esta unidad también coordina y supervisa los litigios de los cuales EE.UU. es parte en la OMC, en NAFTA y otros tratados. En la misma dirección, el gobierno norteamericano ha puesto a disposición de sus exportadores, dentro de su página web, la posibilidad de que cualquier exportador que encuentre cualquier barrera al ingreso de su producto en cualquier país, pueda exponer el tema y recibir ayuda para gestionar la eliminación de la barrera: <http://www.tcc.mac.doc.gov/cgi-bin/doit.cgi?218:54:149849130:0> o el portal [www.export.gov/protectbusdom.html](http://www.export.gov/protectbusdom.html) donde el usuario puede servirse del teléfono para que cualquier empresa que confronte obstáculos para penetrar en cualquier mercado extranjero pueda demandar apoyo (barreras arancelarias, de origen, etiquetado, certificación, aquellas que requieren modificación de leyes en servicios, compras gubernamentales, propiedad intelectual, inversión, requerimientos gubernamentales excesivos, casos de corrupción y otros).

En materia de preferencias unilaterales la Ley de Promoción del Comercio Andino y Erradicación de las Drogas, forma parte de la Ley de Comercio Exterior 2002. Este sistema de preferencias arancelarias

andinas fue prorrogado hasta diciembre de 2006 y en la última extensión se ampliaron las ventajas en el sector de prendas de vestir, atún y algunos productos de calzado. Como se señaló antes, EE.UU. utiliza su legislación 301 por medio de los sistemas de preferencias, como el Sistema Generalizado de Preferencias –GSP–, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe –CBI–, la Ley de Crecimiento y Oportunidad para África –AGOA<sup>29</sup> y ATPDEA– para asegurar el cumplimiento de estándares laborales, protección de la propiedad intelectual, acceso a mercados y otros bajo la amenaza de retirar dichos incentivos en caso de incumplimiento.

Del resultado de toda esa información el USTR produce la llamada *Priority Watch List* (Lista de vigilancia prioritaria) que identifica a aquellos países que deniegan una adecuada y efectiva protección a temas como la propiedad intelectual. Estar en esa nómina significa un posible panel en la OMC, alejamiento de la IED y efectos negativos para esos países en futuros negocios con EE.UU. Hay también la *Watch List* (Lista de vigilancia) que es una instancia menor para Estados Unidos para presionar a los países<sup>30</sup>.

## IMPlicACIONES PARA LOS PAISES EN DESARROLLO

### Integración profunda y reciprocidad

En la actualidad son las barreras no arancelarias que resultan de los sistemas regulatorios de los países, sobre todo en desarrollo, el objeto de atención de EE.UU., así como de otros países desarrollados. El tema es, entonces, el de la armonización de los sistemas regulatorios, alcanzable más fácilmente mediante el regionalismo y el bilateralismo, que mediante las negociaciones multilaterales, lo que se denomina “integración profunda”<sup>31</sup>.

Se supone que con las disposiciones de la Ronda Uruguay, Estados Unidos ya no puede acudir al unilateralismo agresivo, sino que debe recurrir al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. Sin embargo, podría acudir a su legislación 301<sup>32</sup> si los países no acatan las disposiciones de dicho órgano, o si las represalias van dirigidas a la pérdida de concesiones unilaterales otorgadas por ese país a países en desarrollo, como las otorgadas bajo el esquema del Sistema Generalizado de Preferencias, o cuando hay una disputa por temas no contemplados en el GATT, como el de política de competencia, por ejemplo.

Si el sistema multilateral no progresa hacia una mayor armonización o si no llega a ella por la voluntad mutua de realizar una unión

de países para aumentar el comercio entre ellos, como la CE o el Mercosur, se hará por la acción del país hegemónico que presionará a los demás países a armonizar sus legislaciones con la suya para abrir los mercados. Este parece ser el modelo utilizado por Estados Unidos. Pero, como hoy no puede ejercer tan fácilmente esa presión debido a las opiniones discordantes que debe enfrentar de ciertos países emergentes como Brasil, India, China, Egipto, Malasia, Indonesia, Filipinas y otros en la OMC, sería una razón adicional para que los Estados Unidos esté recurriendo a la vía alternativa de los acuerdos regionales y los tratados de libre comercio, incluyendo a los países en desarrollo, para lograr dicha armonización regulatoria. “Los Estados Unidos han manifestado su intención de colaborar igualmente en las iniciativas regionales y bilaterales de promoción de libre comercio, con lo que ejercen toda su influencia a favor de la apertura y de la creación de un entorno que permite la “liberalización competitiva”...las preferencias a favor de los países en desarrollo se han ampliado; esas preferencias pueden estar condicionadas a la realización de diversos objetivos políticos de los Estados Unidos”<sup>33</sup>.

El Gobierno de los Estados Unidos señala “Esos acuerdos permiten que el sistema multilateral se mantenga en sincronía con los intereses y necesidades de los Miembros, y contribuyen al sistema de la OMC, introduciendo innovación y disciplinas reforzadas. Pueden llegar a ser modelos de la futura liberalización multilateral en nuevas esferas, como la agricultura, los servicios, la inversión y las normas ambientales y laborales”<sup>34</sup>.

Un país en desarrollo no debe perder de vista que el regionalismo constituye un obstáculo para el buen funcionamiento del sistema de comercio mundial porque el principio de no discriminación, pilar del sistema multilateral, sufre un gran revés, además de que se genera una distorsión al causar desviación de las inversiones y del comercio.

### **Negociación secuencial**

La estrategia de recurrir a acuerdos preferenciales, bilaterales o subregionales, se ha desarrollado bajo la modalidad calificada por Bhagwati de “negociación secuencial”, que consiste en que el poder hegemónico recurre a los enfoques de acuerdos preferenciales comerciales incorporando primero a los países más vulnerables y moviéndose de país en país hasta abarcar los suficientes, que, a cambio de la apertura del mercado del país hegemónico, están más que dispuestos a adoptar los cambios en las legislaciones y regulaciones que desea ese país se lo-

gren en el nivel global o multilateral. Esto se puede observar en las negociaciones sobre propiedad intelectual entre Estados Unidos y México dentro del NAFTA/ TLCAN, y en el TLC Chile-Estados Unidos en los temas de armonización de leyes en lo laboral y ambiental y en la actualidad con el CAFTA y los andinos.

El resultado de estos procesos se legitima desde el punto de vista social porque se asume que “lo que es bueno para el país hegemónico (y sus grupos de presión) es bueno para el sistema mundial de comercio”.

Otro elemento de esta estrategia obedece a la idea de crear, como lo ha señalado el Representante Comercial de los Estados Unidos Robert Zoellick, una competencia entre los países por contraer acuerdos de libre comercio con Estados Unidos<sup>35</sup>. Esto evidencia una situación parecida a la competencia que ha habido entre los países en desarrollo por atraer inversión extranjera directa, al extremo de competir entre ellos, por la concesión de incentivos fiscales y de otra índole, aún en contra de los intereses económicos de cada país. Cada país está dispuesto en esta competencia a dar más de los que darían en negociaciones multilaterales.

Dicha competencia se exagera ante el temor de quedar fuera de un acuerdo de libre comercio y sufrir desviación del comercio y de la inversión, por que está dispuesto a unirse a los acuerdos preferenciales regionales establecidos por el país hegemónico, hasta que todos van cayendo como en el juego del dominó. De esta manera le será mucho más fácil a los Estados Unidos negociar el ALCA y también en la OMC.

Esto es lo que está sucediendo en América Latina. Es posible que las ventajas individuales sean perdidas al entrar muchos países en juego o al realizarse una liberalización mayor en el ALCA o en la OMC. Estados Unidos ya tiene acuerdos comerciales con Canadá y México (NAFTA/TLCAN), Chile, los países centroamericanos (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, incluida República Dominicana) –CAFTA–, Australia, Singapur, Jordania, Israel y otros y se encuentra negociando acuerdos de libre comercio con Panamá, Bahrein, cuatro países del sur de África, y para el tema de reflexión con Colombia, Perú y Ecuador, siendo previsible el ingreso de Bolivia y, dentro del ALCA lo hará con países que tienen productos similares como Brasil con banano, café, cacao, Argentina que tiene calzado y textiles, con cantidades que representan una capacidad de negociación mayor.

Esta suma de negociaciones con países relativamente pequeños y vulnerables a las presiones, busca crear la impresión de que existe un consenso detrás de la política norteamericana. Sin embargo, la política

proteccionista también está presente y en algunos casos está regresando a la protección tradicional, como en la aprobación de la salvaguarda para el acero (30% de tarifas sobre las importaciones); los aranceles a la madera blanda proveniente de Canadá; eliminación en el 2002 de concesiones acordadas para Centroamérica y el Caribe en materia de textiles e industria del vestido; medidas *antidumping* que incluyen elevación de aranceles en camarones al Ecuador, Brasil, Tailandia e India, la mayoría de las veces adoptadas por presiones políticas internas de grupos de interés norteamericanos.

Otro tema a tener en cuenta, es que cuando los países frágiles negocian con los Estados Unidos se exponen a ser víctimas de la capacidad institucional que tiene la oficina del USTR para monitorear el incumplimiento de cláusulas de los convenios que los países en desarrollo han suscrito y aceptado sin haber sopesado mucho las consecuencias de lo que acordaron. Estados Unidos está en condiciones de recurrir a dicho órgano al menor incumplimiento. Por su parte, los países en desarrollo tienen serias deficiencias institucionales y de recursos económicos para defender la aplicación de sus derechos.

EE.UU. y otros países desarrollados también recurren a las acciones *antidumping*, a las medidas compensatorias de los subsidios y a las salvaguardas dentro de la estrategia contra políticas comerciales *injustas* (con EEUU como juez y parte, definiendo unilateralmente lo que es justo o injusto).

Para la ejecución efectiva de los acuerdos comerciales bilaterales y subregionales EE.UU. recurre a una triple estrategia: recurre al Órgano de Solución de Diferencias –OSD– de la OMC; a la legislación estadounidense sección 301 y, utiliza la asistencia técnica para agilizar la implementación de esos acuerdos, sobre todo en los países en desarrollo.

## **Seguridad y comercio**

A partir de los atentados del 11 de septiembre de 2002, los Estados Unidos siente amenazada su seguridad y por ello ha implementado una serie de programas y leyes que buscan dar seguridad a su territorio y a sus ciudadanos. Sin cuestionar el legítimo derecho que tiene todo país de adoptar las medidas necesarias para la seguridad del mismo, no hay duda que el tema de la lucha contra el terrorismo ha venido a copar gran parte de la agenda norteamericana y prácticamente todo se relaciona en función de esta prioridad<sup>36</sup>. Ello, está afectando al comercio internacional, así como al tratamiento de temas relacionados con la pobreza, la enfermedad y la degradación ambiental. El Departamento

de Seguridad del Territorio Nacional –DHS– entró en funcionamiento en marzo del 2003 conforme a la Ley sobre la Seguridad del Territorio Nacional de 2002<sup>37</sup>. Está integrado por 5 direcciones principales y agrupa a 22 organismos gubernamentales, algunos relacionados con el comercio. La principal misión del DHS es impedir que se produzcan ataques terroristas dentro de los Estados Unidos, disminuir la vulnerabilidad del país con respecto al terrorismo, reducir al mínimo los daños y participar en la recuperación tras los ataques perpetrados en el país.

### **Leyes de seguridad contra el terrorismo que afectan el comercio**

- Norma de las 24 horas: exige que se transmitan electrónicamente a las autoridades norteamericanas todas las informaciones relativas a las mercancías destinadas a su mercado antes del comienzo del transporte.
- Ley del Bioterrorismo, vigente desde diciembre de 2003, prescribe que se registren la mayor parte de las instalaciones de manufacturas y manipulación de alimentos y que se notifiquen anticipadamente a la Administración de Productos Alimenticios y Farmacéuticos (FDA) todos los envíos de alimentos con destino a Estados Unidos.

Algunos países han expresado su inquietud y preocupación por esas prescripciones y por las repercusiones económicas, pues esa Ley puede significar nuevas barreras contra la industria alimentaria.

Para nadie es desconocido que lo que está en juego son intereses, por lo cual resultaría ingenuo creer que los Estados Unidos darán margen de maniobra si algo no les conviene. Como se señaló antes, desde siempre han presionado a los países a adoptar posiciones a su favor<sup>38</sup>.

## **TRATADO DE LIBRE COMERCIO EUADOR-ESTADOS UNIDOS**

### **Situación del Ecuador**

El Ecuador es un país de tremendos contrastes.

Por un lado, según la Unidad de Asesoría Presidencial de la República<sup>39</sup> a partir de la dolarización en enero de 2000, y en particular en el período presidencial actual, la economía del país es la mejor desde el inicio de la democracia en 1979 y se ha recuperado francamente desde el 2003. El crecimiento del PIB se ubica en 6% en el 2004; con un PIB de US\$ 30 mil millones; un PIB per cápita de US\$ 2,300; con el

37% del PIB para deuda externa (la más baja desde 1984); una inflación promedio del 5% en 2003-2004; tasas de interés del 14,7%; en el que el riesgo país ha bajado de 3926 puntos en el 2000 a 778 puntos en 2004; la reserva monetaria es de US\$ 1.530 millones; una inversión extranjera de US\$ 1.555 millones<sup>40</sup>.

El Ecuador tiene 12,5 millones de habitantes, 70% de ellos sumidos en la pobreza (INEC, 2004). El coeficiente de Gini es superior al 0,54 lo que da la idea de la concentración de la riqueza en menos del 8% de la población<sup>41</sup>, baja competitividad<sup>42</sup> y se percibe como un país con altos índices de corrupción<sup>43</sup>. En el 2003 el índice de desempleo se ubicó en el 10,9%, mientras que el nivel de subempleo bajó a un 47,5%, debido entre otras razones al proceso migratorio vivido en el país.

La economía ecuatoriana tiene como principal fuente de ingresos el petróleo que constituye alrededor del 43% del total, seguido de las remesas de los emigrantes<sup>44</sup> y de las actividades de carácter agrícola. La industria se caracteriza por bajos volúmenes de producción y baja inversión tecnológica. En el 2003 un 41 % de los productos ecuatorianos tuvieron como destino principal los Estados Unidos y las importaciones desde los EE.UU. representaron alrededor del 25%, y es a la vez el principal inversor en el país. Sin embargo, para Estados Unidos el Ecuador representa sólo un 0,16 de su comercio mundial<sup>45</sup>, lo que refleja que el tema comercial no es el principal de su agenda con el Ecuador sino el de democracia y el narcotráfico, ligado al de seguridad en su vínculo con el conflicto colombiano.

Para el Ecuador el principal instrumento de negociación en términos comerciales es el ATPDEA (Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act, anterior Andean Trade Preferente Act –ATPA–) que permite el ingreso de alrededor de 6,100 productos al mercado estadounidense, con exoneración de impuestos y franquicias aduaneras, bajo régimen especial. Sin embargo, este tratamiento es condicionado a una evaluación unilateral de los EE.UU. en función de la lucha del Estado ecuatoriano para combatir el narcotráfico, que en la situación actual se ha extendido a la lucha contra el terrorismo, la lucha contra el trabajo infantil y la solución de diferencias mediante el arbitraje internacional con las empresas de origen y capital estadounidense<sup>46</sup>. Por otro lado, el Ecuador no ha hecho uso eficiente de este sistema de preferencias y el nivel de utilización alcanza menos del 20%, esto debido a varios factores, entre ellos la continua reducción de los márgenes preferenciales, las complejidades del sistema y la escasa diversificación exportadora del país con cantidades a veces muy bajas para aprovechar su beneficio<sup>47</sup>. “Una preocupación adicional es que las preferencias pueden atraer re-



cursos a actividades que no pueden subsistir en condiciones normales de competencia.. se llega a la conclusión de que las preferencias no pueden durar siempre y que, si bien los beneficiarios harían bien en utilizarlas de la manera más constructiva que puedan a corto plazo, desde una perspectiva a más largo plazo es preciso contemplar un mundo sin preferencias”<sup>48</sup>.

El Ecuador mantiene una deuda externa cercana a los US\$ 12 mil millones y dedica el 43% de su PIB al pago del servicio de la deuda externa. Los altos niveles de endeudamiento tienen una contrapartida negativa para la oferta exportable y comercial del país.

Desde enero de 2000 tiene una economía dolarizada lo que, por una parte, implicó perder grados de libertad respecto de ciertas políticas económicas nacionales<sup>49</sup>, una mayor dependencia de los recursos de las organizaciones de crédito multilaterales como el FMI, el BM o el BID, e internamente ha creado presión para aumentar la tasa de extracción y explotación de los recursos naturales, en especial el petróleo<sup>50</sup>, los remanentes de bosques primarios y los minerales, como un método para mantener el flujo de fondos necesarios para el funcionamiento de otros sectores de la economía (Falconí y Larrea, 2003: 2). Esto implica depredación ambiental y agotamiento de los recursos naturales dado que esa explotación es una de las pocas posibilidades de exportar productos y mantener los flujos de capital necesarios.

A grandes rasgos, el ejercicio de la política exterior se caracteriza por: la ausencia de una agenda jerarquizada; la diseminación de temas en varias dependencias e instituciones; un continuo enfrentamiento institucional acerca de las respectivas competencias para encargarse de los asuntos, lo que genera poca coordinación institucional. Escasos recursos humanos preparados en materias técnicas de las negociaciones y recursos financieros limitados para enfrentar los onerosos costos de desplazamiento de las delegaciones y de sus técnicos, así como para contratar expertos y estudios específicos a los intereses del país. Una representación de los intereses privados desde lo público ubicándolos como “intereses nacionales consensuados”.

¿Podría la firma y ejecución del TLC cambiar esto?

## Organización del TLC

El TLC está liderado formalmente por el Consejo de Comercio Exterior –COMEXI- que le otorgó al Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca la potestad de negociar dicho acuerdo. Por ello, el Jefe negociador es el Subsecretario de Comercio Exterior, aunque

dentro del equipo negociador también participan otras instituciones gubernamentales y el sector privado.

Se han acordado los siguientes capítulos: agrícola, acceso a mercados de bienes industriales, inversiones, servicios transfronterizos, servicios financieros, telecomunicaciones, comercio electrónico, compras del sector público, política de competencia, solución de diferencias, medidas sanitarias y fitosanitarias, fortalecimiento de las capacidades comerciales (cooperación técnica), salvaguardias, normas técnicas, laboral, ambiental, propiedad intelectual y normas de origen.

Hay 16 mesas de discusión. Se harán nueve rondas de negociaciones que, en principio, van de mayo de 2004 a enero de 2005. Sin embargo de lo cual, podría alargarse unos meses más, en función de que se pueda o no introducir temas de interés comercial de nuestros países.

## **OBJETIVOS**

### **Objetivos del Ecuador**

Se debe recordar que ningún gobierno es neutro y que cada uno defiende intereses fragmentados de acuerdo a su composición y estructura de poder.

En ese sentido, también en el gobierno y dentro del equipo negociador hay diversas formas de percibir los objetivos para justificar la suscripción del TLC. Dos objetivos se han hecho manifiestos, uno tiene que ver con el objetivo comercial y el otro con el político, y los pongo en ese orden porque hoy la economía marca la política y no a, contrario.

### **Objetivo comercial**

Para el Ecuador, como para el resto de países andinos que negocian, el objetivo comercial sería dar certeza jurídica, consolidar y ampliar los beneficios unilaterales que Estados Unidos otorga bajo los esquemas del Sistema Generalizado de Preferencias y La Ley de Promoción del Comercio de los Países Andinos y Erradicación de la Droga –ATPDEA<sup>51</sup>, que expira en diciembre del 2006. Visto que los beneficios unilaterales nunca han sido gratuitos, la ventaja de un acuerdo de libre comercio debería ser que los beneficios sean mayores y el precio no mayor que el que se ha venido pagando<sup>52</sup>.

Desde el punto de vista comercial, para el Ecuador resultan justificados la importancia e interés de concretar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, primero porque le daría una certeza jurí-

dica y estabilidad a sus relaciones comerciales, que al momento por ser un sistema unilateral corren peligro de desaparecer en un par de años, pues el proceso de renovación siempre ha sido bajo condiciones. Además, en el 2003 el Órgano de Solución de Diferencias –OSD– de la OMC falló a favor de la India en el panel contra la CE por considerar que las preferencias arancelarias del SPG-Droga afectaban negativamente sus exportaciones textiles y por considerar el régimen discriminatorio y arbitrario<sup>53</sup>. Además, de acuerdo al *efecto dominó*, como el resto de países, tanto los andinos como los centroamericanos, el Caribe, el Cono Sur y otros que están en un proceso de negociaciones similares, el Ecuador no puede quedar relegado de los beneficios que ello derive porque ello le generaría distorsión del comercio y pérdida de inversiones.

Por otra parte, es posible que las exportaciones dentro y entre la Comunidad Andina, y el porcentaje de sus aranceles externos no le darán ninguna ventaja una vez que Colombia, Perú, Bolivia también hayan suscrito el TLC, pues posiblemente deberán entrar en competencia directa con los norteamericanos en toda el área de integración. Asimismo, las exportaciones dentro de la Comunidad Andina deberán competir con importaciones libres desde los Estados Unidos.

Otro elemento prioritario es analizar la vigencia en el tiempo de las preferencias arancelarias en el marco de la explosión de acuerdos bilaterales, subregionales y regionales de libre comercio y en aplicación de la cláusula NMF en la OMC para los compromisos actuales y los nuevos resultado de la Ronda Doha que, sin duda, se verán erosionadas.

### **Objetivo político**

Algunos miembros del equipo negociador han señalado que la suscripción del TLC tiene como objetivo obligar a una reforma de las estructuras económicas, comerciales, políticas, sociales y culturales del Estado ecuatoriano a fin de que los grupos nacionales oligopólicos que se han beneficiado del proteccionismo pierdan de alguna manera sus privilegios para que haya una mejor distribución de la riqueza y un sistema económico estable, esto, significaría reconocer, desde diversos ámbitos del mismo gobierno, su incapacidad de adoptar decisiones internas de real beneficio para las mayorías sin tener que ser presionados por un ejercicio bilateral del más fuerte, y, ante la fragmentación de intereses de quienes participan en la negociación, tiene dudosa probabilidad de llegar a concretarse, por lo menos con este TLC.

La autora de este trabajo no duda que el país requiere una reforma total para encontrar su condición de Nación, pero no considera que la firma del TLC será la que le permita las reformas necesarias para alcanzar ese objetivo.

Lo comercial requiere grandes cambios, entre ellos la promoción de exportaciones no tradicionales, las que infortunadamente son frenadas por un fuerte sesgo antiexportador en el país. “Este sesgo antiexportador no es nuevo ni debe atribuirse erróneamente a la dolarización; sino que más bien es generado por los apoyos discriminatorios concedidos a ciertos sectores productivos no competitivos, favorecidos por una política de sustitución de importaciones basada en altos aranceles y otras barreras no arancelarias, y que les impide modernizarse y competir sobre la base de su rentabilidad. La combinación del nivel y dispersión arancelaria ecuatorianos configuran una gama tan amplia y dispersa de tasas de protección efectiva que escapan al control gubernamental y cuya falta de estructura carece de un mínimo de racionalidad, deseable de una política de sustitución de importaciones eficiente.

La costumbre ecuatoriana generalizada de proteger los “bienes finales” con un arancel mayor que aquel establecido sobre los insumos, materias primas y bienes de capital utilizados en la producción directa e indirecta de estos bienes, genera tasas de protección efectiva injustificadamente altas y variables entre productos. Están van a los sectores con lobbies más eficientes para obtener la protección deseada, que no necesariamente son los más beneficiosos para los consumidores del país. Además, la protección arancelaria otorgada a muchos productos agrícolas, agroindustriales y derivados mediante el “Sistema de Franjas de Precios” que favorece a 138 productos diferentes, no funciona eficientemente...el Sistema de Franjas utilizado es en la práctica una tasa ad valorem poco transparente, cuyo sesgo hacia arriba ha castigado fuertemente a los consumidores ecuatorianos, especialmente a los más pobres, y no ha frenado al alza de mediano plazo en los precios.

Este sesgo antiexportador está reforzado por la aplicación discriminatoria de barreras no arancelarias como prohibiciones, licencias, normas técnicas, procedimientos aduaneros, valoración en aduanas, normas de origen, medidas de salvaguardia y compras públicas. Dentro de esas barreras no arancelarias sobresalen las licencias de importación. Éstas son distribuidas de manera poco transparente mediante un proceso tortuoso y fraudulento” (Fretes; Giugale; Lopez-Cadix, 2003:x7iX).

Este ejemplo mostraría que no será el TLC la panacea para lograr el cambio. Las contradicciones entre lo que se señala como objetivo y lo que se hace son manifiestas. Un ejemplo: el Jefe de las negociaciones

ecuatorianas señaló que el Sistema de Franjas de Precios se mantendrá y, si se cambia, como será el interés estadounidense a fin de no tener limitaciones de acceso para sus productos, no será por su voluntad.

Por otro lado, parece difícil comprender cómo el TLC impulsará las reformas sociales en sectores tales como educación, con 11% de población analfabeta, tasas de escolaridad superior de 14%; un sistema inequitativo en todos los niveles. En el que por las severas reducciones del gasto público, las inversiones necesarias no se han realizado, el mantenimiento de la infraestructura es mínima, la dotación de materiales didácticos es insuficiente y los salarios de los docentes se han reducido. El quintil de la población con menores ingresos recibe el 12% del gasto público en educación, mientras que el quintil con mayores ingresos recibe el 25% del gasto público en educación. Existen serios problemas de gobernabilidad y administración del sector, todo lo cual no parece ser solucionable con un TLC en el que el objetivo real es la ganancia económica.

Asimismo, en el sector salud en el que los problemas de cobertura son numerosos. Alrededor del 30% de la población aún no tiene acceso a los servicios básicos de salud. Más de 2/3 partes no cuentan con un seguro formal de salud, y el Ministerio de Salud Pública es incapaz de prestar atención a casi la mitad de ellos, precisamente a quienes tienen los peores indicadores de salud. “Una consecuencia directa de la baja cobertura se refleja en las altas tasas de mortalidad infantil, materna y prematura. Se estima que por cada 100.000 nacimientos, 160 madres mueren como complicación del embarazo, parto o puerperio y 4.300 niños mueren antes de cumplir el primer año de vida...El gasto público en salud es insuficiente, y el gasto privado es inequitativo. El gasto privado representa el 80% del total del gasto total en salud, siendo los más pobres quienes ven más afectados proporcionalmente sus ingresos por éste en su gasto de bolsillo (hasta un 40% de sus ingresos)” (Fretes; Giugale; Lopez-Cadix, 2003:liv).

Si el gobierno estuviera seriamente comprometido en promover las reformas económicas, políticas y sociales que requiere el país y tuviera el convencimiento de que profundizar la liberalización económica es una buena solución para promoverlas ¿porque no hace la apertura de forma unilateral?, de manera de tener siempre la posibilidad de que si no va bien se pueda cambiar esa opción, y no otorgar exclusividad a las empresas estadounidenses como sería con el TLC. ¿Acaso, las empresas transnacionales estadounidenses son menos voraces que nuestros grupos empresariales oligopólicos? o ¿cómo el TLC otorgará un mayor y mejor acceso a la salud de los ecuatorianos si acepta un capí-

tulo de propiedad intelectual de mayor protección a las patentes de las transnacionales?

No se puede desconocer que de aprobarse el TLC, como está planteado por Estados Unidos, significará grandes cambios legales para el Ecuador, talvez nuevos grupos de poder nacionales aliados a grupos transnacionales y nuevas conformaciones de poder, pero ello no necesariamente producirá las reformas estructurales que requiere el país para una mejor distribución de la riqueza. La única garantía es un acuerdo y compromiso real de los grupos de poder que permitan reconstruir un Estado a favor del bienestar público y no como es ahora, un Estado en el que “las ganancias son privadas y las pérdidas son públicas”.

### **Objetivo para los Estados Unidos<sup>54</sup>**

Para los Estados Unidos los objetivos a la vista al suscribir un nuevo acuerdo de libre comercio serían:

- Establecer otro precedente para la negociación en el ámbito del ALCA.
- Introducir en acuerdos bilaterales o regionales los denominados “temas de Singapur” que han sido rechazados en el seno de la OMC: facilitación del comercio y transparencia en compras gubernamentales, profundizar los beneficios obtenidos en acuerdos de protección recíproca de inversiones, y competencia, presionando normas para aquellos países que no tienen una Ley de Competencia, entre ellos, el Ecuador.
- Garantizar contractualmente las aspiraciones de sus “lobbies” e intereses especiales.
- Aumentar la capacidad de presión con nuevas normas horizontales en trabajo, ambiente y específicas en propiedad intelectual (TRIPS *plus*), cuyo incumplimiento será castigado con sanciones comerciales y multas onerosas.
- Complemento natural al Plan Colombia<sup>55</sup>.
- Presionar a los países que no lo han hecho a suscribir el Acuerdo de Tecnología de la Información –ITA- de la OMC que garantiza acceso libre a todos los productos de tecnología informáticos sin contrapartida<sup>56</sup>.

Robert Zoellick, Representante Comercial de los Estados Unidos, en la Carta que dirige al H. Dennis Hastert, Presidente de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, el 18 de noviembre de 2003, es-

cribe “Un ALCA con Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia (“los países andinos”) ayudará a promover el crecimiento económico y crear puestos de trabajo mejor pagados en los Estados Unidos y eliminar las barreras al comercio y a las inversiones entre los países andinos y EE.UU. El TLC también nos permitirá resolver algunos impedimentos al comercio y a las inversiones en los países Andinos, incluyendo una protección inadecuada de los derechos de propiedad intelectual, altos aranceles sobre productos agrícolas, un uso injustificado de medidas sanitarias y fitosanitarias, prácticas de permisos restrictivas, tratamiento discriminatorio a inversiones y limitaciones en el acceso por parte de los proveedores de servicios...Un TLC con los países andinos también aumentará nuestros esfuerzos por fortalecer la democracia y apoyar los valores fundamentales en la región, tales como el respeto a los derechos laborales internacionalmente reconocidos y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, un mayor respeto al imperio de la ley, un desarrollo sostenible e instituciones de gobernabilidad responsables. Los requisitos de anticorrupción y transparencia también ayudarán a combatir la corrupción. Adicionalmente, la negociación de un TLC con los países andinos también daría impulso a la conclusión de las negociaciones para el Área de Libre Comercio de las Américas en enero de 2005”.

El Informe del Gobierno sobre el Examen de las Políticas Comerciales señala<sup>57</sup> “los Estados Unidos proyecta estructurar las negociaciones de manera que comiencen en el segundo trimestre del 2004, inicialmente con Colombia y el Perú. Los Estados Unidos están dispuestos a colaborar intensamente con el Ecuador y Bolivia para que queden también incluidos en este acuerdo”. Ello evidencia, por un lado, que Estados Unidos no suscribirá un acuerdo individual sólo con uno de los países andinos, sino que integrará a los cuatro países<sup>58</sup>. Cabe sin embargo pensar que, ante la importancia político-militar y el mayor peso económico en el balance estadounidense, será Colombia el país que determine gran parte de los resultados finales de la negociación, y posiblemente los otros andinos deberán incorporarse al texto negociado principalmente con ella. Lo que se negociará de forma individual serán las listas de productos sensibles y los plazos de desgravación arancelaria para cumplir los compromisos. Por otra parte, los Estados Unidos no pretenden reducir emigración con empleo local por incremento de las exportaciones, como en el NAFTA, porque dentro de sus objetivos de negociación está mantener el status quo de la apertura ya concedida, como sucede en el CAFTA, lo que muestra que el TLC tampoco generará empleo de forma significativa<sup>59</sup>.

## Objetivos específicos de los Estados Unidos

De la comunicación de Robert Zoellick a la Cámara de Representantes de su país y por los resultados obtenidos en otros TLC pueden destacarse en:

- Comercio de bienes: Eliminar aranceles y otros derechos y recargos al comercio sobre la base más amplia posible, sujeto a períodos de ajuste razonables para productos sensibles a las importaciones; eliminar las barreras no arancelarias, incluyendo barreras de licencias a productos agrícolas, administración restrictiva de contingentes arancelarias, las restricciones al comercio para las nuevas tecnologías de EEUU y otras medidas que se puedan identificar; las prácticas gubernamentales que afectan a las exportaciones de productos agrícolas perecibles o cíclicos de EEUU; buscar un mecanismo para que los países andinos apoyen el objetivo de alcanzar la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas, pero manteniendo el derecho de brindar ayuda alimentaria legal<sup>60</sup> y preservar el desarrollo del mercado agrícola de EEUU y los programas de crédito a las exportaciones; buscar un acceso totalmente recíproco al mercado andino para los productos textiles y de ropa de EEUU<sup>61</sup>.
- Aduanas y reglas de origen: Reglas para que las operaciones aduaneras sean ejecutadas con transparencia, eficiencia y predictibilidad y que las leyes y reglamentos no sean un obstáculo de procedimiento para el comercio; tener reglas de origen, procedimientos para aplicarlas y disposiciones para garantizar que se apliquen solo a los bienes elegibles de tal tratamiento; cooperación para la aplicación aduanera incluyendo el comercio de textiles y ropa.
- Medidas sanitarias y fitosanitarias: Eliminar restricciones y cumplimiento de los compromisos de los países andinos en la OMC en la materia; reforzar la cooperación para la implementación del Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC.
- Barreras técnicas al comercio: Reafirmar el compromiso de los países andinos en la OMC sobre la materia y eliminar cualquier medida injustificada; crear un procedimiento de intercambio de información sobre temas relacionados.
- Derechos de propiedad intelectual: Establecer normas aplicadas en los países andinos para fortalecer el Acuerdo ADPIC de la OMC y otros tratados internacionales sobre la materia como el



Tratado de Derechos de Autor de la OMPI, el Tratado de Presentaciones y Fonogramas de la OMPI y el Tratado de Cooperación en Materia de Patentes; aplicar niveles de protección y prácticas más acordes con las de EEUU y fortalecer los procedimientos de los países andinos para hacer cumplir los derechos de propiedad intelectual, así como asegurar que las autoridades confiscuen bienes sospechosos de ser piratas o falsificados, los equipos usados para fabricarlos y pruebas documentadas; fortalecer las medidas para compensar a los tenedores de derechos por violaciones a los derechos de propiedad intelectual y para prever sanciones penales disuasivos sobre la piratería y la falsificación.

- Comercio de servicios: Disciplinas para eliminar barreras discriminatorias en los mercados de los países andinos; buscar acceso al mercado para los sectores de telecomunicaciones, servicios financieros (incluidos bancarios, seguros y valores), energía, servicios de distribución, audiovisuales, de construcción e ingeniería, ambientales, entrega inmediata (express delivery), servicios profesionales (arquitectos, ingenieros, contadores, etc) y otros.
- Inversiones: Establecer reglas que reduzcan las barreras artificiales o distorsionen el comercio para toda forma de inversión (empresas, deuda, concesiones, contratos y propiedad intelectual) en los países andinos, al tiempo de garantizar que los inversionistas andinos en EEUU no reciban derechos sustantivos más importantes con respecto a protecciones de sus inversiones que los inversionistas de los EE.UU. y garantizarles derechos importantes bajo los principios y la práctica legal de ese país; establecer procedimientos para resolver controversias entre inversionistas de EE.UU. y los gobiernos de los países andinos<sup>62</sup>.
- Comercio electrónico: Trato no discriminatorio y no aplicación de aranceles para los productos digitales. Suministro de servicios por medios electrónicos y colaboración en esferas políticas relacionadas con la materia.
- Contratación pública: Derechos no discriminatorios para licitar los contratos públicos, reglas para que los procedimientos y prácticas de contratación pública sean justos, transparentes y predecibles para los proveedores de bienes y servicios de los EEUU.
- Transparencia/Anticorrupción/Reforma reglamentaria: Administración de los regímenes comerciales de los andinos transparentes, con reglas que permitan un comentario público oportuno y significativo antes de que se adopten medidas relacionadas con

el comercio<sup>63</sup>; aplicación de estrictos estándares que prohíban las prácticas que afectan al comercio.

- Recursos comerciales: Dar un mecanismo de salvaguardia durante un período de transición para permitir la revocatoria temporal de las preferencias arancelarias si el aumento de importaciones de un país andino es causa sustancial de perjuicio grave o amenaza de perjuicio grave para la industria local; no hacer cambios en las leyes antidumping y los derechos compensatorios de los EEUU.
- Medio ambiente: Cumplir con la Ley de Promoción de Comercio de 2002; compromiso de los andinos para no reducir su legislación ambiental como fomento al comercio o las inversiones; fortalecer la capacidad de proteger el ambiente estableciendo mecanismos consultivos<sup>64</sup> y de cooperación (proteger especies en peligro, promover las tecnologías limpias de producción, incentivos para protección ambiental, participación pública en el proceso de adopción de decisiones ambientales).
- Trabajo, incluido el trabajo infantil: El cumplimiento andino de la Ley de Promoción de Comercio de 2002, de las normas laborales básicas de la OIT; compromiso de no reducir la protección laboral para fomentar el comercio o las inversiones en los andinos; establecer procedimientos de consulta; cooperación para fortalecer la capacidad de cada país para promover el respeto a las normas de trabajo básicas, incluyendo el cumplimiento de la OIT 182 sobre la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, apoyados en la asistencia técnica del Departamento de Trabajo de los EEUU.
- Resolución de controversias: Identificación temprana y resolución de controversias por medio de consultas; establecimiento de procedimientos justos, transparentes, oportunos y efectivos para resolver controversias en que surjan en el marco del acuerdo. Incluir las disposiciones laborales y ambientales dentro de solución de controversias; facilitar a terceras partes someter sus puntos de vista; sanciones monetarias para reforzar las obligaciones comerciales, laborales y ambientales del TLC.
- Otros objetivos legítimos de los EE.UU: Protección de la salud, la seguridad, el medio ambiente, la seguridad esencial y los intereses de los consumidores.

## Temas polémicos en la negociación

En general todos los temas son objeto aún de negociación y “nada está acordado hasta que todo esté acordado”, pero ante la opinión pública los temas que más discusión y polémica han suscitado son los no comerciales: laboral, ambiente, propiedad intelectual, e inversiones. También el debate se ha dado en aquellos temas en los que el país tiene ventaja comparativa como agricultura y en los que podría tener potencial como servicios.

Sin embargo, no se ha producido debate en temas vinculados e importantes como los productos genéticamente modificados (OGM) o transgénicos, ligados a la producción agrícola<sup>65</sup>, a la seguridad alimentaria, a monopolios de producción liderados por Estados Unidos<sup>66</sup>, cuyos efectos ambientales, de biodiversidad de salud humana y animal en el Ecuador se conoce poco y en el que poco o nada se ha legislado.

Al respecto, el país no cuenta con capacidad científica suficiente para evaluar la inocuidad de los OGM, los conocimientos para estimar su valor, la capacidad para implementar normas que rijan su distribución sin riesgos y sistemas jurídicos adecuados para imponer sanciones y castigar las transgresiones a una eventual ley y este es un tema que esta latente en el TLC. Asimismo, no hay una evaluación relacionada con la *ayuda alimentaria* que otorga EEUU a nuestro país todos los años y el impacto de desplazamiento de nuestra producción que ello produce por la sobreoferta que se crea con dichos productos que ingresan subsidiados y, el desplazamiento comercial que ello también puede generar para que terceros países comercien con el Ecuador. Por otra parte, el capítulo de solución de diferencias, que es transversal a toda la negociación, tampoco ha sido objeto de debate, posiblemente porque en el país la cultura y experiencia en el tema es escasa.

## Laboral y ambiente

La vinculación comercio y trabajo, y comercio y ambiente no ha sido aceptada en los foros multilaterales de la OMC, OIT, ONU, por lo que la inclusión en el TLC sería parte del costo a pagar por mantener el acceso al mercado norteamericano a los productos de los países andinos.

En materia laboral, la condicionalidad puede hacer que el acceso al mercado dependa de reformas legislativas e institucionales que podrían ser inconsistentes con las capacidades y prioridades de desarrollo del país<sup>67</sup>. Asimismo, aunque la evidencia aún es preliminar, es-

ta vía podría influir sólo en aquellos sectores de la economía e industrias involucradas en el comercio internacional, con el riesgo de que surja una mayor brecha de derechos y condiciones laborales entre las actividades insertas en el comercio internacional y las que no, o que se configure una economía crecientemente dual (Lendyel y Tussie, 2004: 13). Esta opción podría incluir una creciente pérdida de relevancia de la OMC.

En materia ambiental para los EE.UU. “es importante identificar y examinar esferas en la que la liberalización de comercio tiene más posibilidades de rendir beneficios tanto comerciales como ambientales. Tres esferas que parecen ofrecer esas posibilidades son la reducción o eliminación de las medidas que distorsionan el comercio en el sector de la agricultura, la eliminación de las subvenciones que contribuyen a la pesca excesiva, y la apertura de mercados para bienes y servicios ambientales”<sup>68</sup>.

Es cierto que las condiciones y los estándares laborales, que incluye el trabajo forzado y de niños es un severo problema en los países en desarrollo, incluido el Ecuador. Sin embargo, la negociación de estándares laborales en un TLC no parece ser lo más aconsejable<sup>69</sup>, pues estos temas se incluyen como nuevas trabas proteccionistas en los que el árbitro y el acusador (juez y parte) es Estados Unidos. Aceptar este criterio puede, por ejemplo, exponer a toda la industria textil nacional a ser sancionada por una fábrica a la que se acuse de incumplir la ley laboral. Esto también es válido para los exportadores de banano o de flores del Ecuador que ya han sido objeto de acusaciones por parte de ONG’s de trabajo infantil, o de utilizar insecticidas o abonos no aptos para el ambiente y la salud humana.

Para aceptar estos capítulos, en la cuestión ambiental Estados Unidos debería reconocer el valor que tiene para ese país el que la subregión posea zonas boscosas y selváticas que ayudan a contrarrestar el excesivo bióxido de carbono que se lanza a la atmósfera en los Estados Unidos y que, en consecuencia, se establezca un pago por el servicio ambiental. Los países en desarrollo no deberían correr solos con el costo de purificar el ambiente que dañan los países industrializados y una compensación realizaría el balance con respecto al costo de implementar las normas ambientales internacionales. Otra opción, que probaría que el interés fundamental es proteger el ambiente, sería negociar un acuerdo paralelo en esta materia no vinculado al TLC.

Con respecto a lo laboral algunos académicos<sup>70</sup> han sugerido aceptar la discusión de este tema con la condición de que los países desarrollados permitan la libre movilidad temporal a través de las fronte-

ras en una cantidad determinada de trabajadores calificados y escasamente calificados, tema que ya se señaló por el momento no entra en los objetivos de Estados Unidos. Sin embargo, otros aconsejan pasar de incentivos negativos a positivos como mecanismos para mejorar los estándares laborales. Por ejemplo atar las reducciones de aranceles a la mejora comprobada de los estándares laborales o de su cumplimiento. Otra opción, sería proponer un acuerdo laboral paralelo al TLC y no vinculado a éste.

### **Propiedad intelectual**

En la actualidad el mundo se mueve en la *economía del conocimiento*, lo que implica que el acceso a la tecnología y su distribución es más importante que el control sobre los recursos. Además, el acceso a los llamados bienes públicos globales, como salud, seguridad alimentaria, entre muchos otros, se reconoce como el gran reto para lograr un mundo más justo, y la posibilidad de ofrecerlos de manera óptima, depende cada vez más de la tecnología y del conocimiento. Así vista, la propiedad intelectual es piedra angular del progreso.

En el capítulo sobre propiedad intelectual los Estados Unidos quieren normas que van más allá del Acuerdo sobre los Aspectos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio -ADPIC- en el marco de la OMC<sup>71</sup>. Están en juego temas como salud pública, alimentación, información, comunicaciones, biodiversidad y producción de agricultores pobres.

El tema más controversial se refiere a patentes, directamente vinculado con la producción, adquisición, importación, distribución, venta y precio de los medicamentos y agroquímicos. EE.UU. ha pedido otorgar un período de protección mayor a las patentes de sus empresas, 5 años adicionales a los 20 años que tienen en medicamentos y 10 años de exclusividad más 5 de compensación para los estudios e información no divulgada en agroquímicos, además, otro punto crítico planteado por Estados Unidos es el interés de lograr que se patenten segundos usos de inventos. Esto significa que por un cambio mínimo o un uso diferente se pueden dar otros 20 años de protección de patente. Así, las patentes podrían prolongarse casi eternamente.

También para la sociedad ecuatoriana están en juego los “derechos colectivos de propiedad intelectual” que se refieren a la legítima aspiración de proteger sus tradiciones en un esquema establecido parecido a los ADPIC. Los derechos de propiedad intelectual se hallan atados al aprovechamiento sustentable de la biodiversidad en los países y

las comunidades que los poseen y las transnacionales pretenden extender las patentes a los seres vivos (plantas y animales), pretensión que amenaza la soberanía y el sustento de las comunidades locales. Esto mismo se aplica a las *indicaciones geográficas* de los productos alimenticios y agrícolas.

En el caso de agroquímicos, desde 1996 ingresan los genéricos al país. “El ahorro para los productores agropecuarios locales ha sido de US\$ 240 millones. El mercado nacional de agroquímicos mueve al año US\$ 120 millones. Por sectores, los mayores consumidores de agroquímicos son el banano, las flores, el arroz y las papas. Juntos, estos cultivos cubren el 64% de la demanda de esos químicos. Otro sector que se favorece por los genéricos es el ganadero. Los 50 ml del analgésico de marca como Banamine cuesta entre 55 y 60 dólares, mientras que el genérico que se vende bajo el nombre de Flunixin meglumine sólo vale 35 dólares”<sup>72</sup>.

En el caso de medicamentos, para un país como el Ecuador, que tiene el 70% de su población bajo la pobreza, en el que sólo el 21,5% de la población tiene acceso a los medicamentos (OPS, 2001) y que carece de programas de investigación en alta tecnología, con recursos económicos escasos parece lógico que no deba ser aceptado la propuesta de armonizar los regímenes de propiedad intelectual a niveles equivalentes a aquellos de los países económica y tecnológicamente más avanzados.

El derecho a la salud está consagrado en la Constitución de la República; la Ley de Medicamentos Genéricos obliga a las instituciones públicas a emplear fármacos más baratos que sean intercambiables y equivalentes a los fármacos patentados<sup>73</sup>; la Ley para la prevención y asistencia integral del VIH/SIDA y el Reglamento de la Ley de atención a personas con VIH/SIDA que establece el acceso universal para todas las personas al diagnóstico de VIH gratuito, al tratamiento (incluyendo (ARVs) y al monitoreo del mismo gratuitos en caso de ser 0 positivo. A nivel andino, hay medidas para dar cumplimiento al derecho a la salud cuyas negociaciones lograron reducciones de precio de fármacos entre un 30% y un 92% para los tratamientos de triterapia de primera línea y de entre un 9% y un 72% para los medicamentos de segunda línea.

Al respecto, si se da mayor protección bajo las patentes ¿cómo tendrán acceso a la compra de medicamentos los cerca de 40 mil enfermos de SIDA que tiene el país?<sup>74</sup>, ¿qué ventajas tendrán los laboratorios farmacéuticos nacionales o latinoamericanos si no pueden vender genéricos? Más importante aún: ¿cómo concilia el Estado ecuatoriano los intereses comerciales al dar ventajas en propiedad intelectual a las trans-

nacionales estadounidenses con el cumplimiento de sus compromisos consignados en el artículo 42 de la Constitución<sup>75</sup>, en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos; en el Convenio de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en la Declaración relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública de la OMC<sup>76</sup>

Si bien aceptar la propuesta estadounidense es una decisión finalmente política, el Ecuador debe analizar si elevar los estándares de protección de la propiedad intelectual está dentro de sus prioridades de desarrollo, y de ser así, no perder de vista el espíritu de su concepción, cual es promover la innovación y lograr un equilibrio respecto a la transferencia de tecnología y beneficio de los consumidores. No puede permitir que los derechos de propiedad intelectual se conviertan en mecanismos para obstaculizar o eliminar la libre competencia y menos renunciar a derechos adquiridos en la OMC<sup>77</sup>, por una parte, y menos desde su situación precaria social que sea un mecanismo que beneficie aún más a las transnacionales.

El régimen de propiedad intelectual en el Ecuador está bajo la Ley de Derechos de Propiedad Intelectual, las decisiones de la CAN 486, 354 y 351, y el compromiso internacional de aplicar el ADPIC. Ecuador es miembro de la Organización Mundial de Propiedad Intelectual –OMPI/WIPO– y ha ratificado el Tratado de Derechos de Autor y el Tratado de Fonogramas. Además, ha ratificado la Convención de Berna para la Protección del Trabajo Artístico y Literario, la Convención de París de Protección de Propiedad Industrial, así como el Tratado de Cooperación de Patentes en la OMPI. En 1993, suscribió el Acuerdo de Derechos de Propiedad Intelectual con los Estados Unidos que establece protección total a los derechos de autor, marcas, patentes, señales de satélite, software, circuitos integrados, diseños y secretos comerciales, que al no haber sido ratificado por el Congreso Nacional, fueron incluidos en su mayoría en la Ley de Derechos de Propiedad Intelectual en 1998. Todo ello, hace suponer que el problema no es falta de leyes sino de capacidad para implementarlas, lo que no se garantiza tampoco si se lo incluye en el TLC. En ese sentido, este tema el Ecuador debería mantenerlo en la OMC y en la OMPI antes que asumir mayores compromisos en el TLC.

### **Regímenes de inversión**

Como en el CAFTA, Estados Unidos (que es un país con muchas zonas francas) solicitó a los andinos la eliminación de exoneraciones que cuentan con regímenes de inversión, como leyes de maquila y zo-

nas francas para estimular la inversión extranjera y nacional, así como promover las exportaciones. Esto, junto con la eliminación en el 2007 de la exención de 10 años del impuesto sobre la renta en el área industrial para cumplir con las normas de la OMC, dejaría, como sucede en el CAFTA, sin ningún atractivo económico para inversionistas extranjeros e incide en la competitividad del sector exportador, que actualmente se beneficia de la suspensión de aranceles de importación de sus materias primas e insumos. Eliminar la suspensión de aranceles de importación perjudica al país pues da un mismo nivel con el resto del mundo (salvo los llamados tigres asiáticos y sus cláusulas de grandfather) y disminuye los ingresos fiscales, lo que obliga a buscar su reemplazo. El Ecuador mantiene un régimen de zonas francas importante y este le permite dar incentivos a los inversionistas.

Otro tema polémico y que deberá ser negociado con cuidado son los derechos que Washington solicita dar a sus inversionistas. El TLCAN, el TLC Chile-EE.UU., el CAFTA dan una serie de prerrogativas a los inversionistas que en varios aspectos ya no están sometidos a la jurisdicción nacional del Estado. El objetivo de Estados Unidos es dar el máximo de seguridad y de autonomía a las empresas transnacionales norteamericanas a través de una amplia definición de los que es una *inversión*; la creación de mecanismos de resolución de conflictos entre inversionistas y estados al margen de los sistemas jurídicos y una definición amplia de la noción de la *expropiación*<sup>78</sup>. Esto, según la visión de los negociadores, daría seguridad y atraería la IED. Al respecto, el Banco Mundial ha señalado que la uniformidad de regulaciones en materia de inversión no ofrece una garantía de atracción de IED al país que las acepta. Se requiere confianza además de leyes.

Estados Unidos ha señalado que falta transparencia, predictibilidad y estabilidad en el régimen legal y regulatorio, lo que incrementa los riesgos de sus inversionistas. En 1997 el Ecuador suscribió un Acuerdo Bilateral de Protección Recíproca de Inversiones con Estados Unidos que está vigente y que incluye indemnizaciones y la posibilidad de acudir al arbitraje internacional, por lo cual es posible, que esas dificultades no sean por falta de normativa sino por problemas de corrupción, lo que no se soluciona incluyendo más compromisos en el TLC. La posibilidad de que un inversionista enjuicie al Estado ecuatoriano podría significar pérdidas millonarias.



## Servicios

En servicios, el TLC está estructurado sobre la base de una lista negativa e incorpora elementos adicionales que conducen a una mayor profundización de los compromisos alcanzados en otros acuerdos de servicios, particularmente en el AGCS de la OMC y en el acuerdo andino reflejado en la Decisión 439.

El capítulo de servicios es aplicable únicamente al comercio transfronterizo de servicios, lo que significa que el modo de prestación de presencia comercial (modo 3) es regulado por el capítulo de inversión extranjera que sostiene normas tanto de acceso a mercado como de protección a la inversión.

En el ámbito sectorial, los servicios financieros y las telecomunicaciones cuentan con capítulos especiales. La profundización de compromisos en servicios financieros debe analizarse a la luz de los compromisos de no aplicar restricciones a los flujos de capitales

En el Ecuador hay poca experiencia y se conoce poco acerca de las medidas disconformes o listados de reservas, tanto a nivel federal como estatal, Si no se sabe lo que pasa a nivel federal en EE.UU. será difícil planificar operaciones para los proveedores de servicios ecuatorianos que tengan interés en el mercado estadounidense, lo cual ata al país a seguir siendo productor agrícola, cuando la economía global es mayoritariamente productora de servicios<sup>79</sup>.

Para los Estados Unidos la apertura del sector de servicios tendría el mayor impacto en las telecomunicaciones, la banca y los seguros<sup>80</sup>. Es posible que la apertura parcial de estos sectores produzca beneficios a los consumidores, pero ello debe ir acompañado necesariamente de una ley sobre política de competencia, que el Ecuador no tiene, que regule los monopolios y la posibilidad de carteles. Para el Ecuador negociar servicios relacionados con el movimiento temporal de trabajadores, servicios profesionales y turísticos tendría beneficios, pero Estados Unidos no tiene interés en negociar nuevos compromisos en movimiento temporal de trabajadores. El Congreso norteamericano le quitó la autorización al USTR de negociar cuotas de trabajadores, como antes hizo con Chile (1,400 visas) y con Singapur (5,400 visas).

Por otra parte, Estados Unidos ha presentado peticiones al Ecuador relacionada unos 150 sectores y subsectores de servicios, pero, según informaciones del Coordinador de la Mesa de Servicios del Ecuador, en el país sólo están reglamentados unos 44 sectores. "La ausencia de un marco normativo que promueva la competencia generan entre 9 y 34% de los sobreprecios en las tarifas de telecomunicaciones en Pe-

rú, Bolivia y Venezuela, el 64% en Bolivia y el 199% en Ecuador (FES-ALCA, 2003). Una mayor liberalización comercial sin tener la reglamentación nacional necesaria que incluya flexibilidad regulatoria y preservación del espacio de políticas públicas para garantizar el acceso universal y no excluyente entre otros a servicios de agua potable y saneamiento, electrificación, transporte, telecomunicaciones, servicios de salud, educación, desarrollo de capacidades locales y un beneficio real para los consumidores, significará problemas para el desarrollo sostenible en sus dimensiones económica, social y ambiental.. La liberalización del comercio de servicios no necesariamente se traduce de forma automática en la creación de una oferta exportable de servicios.

### **Subvenciones agrícolas**

En materia agrícola, a pesar de que los agricultores representan sólo el 1% de su población activa, Washington les protege con unos US\$ 180 mil millones anuales en subsidios, que acaban principalmente en manos de los más ricos. En Cancún no hubo acuerdo para la tratar el tema de subvenciones a la agricultura. ¿Cómo enfrentará el Ecuador esta materia en acceso a mercados cuando no está en capacidad alguna de competir con dichos subsidios que abaratan enormemente los precios de los productos norteamericanos? No se puede eliminar las subvenciones a la agricultura de las negociaciones si queremos un beneficio real siendo que Ecuador es un país de exportaciones eminentemente agrícolas.

Es conocido que los Estados Unidos esperan negociar el tema dentro de la OMC, considerando que las subvenciones se aplican globalmente, y que tienen relación directa con los subsidios de la Comunidad Europea y Japón, pero al momento en la OMC no se ha logrado un acuerdo sobre modalidades de negociación en acceso a mercados no agrícolas y no se ha acordado una fecha en materia de reducción de subsidios agrícolas. Se debe recordar que en la Ronda Uruguay en 1984 se estableció una tregua hasta el 31 de diciembre de este año, durante la cual las naciones agrícolas no tenían permitido abrir paneles contra los países que subsidian su producción primaria mediante la denominada "Cláusula de Paz".

Ahora que la Cláusula ha fenecido los países afectados por los enormes subsidios agrícolas pueden iniciar paneles en la OMC contra los países que otorgan dichos subsidios. El Ecuador ha mantenido en la OMC la posición de que los subsidios a la exportación y las otras formas de distorsión al comercio por la presencia de subsidios deben ter-

minarse. Sin embargo de ello, no están claros los mecanismos que podrán seguirse para obtener un compromiso real de los países desarrollados de terminar con esta práctica, primero por la presión interna en sus países por parte de sus agricultores, segundo por los costos onerosos que tiene para los países en desarrollo el dar seguimiento legal a estos paneles y por las presiones de otra clase que las autoridades que los países como los andinos podrían sufrir de decidir aplicar este derecho.

En el CAFTA, EE.UU. ha propuesto que si un país miembro del acuerdo recibe producto subvencionado de un tercer país (léase Unión Europea), el país importador debe aplicar medidas que compensen el efecto de las subvenciones, caso contrario EE.UU. podrá exportarles bienes con subvenciones a la exportación. Por ello, los apoyos internos, subvenciones a la exportación, los programas de desgravación fuera de cuota, y otros relacionados deben negociarse como paquete.

Siendo el tema agrícola el más importante para el Ecuador y el de propiedad intelectual el más importante para los Estados Unidos, una posibilidad sería aceptar la no negociación de los subsidios en lo bilateral a cambio de que los temas de propiedad intelectual se mantengan en el ámbito multilateral de la OMC y la OMPI. Asimismo, lo que resulte en el TLC no debe menoscabar ningún derecho o compromiso que se acuerde en la OMC en materia de mecanismos de salvaguardia especial agrícola para los países en desarrollo<sup>81</sup>.

### **Posibles impactos macroeconómicos**

Estados Unidos logró la aplicación multilateral dentro del CAFTA, y ya lo presentó en la mesa de negociaciones andina de aplicar un sistema similar con los países andinos en una segunda etapa de negociación. El desarrollo de elaboración industrial alcanzado por la integración de las economías regionales recomienda un acuerdo de aplicación bilateral. De lo contrario, es probable que se desarticule el aparato productivo que no logre convertirse en proveedor de las transnacionales norteamericanas.

Si esta petición es aceptada por los países andinos, la estructura jurídica e institucional que ha logrado la Comunidad Andina sería dismantelada. Este tema también es importante dilucidarlo para la eventual aplicación de las normas y administración del tratado.

Analistas económicos como Juan Manuel Villasuso<sup>82</sup> y D. Lederman (Lederman; Jaramillo, 2003) señalaron algunos de los posibles impactos macroeconómicos para los países centroamericanos. De ellos, se

han tomado algunos ejemplos para señalar los posibles impactos para los países andinos.

- Muchos de los beneficios que una reducción o eliminación de aranceles tienen sobre las exportaciones y los flujos de inversión extranjera directa ya se han materializado desde el momento en que el Ecuador, y el resto de países andinos (excepto Venezuela) fueron incluidos en el ATPDEA y el SGP lo que ha permitido el acceso de un número importante de productos nacionales y andinos al mercado norteamericano sin pagar gravámenes arancelarios. Por ello, no es de esperar que las exportaciones nacionales a los Estados Unidos se incrementen sustancialmente como producto de una baja de aranceles. El TLC no modificará la actual situación de acceso al mercado estadounidense en cuanto a incrementar los montos, aunque es posible que el sector atunero, textil y el florícola logren un mejor acceso al mercado norteamericano.
- La competencia en los mercados nacionales aumentará conforme las economías reduzcan la protección arancelaria a los productos provenientes de los Estados Unidos. Ello afectaría a las empresas de la región que podría ver reducidas sus posibilidades de seguir colocando su producción en la misma región. No sólo la capacidad competitiva de las empresas andinas influirá en el grado de disminución de las exportaciones sino también las prácticas comerciales agresivas de las transnacionales estadounidenses.
- Es posible que se dé un aumento significativo de las importaciones provenientes de Estados Unidos producto de la disminución de aranceles en la región, que podría generar una disminución de los precios al consumidor y un aumento en la demanda de dichos bienes (tema de interés de Perú al negociar el acuerdo pues es importador neto de alimentos). Esto podría producir un déficit en la balanza comercial y generar un mayor endeudamiento externo para financiar dicho desequilibrio que afectaría el porcentaje de inflación hacia el alza y el tipo de cambio y ritmo de devaluación de las monedas de los países vecinos para mantener su capacidad competitiva.
- El régimen de inversiones de los países andinos, en general bastante liberal y abierto, hace pensar que el marco normativo existente es suficiente para la instalación de las empresas extranjeras, muchas de ellas bajo el régimen de zonas francas, incompatibles con el sistema de la OMC y que podrían ser obligadas a desman-

telarse bajo la normativa del sistema de comercio multilateral. Ello hace considerar que la decisión de dichas empresas de mantener sus inversiones en los países andinos, o la de realizar nuevas inversiones, no dependerá tanto de lo que se negocie dentro de un TLC, cuanto de las condiciones que se establezcan respecto de las zonas francas.

- En los países andinos, como en el Ecuador, las inversiones extranjeras recientes se han orientado a la compra de empresas nacionales que participan en los mercados nacionales más que a la instalación de nuevas empresas. Ello significaría que la tendencia de IED no es para crear mayor empleo o mayor producción, sino como transferencias en la propiedad de capital. Es probable que el efecto de las IED sea positivo pero no significativo, incluso aún y cuando, como Estados Unidos se propone, se liberalicen sectores como los servicios de energía, ambiente, seguros, y otros<sup>83</sup> y se cree un marco de mayor protección jurídica (el problema no es el marco legal sino la administración de justicia y la capacidad de las entidades judiciales de impartirla, lo que difícilmente puede resolver un TLC). Adicionalmente, la competencia que existe entre los países de América Latina para atraer IED hace suponer que se deberá tener mucha imaginación para una estrategia de atracción de inversiones convincente.
- Las implicaciones fiscales son otro tema a evaluar. Una parte importante de los ingresos fiscales se producen por concepto de cobro de aranceles y en el caso del Ecuador, como del resto de países andinos, parte de su recaudación proviene de los aranceles de importaciones de mercancías de los Estados Unidos. La vigencia del TLC eliminará esta fuente de ingresos fiscales y se deberán encontrar nuevos tributos para compensar. En el Ecuador ya se habla de incrementar el impuesto al valor agregado –IVA– pero ello afecta al consumidor y a aquellas empresas instaladas en el país que quieren dar valor agregado a sus productos, lo cual los vuelve más caros y menos competitivos frente a los importados. Esta política castiga a la industria y lo que condena al país a seguir siendo productores de materias primas.
- Probablemente también el gasto público se incrementa debido a los ajustes institucionales necesarios para enfrentar la administración y los gastos operativos del Acuerdo (implementación de nuevas regulaciones, capacitación, etc.)
- Al momento, todavía no es posible identificar los sectores productivos que perderán y los que ganarán, pero hay aspectos cla-

ros: hay productos sensibles (sectores empresariales ecuatorianos han señalado que no quieren que lácteos o carne entren en la negociación); algunas empresas deberán asumir costos mayores para la aplicación estricta de la legislación laboral y ambiental; las PYMES enfrentarán mayor competencia en sus mercados como consecuencia de la reducción arancelaria; también habrá mayor competencia en los mercados de destino debido a otros acuerdos similares suscritos por EEUU; las empresas importadoras tendrán mayores posibilidades de ampliar sus operaciones al poder importar productos que antes estaban protegidos por aranceles; posiblemente algunas empresas exportadoras que actualmente no pueden entrar al mercado estadounidense tengan mejores posibilidades.

- El incremento de suscripción de acuerdos bilaterales, subregionales y regionales en el mundo y la aplicación de la cláusula NMF dentro de los compromisos en la OMC en la actual Ronda de negociaciones comerciales traerá la erosión de las preferencias arancelarias obtenidas por el Ecuador, lo que significa que a mediano y largo plazo el TLC no será un beneficio adicional sino un mecanismo para emparejar la cancha en normas que obligará al país en áreas para las cuales no se encuentra preparado.
- El efecto sobre la distribución del ingreso y de la riqueza también deberá examinarse en términos de acceso a la propiedad (nacional/extranjera), desarrollo territorial (urbano/rural) y el comportamiento sectorial (agro/industria/energético/otros).

## CONCLUSIONES

Uno de los rasgos más prominentes de la política comercial de los Estados Unidos es la presión para lograr la máxima apertura de mercados extranjeros, aún sacrificando los principios del libre comercio y recurriendo a métodos ajenos como el unilateralismo agresivo y el comercio administrado.

El objetivo de los Estados Unidos es armonizar las leyes y reglamentaciones de otros países con las suyas bajo la égida de ese país como poder hegemónico y ofreciendo normas excesivamente favorables a sus empresas transnacionales. Por ello, no parece que el espacio de negociación para el Ecuador sea muy amplio y es posible que en el primer trimestre del 2005 concluirá el proceso negociador.

El Ecuador es un país en desarrollo que no está preparado para asumir los compromisos y condiciones que Estados Unidos demandan

y que van en detrimento de las ventajas que tiene el sistema multilateral de comercio para un país como el nuestro. Su política comercial es reactiva a las propuestas y agenda comercial de los Estados Unidos e internamente busca cohesionar intereses fragmentados de sectores, ello traduce la negociación favorable para aquellos sectores con mayor capacidad de lobby y presión al gobierno. Por ello, se puede concluir que, de llegar a suscribirse y a aprobarse, tanto por el Congreso Nacional como por el Congreso de los Estados Unidos, el TLC no será beneficioso para el país en su conjunto ni en términos comerciales, ni en términos de desarrollo.

Si se quiere evaluar el real beneficio para el país, por el contenido de los temas en negociación, que como se ha señalado va más allá de lo simplemente comercial, el debate de fondo es definir si el costo que se pagará en estas negociaciones es menor a los beneficios que aspira a obtener, y tratar de establecer el impacto que tendría para el país el adherirse a nuevos tratados internacionales (como el Tratado de Marcas y el Acuerdo de Tecnologías de la Información –ATI–) el cambio de normas, disciplinas y cláusulas que se acuerden, los costos que deberá asumir el gobierno para estar conforme con la normativa laboral, ambiental, etc que comprometa y el impacto sobre su actual capacidad, incluyendo el costo que tendrá para el gobierno la aprobación del Tratado por parte de los diputados, quienes también representan sectores de interés específicos. Personalmente, creo que a mediano y largo plazo el costo será mayor (si se aceptan los capítulos no comerciales) a los US\$ 200 millones anuales de ingresos, que es monto que ingresa al país por concepto de exportaciones dentro del APDEA comparado únicamente con lo que se perdería en la posibilidad de usar genéricos para la agricultura y la salud y los espacios de política pública que se perderán en materia de compras públicas para las pequeñas y medianas empresas.

Por ello, sin querer juzgar la actuación del equipo negociador, pues estoy fuera de esa cancha, el concepto de que el TLC es un instrumento técnico y complejo, lo cual no deja de ser verdad, y que por lo tanto no puede ser consultado a los diferentes estamentos de la sociedad civil, no es legítimo. Negociar en función sólo del interés de pocos grupos empresariales tradicionales, mantendrá el clientelismo y la ineficiencia. Se debe dar la oportunidad de que el país conozca y opine acerca de temas que les afectarán su desarrollo y su futuro.

El comercio es intereses y no hay dádivas incondicionales o solidarias. Ello enseña que un acuerdo de libre comercio no es un fin por sí mismo y que no se le debería recargar de expectativas poco realistas. Es claro que las plataformas comerciales por sí solas no producen de-

sarrollo. El gobierno debe dejar de hacer promesas vanas de que la liberalización del comercio por sí sola creará nuevos puestos o ambientes limpios, o detendrá el flujo de emigrantes. El libre comercio sólo es útil cuando sirve para impulsar el desarrollo y mejorar niveles de vida de todos. Desarrollo se produce cuando hay productividad agregada y un mejoramiento del trabajo y mejor distribución de la riqueza. Por ello las necesidades de nuestro país deberán ser tomadas en cuenta en las negociaciones comerciales si se pretende que los ciudadanos ecuatorianos puedan aspirar a una mayor prosperidad.

Profundizar compromisos que muy difícilmente pueden ser modificados o retirados para abrirse más al mundo exterior, en las condiciones que quiere Estados Unidos, no será de hecho una ventaja ni es la panacea de solución a nuestros problemas. Se requiere una reflexión conjunta que ayude a resolver los enormes problemas internos que tiene el país: reestructuración de las empresas públicas, reforma del sistema bancario, poner en práctica políticas que ayuden a distribuir las ganancias procedentes del comercio de forma más equitativa, reducción de la desigualdad social creciente, establecer una Ley de política de competencia, definir una política social que incluya un menor porcentaje del PIB al servicio de la deuda externa, dar prioridad a la educación y la salud de la población, lucha contra la corrupción, y mayor responsabilidad del sector privado con la agenda social, como elementos fundamentales que permitan a todos los ciudadanos recibir el beneficio de los acuerdos comerciales y no, como hasta ahora es, beneficio sólo de una elite. Esa es una tarea pendiente en el país, incluidos los miembros del Servicio Exterior, que de no cumplirse prontamente tornará al Ecuador en un país inviable para subsistir en el sistema de economía globalizada, cuyo contrario es la exclusión.

Por otra parte, el Ecuador como país en desarrollo no debería abandonar el sistema multilateral ( Gilpin, 2001:387)<sup>84</sup>. El mecanismo de solución de diferencias o el tratamiento de los subsidios se enfrenta mejor manera multilateralmente que bilateral o subregionalmente. Impulsar la Ronda de Doha, en particular, el establecimiento de normas previo a concluir las negociaciones de acceso a mercados multilaterales y los acuerdos bilaterales y regionales es parte de la responsabilidad de los responsables de la política exterior.



## BIBLIOGRAFÍA

- Andrade, Lotty  
2004 *La estrategia comercial de los Estados Unidos de América. ¿Con quién negociamos un TLC?* Monografía Ministerio de Relaciones Exteriores. No publicada.
- Barreiro, Katalina  
2002 "La agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos". En *Orfeo en el Infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana*. Quito:FLACSO, CAF, Academia Diplomática, 1 Edición, septiembre .
- Bhagwati, Jagdish  
1998 "The Capital Myth". *Foreign Affairs, Volume 77*, No. 3, mayo-junio.
- Bhagwati, Jagdish  
2002 *Introduction: The unilateral feeling of trade versus reciprocity: the case of relaxed reciprocity in freeing trade*. Cambridge: MIT Press.
- Berry, Albert  
1997 "The income distribution threat in Latin America". *Latin America Research Review 32*.
- Bonilla, Adrián (editor)  
2002 *Orfeo en el Infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana*. Quito: FLACSO/CAF/Academia Diplomática. Ecuador, septiembre .
- Fairlie, Alan (editor)  
2004 *El TLC en debate*. Lima: Friedrich Ebert/Stiftung/Red Latinoamericana De Política Comercial. Perú.
- Falconí, Fander; Larrea, Carlos  
2003 *Impactos ambientales de las políticas de liberalización externa y los flujos de capital: el caso del Ecuador*. Quito: FLACSO. Ecuador, Octubre.
- Feketekuty, Geza  
1990 "U.S. Policy on 301 and Super 301", en Bhagwati & Patrick (editors), *Aggressive Unilateralism*. University of Michigan, Press.
- Fretes, Vicente; Giugale, Marcelo; López-Calix, José (editores)  
2003 *Ecuador. Una agenda económica y social del Nuevo Milenio*. Banco Mundial. Bogotá: Editorial Alfaomega. Primera edición.
- Gilpin, Robert  
2001 *Global Politic Economy*. New Cork :Princeton University Press.
- Hillebrand, Ernst  
2003 "Más allá del comercio: los problemas de fondo del ALCA". En *Estudios sobre el ALCA*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, No. 17, Chile, octubre.
- Hoekman, et al  
2001 *The Political Economy of the World Trading System*. New York: Oxford University Press.
- Lawrence, Robert  
1997 "The World Trade and Investment Systems and Developing Countries" en *The New Globalism and Developing Countries*. New York: United Nations University Press.
- Lawrence, Robert  
1998 *Globophobia*, Brookings Institutions Press.

- Lazo G., Pablo  
2003 *El ALCA y las Normas Laborales*. Chile: Friedrich Ebert Stiftung No. 10, Abril.
- Lederman, D; Jaramillo, F.  
2003 *Efectos del TLC CA-EE.UU: avances en la cuantificación*. México: Banco Mundial. Presentación V Reunión de LATN, noviembre.
- Lengyel, Miguel; Tussie, Diana  
2004 "Estándares laborales: ¿una condicionalidad para el acceso a mercados?" Revista *Puentes*, Vol. V, No. 3, Mayo-Junio. Boletín se encuentra en [www.ictsd.org](http://www.ictsd.org)
- Peréz-Rocha, Manuel et al  
"El Proyecto del ALCA y los derechos de los inversionistas : un TLCAN plus", en *ASC*.
- Rodríguez, Patricia  
2003 *La estrategia comercial de los Estados Unidos en los últimos 20 años*. Unidad de Relaciones Externa de Fundación para la Paz y la Democracia-FUNDAPEM-, Costa Rica. Marzo.
- Rodrik, Dani  
2002 *Feasible Globalization*. FK School of Government, Faculty Research Working Papers Series, Julio.
- Rosas, María Cristina (coordinadora)  
2003 "*La OMC y la Ronda de Doha: ¿proteccionismo vs desarrollo?*". México: Universidad Autónoma de México –UNAM- y Sistema Económico Latinoamericano –SELA- Primera Edición, junio.
- Schott, Jeffrey  
2001 *Prospects for Free Trade in the America*. Washington D.C: Institute for International Economics. August.
- Schott, Jeffrey (editor)  
2004 *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*. Washington D.C: Institute for International Economics. April.
- Stiglitz, Joseph  
2002 *El Malestar de la Globalización*. Madrid: Taurus, Santillana Ediciones.
- Warren, William T.  
2003 *Parliamentary Democracy and the FTAA*. Instituto Harrison de Derecho Público. Georgetown University, Agosto.

## Documentos

- Carnegie Endowment for Internacional Peace.  
2003 *La Promesa y la realidad del TLCAN. Lecciones de México para el Hemisferio*. J. Audley, D. Papademetrian, S. Poloski y S. Vaughan. Para tener los textos en español e inglés: [www.ceip.org/pubs](http://www.ceip.org/pubs).
- Constitución Política de la República del Ecuador  
1998 Gaceta Constitucional, República del Ecuador, Asamblea Nacional Constituyente. Ecuador, junio.
- Ecuador: Ley de Producción, Importación, Comercialización y Expendio de Medicamentos Genéricos de Uso Humano.  
Registro Oficial No. 59.2000

Friederich Ebert Foundation

- 2003 FES-ALCA: Informaciones sobre el Área de Libre Comercio de las Américas. ¿Y si el ALCA no fuera el problema?. [www.fes-alca.cl](http://www.fes-alca.cl), Santiago de Chile, 5 de noviembre.

INEC

- 2004 *Informe de estadísticas sociales del Ecuador*.

INFOAGRO, IICA Zoellick

- 2002 Resumen informativo 8/10/2002.

Médicos Sin Fronteras

- 2003 *Problemática del SIDA en Ecuador*. España, Julio .

Organización Mundial del Comercio-OMC

- 2003 *Estadísticas del comercio internacional* . Publicaciones de la OMC, Ginebra, 2003.

OMC. Órgano de Examen de las Políticas Comerciales.

- 2003 *Examen de las Políticas Comerciales Estados Unidos*. Informe del Gobierno. Documento WT/TPR/126, 17 de diciembre de 2003. Ginebra, Suiza.

OMC.

- 2003 *Examen de las Políticas Comerciales Estados Unidos. Informe de la Secretaría*. Documento WT/TPR/S/126, de 17 de diciembre. Ginebra, Suiza.

OPS.

- 2001 *Perfil de Salud de País: Ecuador 2001*. Quito.

OXFAM Internacional

- 2003 "Comercio con justicia para las Américas. Agricultura, inversiones y propiedad intelectual tres razones para decir no al ALCA". En Oxfam Briefing Paper, Enero. Londres, R.U.

Revista Centroamericana en la Economía Mundial del Siglo XXI. Número uno.

- 2003 "Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica-CAFTA". Artículos de Carlos Felipe Jaramillo "¿Qué sabemos de los efectos del CAFTA?". Págs. 29-32; Juan Manuel Villasuso. "Implicaciones macroeconómicas del CAFTA". Págs. 24-28.

UNCTAD

- 2003 *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2003. Panorama general*. Naciones Unidas Nueva York y Ginebra, septiembre.

Unidad de Asesoría Presidencial

- 2004 *Los Gobiernos Democráticos 1979-2004. Indicadores Básicos*. Presidencia de la República, Quito, Ecuador, Octubre.

U.S. Department of State

- 2003 *EE.UU. y países de América Central acuerdan libre comercio*. Servicio noticioso desde Washington, 22 de diciembre.  
<http://asuncion.usembassy.gov/Noticias01.htm> en <http://usinfo.state.gov/espanol>.

USTR

- 2003 *US & Central American Countries Conclude Historic Free Trade Agreement*. Press Release, December 17. [www.ustr.gov](http://www.ustr.gov).

USTR

- Draft USTR Strategic Plan for 2002-2005*. [www.ustr.gov/reports/index.html](http://www.ustr.gov/reports/index.html).

## USTR

- 2001 *President's 2001 Annual Report on the Trade Agreements*.  
[www.ustr.gov/reports/2001.html](http://www.ustr.gov/reports/2001.html).

## Zoellick, Robert

- 2003 Carta al Honorable Presidente de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos J. Dennis Hastert, de 18 de noviembre de 2003, Oficina Ejecutiva del Presidente, Representante Comercial de los Estados Unidos, Washington D.C. 20508.

**Diarios**

El Comercio, Quito, Ecuador 2004. [www.elcomercio.com.ec](http://www.elcomercio.com.ec)

El País, Edición Europa. España. [www.elpais.es](http://www.elpais.es)

El Universo, Guayaquil, Ecuador 2004. [www.universo.com.ec](http://www.universo.com.ec)

Le Monde. París, Francia, 2003

Le Monde Diplomatique, París, Francia, 2003, [www.monde-diplomatique.fr](http://www.monde-diplomatique.fr)

**NOTAS**

- 1 El Consenso de Washington abarca un conjunto de políticas y temas: disciplina presupuestaria; cambios en las prioridades del gasto público; reforma fiscal para buscar bases impositivas amplias; liberalización financiera; tipos de cambio competitivos; liberalización comercial; apertura a la entrada de inversiones; privatizaciones; desregulaciones; garantía de los derechos de propiedad intelectual.
- 2 Para ampliar información véase, Andrade, 2003 (no publicado).
- 3 El "unilateralismo agresivo" consiste en la aplicación de sanciones comerciales de manera unilateral a los países que tuvieran legislación o prácticas comerciales ya sean propiciadas por los Gobiernos o por el sector privado, que Estados Unidos considera "injustas" o que tienen repercusiones para el impedimento de la entrada de productos o inversiones de este país. (Véase, Bhagwati, 2002).
- 4 El "comercio administrado" consiste en negociaciones bilaterales de sectores específicos en las que se establecen metas cuantitativas para las importaciones de los Estados Unidos (Véase Lawrence, 1997:63).
- 5 Acuerdos entre países con características similares en sectores específicos son el Acuerdo Básico de Telecomunicaciones o el Acuerdo sobre Tecnologías de la Información –ATI–.
- 6 El fracaso de la III Conferencia de Ministros de la OMC en Seattle en 1999 y la V en Cancún en septiembre de 2003 son un ejemplo de la dificultad de negociar dentro del sistema multilateral de comercio.
- 7 Venezuela es observada desde la óptica estadounidense como un país con un gobierno autoritario y que no apoya la hegemonía de Washington en la región, por

lo cual no ha entablado diálogo para incluirlo en el TLC, a pesar de que es uno de sus principales abastecedores de petróleo.

- 8 Los servicios no enfrentan obstáculos bajo la forma de aranceles o impuestos en la frontera. El acceso a mercados para los proveedores de servicios es restringido a través de un trato discriminatorio contenido en las leyes, decretos y reglamentaciones nacionales
- 9 Los denominados temas de Singapur son: comercio e inversiones, comercio y política de competencia, transparencia en compras públicas y, facilitación del comercio.
- 10 Principio mediante el cual cualquier concesión realizada por un país a otro país, debe extenderse al resto de los países, es decir que a todos los países se les debe dar el mismo trato que se da a la nación más favorecida.
- 11 Servicios de telecomunicaciones, servicios financieros, servicios ambientales, servicios de energía, audiovisuales y otros de uso de alta tecnología. EEUU exportó servicios en 2003 por un monto de US\$ 282 mil millones.
- 12 Resulta muy difícil alcanzar reciprocidad en el nivel multilateral (Véase Hoekman, et. al 2001:252).
- 13 En la OMC y la Ronda Doha :¿proteccionismo vs.desarrollo » coordinada por María Cristina Rosas, varios capítulos son dedicados al nuevo regionalismo como consecuencia de la crisis del sistema multilateral de comercio. Sobre América Latina, véase en particular las páginas 201 a 230.
- 14 El G-20 surgió en la OMC en agosto del 2003 como una alianza de países en desarrollo representativos para contrarrestar la propuesta conjunta de la CE y los EE.UU. en materia de agricultura previa a la Conferencia Ministerial en Cancún. Inicialmente lo integraron Brasil, India, China, Sudáfrica, Pakistán, Argentina, Chile, México, Ecuador, Paraguay, Costa Rica, Guatemala, Perú, Colombia, Bolivia, Venezuela, Cuba, Malasia, Tailandia, Egipto, Nigeria.
- 15 Ecuador fue miembro del G-20 pocos meses. Se retiró por la presión de EE.UU. que informó que su participación afectaba el inicio de negociaciones de un TLC. Similar decisión adoptaron Guatemala, El Salvador y Costa Rica, que estaban concluyendo el CAFTA y, Colombia y Perú.
- 16 Palabras pronunciadas en la IX Reunión de la UNCTAD. Conferencia Previsión. Ver Informe de la IX UNCTAD, 1996. [www.unctad.org](http://www.unctad.org)
- 17 India se ha convertido en el primer exportador mundial de servicios informáticos y de medicamentos genéricos. General Electric, Texas Instrument, Intel han abierto laboratorios de investigación porque los ingenieros y doctores cuestan 8 veces menos que en los EE.UU. También China, Taiwán, Singapur y algunos países de Europa Oriental son ejemplo de ello.
- 18 La teoría del Factor Price Equalization de Wolfgang Stolper y Paul Samuelson enuncia que con la globalización de la producción los salarios de los obreros, con destrezas similares, del Tercer Mundo, llegarían a converger con los salarios de los obreros, con destrezas similares, del Primer Mundo, subiendo los de los primeros y bajando los de los segundos.
- 19 Joseph Stiglitz en « El malestar de la globalización » describe claramente el papel errático que han cumplido, organismos como el FMI y el banco Mundial afectando incluso la gobernabilidad.
- 20 Varios países, entre ellos el Ecuador, se han comprometido con el FMI y el Banco Mundial a eliminar todas los obstáculos al comercio ( antes de concluir las negociaciones del TLC con Estados Unidos).

- 21 La cooperación internacional actual para América Latina se caracteriza por ser condicionada, dirigida a sectores de interés del país donante y mayoritariamente bilateral.
- 22 La Ley afirma que la expansión del comercio internacional es vital para la seguridad nacional de los Estados Unidos y que los acuerdos comerciales ofrecen un máximo de oportunidades a los sectores importantes de la economía de los Estados Unidos.
- 23 En el caso de Centroamérica se establece hasta una sanción de 15 millones de dólares por el incumplimiento reiterado. Véase, « El TLC en debate », página 38
- 24 Constitución de los Estados Unidos: sección 8 del artículo I y sección 2 del artículo II.
- 25 Estos informes pueden consultarse en [www.ustr.gov](http://www.ustr.gov).
- 26 Véase <http://www.tcc.mac.doc.gov/cgi-bin/doiit.cgi?226:54:369685805:6>
- 27 Véase la página web de la IA : <http://www.ia.ita.doc.gov/foradcvd.indes.html>
- 28 Los reportes anuales están en la página web del USTR: <http://www.ustr.gov/reports/index.html>
- 29 Información sobre el AGOA: [www.agoa.gov](http://www.agoa.gov)
- 30 En el 2003 Estados Unidos incluyó 11 países en la Lista de vigilancia prioritaria y 36 en la Lista de vigilancia.
- 31 Robert Lawrence utiliza este término en *Globaphobia* (1998), y señala que hay 2 casos en que se da: por un deseo de una comunidad de países de unirse en un sistema único para aumentar el comercio entre ellos o por la existencia de un país hegemónico que presiona a los demás a armonizar sus legislaciones con la suya o que fuerza a los países a cambiar sus legislaciones para abrir sus mercados. .
- 32 Las cláusulas Super 301 de la Ley de Comercio de 1974 y Especial 301 del Trade and Competitiveness Act de 1998 reformadas por el Congreso de los Estados Unidos permiten establecer represalias contra los países que siguieran prácticas comerciales *injustas* que obstaculizaran las exportaciones de los EE.UU. Contienen acciones dirigidas a la remoción de prácticas extranjeras que obstaculizan las exportaciones considerados prioritarios. Así también promueven una acción agresiva contra quienes no respetaran los derechos de propiedad intelectual y establece procedimientos para identificar a los países extranjeros que discriminan en materia de compras gubernamentales. Ésta le da al Representante de Comercio de EE.UU. considerable discrecionalidad para determinar qué constituye dumping. Esta ley ha sido usada contra la importación de flores frescas y camarones desde el Ecuador. Para mayor información, véase, Feketekuty, 1990.
- 33 Examen de Políticas Comerciales Estados Unidos 2003. Informe de Secretaría, OMC. Páginas, viii y ix.
- 34 Examen de las Políticas Comerciales Estados Unidos 2003. Informe del Gobierno, OMC. Página, 14.
- 35 Véase INFOAGRO, IICA Zoellick : Estados Unidos promoverá las negociaciones de acuerdos de libre comercio con Marruecos y Centroamérica, Resumen informativo 8/10/2002.
- 36 En la Cumbre sobre Financiamiento para el Desarrollo de las Naciones Unidas, celebrada en Monterrey en marzo de 2002 el combate al financiamiento del terrorismo hizo que el financiamiento para el desarrollo recibiera menos atención. En el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico realizado en México, los atentados de Bali y Moscú hicieron que la facilitación del comercio y de las inversiones no fueran prioritarios ante una declaración condenando el terrorismo. En la reu-

nión del G-8 en Evian, Francia, en junio de 2003 el debate y alusión al terrorismo fue protagonista.

- 37 El texto de la Ley sobre la Seguridad del Territorio Nacional está disponible en: [www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/hr\\_5005\\_enr.pdf](http://www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/hr_5005_enr.pdf)
- 38 Por ejemplo se conoce que EE.UU. ha presentado peticiones en la Ronda Doha de la OMC a países pobres para que habrán sus mercados a los servicios audiovisuales (mercado dominado en el 92% mundial por la potencia) a cambio de mantener la ayuda alimentaria.
- 39 Unidad de Asesoría Presidencial. "Los Gobiernos Democráticos 1979.2004. Indicadores básicos, Octubre 2004". Presidencia de la República, Quito, Ecuador, 2004.
- 40 Más que Chile, Argentina, Colombia y Perú, superado únicamente por Venezuela (US\$ 2.100 millones)
- 41 "En numerosos países de América Latina se ha observado un aumento de la desigualdad social simultáneo al proceso de apertura comercial" (Berry, 1997). Este resultado puede explicarse como resultado de una liberalización rápida sin mecanismos de apoyo a empresas medianas y pequeñas, como la provisión de crédito, capacitación y asistencia técnica. Ante los rápidos cambios numerosas empresas quiebran o se contraen, generando resultados sociales adversos.
- 42 Informe sobre Competitividad Global. Foro Económico Mundial, 2003, situó al Ecuador en el puesto 73 de 80 países analizados.
- 43 En el informe de septiembre 2004 Transparencia Internacional ubicó al Ecuador en el puesto 12 de los países más corruptos entre 147.
- 44 En el 2003 las remesas bordearon los US\$ 1.500 millones.
- 45 En 2003 Ecuador tuvo el puesto 51 de las exportaciones de bienes de EE.UU.
- 46 La más reciente renovación del ATPDEA supuso el acuerdo del Ecuador de someter sus controversias comerciales con las empresas inversionistas norteamericanas al arbitraje internacional, lo que le significó que en julio de 2004 se de un fallo a favor de Occidental, empresa petrolera norteamericana, por un monto de US\$ 75 millones que deberá pagar el Estado.
- 47 Según CEPAL, en 2001 el 88.1% de las exportaciones ecuatorianas correspondieron a productos primarios o productos escasamente elaborados (petróleo, banana, café, cacao, camarones, otros productos de mar y flores aporta el 83% de las exportaciones).
- 48 Informe sobre el Comercio Mundial 2004. OMC, Pág. II.
- 49 Pérdida de política monetaria y cambiaría que significa la privación del sector exportador de obtener una falsa competitividad en el corto plazo vía devaluación de la moneda nacional.
- 50 La explotación de nuevos yacimientos se ubica en áreas con predominio de bosques primarios en la Amazonía, con un alto valor por su endemismo y biodiversidad.
- 51 La ley ATPDEA fue suscrita el 6 de agosto del 2002 como extensión de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos –ATPA- promulgado inicialmente en 1991 para ofrecer a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú incentivos para diversificar sus economías y abandonar la producción de estupefacientes.
- 52 El ATPDEA es a cambio de la lucha contra el narcotráfico, en la cual el Ecuador ha gastado ingentes recursos. Dentro de esa política suscribió el Acuerdo para el uso de la Base de Manta y una serie de acuerdos bilaterales de seguridad y militares para apoyar dicha lucha en la zona andina. En el 2002 uno de los requisi-

- tos de EE.UU. al Ecuador para extenderle el APTDEA fue solucionar el tema de la devolución del IVA a las empresas petroleras norteamericanas.
- 53 Ese fallo podría cuestionar otros sistemas de preferencias unilaterales y generar su eliminación o dar mayor discrecionalidad a los países otorgantes sobre las condiciones y criterios para ser considerado parte. Esto sucede en los lineamientos aprobados por la Comisión Europea el 20 de octubre de 2004 sobre el nuevo Sistema Generalizado de Preferencias (haber ratificado 16 convenciones internacionales sobre derechos humanos y laborales, 7 sobre protección ambiental, 3 de combate al tráfico de drogas y una contra la corrupción, 27 Convenios Internacionales en total).
  - 54 Análisis estructurados e interesantes acerca de la estrategia comercial estadounidense en materia de acuerdos de libre comercio. Se pueden revisar en las publicaciones de Jeffrey Schott.
  - 55 R. Zoellick. Carta al Presidente de la Cámara de Representantes Dennis Hastert. 18 de noviembre de 2003, p. 2.
  - 56 Esto afectaría a los países en desarrollo. Al suscribir este acuerdo y en base a la cláusula NMF se le otorgarían beneficios a terceros países exportadores de tecnología como Japón, Suiza y los países de la CE sin recibir reciprocidad, pues no se habría negociado con ellos. Tampoco se podría volver a establecer aranceles en caso de requerirlo el país signatario.
  - 57 Informe del Gobierno Examen de las Políticas Comerciales Estados Unidos 2003, OMC, página, 18.
  - 58 Aun y cuando los países andinos han declarado que cada TLC será bilateral con EE.UU., uno de los objetivos comerciales estadounidenses es multilateralizar dichos compromisos, lo cual ya logró en el CAFTA, por lo cual es muy posible que al final se ceda y lo que cada país acuerde con EE.UU. lo deberá dar al resto de participantes, lo que obligaría al Ecuador a competir no sólo con empresas norteamericanas sino con las peruanas y colombianas por los nichos tanto de su propio mercado como el subregional.
  - 59 Un estudio muy revelador sobre los efectos reales en el empleo para México luego de 10 años de suscrito el NAFTA, se puede encontrar en « La promesa y la realidad del TLCAN. Lecciones de México para el hemisferio ».
  - 60 La ayuda alimentaria que dan los EE.UU. a los países en desarrollo y a los menos adelantados traslada el excedente de su producción a precios muy bajos a dichos países. Esto puede crear sobreoferta de un producto como soya, maíz, o trigo, desplazar la producción nacional (creando dependencia externa) y el comercio regional y tirar a la baja los precios internacionales. Además, otro tema polémico es que por medio de la ayuda alimentaria los EE.UU. introducen organismos genéticamente modificados –OGM– cuyos efectos sobre la salud pública no han sido definidos y que afectan los modos de producción y consumo, así como la cultura alimentaria, sin consulta o aceptación de los beneficiarios.
  - 61 Debe recordarse que en el CAFTA se acordó una cláusula sin precedentes de exención de derechos de aduana a algunas confecciones producidas en América Central cuyo contenido incluya telas de los socios del NAFTA, que incluye a México y Canadá. Esto busca integrar la industria textil de norte y Centroamérica.
  - 62 La competencia por atraer inversiones extranjeras directas también ha creado un efecto dominó en el que cada país ofrece más que el otro para garantizar la inversión. Esta falta de normas conjuntas está produciendo que un inversionista extranjero pueda demandar a un Estado dentro de un proceso de solución de dis-



putas, obteniendo mayor ventaja frente a un inversionista nacional que no lo puede hacer, lo que traería un trato discriminatorio al revés para el nacional frente al extranjero.

- 63 Este procedimiento ha tratado de ser incluido en los debates sobre comercio e inversiones en la OMC, pero no ha sido acordado. Uno de los criterios opuestos es que resulta riesgoso aceptar abrir a discusión previa una ley o medida de comercio que afecte a las transnacionales extranjeras por la presión que pueden ejercer para que no se adopte aún y cuando sea adecuada para el país en cuestión.
- 64 La Ley de Comercio Exterior de 2002 de los EE.UU. da los objetivos medioambientales en el contexto de las negociaciones comerciales. Asimismo, los EE.UU. han establecido un sistema de exámenes medioambientales de las negociaciones comerciales y en los últimos años se ha ampliado su alcance.
- 65 La investigación sobre productos transgénicos se ha concentrado en los cultivos de soya, maíz, algodón, colza, papa y tabaco.
- 66 Entre las principales empresas de la industria semillero mundial (con un valor de 23 mil millones de dólares) figuran; Monsanto/Pharmacia & Upjohn, Novartis, Aventis, DuPont/Pioneer, Groupe Limagrain y Advanta
- 67 Pablo Lazo (2003) presenta un interesante análisis sobre los peligros para los países en desarrollo, de incluir estándares laborales en los acuerdos comerciales regionales.
- 68 Informe del Gobierno Examen de Políticas Comerciales Estados Unidos 2003, OMC. P. 30.
- 69 Si ello fuera así, los EE.UU. serían signatarios de las principales convenciones de protección laboral de la OIT.
- 70 Dani Rodrik(2002) enfatiza este tema.
- 71 Por ejemplo, en el Acuerdo ADPIC la patente protege al producto (invento) con una exclusividad de 20 años, luego de los cuales al dominio público y cualquiera puede producirlo, venderlo o importarlo sin autorización del inventor. Hoy los países desarrollados (presionados por sus transnacionales) alegan que no es suficiente ese período (cuando está probado que en menos de 5 años se recupera la inversión hecha en la investigación de un producto) y proponen que en productos como los medicamentos los países en desarrollo renuncien a ese derecho adquirido en la OMC y que se protejan los derechos de propiedad intelectual en condiciones que prácticamente aseguren la eliminación de cualquier tipo de competencia. Esto habría sido recogido en los compromisos del CAFTA en detrimento de esos países en desarrollo.
- 72 «Un mercado de 126 millones se pone en debate ». El Comercio, sección B, Agromar. 7 de agosto de 2004.
- 73 Véase: Ecuador: Ley de Producción, Importación, Comercialización y Expendio de Medicamentos Genéricos de Uso Humano. Registro Oficial No. 59,2000
- 74 Véase artículo « Problemática del SIDA en el Ecuador ». Médicos Sin Fronteras.
- 75 El artículo 42: «El Estado garantizará el derecho a la salud, su promoción y protección, por medio del desarrollo de la seguridad alimentaria, la provisión de agua potable y saneamiento básico, el fomento de ambientes saludables en lo familiar, laboral y comunitario y la posibilidad de acceso permanente e ininterrumpido a servicios de salud, conforme a los principios de equidad, universalidad, solidaridad, calidad y eficiencia».

- 76 Declaración adoptada el 14 de noviembre de 2001 y parte integrante de la Declaración de Doha.
- 77 La Decisión de la OMC del 30 de agosto de 2003 y la Declaración de Doha reconocen el derecho de los Miembros al ejercicio y otorgamiento de licencias obligatorias sobre patentes en caso de epidemias.
- 78 Estos objetivos ya los habían establecido en las negociaciones del ALCA, como lo señala Manuel Pérez Rocha en « El proyecto del ALCA y los derechos de los inversionistas: un TLCAN plus ».
- 79 4% de la producción global es agricultura, 32% manufacturas y 64% servicios (2004, INCAE).
- 80 Las telecomunicaciones y los servicios financieros fueron las estrellas de las negociaciones de servicios en la Ronda Uruguay, hoy en la Ronda de Doha los países desarrollados quieren concluir y lograr la apertura total de dichos sectores e iniciar la apertura de los sectores de servicios de energía, servicios ambientales, servicios jurídicos, de transporte marítimo, de informática y de construcción. Los seguros y las telecomunicaciones son las dos áreas por las cuales Costa Rica terminó retrasada la negociación del TLC con EEUU, pues ambos sectores son monopolios del Estado y el particular el sector eléctrico y de comunicaciones es contado como patrimonio nacional por la opinión pública costarricense. En el 2002 el entonces Presidente Miguel Angel Rodríguez estuvo a punto de caer por intentar privatizar el sector. Similar situación vivió el gobierno de Bolivia en el 2003 por intentar privatizar el agua. Lo que demuestra que lo que se negocie puede traer inestabilidad política y problemas de gobernabilidad muy serios.
- 81 El contrario haría inutilizable el MSE frente a cualquier país porque en la OMC el principio es NMF.
- 82 Economista costarricense. Coordinador de la Red Latinoamericana de Comercio (LATN).
- 83 Es posible que EE.UU. busque beneficios en servicios sin que el Ecuador pueda exigir que haya presencia comercial (modo 3 de suministro), lo cual limita las expectativas de recibir IED.
- 84 Gilpin señala “el abandono del sistema multilateral sería altamente perjudicial para el sistema mundial de comercio, especialmente para los países en desarrollo”.

# LA COOPERACIÓN DE LAS IGLESIAS NORTEAMERICANAS

*José Luis Jácome Guerrero*

## INTRODUCCIÓN

En 1962, el Papa Juan XXIII convocó al Concilio Vaticano II<sup>1</sup>, del cual emergieron una serie de elementos, como el llamado a los católicos a comprometerse con la causa de los más pobres y la apertura de la Iglesia de Roma para participar en el análisis y solución de la problemática social de la pobreza, que contribuyeron a despertar el activismo social en un importante sector de la Iglesia católica. En poco tiempo el compromiso a favor de la reivindicación socio-económica se diseminó en gran parte de la curia en Latinoamérica, y bajo el manto de la Teología de la Liberación<sup>2</sup> constituyó verdaderas células de denuncia social.

Algunos sacerdotes abandonaron sus hábitos y se unieron a los frentes guerrilleros. Este fenómeno adquirió en Colombia un carácter especial, tanto es así que el mismo Papa realizó una visita a ese país como un intento desesperado por reunificar a la iglesia y a la sociedad local. Esfuerzo que como el tiempo demostró, fue inútil. En el Ecuador se conformaron, también, algunos movimientos sociales, pero que no optaron por la lucha armada<sup>3</sup>. En adelante, la autoridad de la iglesia invitó a una nueva interpretación del Concilio y explicó oficialmente que si bien la iglesia debía comprometerse con las causas sociales, sus ministros no debían promover el conflicto. Paradójicamente, mientras este

discurso reconciliador se difundía por América Central y del Sur, el Cardenal Spellman Arzobispo de Nueva York, bendecía la lucha y encomiaba el sacrificio de las tropas norteamericanas acantonadas en Vietnam.

Durante los años sesenta empieza a debilitarse la hegemonía que, históricamente, ha mantenido la Iglesia católica en Latinoamérica. Sin embargo, de manera paralela, inicia un silencioso pero sostenido proceso de promoción, principalmente, en México y Cuba, dentro del cual logró una posición firme que se consolidó a través de las visitas pastorales realizadas por el Papa Juan Pablo II a esos países, en los años ochenta y noventa. Cabe destacar que objetivos similares fueron alcanzados por la Iglesia de Roma en la mayoría de países latinoamericanos; en el ex bloque socialista y en los denominados países de oriente. Durante sus 26 años de Pontificado, Juan Pablo II ha realizado visitas pastorales a casi todos los países de América.

Por otra parte, las iglesias cristianas de origen norteamericano se afianzaron en Latinoamérica, con un fortalecimiento constante de los evangélicos, adventistas y de otros movimientos como son los mormones y los testigos de Jehová. Aparentemente, los proyectos impulsados por estas organizaciones contaron con el apoyo financiero de varias instituciones, oficiales y privadas, de los Estados Unidos de América, pero este es un hecho difícil de demostrar<sup>4</sup>. Lo que si se puede comprobar es la rapidez con la que las iglesias norteamericanas se han desarrollado en el país y su continua intervención en la actividad política nacional. Esto es, evidentemente, un tema que interesa al Ecuador como a los Estados Unidos de América, por ello más adelante he desarrollado una breve reseña histórica sobre las actividades de las principales iglesias norteamericanas en el Ecuador.

No obstante la prolija actividad de una buena parte de las iglesias cristianas de origen norteamericano presentes en el país, en 1981, el Presidente Jaime Roldós Aguilera decretó la salida del Instituto Lingüístico de Verano del Ecuador. Su expulsión fue respaldada por la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía y la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas y cuando el Instituto intentó regresar al Ecuador en 1985, manifestaron que su presencia había causado “la destrucción de sus costumbres, lengua, hábitat y la imposición de patrones de comportamiento norteamericano” (Bamat, 1986:154). El Instituto Lingüístico de Verano llegó al país con el Gobierno de Galo Plaza, en 1952, y permaneció por tres décadas, durante las que trabajó con las comunidades Huaorani, Zaparos, Signas, Yumbos, Shuaras, Cofanes, Cayapas, y Quichuas.

Por las mismas razones el Colegio de Etnólogos y Antropólogos Sociales de México denunció, de manera sostenida, las actividades del Instituto Lingüístico de Verano e impulsó su expulsión en 1982. Se acusó al Instituto de financiar sus actividades realizadas durante los años sesenta, gracias a acuerdos suscritos con la Agencia Internacional de Desarrollo del Departamento de Estado Norteamericano (USAID) que según sus detractores respaldó sus misiones en Vietnam, Camboya, Nepal y Guatemala. El interés de USAID en intervenir en esos países era el de contrarrestar, a través de la ejecución de pequeños proyectos de desarrollo, la propaganda comunista. El Instituto también, ha sido acusado de recibir recursos del Departamento de Salud, Educación y asistencia Pública de los Estados Unidos, y de compañías petroleras como la Shell. En 1985, el Arzobispo Dizán Vázquez, de la Arquidiócesis Chihuahua-México, manifestó que la Agencia Central de Inteligencia (CIA) se servía de las sectas religiosas para penetrar ideológicamente en la población local<sup>5</sup>.

Junto a las restricciones gubernamentales, que limitaron su funcionamiento en varios países, también, la opinión pública rechazó el poderío económico que alcanzaron varias iglesias norteamericanas y generó una corriente de escepticismo que desarticuló temporalmente su expansionismo, principalmente, en Sudamérica. Efectivamente, a finales de la década de los ochenta, una serie de escándalos conmocionaron a los sectores cristianos norteamericanos y elevaron las críticas del mundo cristiano hacia el imperio económico levantado por varias iglesias norteamericanas sobre la base de campañas evangelizadoras *espectáculo* que utilizan los medios de comunicación de masa. Varios escándalos alcanzaron a importantes figuras de la Iglesia evangélica y Protestante<sup>6</sup>. Asimismo, el mundo católico, fue sacudido, recientemente, por una serie de escándalos. La incorporación del Arzobispo Millingo a la secta de Moon y las demandas presentadas por pedofilia en contra del Arzobispado de Nueva York, son solo un par de ejemplos.

Más allá del escándalo, estas noticias despertaron la incredulidad en un importante sector de la sociedad civil, sobre la verdadera vocación pastoral de las iglesias y su contribución al orden público a través de sus enseñanzas morales. Este sentimiento fue compartido por los distintos gobiernos ecuatorianos que, si bien paulatinamente han retirado su apoyo a la Iglesia católica, han continuado utilizando a las organizaciones campesinas e indígenas de fundamento cristiano y católico en tiempo de elecciones y al momento de consolidarse en la crisis. Este es un segundo elemento que interesa tanto al Ecuador como a los Estados Unidos.

Las relaciones bilaterales entre ambos países gravitan, básicamente, en torno al diseño de la Agenda de Política Exterior norteamericana respecto a Latinoamérica. En este marco se desarrollan las actividades de la USAID, que dentro de sus programas y estructura funcional involucra, directa o indirectamente, a los diversos estratos de la sociedad civil norteamericana: como el cuerpo de paz, las iglesias y diversas asociaciones civiles (como rotarios, club de leones, etc...)

Lamentablemente, la importante obra social que llevan adelante las organizaciones no gubernamentales de fundamento cristiano quedan opacadas, injustamente, por los escándalos en los que fácilmente pueden ser comprometidos sus miembros y por la inclinación política a la que indisolublemente se encuentran unidas. Por esta razón es importante valorar y distinguir, adecuadamente, las actividades evangelizadoras de las Iglesias de sus programas de desarrollo y cooperación, ejecutados a través de organizaciones no gubernamentales.

Este trabajo tiene como propósito ofrecer una visión objetiva del aporte dado por las iglesias norteamericanas al desarrollo nacional. Para cumplir con esta finalidad es fundamental recorrer brevemente algunos hitos históricos que nos permitirán conocer el trabajo de las iglesias cristianas norteamericanas presentes en el país; diferenciar sus actividades religiosas de aquellas vinculadas netamente con la cooperación para el desarrollo; y, analizar si sus actividades interesan a los gobiernos norteamericano y ecuatoriano en sus relaciones mutuas.

Esta investigación está dividida en cuatro partes. La primera, “La Religión en la Historia Nacional”, es un brevísimo recorrido por los principales hitos históricos de las iglesias en el Ecuador y su relación oficial con el Estado. En la segunda parte, “Breve Recuento Histórico de las Relaciones entre la Iglesia católica y los Estados Unidos de América”, se proveen insumos para una mejor comprensión de la política norteamericana en su relación con las iglesias y, utilizando su experiencia con la Iglesia Católica, comprender el grado de compromiso al que puede llegar en función del cumplimiento de su agenda política. En la tercera parte, “Las Iglesias y el Voluntariado Social”, se señala la naturaleza de los núcleos cristianos de asistencia social y su correlación con la labor del voluntariado civil. En la cuarta parte, se ofrecen al lector una serie de informaciones que dan cuenta del importante aporte otorgado por las organizaciones no gubernamentales católicas y de fundamento cristiano presentes en el país, con especial atención a las de origen norteamericano.

## LA RELIGIÓN EN LA HISTORIA NACIONAL

### La presencia de la Iglesia católica en el Ecuador

El cristianismo, a través de los ministros de la Iglesia católica, ha desempeñado un rol fundamental en el desarrollo histórico latinoamericano, fundamentalmente en dos etapas: la conquista y la independencia. Como lo ordenaron los reyes de España y Portugal, toda campaña colonizadora debía acompañarse de misioneros, a quienes esas coronas confiaron las tareas evangelizadoras y de educación. Como puede entenderse, esta relación, que duró más de 300 años, dejó un legado, o mejor dicho un *compromiso* de los estados que nacieron a partir del siglo XIX, en centro y sur América, para con la Iglesia de Roma. El primer enviado pontificio a Latinoamérica, Monseñor Juan Muzi, partió de Roma en julio de 1823, en calidad de Vicario Apostólico en la República de Chile. Monseñor Muzi llegó a América, con Giovanni María Mastai Ferreti, quien se convertiría años más tarde en el Papa Pío IX. El Primer Nuncio Apostólico en el continente, Monseñor Pedro Ostini, fue nombrado en julio de 1829, como Arzobispo Titular de Tarso y acreditado ante la Corte del Emperador Pedro I del Brasil. En 1835 la Santa Sede reconoció oficialmente a la República de Colombia; y, durante el período denominado como de la *cuestión romana*, 1870-1929, estableció relaciones diplomáticas con la mayoría de estados latinoamericanos. En un solo año, 1877, lo hizo con 7 países, Chile, Ecuador, Perú, Bolivia, Argentina, Paraguay y Uruguay<sup>7</sup>.

Los principales temas de los que se ocupan las nunciaturas y las conferencias episcopales en estos países son: la nueva evangelización, la comunión eclesial, el ministerio de los sacerdotes y su formación, el testimonio de los religiosos, los seminarios y la pastoral vocacional, los fieles laicos, y su empeño apostólico, la familia, las universidades y la escuela, la situación social; y la problemática de la pobreza, la exclusión y los indígenas.

Las relaciones diplomáticas entre el Ecuador y la Santa Sede se iniciaron en la Gran Colombia, con la vigencia de la Ley del Patronato del 28 de julio de 1824. Con la separación del Ecuador de la unión gran-colombiana el naciente estado asumió oficialmente la religión católica. El Primer Concordato fue suscrito en Roma el 1 de mayo de 1862. El 28 de junio de 1877, el presidente Ignacio de Veintimilla declaró unilateralmente la suspensión del Concordato y reconoció la vigencia de la Ley de Patronato de 1824. El 15 de agosto de 1880, se suscribió una nueva versión de Concordato por iniciativa de la Santa Sede, el cual fue mo-

dificado y acordado definitivamente el 14 de marzo de 1882. Debido a la concepción del estado liberal, las relaciones entre el estado y la iglesia entre 1882 y 1935 se caracterizaron por una serie de desacuerdos sobre todo en lo que hace relación con la Ley de Cultos, el diezmo, el fuero eclesiástico, el matrimonio y el divorcio civil, la autonomía y los bienes de la iglesia católica, la educación laica, y la secularización de los cementerios, entre otros aspectos. En 1899, la legislatura aprobó la Ley del Patronato, la cual fue calificada de anticlerical y, debido a la protesta de las autoridades eclesiásticas, dio origen a las denominadas conferencias de Santa Elena, de 1901, en las que se buscó, sin éxito, un arreglo entre las partes. Con la promulgación de la Carta Política de 1906 fue consumada la ruptura de las relaciones diplomáticas y el desconocimiento del Concordato.

El 26 de julio de 1937, el Ecuador suscribió con la Santa Sede el *Modus Vivendi* que regula hasta el día de hoy las relaciones entre la Iglesia católica y el estado ecuatoriano.

Este documento contempla, entre otros asuntos, que el gobierno nacional debe garantizar las actividades de la Iglesia católica en materia educativa; la mutua colaboración en el fomento de las misiones en el Oriente, el mejoramiento material y moral del indio ecuatoriano, su incorporación a la cultura nacional y el mantenimiento de la paz y justicia social. La Iglesia católica tiene bajo su responsabilidad la conservación de las iglesias y de los locales eclesiásticos declarados por el estado como monumentos de arte; el cuidado de antigüedades, cuadros, documentos y libros de pertenencia de la iglesia y que poseyeren valor artístico o histórico. Ambos estados se comprometieron a la acreditación de representantes diplomáticos; y, a la realización de consultas para la elección de obispos.

La Iglesia católica ha desempeñado desde antiguo un papel fundamental en la organización y construcción de la nacionalidad ecuatoriana. Los capítulos de la historia nacional están llenos de hechos sobresalientes que dan mérito a la importancia de la participación de los ministros de la Iglesia en el desarrollo del estado y en el cuidado de su pueblo. Pueden mencionarse, la obra de Fray Tomás de Berlanga, descubridor del Archipiélago de Colón, en marzo de 1535, que fundamentó las reclamaciones nacionales sobre este territorio en 1832. El 8 de enero de 1545, mediante bula del Papa Paulo III, *Super Specula Militantis Ecclesiae*, se erige el Obispado de Quito, demarcando la jurisdicción eclesiástica que servirá de antecedente para fundamentar las aspiraciones territoriales de la República que nacerá en 1830, ya que fue la base



para la delimitación de la Audiencia de Quito, “lo eclesiástico modelaba y antecedió a lo civil” (Tobar Donoso, 1953).

La fundación de los conventos fue decisiva para el progreso de las primeras ciudades ecuatorianas sea por su aporte al cuidado de la moral y la salud pública, sea por su contribución al desarrollo de la cultura y las artes. Asimismo, gracias a las órdenes religiosas se difundieron varias especies naturales que hoy forman parte del paisaje y la tradición ecuatoriana como son el trigo, la caña de azúcar, la palma de coco, el plátano y el café. La obra de la Orden de la Merced fue pionera en el descubrimiento de vías que permitían una comunicación fácil y segura entre los pueblos de la costa y de éstos con los de la sierra<sup>8</sup>.

Desde los primeros días de la colonia, las órdenes, congregaciones y misiones de religiosos fueron un elemento fundamental en la conformación de la sociedad ecuatoriana. Los primeros misioneros fundaron hospitales, colegios de especialidades y talleres de ciencia y bellas artes<sup>9</sup>. Una de las grandes contribuciones de la iglesia católica para el progreso del país ha sido, sin lugar a dudas, en el campo de la educación que garantiza la instrucción de miles de ecuatorianos. En la actualidad, 383.297 niños reciben educación gratuita o pagan nada más que una pensión simbólica. También es reconocida la obra de las comunidades religiosas y de las misiones en la atención de los enfermos<sup>10</sup>. Los hospitales de caridad fundados por la iglesia católica fueron los únicos de este tipo durante la colonia y las primeras décadas de la época republicana. Los orfanatos, leprosarios, asilos geriátricos, maternidades y centros de acogida para los niños de la calle son solamente algunos dentro de la larga lista de centros médicos con los que colabora la iglesia en beneficio de los más necesitados.

En la actualidad la iglesia católica se ha convertido en un puntal fundamental del desarrollo nacional, a través de su Pastoral Social y de sus diversos planes de intervención, entre los que cabe destacar el Plan Esperanza. Continúa formando generaciones de estudiantes, a nivel primario, secundario y universitario; y, con la participación de sus organizaciones no gubernamentales lleva adelante programas de microempresa y de finanza popular muy interesantes, como sucede en la provincia de Guaranda con la acción de la Fundación Populorum Progressio.

### **La presencia de la Iglesia evangélica en el Ecuador**

La primera noticia de la presencia de esta iglesia en el Ecuador comienza con la llegada a Guayaquil, el 30 de septiembre de 1824, de Diego Thomson, presbiteriano escocés y miembro de la Sociedad Bibli-

ca Británica y Extranjera, quien, según la propia fuente, portaba consigo 800 Nuevos Testamentos y una Biblia. Thomson inició sus actividades en varios conventos de las ciudades de Guayaquil, Babahoyo, Guaranda, Riobamba, Ambato, Latacunga y Quito. En este mismo período se publica la encíclica UBI PRIMUN con la que el Papa León XII condena la labor de las Sociedades Bíblicas.

En 1828 llega al Ecuador otro miembro de la Sociedad Bíblica Británica y Extranjera, Lucas Matthews y en 1835 llega a Guayaquil el reverendo Isaac Watts Wheelwright, de la Sociedad Bíblica Americana. El Presidente Vicente Rocafuerte solicita su colaboración en Quito para el establecimiento de la educación pública. Un año después, Wheelwright es nombrado director de la escuela para niñas “Santa María del Socorro”. Su misión terminará concomitantemente con el fin del período presidencial de Rocafuerte.

En 1861 Gabriel García Moreno celebra el Concordato con el Vaticano, mediante el cual la República del Ecuador se reconoce como católica, apostólica y romana, desconociendo otros cultos.

En 1878, llega a Quito el Obispo metodista William Taylor, en un viaje de exploración misionera. El espacio de reflexión política iniciada bajo la influencia de los escritos de Juan Montalvo, permite la expansión de esta iglesia porque promovía, con inspiración francesa, la promoción de las libertades ciudadanas. Entre 1887 y 1890 el ítalo-uruguayo Francisco Penzotti, con el apoyo del gobierno de los Estados Unidos de América, trabaja en Ecuador y Perú, lo que le permitió abrir, en 1892, el primer núcleo en el país, con sede en Guayaquil. Varios ministros de la iglesia evangélica apoyaron la revolución alfarista, porque el liberalismo ofreció la libertad de cultos mientras que el régimen de García Moreno defendía al catolicismo como única religión. Mientras el Arzobispado de Quito llamó a la *guerra santa* contra el liberalismo, los misioneros evangélicos veían en Alfaro un instrumento para la difusión del evangelio en el Ecuador. Como se puede ver, ya desde los inicios de la República la religión influyó decisivamente en el acontecer político, tal como sucede hasta la actualidad.

El 7 de Julio de 1896, llegan los primeros misioneros de la Unión Misionera evangélica, para fundar establecimiento del trabajo misionero y la iglesia evangélica en el Ecuador. A su llegada encuentran unos pocos creyentes producto del trabajo de Irigoyen, Penzotti y Word, evangélicos pioneros en América. Entre los creyentes se destacan la maestra metodista ecuatoriana, Rosaura Gonzaga, la cual había fundado una pequeña escuela femenina con el fin de evangelizar. Otro de los creyen-

tes es George Ashton, el cual había sido contratado por el gobierno ecuatoriano como gerente de la empresa telegráfica de Guayaquil.

En 1897, la Asamblea Nacional Constituyente declaró por primera vez la libertad de conciencia en el Ecuador. El Concordato con el Vaticano es abolido. Llegan a Manta William E. Reed y Homer G. Crisman y encuentran un ambiente relativamente amplio y tranquilo para el trabajo evangelizador. A su vez llega William G. Fritz, el primer misionero de la Alianza Cristiana y Misionera. Fritz inicia su trabajo junto con el colporteur metodista peruano Federico Antay. En octubre de este año llegan las primeras misioneras mujeres: la señora Strain, la señora Reed y la señorita Lettie Basore. A finales del año llega Eduard Tradox, el segundo misionero de la Alianza Cristiana y Misionera.

En 1898 el Arzobispo de Quito, pide la excomunión de quienes compraran libros de los misioneros. En 1899 Carlos Chapman y Carlos Detweiler inician el trabajo misionero en la Amazonía ecuatoriana. Se aprueba la Ley de Patronato entre el Vaticano y el gobierno de Alfaro, quien pide al pastor metodista Wood la provisión de profesores para las escuelas normales que iban a ser inauguradas. En el 1900 llegan de Chile los maestros metodistas, el Reverendo Henry Williams, Alice Fisher y Rosita Kingsman. Éstos declaran encontrar una coincidencia ideológica entre el protestantismo y el gobierno liberal. En 1901 se inauguran las escuelas normales Juan Montalvo y Manuela Cañizares, bajo la dirección de los metodistas.

La carta constitucional de 1906 consagra la separación entre la iglesia y el estado. Este hecho marca el inicio de la actual situación de las iglesias en el Ecuador y explica el porque en la actualidad son consideradas como organizaciones no lucrativas, privadas, con finalidad social. En 1913 se inaugura el primer templo protestante en el Ecuador, en Junín, provincia de Manabí. En 1916 se celebra el primer congreso de la Obra Misionera Cristiana en América Latina, en Panamá. Por el Ecuador participan los delegados de la Alianza Cristiana y Misionera.

En 1928 se instituye, en Guayaquil, el Instituto Bíblico Alianza. En 1931 se abre otro centro misionero en Cuenca e inician las transmisiones de la radio HCJB "La Voz de los Andes". En 1933 la Iglesia Alianza establece la primera escuela primaria en el Tena, provincia del Napo. Con la suscripción del *Modus Vivendi* el gobierno nacional se comprometió a apoyar la labor misionera católica.

En 1941 la Iglesia Alianza realiza su primer campamento y en 1945 organiza los primeros congresos de jóvenes evangélicos. Entre 1945 y 1962 llegan al Ecuador 23 iglesias y misiones. Entre otras: la Misión Unida Andina Indígena, la Iglesia de los Hermanos, Alas para el

Socorro, Instituto Lingüístico de Verano, Asambleas de Dios, Iglesia del Pacto Evangélico, Iglesia Episcopal, Iglesia del Evangelio Cuadrangular y la Misión Luterana Sudamericana de Noruega.

En 1946 es fundada la Iglesia de los Hermanos en la provincia de Pichincha, con jurisdicción en los sectores de Calderón y Tabacundo. Posteriormente se organiza la escuela Brethren de Llano Grande. En la población de Picalquí se establece un centro de entrenamiento agropecuario.

En 1947, inicia sus actividades la Iglesia del Pacto Evangélico; acepta continuar con el trabajo de la Alianza Cristiana y Misionera en el norte del país. Se responsabiliza de una escuela fundada por HCJB, que en el futuro se convertiría en el Colegio Theodore W. Anderson, en Quito.

En 1949, se conformó la Asociación de Iglesias Evangélicas del Ecuador. En 1950, la Inter-Mission Fellowship; y se traslada el Instituto Bíblico de la Unión Misionera a Shell Mera, en la Provincia de Pastaza.

En 1954, los evangélicos publican el primer Nuevo Testamento en Quichua, instrumento fundamental para el establecimiento de un proceso de adoctrinamiento moral y civil, mecanismo utilizado en la época para la confrontación ideológica. En 1955, la Misión Evangélica Luterana de los EE.UU. decide dar continuidad al trabajo iniciado por la Alianza en Cuenca y funda el Colegio Luterano.

En 1962, inicia una campaña evangelista de la Iglesia Cuadrangular en Guayaquil, que por su gran aceptación popular, marca el inicio de la explosión pentecostal en el Ecuador<sup>11</sup>.

Entre 1963 y 1987, se radican en el Ecuador 43 nuevas misiones e iglesias: Alfalit, Cruzada Estudiantil para Cristo, La Biblia Dice, Iglesia de Dios, Visión Mundial, Iglesia Cristiana Verbo, Compassion International, Pacific Broadcasting Association, Iglesia Presbiteriana de los EE.UU., Cristo al Mundo, entre otras más.

En 1964, se constituye la Confraternidad Evangélica Ecuatoriana. Entre 1965 y 1976, se fortalece notablemente la iglesia quichua, debido a la pastoral de los laicos. En esa época, existían en el Chimborazo 329 congregaciones. En 1965, se inicia la publicación de la revista “Despertar” liderada por la juventud luterana. El contenido cuestionó la no renovación de las misiones y el exagerado paternalismo por parte de estas hacia las iglesias nacionales. Como respuesta se inicia un trabajo anti-ecuménico por parte de las misiones conservadoras<sup>12</sup>.

Entre 1968 y 1982, llegan al Ecuador 16 nuevas misiones e iglesias. En 1987, se publica el libro sensacionalista “Con Dios Todo se Puede”, el cual recoge posiciones de crítica radical contra las iglesias, cali-

ficándolas de sectas. En ese mismo año el Consejo Latinoamericano de Iglesias (CLAI) inauguró sus oficinas continentales en Quito<sup>13</sup>.

En 1992, inició sus transmisiones regulares el canal de televisión evangélico Asomavisión.

En 1995, las tres organizaciones luteranas que trabajan en el país (Misión Luterana Sudamericana de Noruega, Misión Evangélica Luterana de los EE.UU., y la Iglesia Evangélica Luterana en el Ecuador (Alemania), se unen para formar la Iglesia Evangélica Luterana del Ecuador (IELE).

En 1996, nace la primera Universidad Evangélica en Quito, la Universidad Cristiana Latinoamericana, UCL.

En 1997 se celebró por primera vez en el Ecuador la Semana de Oración por la Unidad de los Cristianos, organizada por la Iglesia católica romana y el CLAI; participaron en las celebraciones tres denominaciones evangélicas: Iglesia Evangélica Unida, Iglesia Episcopal e Iglesia Luterana. El evento fue calificado de histórico, ya que tradicionalmente los evangélicos han sido considerados sectas por la iglesia católica del Ecuador.

A finales de los años noventa, se conformó la Fraternidad ecuménica, con la participación de las Iglesias luterana, episcopal, católica, evangélica unida, así como congregaciones de la Iglesia bautista y la Iglesia del pacto. También participaron algunas instituciones cristianas *no denominacionales* como la Universidad Cristiana Latinoamericana.

En los años sesenta, la población evangélica en el Ecuador correspondía al 0.3%. En esos años los testigos de Jehová, los mormones y la mayoría de iglesias de origen norteamericano tenían una presencia incipiente, o nula, en el país. En la actualidad más de un 6 % de la población ecuatoriana pertenece a movimientos cristianos evangélicos. Un 2 % adicional forma parte de movimientos religiosos no evangélicos (Baha'is, Testigos de Jehová y Mormones). La rapidez con que las iglesias norteamericanas se han afianzado en el país se explica, fundamentalmente, en: su estrategia de comunicación para posicionarse en la realidad local; en el diálogo interreligioso y los movimientos ecuménicos desarrollados a partir de los años sesenta; en la disposición de fuentes de financiamiento con recursos suficientes para intervenir en el desarrollo social de las comunidades locales; y en su motivación hacia la participación social y política de la sociedad civil, principalmente de los grupos marginados.

## BREVE RECUENTO HISTÓRICO DE LAS RELACIONES ENTRE LA IGLESIA CATÓLICA Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

### La política exterior norteamericana con la Iglesia católica

Durante los años sesenta el primer tema de la agenda norteamericana fue la lucha contra el comunismo. Después de la disolución del bloque socialista, las principales preocupaciones de los EE.UU en Latinoamérica han girado en torno a la democracia y a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2002 se han centrado en la lucha contra el terrorismo y la integración económico comercial de las Américas. En todos estos aspectos las iglesias juegan un rol como orientadoras de la moral pública y en ocasiones en instrumentos de difusión o discusión de las políticas gubernamentales. Pero, cómo puede, concretamente, el gobierno de los Estados Unidos de América intervenir en otros países a través de la cooperación de las Iglesias? Intentaré responder a este cuestionamiento que es, a mi criterio, fundamental para entender el actual momento político nacional en lo que se refiere a la relación Estado-Iglesia. Para ello realizaré una breve revisión de las relaciones entre Estados Unidos y el Vaticano, que ofrecerá un ejemplo concreto del alto nivel de compromiso al que el gobierno norteamericano puede llegar con una organización eclesiástica. El lector podrá juzgar si en el caso ecuatoriano ese mismo compromiso pudo ser alcanzado entre ese Estado y las iglesias evangélicas u otras de origen anglosajón-norteamericano, con el propósito de controlar e influir en el desarrollo de los movimientos sociales que se organizaron a partir de la divulgación de la "Teología de la Liberación"<sup>14</sup>; que más allá de dividir a la iglesia católica introdujo un nuevo esquema de lucha social.

Al gobierno norteamericano le interesa una mayor difusión ideológica de sus valores en Latinoamérica y un instrumento para hacerlo es potenciar el discurso y la promulgación de los valores cristianos y democráticos de su pueblo a través de las organizaciones de sus iglesias locales. Por otra parte, el acercamiento a la izquierda política de los grupos sociales católicos de la región que se conformaron a partir de los años setenta no agradó al gobierno norteamericano<sup>15</sup>. De esta manera, podemos advertir que en sentido opuesto al acercamiento realizado entre los EE.UU. y la Iglesia católica en el período comprendido entre 1970 y 1990, cuando colaboraron abiertamente en la lucha contra el comunismo, muchos católicos optaron por convertirse a las diferentes iglesias cristianas de origen norteamericano, hecho que, obviamente, no fue apreciado positivamente por la Iglesia de Roma.

El actual Embajador de los Estados Unidos de América ante la Santa Sede, Coronel retirado J. Nicholson, publicó en febrero de 2004 un interesante resumen sobre las relaciones diplomáticas de estos países, intitulada “USA y la Santa Sede, un largo camino”. Esta publicación contiene una serie de informaciones indispensables para entender el proceso de diálogo y acercamiento entre estos estados. También podría ayudar a entender de mejor manera los acontecimientos históricos que han transformado la política internacional desde los años ochenta hasta el presente. Fundamentalmente, permite demostrar el nivel de colaboración al que la administración norteamericana puede llegar en defensa de sus intereses y la influencia de los sectores religiosos en la interpretación y aplicación de su política exterior. Visto el aval oficial de esta publicación, será la única fuente que utilizaré para sintetizar la evolución de este proceso.

En 1778, el Papa Pío VI, luego de consultar al presidente George Washington, a través del entonces diplomático norteamericano en París, Benjamín Franklin, designó al primer Obispo Católico en Norteamérica. Esta dignidad fue confiada al jesuita John Carol. Este hecho, si bien podría ser considerado como una muestra de la libertad religiosa imperante en la naciente República, no propició el establecimiento inmediato de relaciones diplomáticas, como sucedió con el resto de América. Por el contrario, las relaciones diplomáticas bilaterales se establecerían 196 años después, en 1984, debido al parecer negativo de los representantes y simpatizantes de las iglesias cristianas evangélicas y protestantes.

Durante la vigencia del Estado Pontificio, en el siglo XVIII, fue acreditada en Roma, en aquel entonces su capital, una misión norteamericana con funciones comerciales y consulares. Desde 1797 hasta la caída del Estado Pontificio, en 1870, los Estados Unidos de América acreditaron un total de 11 cónsules. Durante años, la opinión pública norteamericana mostró gran resistencia para el establecimiento de relaciones diplomáticas con la Santa Sede. El argumento principal utilizado para esta posición fue su interés en defender la independencia entre los asuntos del Estado y de la Iglesia. Sin embargo, en 1848, los Estados Unidos reconocen formalmente la existencia de la Santa Sede a través de la promulgación de una ley mediante la cual el Congreso de ese país aprobó el financiamiento para mantener un encargado de negocios ante la Corte del Papa. Durante la guerra civil norteamericana, en 1863, el Papa Pío IX envió una carta dirigida al “Ilustre y Honorable Jefferson Davis Presidente de los Estados Confederados de América”, hecho que puso en duda su neutralidad. Dos años después, en 1865, no obstante

la inexistencia de un acuerdo de extradición, la autoridad pontificia detuvo y entregó a las autoridades norteamericanas a John Surrat, acusado de asesinar al Presidente Abraham Lincoln, quien se había enrolado en el Ejército Pontificio. Esto fue considerado como un acto de cortesía diplomática que devolvió el equilibrio a las relaciones.

No obstante los gestos oficiales de amistad, los sectores protestantes norteamericanos influyeron en el Congreso para que retire el financiamiento para el mantenimiento de un encargado de negocios en la Corte Pontificia, como así ocurrió. La comunidad protestante se quejó de que el Pontífice no daba las facilidades necesarias para la libre realización de los cultos protestantes, por lo que éstos debían celebrarse fuera de los muros de Roma. A partir de 1800, el interés de la Santa Sede en los Estados Unidos creció paulatinamente debido a la sostenida llegada de inmigrantes católicos, de origen europeo, que buscaban en este país nuevas oportunidades.

Durante la Primera Guerra Mundial las relaciones entre ambos países sufren una nueva crisis debido a la tendencia anticatólica del presidente Woodrow Wilson y a las acciones del Cardenal de Baltimore para promover la paz en Europa. Con la gran depresión, durante los años treinta, reinicia una época de colaboración entre la jerarquía católica norteamericana y la administración de ese país. El presidente Roosevelt apoya este tipo de contactos y mantiene una relación cercana con el entonces secretario de Estado y futuro Papa, Eugenio Pacelli, conocido como PIO XII, a cuya coronación envió como su representante personal a Joseph Kennedy, padre del futuro presidente de los Estados Unidos, John F. Kennedy.

En los albores de la Segunda Guerra Mundial, varios consejeros gubernamentales y autoridades políticas norteamericanas, apoyaron la tesis de un acercamiento político formal con el Estado de la Ciudad del Vaticano, que después de los acuerdos de Letrán de 1929, contaba ya con el reconocimiento internacional de muchos países del mundo. El interés norteamericano giraba en torno a la posibilidad de acceder a información valiosa sobre la reorganización europea que precedió al estallido de un nuevo conflicto mundial. Esos sectores creían que en el Vaticano podrían acceder a noticias fidedignas de los acontecimientos políticos y estratégicos de Alemania, Italia y España. Con este objetivo el presidente Roosevelt designó, con el rango de embajador a Myron C. Taylor, en calidad de representante personal del presidente, ya que el Congreso continuaba renuente a una formalización oficial. Cabe destacar que esto fue posible gracias a que el embajador Taylor era protestante.



Terminada la Segunda Guerra Mundial y destruido el expansionismo fascista, los Estados Unidos y la Santa Sede encuentran un nuevo propósito de colaboración: la lucha contra el comunismo que, según el entonces Secretario de la Congregación para los Asuntos Extraordinarios de la Iglesia, Arzobispo Tardini, "... no puede renunciar a su lucha contra la religión y la civilización cristiana ya que retiene como sus principios fundamentales que el capitalismo debe ser destruido y que la religión es el opio con el cual el capitalismo ha drogado al proletariado...". El presidente Truman nombró en 1951 al General Mark W. Clark, como representante de los Estados Unidos ante la Santa Sede, hecho que movilizó nuevamente a la opinión pública norteamericana que lo obligó a retractarse. Fue el sector de la Comunidad Bautista Norteamericana el que ofreció mayor resistencia a esta designación, ya que pensó que era una amenaza a la *libertad* y una violación constitucional al principio de separación entre la Iglesia y el Estado.

No obstante los problemas históricos de ambos estados en mantener contactos oficiales su colaboración durante casi un siglo ha sido evidente. Como recuerda el embajador Nicholson: "... Spellman, que en 1946 fue nombrado Cardenal, trabajó en estrecho contacto con el Vaticano y los funcionarios del Departamento de Estado para contrarstar el comunismo en América y Europa. Por ejemplo, la jerarquía americana y el Vaticano colaboraron con el Departamento de Estado para evitar la victoria de los comunistas en las elecciones italianas de 1948, 1953 y 1958...". Cabe hacer un paréntesis para puntualizar que, si los Estados Unidos lograron colaborar con la Iglesia católica, en ese entonces minoritaria entre su población, para aunar sus esfuerzos en la lucha contra la expansión de la ideología comunista en América y Europa, debieron obtener con mayor facilidad un acuerdo con la Iglesia protestante, evangélica, bautista, etc...- notablemente mayoritaria en los Estados Unidos, para este mismo propósito.

Con el inicio de la candidatura de John F. Kennedy, la cuestión de las relaciones diplomáticas entre ambos países recobró notoriedad política, ya que el candidato, católico e hijo del primer agente diplomático del presidente Roosevelt ante la Santa Sede, constituía un motivo de preocupación para los sectores de oposición apoyados por la línea tradicional. Por estas mismas motivaciones políticas Kennedy manejó la relación entre ambos estados alejada del terreno oficial, sobre todo porque, vista su vocación religiosa, sus contradictores le hubieran acusado de manejar la política nacional bajo *órdenes del Papa*. Por esta razón es importante citar su discurso, en la "Greater Houston Ministerial Association", en 1960: "Yo creo en una América donde la separación entre el

Estado y la Iglesia es absoluta, donde ningún prelado católico podría decir al Presidente (ni menos en el caso de ser católico) como actuar... donde a ninguna iglesia o escuela religiosa se conceda un financiamiento público o preferencia política....donde ningún oficial público pide indicaciones o acepta indicaciones del Papa sobre su política pública,... donde ningún ente religioso busca imponer directamente o indirectamente su voluntad al pueblo en general o sobre los actos de sus funcionarios...” Su oposición al establecimiento de relaciones diplomáticas con el Vaticano fue un factor clave para su victoria política. No obstante, en 1962 adviene un hecho histórico para la Iglesia católica: El Concilio Ecuménico Vaticano II., hecho que le sería muy difícil ignorar, habida cuenta de que representaba una reforma sustancial en la doctrina social de la Iglesia y en la manera tradicional con la que hasta esa fecha se ocupó de la problemática mundial. En 1963, el Presidente Kennedy viajó a Roma y visitó al Papa Pablo VI. Tanto el Papa Juan XXIII, que impulsó el Concilio Vaticano II, como el presidente Kennedy, primer presidente católico de los EE.UU., murieron en 1963.

El Presidente Lyndon Johnson continuó con la política de Kennedy de evitar el establecimiento de relaciones diplomáticas con el Vaticano, sin embargo, Richard Nixon elevó el nivel de las relaciones al mismo estado de los años treinta. Después de seis años de trabajo, un informe de Henry Cabot Lodge, delegado de Nixon en el Vaticano dice: “Con nuestra misión diplomática hemos colaborado en Zaire, Burundi y Uganda en la liberación de los obispos arrestados en esos países africanos. Hemos trabajado en la ratificación por parte del Vaticano de un tratado que intenta prevenir la proliferación de armas nucleares.... Hemos trabajado con el Vaticano para extender las ayudas económicas y sociales a algunos países subdesarrollados... Hemos trabajado para explicar al Vaticano...que nuestro gobierno se esfuerza por frenar el tráfico internacional de droga...El Catholic News Services reporta que, gracias, al menos en parte a la intervención del Vaticano, la correspondencia enviada a los prisioneros del gobierno de Hanoi ha crecido a 150 letras cada dos meses durante los últimos años de la guerra. En fin, en el curso de muchas conversaciones en el Vaticano, he obtenido información sobre asuntos de amplio interés como sobre el problema del Medio Oriente, las conversaciones SALT, el Estatus de Jerusalem, la seguridad europea y los problemas religiosos en Polonia y en Checoslovaquia”.

En 1976, el presidente Jimmy Carter nombró en reemplazo de Lodge al católico David Walters, como su enviado especial ante el Papa, quien dimitió en 1978 con la muerte del Papa Pablo VI. Su sucesor el Papa Juan Pablo I muere un mes más tarde. En octubre de 1978, el

presidente Carter designa al ex alcalde de Nueva York, Robert Wagner, como su representante ante el Papa Juan Pablo II.

Debo recordar que desde el Concilio Vaticano II se produjo una transformación en las bases de la Iglesia católica por la cual, en cumplimiento de la nueva doctrina social, muchos sacerdotes se acercaron a la denominada Teología de la Liberación. Algunos se enrolaron abiertamente en grupos insurgentes de izquierda o combatieron pasivamente en América, Asia y África, a favor de los grupos sociales más necesitados. Asimismo, a partir de esos años las iglesias norteamericanas fortalecieron, como nunca antes, su presencia en Latinoamérica. Por otra parte, la Iglesia católica norteamericana participó activamente en la orientación espiritual de las tropas norteamericanas destacadas en Vietnam.

En 1981, con la llegada de Ronald Reagan a la presidencia se afianzan radicalmente las relaciones con la Santa Sede, con la intención de *liberar a Polonia* del régimen comunista, de tal manera que: “En junio de 1982 el Papa y el presidente Reagan se encontraron en privado por la primera vez en el Vaticano y se empeñaron en sostener al movimiento *Solidaridad...*” que desde 1981 fue empujado a la clandestinidad en Polonia.... “Agentes de la CIA, de la unión de trabajadores AFL-CIO y de la Iglesia católica trabajaron juntos clandestinamente con el fin de sostener y proveer a *Solidaridad* en su acción de oposición”. Pese a la abierta oposición de la organización –Americanos Unidos por la Separación de la Iglesia y el Estado– que contó con el apoyo de las iglesias bautistas americanas, los evangélicos nacionales, la asociación nacional de laicos; y, otras organizaciones religiosas y laicas, el 10 de enero de 1984, el presidente Reagan anunció la nominación del primer embajador norteamericano ante la Santa Sede.

## **LAS IGLESIAS Y EL VOLUNTARIADO SOCIAL**

### **El carácter de la cooperación de las Iglesias en el Ecuador**

Una iglesia fundamentalmente es una comunidad de fe. Los principios del cristianismo abarcan una serie de mecanismos de asistencia social que encuentran su expresión básica en la solidaridad<sup>16</sup>. Las comunidades cristianas son muy activas en la promoción de mecanismos de protección para sus miembros más débiles, por ello, generalmente, en el plano social se caracterizan por constituir escuelas, -que también les sirvan como un instrumento de promoción ideológica- guarderías, centros de reintegración social y consultorios médicos. En las últimas décadas el trabajo de los grupos cristianos evangélicos se ha fortalecido en las cárceles y en el diseño de modelos de desarrollo humano.

En los años sesenta, el mundo presenció una vertiginosa cadena de cambios, dentro de los cuales quisiera citar tres revoluciones que marcaron una verdadera transformación de una sociedad civil contemplativa a otra participativa. La primera: el Concilio Vaticano II y La Teología de la Liberación: que promueve el activismo católico en contra de la injusticia social; la segunda: el movimiento pacifista norteamericano, sostenido en el diálogo, la solidaridad internacional y el no intervencionismo; y la tercera: la revolución de 1968 de París: en defensa de las libertades individuales, derechos de las minorías y el libre pensamiento. Como consecuencia de la difusión de los principios de estos movimientos, muchos jóvenes asumieron el compromiso de la lucha social y se involucraron en diferentes instituciones de voluntariado. Estas instituciones gozan en la actualidad de vida jurídica, tienen el respaldo de sus gobiernos para sus intervenciones internacionales ; y, conforman la parte medular de lo que se conoce como el tercer sector de la economía.

Como es natural, también las iglesias norteamericanas fueron influenciadas por estos cambios, por lo que muchos de sus miembros decidieron unirse al recién nacido Cuerpo de Paz, otros a misiones religiosas en el exterior. Un importante número de iglesias asumió el reto de extenderse institucionalmente en los diferentes países latinoamericanos, entre los que se destaca el Ecuador. Podemos definir que el carácter fundamental de la cooperación otorgada al Ecuador por las iglesias norteamericanas se basa en diferentes formas de voluntariado, por lo que en los siguientes párrafos me detendré a analizar esta particular y mundialmente difundida modalidad de cooperación.

## **El voluntariado**

La percepción del término voluntariado varía de un país a otro. Algunas sociedades consideran el hecho de la donación de sangre como un voluntariado, en otras son voluntarios los miembros de un partido político o sindicato. Algunos criterios coinciden en que en la acción voluntaria confluyen el altruismo y la gratuidad, otros en cambio sostienen que el trabajo voluntario es una suerte de intercambio y por tanto tiene una retribución. El voluntario adquiere una connotación particular dependiendo del entorno, influenciado por la geografía, historia, política, religión y cultura. El voluntariado podría ser denominado también como cultura de la participación, que debe reunir como requisitos: la descentralización, la participación ciudadana y la colaboración voluntaria. Así lo reconocen varios instrumentos internacionales como la “Carta Europea de los Voluntarios” y la “Declaración Universal sobre el Vo-

luntariado”, del Congreso Mundial de París, de 1990, que caracteriza el trabajo voluntario en base a los siguientes elementos: ocuparse de los intereses de los demás; carecer de interés económico personal; desarrollarse en un marco organizado, y responder a una elección libre; parámetros dentro de los que podría fácilmente encuadrarse al trabajo de los misioneros, religiosos y laicos, y concretamente al de las organizaciones de base cristiana.

La acción voluntaria se origina fundamentalmente en tres vertientes: ideológica, ética y moral, o religiosa; personal, de desarrollo individual o profesional; y modelo multiplicador de imitación social.

El trabajo de voluntariado es transversal y puede expresarse en una infinidad de manifestaciones. Conocemos el aporte social del voluntariado a la investigación, en campañas de información y sensibilización, orientación y asesoramiento, formación, reivindicación y denuncia, captación de fondos y recursos para proyectos sociales, apoyo y asistencia socio sanitaria directa, planificación y gestión de proyectos, y, dirección gestión y mantenimiento de organizaciones. Los campos de acción son lo social, cultural, educativo, medioambiental, salud, participación ciudadana y civismo, promoción de colectivos, derechos humanos, cooperación internacional, emergencia y socorro, desarrollo socioeconómico y tiempo libre. Por ejemplo, desde los años setenta, las comunidades cristianas de base de las diócesis trabajan en catequesis, visita a los enfermos, programas para mejorar la situación social, arreglar vías de comunicación, alumbrado público, salud y educación. Las organizaciones indígenas han conservado hasta hoy su secular sistema de solidaridad social que contiene los elementos básicos que sustentan las legislaciones de voluntariado de España, Italia y otros países desarrollados (gratuidad, participación e interés general). En los años ochenta, las diócesis apoyaron los primeros proyectos de *autogestión comunitaria*, comités pro mejoras de vecinos y, en los años noventa, surgieron numerosos grupos de cristianos empeñados en la promoción de la vivienda popular, salud y migración.

### **Quiénes conforman el elemento humano de esta cooperación**

Con el fortalecimiento del diálogo interreligioso y de los movimientos ecuménicos, las iglesias norteamericanas han consolidado sus actividades en Latinoamérica y, con mayor transparencia que en las décadas precedentes, mantienen una interesante tarea de cooperación para el desarrollo. Esta transparencia se debe en gran parte a la disolución

del bloque socialista y a la tendencia globalizadora de la economía mundial. Paradójicamente, lo que sirvió, inicialmente, como un instrumento para la lucha ideológica contra la izquierda latinoamericana, que en su momento recibió el apoyo, no oficial, de algunos sectores de la Iglesia católica (principalmente de aquellos vinculados a la denominada teología de la liberación), se disgregó y mutó, paulatinamente, en una serie de movimientos de carácter social, que buscan permanentemente obtener su autonomía, al margen de un concepto ideológico preconcebido, pero con una orientación social determinada por las particularidades geográficas y socio económicas de origen de sus miembros.

Este fenómeno hace que existan grupos humanos que, aunque pertenecen a la misma iglesia, mantienen posiciones ambivalentes de carácter político e ideológico. Es importante señalar que si bien existen grupos fundamentalistas, la gran mayoría de las iglesias cristianas no orientan a sus miembros en este sentido. Por el contrario, son las sectas las que, generalmente, tienden a imponer a sus miembros, patrones de conducta y de pensamiento más estrictos, precisamente para equilibrarse y compensar su debilidad filosófica.

### ***Cómo evaluar las actividades de cooperación de las Iglesias***

Sería una obra titánica el determinar una cifra que de cuenta de los beneficios recibidos por el Ecuador por concepto de la cooperación de las iglesias, ya que sus actividades, en materia de cooperación, deberían ser evaluadas, básicamente, como una forma de voluntariado.

Para hacerlo deberían registrarse todos los actos de solidaridad cristiana, caridad y altruismo realizados por los miembros de las diversas comunidades religiosas. Por ello debemos distinguir, la labor social realizada por los fieles de las distintas comunidades del trabajo planificado y metódico ejecutado por organizaciones no gubernamentales de inspiración cristiana. Sin embargo, con la promulgación podría identificarse mejor a los miembros de las comunidades religiosas que, siendo laicos, dedican parte de su tiempo o de sus recursos a la obra social. Lamentablemente, el Ecuador no cuenta con una ley que regule esta materia, que permitiría determinar dentro del PIB este agregado, como sucede en Colombia y en otros países del mundo. La ausencia de este cuerpo legal hace muy difícil identificar, en un contexto real, la cooperación global que recibe el Ecuador de las Iglesias norteamericanas. Las actividades de voluntariado constituyen entre el 8 y 14 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) de algunas naciones. Varios países indus-

trializados, utilizan programadamente estos recursos humanos y económicos que son registrados en los balances económicos nacionales.

En resumen, desde el punto de vista de interés de la cooperación para el desarrollo, bien puede sostenerse que la labor social de los misioneros o *voluntarios cristianos* presentes en el Ecuador debe ser claramente diferenciada de su trabajo evangelizador. Revalorizar el papel de los grupos de voluntariado, religiosos o no, es un hecho fundamental para un correcto análisis de la cooperación no gubernamental presente en el país. Los misioneros religiosos son solamente una parte del universo del voluntariado y deben ser estudiados en su correcta dimensión.

La cooperación que recibe actualmente el Ecuador de las iglesias norteamericanas, no puede ser evaluada bajo la misma óptica de los años setenta, ochenta o noventa. Ya que, por una parte, ya no están vigentes los argumentos geopolíticos del bipolarismo que justificaron una estrategia norteamericana de penetración ideológica utilizando la capacidad de comunicación social de algunas organizaciones no gubernamentales cristianas o no<sup>17</sup>. Por otra parte, con la apertura de relaciones diplomáticas entre la Santa Sede y los Estados Unidos de América y el desarrollo del ecumenismo y el diálogo interreligioso, se ha fortalecido la comunicación entre la Iglesia Católica y las iglesias cristianas norteamericanas, hecho que facilita su coparticipación en el desarrollo social del país.

La creación del Instituto Ecuatoriano para la Cooperación Internacional (INECI) en el 2000, también, marcó un punto importante para dinamizar la captación de recursos económicos a través de las organizaciones no gubernamentales externas. El instrumento oficial para que estas instituciones se radiquen en el país, es la suscripción de un Acuerdo Básico de Cooperación con el Ecuador. Cabe aclarar que el único Acuerdo Bilateral suscrito entre el Ecuador y una Iglesia, es el Modus Vivendi de 1937, en el cual el Gobierno nacional y la Iglesia católica definieron el estatus de sus relaciones mutuas, como sujetos de derecho internacional. Por esta razón el análisis de la cooperación de la Iglesia católica será desarrollado por separado.

Para cumplir con lo previsto en el Decreto No. 212, el 20 de Enero del 2000, mediante Decreto No. 1682, publicado en el Registro Oficial No. 365, el Gobierno nacional reglamentó algunos aspectos de la legislación para resguardar la libertad de religión garantizada por la Constitución Política del Ecuador. El Reglamento de cultos religiosos señala, en lo fundamental, los aspectos principales que deberán atender las entidades religiosas para organizar su gobierno y la administración

de sus bienes en el Ecuador. Las entidades religiosas son consideradas por el Estado ecuatoriano como personas jurídicas de derecho privado de utilidad social, benéfica o educacional. Se reconoce su labor no lucrativa, se les impide participar en la vida política o movilizar a sus miembros en actividades diferentes a lo contemplado en la legislación nacional en defensa de la libertad de religión y culto.

## **ACTIVIDADES DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES NORTEAMERICANAS DE ORIGEN CRISTIANO PRESENTES EN EL ECUADOR**

### **Las organizaciones sociales de las iglesias en el Ecuador**

Para cumplir con lo previsto en el *Modus Vivendi*, de 1937, el 20 de enero del 2000, el Gobierno nacional reglamentó la legislación para resguardar la libertad de religión garantizada por la Constitución Política del Ecuador. El Reglamento de cultos religiosos señala, en lo fundamental, los aspectos principales que deberá atender la institucionalidad católica para organizar su gobierno y la administración de sus bienes en el país. Las entidades religiosas son consideradas por el Estado ecuatoriano como personas jurídicas de derecho privado de utilidad social, benéfica o educacional.

La fundación alternativa, Abya Yala y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, publicaron recientemente el Directorio de organizaciones sociales de desarrollo, 2000-2002. En este valioso documento constan las organizaciones no gubernamentales populares e internacionales; y, las organizaciones de la iglesia y de la empresa privada, que participan en el desarrollo nacional. Del análisis de la información contenida en este directorio se puede determinar que las organizaciones de la Iglesia representan el 2,64 % de la totalidad de proyectos en ejecución, hasta enero del 2000. El sistema de Organizaciones Sociales de Desarrollo, nos permite elaborar un listado parcial de las organizaciones de desarrollo social de fundamento o denominación cristiana presentes en el Ecuador, son<sup>18</sup> al menos sesenta.

Para nuestro análisis, también, es importante señalar la nómina de organizaciones públicas autorizadas para conceder personería jurídica a las organizaciones sociales registradas en el Sistema Integrado de Organizaciones Sociales (SIOS), son: la Superintendencia de Bancos; el Ministerio de Finanzas y Crédito Público; Ministerio de Energía, Minas y Petróleos; Ministerio de Información y Turismo; Ministerio de Industrialización, Comercio y Pesca; Ministerio de Relaciones Exteriores; Minis-



terio de Salud Pública; Ministerio de Educación y Cultura y Ministerio de Bienestar Social.

Asimismo, es relevante distinguir las provincias con mayor presencia de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo: Pichincha (407 organizaciones, 39.40 %); Chimborazo, (134 organizaciones, 12,97 %); Guayas (68 organizaciones 6.58 %); Azuay (50 organizaciones, 4.84 % ); y, El Oro (41 organizaciones, 3.97 %).

La acción social de la Iglesia católica ecuatoriana se lleva adelante a través de las siguientes instituciones, entre otras: la Conferencia Episcopal Ecuatoriana; la Comisión Episcopal de Pastoral Social; los Amigos Benefactores de los Enfermos Incurables; la Asociación Solidaridad y Acción; la Catholic Relief Services; la Confederación de Establecimientos de Educación Católica; la Conferencia Ecuatoriana de Religiosos; la Comisión Pastoral de la Salud; la Federación de Voluntarias de la Caridad de San Vicente de Paul; Fe y Alegría; IRFEYAL; Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio; Sociedad de San Vicente de Paul; Fundación Comercializando Como Hermanos; Adveniat; la Arquidiócesis de Munich; Fundación Comunidades de Vida; Fundación DONUM (Solidaridad para la autogestión y el desarrollo); Fundación Juan Pablo II (Radio Católica del Ecuador); Instituto Ecuatoriano para el Desarrollo Social; Secretariado Nacional de la Pastoral Social (Caritas Ecuador), la Federación de Organismos Cristianos para el Servicio Internacional Voluntario (FOCSIV); y decenas de comunidades y misiones religiosas.

Sin embargo del nutrido número de fundaciones, organizaciones y asociaciones de base católica o cristiana, solamente cinco han suscrito el Acuerdo Básico de Cooperación con el Ecuador:

- Catholic Relief Services (19/08/1994).
- Fondo Cristiano para Niños (25/03/1995).
- Comité de Socorro Mundial de la Iglesia Cristiana Reformada (17/12/1999).
- Visión Internacional (06/04/2001).
- Holt Internacional Children Services (22/04/1997).

Según datos obtenidos en el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI), el costo total de ejecución de los proyectos desarrollados por las organizaciones no gubernamentales norteamericanas, registradas oficialmente en el país es de 60.615.843,79 millones de dólares. De este monto, 31.838295.5 millones de dólares corresponden a proyectos realizados por organizaciones no gubernamentales norteamericanas de fundamento cristiano. Hay que considerar que este análisis

sis se refiere exclusivamente a unas pocas organizaciones y que no considera la inmensa obra social que desarrollan la mayoría de iglesias norteamericanas presentes en el país ya que, como se ha dicho, no existe una base de datos unificada que haga posible una ponderación más exacta. Sin embargo, este dato es revelador ya que muestra que los proyectos ejecutados por unas pocas organizaciones cristianas, representan más de la mitad del total de la cooperación no gubernamental norteamericana presente en el Ecuador. El siguiente cuadro indica las principales actividades realizadas, por sector, zona geográfica y costo total de ejecución, de algunas de las referidas organizaciones:

<b>ONG EJECUTORA</b>	<b>Nombre del Proyecto</b>	<b>Zona de Acción</b>	<b>Costo Total de Proyecto</b>
CCF Christian Children's Fund	Niñez en Marcha	Pichincha	51.116,37
CCF Christian Children's Fund	Alegre Futuro	Pichincha	102.354,32
CCF Christian Children's Fund	Cima de la Alegría	Pichincha	49.782,96
CCF Christian Children's Fund	Acción Comunitaria La Cocha	Pichincha	85.291,43
CCF Christian Children's Fund	Trabajemos Unidos por Nuestros Niños	Pichincha	56.301,61
CCF Christian Children's Fund	Caminando Hacia una Nueva Vida	Carchi	72.493,15
CCF Christian Children's Fund	Unidos por la Alegría de los Niños	Imbabura	37.645,84
CCF Christian Children's Fund	Camino a la Esperanza	Cotopaxi	263.976,32
CCF Christian Children's Fund	Integración y Desarrollo	Cotopaxi	42.147,60
CCF Christian Children's Fund	Hogar Campesino	Pichincha	148.664,11
CCF Christian Children's Fund	Corazoncitos Felices	Carchi	101.427,99
CCF Christian Children's Fund	Juntos por un Mundo Nuevo	Carchi	64.260,42
CCF Christian Children's Fund	Superación	Pichincha	74.796,21
CCF Christian Children's Fund	Esperanza del Mañana	Pichincha	32.478,49
CCF Christian Children's Fund	Buscando un Amigo	Imbabura	68.609,95

<b>ONG EJECUTORA</b>	<b>Nombre del Proyecto</b>	<b>Zona de Acción</b>	<b>Costo Total de Proyecto</b>
CCF Christian Children's Fund	Armonía	Cotopaxi	63.367,32
CCF Christian Children's Fund	Por un Futuro Mejor	Pichincha	148.987,44
CCF Christian Children's Fund	Por un Mañana Mejor	Imbabura	43.839,89
CCF Christian Children's Fund	Jatun Yuyal	Imbabura	50.816,60
CCF Christian Children's Fund	Educación y Progreso	Carchi	162.191,14
CCF Christian Children's Fund	Senderos de Progreso	Cotopaxi	76.054,48
CCF Christian Children's Fund	Sinchi Shayari Llacta	Imbabura	73.657,28
CCF Christian Children's Fund	Niños Felices	Pichincha	54.410,53
CCF Christian Children's Fund	Luz y Vida	Pichincha	106.674,59
CCF Christian Children's Fund	San Pedro Lucha de Progreso	Carchi	191.283,63
CCF Christian Children's Fund	Bondad	Imbabura	64.304,59
CCF Christian Children's Fund	Siempre Unidos Seguiremos Adelante	Imbabura	46.897,19
CCF Christian Children's Fund	Caritas Sonrientes	Pichincha	174.684,14
CCF Christian Children's Fund	Niñez en Marcha	Pichincha	51.116,37
CCF Christian Children's Fund	Vida Nueva	Pichincha	23.438,48
CCF Christian Children's Fund	Mushuc Nian	Cotopaxi	61.269,48
CCF Christian Children's Fund	Solidaridad y Ayuda al Niño	Imbabura	83.098,58
CRWRC	Fortalecimiento Organizacional de la AIEP	Pichincha	244.000,00
CRWRC	Fortalecimiento Organizacional de la AIET	Tungurahua	259.000
CRWRC	Fortalecimiento Organizacional de la ASOMICH	Chimborazo	125.000,00

<b>ONG EJECUTORA</b>	<b>Nombre del Proyecto</b>	<b>Zona de Acción</b>	<b>Costo Total de Proyecto</b>
CRWRC	Fortalecimiento Organizacional de la FENAKIN	Napo	139.000,00
Visión Mundial Ecuador	Monitoring and Evaluation Project	Chimborazo-Tungurahua Cotopaxi-Imbabura Esmeraldas	32.580,00
Vision Mundial Ecuador	Evaluation Capacity Building		8.000,00
Vision Mundial Ecuador	Capacity Building		8.653,00
Vision Mundial Ecuador	Market Analysis		57.363,00
Vision Mundial Ecuador	CCTA Centro de Capacitación de Tecnologías Alternativas	Imbabura	270.936,00
Vision Mundial Ecuador	Festejo de Cumpleaños	Chimborazo-Tungurahua Cotopaxi-Imbabura Esmeraldas	34.114,00
Vision Mundial Ecuador	Ludotecas	Imbabura	6.000,00
Vision Mundial Ecuador	Iglesias Unidas por la Infancia	Chimborazo-Tungurahua Cotopaxi-Imbabura Esmeraldas	150.000,00
Vision Mundial Ecuador	FODEMI	Imbabura-Cotopaxi Carchi	829.842,00
Vision Mundial Ecuador	ECAS	Chimborazo	160.664,00
Vision Mundial Ecuador	Proyecto Corazón	Chimborazo-Tungurahua Cotopaxi-Imbabura Esmeraldas	8.970,00
Vision Mundial Ecuador	Emergencia Mundial Ecuador	Chimborazo-Tungurahua Cotopaxi-Imbabura Esmeraldas	5.286,00
Vision Mundial Ecuador	Cochabamba	Imbabura	2.180.519,00
Vision Mundial Ecuador	Tupigachi	Pichincha-Imbabura	5.112.384,00

ONG EJECUTORA	Nombre del Proyecto	Zona de Acción	Costo Total de Proyecto
Vision Mundial Ecuador	Pujilí y Guangaje	Cotopaxi-Chimborazo	1.826.280,00
Vision Mundial Ecuador	Pujilí	Cotopaxi	3.021.802,00
Vision Mundial Ecuador	Pasa San Fernando	Tungurahua	3.302.573,00
Vision Mundial Ecuador	Pelileo	Tungurahua	3.232.830,00
Vision Mundial Ecuador	Palmira Tixan	Chimborazo	4.226.246,00
Vision Mundial Ecuador	Cebadas	Chimborazo	3.538.815,00
Holt International Children's Services	Holt Ecuador	Pichincha	330.000,00
			31838295.5

Dentro de lo que a América Latina compete, la lucha de los EE.UU. contra el terrorismo se concentra en la erradicación de la narcoguerrilla, en todas sus manifestaciones, desde el cultivo, producción y comercialización de la droga, la lucha armada, la proliferación de la ideología socialista cubana, hasta la difusión del fundamento ideológico de la insurgencia colombiana y de las células de izquierda, *pro comunista-revolucionaria* que se mantienen latentes en muchas organizaciones sociales latinoamericanas, fundamentalmente de base indígena. Esas organizaciones se encuentran distribuidas desde México hasta la Argentina, destacándose principalmente los casos de Ecuador, Bolivia y Perú, países en los que, en contraposición, las nuevas iglesias norteamericanas han logrado insertarse en amplios sectores del campesinado y de las comunidades indígenas. Este hecho, obviamente, las convierte potencialmente en un preciado instrumento de los EE.UU para promover un acercamiento con sus bases.

La influencia política de estas organizaciones es notoria y real, es suficiente revisar los últimos acontecimientos políticos del país para ver su grado de influencia político y el altísimo nivel de su organización. Por ejemplo, según fue oportunamente difundido por la prensa nacional, la Federación de Indígenas Evangélicos del Ecuador (FEINE) y su brazo político Amauta Jatari han respaldado abiertamente al actual gobierno; y, han ratificado inclusive su compromiso de apoyarlo en una eventual disolución del Congreso. En contrapartida, el Gobierno nacional apoya a estas organizaciones con la entrega de recursos económicos para la ejecución de proyectos de desarrollo, como así sucedió el 2 de octubre último, en Latacunga, cuando el Primer Mandatario les hizo entrega de USD 200.000. Paralelamente, el Gobierno nacional mantiene una política distante con la Iglesia católica, por qué?

Recientemente, el Ecuador y los Estados Unidos acordaron una ayuda al desarrollo y la seguridad en el país por más de 46 millones de dólares, a través de tres instrumentos que fueron diseñados para fortalecer la democracia, fomentar el desarrollo económico, reducir la pobreza, así como aportar a la estabilidad regional, y luchar contra las drogas y el terrorismo en el Ecuador.

Según la Embajada norteamericana, estos acuerdos son el resultado de un largo y sostenido compromiso de colaboración con el Ecuador, de varios organismos del gobierno de Estados Unidos, entre ellos la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Departamento de Agricultura y la Oficina Antinarcóticos del Departamento de Estado. Según el diario el Comercio de Quito, “La suma de estos acuerdos bilaterales es más de 46 millones de dólares, elevando el apoyo del gobierno de los Estados Unidos al desarrollo y a la seguridad del Ecuador en el año 2004 hasta aproximadamente 72 millones de dólares”.

La asistencia de la USAID se destinará al desarrollo de la frontera norte e incluye la construcción de sistemas de agua potable, alcantarillado, puentes y carreteras. También se enviarán recursos al desarrollo de la frontera sur, como la dotación de sistemas de agua potable y unidades sanitarias, ayuda a gobiernos locales y manejo sustentable de recursos naturales. Otra parte de la asistencia de la USAID se destina a la reducción de la pobreza mediante programas dirigidos a pequeñas instituciones financieras y el soporte técnico a financieras estatales. Uno de los convenios firmados prevé la donación a Ecuador de 26.000 toneladas métricas de trigo por un valor aproximado de seis millones de dólares, los cuales serán vendidos en el país para financiar el desarrollo agrícola, la capacitación técnica comercial, y programas alimenticios.

Entre los acuerdos se incluye apoyo a la Policía, a las Fuerzas Armadas, y a los organismos civiles que combaten el narcotráfico, el abuso de las drogas, el lavado de dinero, el contrabando de inmigrantes, y otros delitos transnacionales. Con esta ayuda se construirán nuevas instalaciones para la policía en varias provincias y se proporcionarán cientos de vehículos, con costo de mantenimiento y combustible incluido, para la Policía y unidades de las Fuerzas Armadas. Además, incluye la donación de equipo para procesar información y comunicaciones, así como equipo de campaña y provisiones para la policía y para los militares.

Estos recursos serán distribuidos por la USAID para financiar diversos proyectos de desarrollo localizados dentro de las áreas de interés de los EE.UU., es decir en las zonas de frontera y/o para fortalecer

la democracia, a través de la dotación de mayores medios a la fuerza pública. Los organismos de las iglesias, al igual que las organizaciones no gubernamentales, son sujetos de apoyo de la USAID y por lo tanto, sus actividades de desarrollo humano deben ser armonizadas dentro de las políticas de desarrollo del Ecuador y de la programación de las políticas de cooperación de los Estados Unidos.

Es muy difícil demostrar la existencia de un fondo especial en la USAID, o en otra organización oficial de los EE.UU., destinado a apoyar la política norteamericana a ejecutarse en el país, específicamente, a través de las iglesias cristianas o de otras organizaciones; pero, si es posible utilizar el método deductivo para determinar que algunas de las actividades sociales, realizadas o administradas por las instituciones de las iglesias norteamericanas presentes en el país, guardan armonía y favorecen los intereses norteamericanos, fundamentalmente en lo que se refiere al manejo ideológico de masas y en la formación de líderes pro norteamericanos.

De las fuentes estadísticas de la Agencia Central de Inteligencia Norteamericana se desprende que, para 1989, el 56% de los norteamericanos profesaban el protestantismo; un 28% eran parte de la Iglesia católica de Roma; un 2% del judaísmo; y, solamente, un 4% se dividían entre otros cultos religiosos. El 10% restante se declaró no practicante<sup>19</sup>. La misma fuente indica que el 95% de la población ecuatoriana profesa la religión católica. A primera vista, estos datos simplemente dan cuenta de que los EE.UU son un país de mayoría protestante y que en el Ecuador una inmensa mayoría es católica, sin embargo, me permito concluir esta investigación con tres cuestionamientos.

- Por qué si los norteamericanos son mayoritariamente cristianos protestantes su Gobierno reconoce el estatus jurídico internacional del Estado Ciudad del Vaticano y ha mantenido una relación secular, técnicamente oficial, con los distintos papados?
- Qué religión han profesado los distintos gobernantes norteamericanos y que papel ha ejercido su convicción religiosa en sus procesos de toma de decisión?
- Por qué, si la religiosidad católica es mayoritaria en el Ecuador, las iglesias cristianas norteamericanas han recibido tanta acogida y crecido tan rápido en los últimos años en el país?

Las respuestas a estas preguntas podrían ser extraídas de los capítulos anteriores, en los que he intentado dejar en evidencia que la cooperación de las iglesias norteamericanas es un elemento importante

a considerar dentro del análisis de las relaciones bilaterales entre el Ecuador y los Estados Unidos de América.

Las principales iglesias cristianas presentes en los Estados Unidos de América son: la Iglesia adventista; Anglicanismo; la Iglesia católica; Asamblea de Dios; Asamblea de Yahweh; Asociación Unitaria Universalista; Bautistas Pentecostales; Carismáticos; Ciencia Cristiana; Los Discípulos de Cristo; Iglesia episcopal; Menonitas; Mormones; Presbiterianos; las denominadas Sectas Cristianas o Iglesias Menores; Asamblea de Dios; Iglesia de Cristo; Iglesia Católica Apostólica; Iglesia de Armagedon; Iglesia de la Fuente Eterna; Iglesia de Unificación; Movimiento de origen coreano fundado por Sun Myung Moon; Iglesia del Entendimiento Bíblico; Iglesia del Verbo Viviente; Iglesia Universal y Triunfante; Testigos de Jehová; entre otros movimientos y sectas. Cabe destacar que la mayoría de las organizaciones mencionadas tienen su origen en ese país. Mención aparte merecen la Iglesia católica, anglicana y la Iglesia episcopal que se originan en Europa.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como se puede apreciar, una gran parte de los recursos provenientes de la cooperación no gubernamental norteamericana tienen su origen en la Iglesia católica y en los movimientos cristianos de ese país. Pero no es posible identificar de manera global el volumen de la cooperación de las iglesias norteamericanas en el Ecuador por las siguientes razones:

- No ha sido factible diferenciar la labor social realizada por las Iglesias norteamericanas del aporte al desarrollo social efectuado por las organizaciones no gubernamentales norteamericanas de fundamento cristiano. Esta diferenciación sería posible si el Ecuador contara con una legislación sobre el Voluntariado.
- La labor social que llevan adelante las iglesias norteamericanas no está registrada en el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional.
- Las actividades desarrolladas por las ong cristianas norteamericanas está parcialmente registrada en el INECI.
- El sistema jurídico nacional carece de una Ley sobre Voluntariado que permitiría elaborar un censo sobre las personas, nacionales y extranjeras, que se dedican a esta actividad; para determinar los proyectos que bajo esta modalidad de cooperación se rea-



lizan en el territorio nacional; y, para fijar el monto de los recursos económicos que ingresan al Ecuador por este concepto.

- La cooperación de las Iglesias norteamericanas para con el Ecuador se desarrolla a través de varias organizaciones no gubernamentales. En algunos casos la Agencia de los Estados Unidos para la Cooperación (USAID) colabora y financia a organizaciones de la Iglesia, sus actividades dentro de la esfera de interés del gobierno norteamericano, pero ésta no es la única ni la más importante fuente de su financiamiento, y, tampoco, es un hecho fácilmente demostrable. Las organizaciones no gubernamentales y asociaciones de inspiración cristiana se financian básicamente por recursos propios obtenidos del patrimonio y administración de las mismas iglesias; así como de donativos específicos. Cabe destacar también que las organizaciones no gubernamentales de orientación cristiana, reconocidas oficialmente por el gobierno de los EE.UU., tienen derecho como cualquier otra organización no gubernamental a participar en las diferentes licitaciones para el financiamiento de proyectos ofrecidos en los Estados Unidos o por otras organizaciones como las Naciones Unidas, que, por ejemplo, a través de su programa UNISTAR financia la cooperación internacional del voluntariado.
- Los grupos evangélicos tienen una activa participación política y han consolidado una estructura organizada y poderosa, principalmente en la sierra ecuatoriana. Esto es un factor que interesa tanto a los Estados Unidos como al Ecuador, pues se trata de un componente político que puede ser instrumentalizado de acuerdo a sus intereses nacionales. Para los EE.UU. el control ideológico de los sectores campesinos e indígenas constituye un apoyo dentro de su política de lucha contra la narcoguerrilla, ya que al fomentar su organización, fortalecer su participación democrática y desarrollo comunitario se evita el reclutamiento de sus miembros, como sucede en Colombia y ocurrió en Perú en la década de los setenta y ochenta; y, en la defensa de la democracia. Al Ecuador le conviene también tener el apoyo político de estos sectores, para consolidar la gobernabilidad del país, toda vez que, los movimientos sociales de fundamento católico y/o cristiano han ganado un significativo espacio dentro de la política nacional, al punto de candidatizar a uno de sus miembros a la Presidencia de la República o de movilizarse para respaldar u oponerse a los gobiernos de turno.

- La cooperación de las iglesias norteamericanas podría incrementarse proporcionalmente al interés del gobierno norteamericano de reforzar su control en las zonas de interés estratégico en la lucha contra el narcotráfico y la insurgencia. Es posible, que una estrategia norteamericana preventiva en la frontera ecuatoriana-colombiana para impedir la difusión de los principios ideológicos de la guerrilla colombiana, contemple el desarrollo comunitario y dentro de éste una promoción ideológica de los principios democráticos. Esta promoción podría llevarse a cabo como ha sucedido en el pasado mediante una colaboración del gobierno de los EE.UU. con pastores cristianos.
- Considero que la Cancillería debe estudiar seriamente un proyecto para la creación de una Agencia para el Voluntariado que permita planificar y aprovechar de mejor manera los recursos humanos y económicos, disponibles en los Estados Unidos y en el resto del mundo, para financiar programas de desarrollo humano. La promulgación de una ley sobre el Voluntariado; la creación de un Plan Nacional de Voluntariado; y, la Institucionalización de una Agencia de Voluntariado, permitiría censar a las personas que bajo esta modalidad realizan sus actividades en el país, reforzar el voluntariado nacional y financiar mayores proyectos de desarrollo. Asimismo, el Estado se vería beneficiado al poder planificar anualmente y aprovechar eficientemente este recurso. La falta de seguridad jurídica para los voluntarios, religiosos o laicos, que llegan al país tanto para los ecuatorianos, es un limitante para el desarrollo de su labor y es una traba para el acceso a líneas de financiamiento para algunos proyectos. Esta agencia podría instituirse dentro del marco organizacional del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI) o como una institución autónoma.
- Como consecuencia del diálogo interreligioso y del ecumenismo, la mayoría de las iglesias (incluida la católica) se encuentran alineadas en un mismo frente, sea en América como en Roma. El Consejo Latinoamericano de Iglesias tiene una estructura que crece a pasos enormes. Al parecer, en un futuro próximo todas las actividades relacionadas con el desarrollo humano impulsadas por las organizaciones de base cristiana se desarrollaran a partir de una planificación concordada.
- En el ámbito del presente trabajo y dentro de una futura agenda de cooperación entre los Estados Unidos de Norteamérica y el Ecuador convendría:

- Iniciar un diálogo que permita el desarrollo bilateral del “Comercio Solidario”, como es practicado ya en Europa, principalmente en España e Italia. Se trataría de suscribir un acuerdo bilateral que permitiese el ingreso al mercado norteamericano de los productos elaborados, social o cooperativamente, en el Ecuador con el apoyo de las iglesias norteamericanas o de las organizaciones no gubernamentales de fundamento cristiano.
- La capitalización de un Fondo Bilateral de Finanza Ética, que podría ser administrado por alguna organización no gubernamental de base cristiana. Este fondo serviría para la promoción de la microempresa y el microcrédito dentro de las comunidades indígenas y campesinas unidas por las iglesias evangélicas u otras de origen norteamericano. El Fondo de Finanza Ética bien podría ser financiado bajo un esquema de reconversión de deuda pública internacional con los EE.UU. o, por su intermedio, con el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial.
- La creación de una autoridad bilateral para el voluntariado internacional, que permita la administración de los recursos obtenidos gracias al apoyo de organizaciones cristianas y de voluntariado norteamericana; y, para que estos recursos guarden relación con las políticas y prioridades de desarrollo del Ecuador.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bamat, Thomas  
 1986 *Salvación o Dominación? Las Sectas Religiosas en el Ecuador*. Quito: Editorial el Conejo.
- Nicholson J,  
 2004 *EEUU-Santa Sede, Un largo Camino, 30 giorni, Italia*.
- Donoso Julio Tobar  
 1953 *La Iglesia modeladora de la nacionalidad*, Primera Edición.

## Sitios web

- Agencia Central de Inteligencia EE.UU.  
<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/fields/2122.html>
- Consejo Mundial de Iglesias, Relaciones con las iglesias y la comunidad ecuménica. webeditor, 2001.

Directorio cristiano  
<http://www.directoriocristiano.com>  
 La Iglesia adventista del Séptimo Día  
[adventistnews@gc.adventist.org](mailto:adventistnews@gc.adventist.org).  
 América Latina se vuelve protestante.  
 David Stoll 2002. [www.nodulo.org](http://www.nodulo.org)

## Documentos

- Concilio Vaticano II  
 1966 Conclusiones. Declaraciones. *Documentos pontificios complementarios*. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos, segunda edición.
- II Conferencia General del Episcopado Latinoamericano  
 1969 *La Iglesia en la actual transformación de América Latina a la luz del Concilio*, tercera edición, II Conclusiones, Bogotá: CELAM.
- “Exhortación apostólica de su Santidad Pablo II: Evangelii Nuntiandi, al episcopado, al clero y a los fieles de toda la Iglesia acerca de la evangelización del mundo contemporáneo”, publicada en Roma el 8 de diciembre de 1975 en *L'Osservatore Romano*.
- III Conferencia General del Episcopado Latinoamericano  
 1979 *La evangelización en el presente y en el futuro de América Latina*. Puebla.
- IX Jornadas sobre Alternativas Religiosas en América Latina  
 1999 Instituto de Filosofía y Ciencias Sociales-UFRJ Rio de Janeiro. Tema central: Sociedades y Religiones
- Iglesias Protestantes y Sectas, Curia del Arzobispado de México, Secretaría y Cámara de Gobierno de México D.F. R.P. Pedro Herrasti S.M. Censor NIHIL OBSTAT P. José Luis G. Guerrero Por disposición del Emmo Sr. Administrador Diocesano se concede el IMPRIMATUR Mons. Rutilio S. Ramos R. vicario Gral. México, D.F., 6 de junio de 1995
- Resumen Cronológico de la Historia de la Iglesia Evangélica en el Ecuador (1824-1998). Sitio web de la Iglesia evangélica del Ecuador.

## Notas de prensa

Agencia Internacional de los Estados Unidos (Usaid) inaugura proyectos en la frontera norte de Ecuador Quito, 30 de enero del 2002 (PAS)

## Otras fuentes analíticas

Enfoque de Mariana Neira, redactora especial de la Revista Vistazo. Analista de la Actividad de la Iglesia católica en el Ecuador, Autora de los libros “Los desaparecidos en el Ecuador”, y “Crimen de Estado: caso Restrepo” .

## Lecturas Recomendadas

- Bastián, J.P.  
1986 *Breve historia del protestantismo en América Latina*. México: CUPSA.
- Bilbao, G.  
“Espiritualidad del hombre latinoamericano”, en *Panorama de la Teología Latinoamericana*.
- Bonino José Miguel  
1995 “Las iglesias protestantes o evangélicas en América Latina y el Caribe. Un ensayo interpretativo”, en *Cuadernos de Teología*, Vol. XIV, No. 2, Instituto Superior Evangélico de Estudios Teológicos (ISEDET), Buenos Aires.
- Geertz Clifford  
1987 *La interpretación de las culturas*, Gedisa, México.
- Global Civil Society,  
2002 Univerty Press Oxford.
- Giménez G.  
1978 “Cultura popular y religión en el Anahuac”, UNAM México.
- Gotay Silvia  
(s/f) “La iglesia protestante como agente de americanización en Puerto Rico (1898-1917)”, Universidad de Puerto Rico, San Juan.
- Houtart F.  
1993 *Sociología de la religión*, Editorial Nicarao, Managua, y CEA, La Habana. *Religión, sociedad y mercado en el neoliberalismo*. Del centro de investigación interdisciplinarias en ciencias y humanidades, México, 1998.
- Marzal M.  
1975 “Evanglio y mitos populares. Es posible una iglesia indígena en el Perú?”, en *Panorama de la Teología Latinoamericana II*, recopilación de materiales, Equipo SELADOC, Edic. Sígueme, Salamanca.
- Masferrer E.  
1991 “Nuevos movimientos y tendencias religiosas en América Latina”, en “Religiones: cuestiones teórico-metodológicas”, *Religiones Latinoamericanas I*, México, enero-junio.
- Parker C.  
1986 “Religión y clases subalternas urbanas en una sociedad dependiente. Religiosidad popular urbana en América Latina. Un estudio de caso en Chile”, Université Catholique de Louvain, Lovaina.
- Stoll D.  
1990 “Se vuelve Latinoamérica protestante?”, University of California Press. Citado por Jean Pierre Bastian en “La función social y política de las heterodoxias religiosas en América Latina”, en *Social Compass*, No. 39, dic. 1992.

## ANEXOS

### Conceptos básicos

#### **Cristianismo**

Es un sistema religioso conformado por los seguidores de la figura de Cristo, quien les otorga, dentro de la historia de las religiones, una imagen de salvación. El cristianismo se inicia como un movimiento mesiánico al interior del judaísmo, inspirado y definido en la persona de Jesús de Nazaret.

#### *Breve resumen histórico del desarrollo del cristianismo hasta nuestros días*

Hasta su destrucción en el 70 D.C., Jerusalén fue el núcleo del movimiento cristiano. Este movimiento se extendió primero hacia la Palestina y luego hacia el occidente. Con la conversión del emperador Constantino, el cristianismo adquirió una posición privilegiada dentro del Imperio. Con esta garantía la práctica del cristianismo se hace pública, se difunde el monaquismo y se desarrolla como Iglesia, con sede principal en Roma.

En los siglos IV y V, se celebraron una serie de concilios oficiales de la Iglesia cristiana; dos de los más destacados fueron el de Nicea en el 325, y el de Calcedonia en el 451, en los que se acuñaron las doctrinas de la Santísima Trinidad y de la doble naturaleza de Cristo, en la forma aún aceptada por la mayoría de los cristianos.

En la Edad Media se fortaleció e impuso sobre otras concepciones, dando origen a la creación de reinos cristianos y a la conversión forzada, como ocurrió con el pueblo judío. Posteriormente, surgen los primeros reformadores: John Wycliffe, Jan Hus y Girolamo Savonarola, que denunciaron la inmoralidad y la corrupción reinante dentro de la Iglesia. Martín Lutero, adquiere una dimensión mayor al cuestionar, a través de su mensaje, al sistema medieval de salvación e incluso la misma autoridad de la Iglesia. Lutero fue excomulgado por el Papa León X, lo que produjo una “irreversible división del mundo cristiano en Occidente”. El proceso de reforma iniciado por Lutero en Alemania siguió a la Suiza calvinista y a la reforma inglesa, que cobró fuerza con los problemas personales del Rey Enrique VII, que mantuvo algunos elementos de la religión católica, pero preservando el reconocimiento de la exclusiva autoridad de la Biblia. El calvinismo propagó, en Francia, el fortalecimiento de los hugonotes, grupo que era rechazado con violencia tanto por la Iglesia como por el Estado. Los reformadores más radicales, entre los que destacaban los anabaptistas, se opusieron a prácticas como el bautismo infantil e incluso a sostener dogmas como el de la Santísima Trinidad; así como rechazaban la alianza entre Iglesia y Estado.

Debido a que su fundamento era la enseñanza de la Biblia, los protestantes contribuyeron a rescatar muchas lenguas vernáculas. Este movimiento desarrolló eficaces sistemas para evangelización y la difusión de la doctrina y la ética presentes en los catecismos.

Como una respuesta al auge protestante la Iglesia católica convocó al Concilio de Trento, 1545 a 1563, que reformó sus prácticas litúrgicas, sobre la administración de la Iglesia y la enseñanza de la fe. La difusión de este Concilio recayó en la Compañía de Jesús. Sin embargo, al no tomar en consideración la posición de los reformistas, el Concilio de Trento marca su división definitiva de la línea católica.

Estos cambios en el mundo cristiano coincidieron con el descubrimiento de América y avivaron el debate, que provocó el nacimiento de nuevas iglesias y la ruptura de otras. Este hecho que influyó definitivamente en el estallido de la guerra civil inglesa y en la ejecución del Rey Carlos en 1649. El puritanismo de base anglicana encontró en los Estados Unidos de América un santuario, donde desarrollar sus fundamentos de carácter político e ideológico. Los pietistas de las iglesias calvinistas y luteranas de Europa permanecieron como un grupo dentro de la organización, pero con el pasar del tiempo dieron origen al movimiento metodista.

El esfuerzo más notable para la reconciliación de las iglesias de fundamento cristiano es sin lugar a dudas el Concilio Vaticano II, 1962, mediante el cual la Iglesia católica intentó un acercamiento con la iglesia de oriente y con los protestantes. Este acontecimiento dio origen al auge de los movimientos ecuménicos que buscan la unidad de los cristianos.

También se han desarrollado otras tendencias que buscaron conciliar el cristianismo a través de cambios sociales, por ejemplo los movimientos de Mohandas Karamchand Gandhi y Martin Luther King

## **Identidad y particularidades de las iglesias cristianas en los Estados Unidos**

### ***La Iglesia católica***

En la actualidad cuenta con más de 600 millones de miembros constituyéndose en el mayor grupo de la cristiandad histórica. Aún comparada con la religión mahometana, el catolicismo es una religión numéricamente superior, seguida solamente por los musulmanes que suman, aproximadamente, 500 millones de personas.

### ***La Iglesia adventista***

Nace a partir de los estudios de William Miller, originario de Massachusetts, 1781. Sus estudios basados en un análisis del libro de Daniel le llevaron a pensar que el mundo terminaría en el año 1843. Los repetidos errores tanto de sus predicciones como las de sus seguidores produjeron un cisma que condujo al nacimiento de: los Adventistas del Séptimo Día; La Iglesia de Dios; La Vida y La Unión Adventista; y, los Adventistas Cristianos. Después de la desaparición de los Adventistas evangélicos originales o, denominados, *milleritas*, el movimiento se ha consagrado a la espera del “segundo advenimiento” y del “séptimo día”. Con su sede en Boston-Estados Unidos, desde 1861, se han extendido por más de 120 países y cuentan con más de tres millones de adeptos. Los adventistas se consideran dentro del movimiento religioso *protestante* y, prácticamente, sustentan las mismas doctrinas fundamentales de las grandes denominaciones evangélicas.

### ***Anglicanismo***

Doctrinas de la religión de Gran Bretaña que se originan en Inglaterra durante el año 1539 cuando el rey Enrique VIII separó, por decreto, la religiosidad del país de la obediencia al Papa, sustituyéndola por su propia autoridad. A partir del rompimiento entre Londres y Roma, muchos ingleses emigraron a América del Norte.

## ***Asociación unitaria universalista***

Conformada por 171.000 miembros originarios de la Iglesia universal americana (organizada en 1779) y en la Asociación Unitaria Americana (fundada en 1823). Tienen una profunda orientación social y ética. Aceptan a los teístas, humanistas y agnósticos. Muchos de sus miembros vienen de otras religiones y credos.

## ***Bautistas***

Se definen como una gran agrupación de cristianos evangélicos, unidos de manera voluntaria en innumerables iglesias locales. No mantienen una organización eclesástico-jerárquica, ni admiten una jerarquía. Tampoco están constituidos en una Iglesia Bautista Mundial, con una sede central que imparta directivas, leyes y órdenes. Con más de 34 millones de bautistas en todo el mundo, es en los Estados Unidos donde se encuentran en mayor número, aproximadamente 29 millones de miembros bautizados. La convención bautista más numerosa es la de los Bautistas del Sur, que cuenta con unas 35.000 iglesias locales y, actualmente, con más de 14.000.000 de adeptos.

## ***Pentecostales***

Inició en 1906 en Los Angeles, California, impulsado por un afroamericano, el señor W. J. Seymour. Las principales denominaciones del pentecostalismo son: las Asambleas de Dios y la Iglesia de Dios. Cincuenta años después, algunos de sus miembros quisieron ofrecer su experiencia a las denominaciones no pentecostales, como: metodistas, bautistas, presbiterianos y católicos romanos. Se les conoce como Neo-Pentecostales.

## ***Carismáticos***

Inicia en los años cincuenta. El grupo mejor organizado nace en California se autodefinió como Compañerismo Internacional de Hombres de Negocio del Evangelio Pleno (Full Gospel Business Men's Fellowship International). Los carismáticos, a diferencia de los pentecostales más antiguos, son más abiertos y flexibles en sus creencias y prácticas.

## ***Ciencia cristiana***

Aceptan y practican la ciencia cristiana como su religión. Esta iglesia nació en 1892 en la ciudad de Boston, Estado de Massachusetts, en los Estados Unidos, como la Iglesia de Cristo, Científica.

## ***Los discípulos de Cristo***

Son un grupo religioso de origen completamente norteamericano, conformado a principios del siglo XIX. Su principal objetivo es la unidad de todos los cristianos, mediante la práctica de la enseñanzas puras del Nuevo Testamento. Cuentan en la actualidad con 1.800.000 miembros y más de 8.000 congregaciones autónomas. También se les conoce como Iglesia cristiana e Iglesia de Cristo. El movimiento fue fundado por los presbiteria-



nos, Hartón W. Stone y Alejandro Campbell.

### *Iglesia episcopal*

Se originan en la Iglesia anglicana, culto oficial en Inglaterra, que se originó en 1534 cuando se separó de la Iglesia Católica Romana, desconociendo la autoridad del Papa de Roma. Se considera a sí misma católica y protestante; por lo que es denominada *la iglesia puente*. Muchos personajes notables de la historia norteamericana la han profesado como: Jorge Washington, Alejandro Hamilton, James Madison, James Monroe y otros.

### *Menonitas*

Es el movimiento evangélico más de la rama de los Anabaptistas conformados en siglo XVI. El sector más destacado de esta organización su iniciado por el sacerdote católico Menno Simona. Sus principales grupos que se encuentran en los Estados Unidos son la Conferencia Menonita General y los Hermanos Menonitas.

### *Mormones*

Se organizaron en torno a la figura de José Smith a quien consideran un profeta. Su sede principal está en los Estados Unidos de América.

### *Presbiterianos*

En los Estados Unidos se cuentan más de cuatro millones de miembros. Su influencia fue significativa en la redacción de la Constitución de los Estados Unidos y en la reivindicación de un sinnúmero de causas sociales y morales de interés universal. Sobresalen por su alta formación académica y por su refinada preparación teológica.

## **Las denominadas sectas cristianas o Iglesias menores**

### *Asamblea de Dios*

Movimiento protestante de los países anglosajones que se apoya en la Biblia como palabra infalible e inmutable de Dios. Sus miembros esperan el milenio y el eterno castigo de los perversos.

### *Asamblea de Yahweh*

Movimiento norteamericano de los años setenta fundado por Laycher González que tomó su doctrina de los adventistas y de los Testigos de Jehová. Su credo se basa en la sumisión a la dieta levítica, así como a negar la existencia del infierno y la inmortalidad del alma.

### *Iglesia de Cristo*

Organizada por los presbiterianos en Kentuky, Estados Unidos de Norteamérica en 1804 y en Pensilvania en 1806, cuenta con 1. 6 millones de fieles.

### *Iglesia católica apostólica*

Formada en Inglaterra por los seguidores del teólogo escocés Eduardo Irving (1792-1834) con un carácter revivalista, que trataban de prepararse para la segunda venida de Cristo mediante la restauración de los antiguos oficios de la iglesia.

### *Iglesia de Armagedon*

Secta contemporánea norteamericana fundada por Paul Erdman, al que se conoce por el sobrenombre de Love Israel. Se caracteriza por obligar a todos los adeptos a abandonar a sus familiares y amigos, y a vincularse únicamente con la secta, así como a entregar todos sus bienes a la misma.

### *Iglesia de la fuente eterna*

Movimiento norteamericano contemporáneo unido a las prácticas ocultistas, cuyos ritos se relacionan con las religiones del antiguo Egipto

### *Iglesia de unificación*

Movimiento de origen coreano fundado por Sun Myung Moon. Claramente ultra-conservadora centra toda su ideología en la concepción de Moon como segundo mesías destinado a reparar el fracaso de Jesucristo en su misión.

### *Iglesia del entendimiento bíblico*

Secta norteamericana fundada por Stewart Traill en la década de los setenta. Su ideología está tomada del fundamentalismo anglosajón.

### *Iglesia del Verbo viviente*

Movimiento norteamericano contemporáneo fundado por John Roberts Stevens, que pertenece al grupo pentecostal anglosajón.

### *Iglesia universal y triunfante*

Movimiento norteamericano que aparece el año 1958 gracias al impulso de Mark L. Propfhet, con una mezcla de espiritismo y ocultismo alrededor de una base supuestamente cristiana.

## Testigos de Jehová

Los Testigos de Jehová constituyen un interesante fenómeno religioso relativamente moderno y por tal nombre se les conoce mundialmente. Carlos T. Russell y el juez José Franklin Rutherford son los fundadores de este movimiento religioso, cuyo nacimiento legal tuvo lugar en 1884, en Pennsylvania.

## NOTAS

- 1 Han transcurrido cuatro décadas desde que el Papa Juan XXIII inauguró el Concilio Vaticano II (1962-1965), con el que abrió un espacio de reflexión para la creación de una “teología que partiera de la palabra viva de la realidad de nuestros pueblos”. América Latina no solamente atendió este llamado sino que se convirtió en protagonista. Surge de esta manera la denominada Teología de la Liberación, para una iglesia preferente para los pobres. En este marco nace en el Ecuador la denominada “Iglesia de los Pobres”. Seis años antes, estos mismos preceptos habían iniciado la causa de Monseñor Leonidas Proaño Villalba, quien llamó al indio como el más pobre de los pobres.
- 2 Perversamente se ha acusado a los seguidores de la denominada Teología de la Liberación de ser simpatizantes de los movimientos insurgentes, esto no es cierto. Sin embargo, es verdad que varios voceros de las diferentes fuerzas irregulares, frentes guerrilleros, movimientos insurgentes o del activismo político latinoamericano se han servido del discurso social de la Teología de la Liberación para enriquecer sus planteamientos ideológicos y utilizarla como un instrumento de penetración en las bases de comunidades campesinas e indígenas. También, ha sucedido que ex sacerdotes han utilizado sus conocimientos teológicos para convencer a las masas para que opten por una vía de participación social, activismo político y en determinados casos, por la vía de la reivindicación social armada.
- 3 La Teología de la Liberación fue rechazada por las tres dictaduras: la civil de José María Velasco Ibarra, y las militares de Guillermo Rodríguez Lara y la Junta de Gobierno (*los triunviros*). En 1970 Velasco Ibarra expulsó a dos sacerdotes de la Diócesis de Barcelona. El 12 de agosto de 1976, durante un encuentro de reflexión organizado por el Obispo de Riobamba, fueron apresados dos arzobispos: Roberto Sánchez, de Estados Unidos; y Vicente Zaspé, de Argentina; junto a otros 14 obispos de americanos. Con ellos fueron detenidos unos 70 laicos y sacerdotes, entre los que se contaba, el teólogo José Comblin y Adolfo Pérez Esquivel, Premio Nóbel de la Paz en 1980. La opinión pública conservadora se sumó a la represión, fustigando moralmente a la Iglesia de los Pobres, a través de gestiones encaminadas a que el Vaticano enviara un Vicario Apostólico para investigar a Proaño. Nada se encontró en su contra. Esta acción propició la expansión de los grupos evangélicos que más adelante se enfrentarán a los católicos. En estos mismos años, el ejército ecuatoriano inició un programa de reforestación en los páramos, como un mecanismo para acercarse socialmente a los indígenas en salud, educación, obras públicas. En la Amazonía, se emprendió la evangelización de los shuaras y huaorani a través de “comunidades cristianas de base” que favorecieron la organización de la Federación Shuar que en 1980 se integró a la CONFE-

NIAE (Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana). Años más tarde, en 1983, Proaño facilitó la colaboración de ésta con el Ecuarunari. Así nació, en 1985, la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador).

- 4 No es fácil acceder al registro de contribuciones de las iglesias. Por otra parte, tampoco los donantes publicitan sus aportes debido a un precepto moral arraigado en el tiempo
- 5 El Instituto Lingüístico de Verano había llegado a México en 1935; a Perú en 1945; a Guatemala en 1952; a Bolivia (1955), Brasil (1956), Honduras (1960), Colombia (1962), Surinam (1967), Panamá (1970) y Chile (1977).)
- 6 Quizá los casos más notorios fueron los de Jim Bakker y Jimmy Swaggart.
- 7 Con Haití, República Dominicana y Venezuela en 1881; Costa Rica en 1882; con Honduras y Nicaragua en 1908; con Panamá en 1923; con El Salvador en 1922; y, en 1936 con Guatemala. En 1935 se erigió la Nunciatura Apostólica en Cuba. Entre 1978 y la presente fecha, la Santa Sede ha establecido relaciones diplomáticas con Trinidad y Tobago, Grenada, Barbados, Bahamas, Dominicana; Belice, Santa Lucía, Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas, México, Suriname, La República Cooperativista de Guyana; y, San Kitts y Nevis.
- 8 Las primeras órdenes religiosas en llegar al Ecuador fueron las de los Dominicos, Franciscanos, Mercedarios y Agustinos. Posteriormente la de los jesuitas y decenas de congregaciones y órdenes religiosas.
- 9 Las actividades caritativas de la iglesia católica se remontan a los orígenes del cristianismo, cuando aparecen los primeros misioneros, durante el ocaso del Imperio Romano en el siglo primero.
- 10 Por cédula Real del 27 de octubre de 1531, se inicia en América la construcción de hospitales “donde sean curados los pobres y se ejercite la caridad cristiana”, con una función mixta: atención médica y obras de asistencia benéfica. En 1704 se inicia la obra hospitalaria de los Betleheimitas en el Ecuador que extendieron sus actividades en la sierra y la costa del país. El Hospital San Juan de Dios, hoy convertido en museo municipal de la ciudad capital, es el mejor ejemplo de la importante labor de la iglesia católica en el campo de la salud.
- 11 También en 1962, con el apoyo de la iglesia católica, nacen las Escuelas Radiofónicas Populares del Ecuador (ERPE) para promover el acceso a la educación de los pueblos indígenas.
- 12 Cabe recordar que en 1969, Nelson Rockefeller visitó América Latina para conocer su realidad. En su informe se refleja su preocupación sobre el proceso de radicalización de la iglesia, después de la Conferencia de Medellín, donde la teología de la liberación fue aceptada con instrumento de acción social. Rockefeller recomendó a su gobierno la promoción y fortalecimiento de las sectas religiosas conservadoras en la región.
- 13 En la transición hacia la democracia se constituyó un grupo cristiano para la defensa de los derechos humanos, sobre la masacre de alrededor de 120 trabajadores de un ingenio azucarero por la fuerza pública. Un pastor luterano, un presbiteriano, personas de los sectores cristianos, representantes de las centrales sindicales, de organizaciones sociales y gremios; conformaron la CEDHU (Comisión Ecuaménica de Derechos Humanos), en 1978. Desde 1985 bajo la dirección de la hermana Elsie Monge Yoder, de la congregación misionera de Estados Unidos.
- 14 Todo nace a partir del concilio Vaticano II”, diría un informe de inteligencia militar y tendría razón. Los levantamientos indígenas (1970 en adelante) contaron des-

de su inicio con alrededor de una decena de grandes organizaciones indígenas y campesinas: FEINE (Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos), FENOCIN (Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras del Ecuador), FEDECAP (Federación de Desarrollo Campesino de Pastaza), FEP-TACH, UNICE, FIIS (Federación Interprovincial de Indígenas Saraguros), UOCA-CI (Unión de Organizaciones Campesinas de Cicalpa). Las más poderosas, por su número de afiliados, eran CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador), CONFENIAE (Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana) y ECUARINARI. Esta última organización fue considerada por los grandes terratenientes agroproductores como un ingrediente de un “plan subversivo nacional, ¡dirigido por la iglesia!” (según consta en una comunicación de la época enviada a la Conferencia Episcopal Ecuatoriana). El cardenal Pablo Muñoz Vega les respondió diciendo: “Son exageraciones, la iglesia ha avanzado por el camino correcto. Lo que hizo monseñor Proaño estuvo bien hecho”. Mariana Neira, Redactora Especial de la Revista Vistazo. Autora de los libros “Los desaparecidos en el Ecuador”, y “Crimen de Estado: caso Restrepo”.

- 15 En el caso ecuatoriano puede citarse el movimiento dirigido por Monseñor Leonidas Proaño. Si se acusa a “La Teología de la Liberación” de haber desencadenado este fenómeno, considero que, como una respuesta lógica, los estrategas geopolíticos norteamericanos hayan creído importante promover un acercamiento político con el campesinado y los grupos indígenas latinoamericanos utilizando tres instrumentos: la promoción del cuerpo de paz; el apoyo a los programas de evangelización y de desarrollo humano auspiciado por las iglesias de origen norteamericano; y, favorecer la creación de grupos locales de asociaciones y cuerpos colegiados de matriz norteamericana, como el Club de Leones y los rotarios. Cabe resaltar que a través de estas organizaciones se ha construido un espacio de cooperación muy dinámico entre la masonería norteamericana y la ecuatoriana.
- 16 Invito al lector a reflexionar sobre los siguientes puntos: En la actualidad, al interior de la denominada Cultura Occidental se advierte una demanda de espiritualidad para la cual la religión es una alternativa. Asimismo, existe una mayor y variada oferta en relación con las décadas precedentes. Existe un incremento religioso que tiene variables cuantitativas y cualitativas. Un aumento de participantes en celebraciones religiosas así como la difusión de nuevas modalidades de culto y de agrupaciones religiosas. Asimismo, es posible determinar que las familias dedican un mayor espacio de su tiempo en la religiosidad, pasando de lo privado a una verdadera participación horizontal en la sociedad. Todo parece indicar que las familias ecuatorianas buscan alternativas diferentes de la tradición religiosa de occidente, debido al cansancio, rechazo o crisis tanto de la modernidad en general como de las formas religiosas que tradicionalmente se conformaron en las condiciones de modernidad. La modernidad se hizo en la racionalidad pero paradójicamente provocó una irracional desigualdad. Todas las organizaciones religiosas de fundamento cristiano son producto de la cultura occidental y, consecuentemente, promulgan sus concepciones y valores, igual fenómeno puede advertirse con el subgrupo de las iglesias norteamericanas.
- 17 Varios analistas consideran que los denominados nuevos movimientos cristianos son utilizados por los intereses políticos y económicos norteamericanos para responder a los movimientos de protesta social, la teología de la liberación y al ecumenismo. Se dice que los grupos de corte neopentecostal se montan sobre las creencias populares y sus prácticas religiosas, incorporando un ritual poco formal dentro del cual caben exteriorizaciones corporales, ritmos musicales, experiencias

sensoriales sobrenaturales, curaciones, el milagro, el éxtasis, el culto a ancestros, la posesión por el espíritu. En conclusión, al parecer, conviene a la estrategia ideológica de los Estados Unidos la reconversión religiosa hacia prácticas menos racionales y primitivas como son las ofrecidas por los nuevos movimientos religiosos, que nacen en territorio norteamericano y exportan su cultura. Una religiosidad poco analítica no es una amenaza para la democracia y el orden establecido, mientras que la respuesta ideológica de las iglesias *de los pobres* constituyen un foco de resistencia muy poderoso contra la dominación ideológica.

- 18 Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales; Albergue Nuestra Señora de la Paz; Asamblea Espiritual BAHAI'S; Asociación Cristiana de Jóvenes-EL ORO; Asociación Cristiana de Jóvenes-Manabí; Asociación Cristiana de Jóvenes-Pichincha; Asociación de Centros Shuar de Don Bosco; Asociación de Comunicadores Cristianos del Ecuador; Asociación de Iglesias Indígenas Evangélicas del Chimborazo; Asociación de Indígenas Evangélicos del Napo; Asociación de Jóvenes de Santa Anita; Asociación de Trabajadores Monseñor Oscar Romero; Asociación Latinoamericana de Asesoramiento y Pastoral Familiar; Casa Campesina Juan Pablo II; Catholic Relief Services; Centro Cultural Leonidas Proaño; Centro de Animación Misionera; Centro de Apoyo Solidario –Iglesia Evangélica–; Centro de Educación Motriz San Juan de Jerusalén; Comisión Diocesana de Derechos Humanos –El Oro–; Comisión Diocesana de Derechos Humanos –Los Rios–; Comisión Diocesana de Derechos Humanos –Quevedo–; Comisión Diocesana de la Pastoral Social; Comisión Ecuménica de Derechos Humanos; Comité Ecuménico de Proyectos; Cooperativa de Ahorro y Crédito “Pablo Muñoz Vega”; Corporación Asociación General de los Adventistas del Séptimo Día en el Ecuador; Corporación Latinoamericana de Iglesias; Departamento de la Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana; Diócesis de Riobamba –Area Social–; Educación a Distancia Monseñor Leonidas Proaño; Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio; Fundación Acción Comunitaria Cristo Peregrino; Fundación Campamento Cristiano Esperanza; Fundación Centro de Investigaciones Médicas Santa Inés; Fundación Con Cristo; Fundación de Cristo Redentor; Fundación el Buen Pastor; Fundación Estrella de la Evangelización; Fundación Hermano Miguel; Fundación Iglesia de la Compañía de Jesús; Fundación Juan de la Cruz; Fundación Madre Dolorosa; Fundación Señor de la Buena Esperanza; Hogar Sagrado Corazón de Jesús; Obras Hospitalarias Francesas de la Orden de Malta; Pastoral Juvenil; Pastoral Social –Loja–; Patronato Arcángel San Miguel; Renovación Carismática Católica; Secretaría Diocesana de Pastoral Social; Secretariado Nacional de Pastoral Social; Servicio Comunitario Voz Andes; Sociedad de Beneficencia San José; Unidad Educativa Fisco Comunitario Monseñor Leonidas Proaño; Unión de Iglesias Indígenas Evangélicas Independientes del Ecuador; Unión Misionera Evangélica; Vicaría Pastoral Social; Vicariato Apostólico de Aguarico; Vicariato Apostólico del Puyo –Misión Dominica–; Vicariato Apostólico Esmeraldas; Vicariato de San Miguel de Sucumbios –Oficina de Pastoral Social-Misión Carmelita.
- 19 <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/fields/2122.html>

# PRADI

Con financiamiento de la Generalitat de Catalunya, FLACSO-Ecuador y en cooperación con el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Barcelona, y la Universidad Abierta de Catalunya (UOC) se desarrolló durante el año 2004 el Programa de Actualización para Diplomáticos (PRADI).

El propósito central de dicho Proyecto es propiciar la producción académica por parte de los miembros del Servicio Exterior ecuatoriano en temas de prioridad para la política internacional del país. Con tal propósito, FLACSO proporciona un tutor para cada cursante y pone a disposición en una plataforma virtual la bibliografía básica para la realización de los trabajos.

Como resultado de dicho Programa, FLACSO ha seleccionado los mejores trabajos realizados, y con ellos publica cuatro volúmenes sobre las áreas de investigación seleccionadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador: Emigración Ecuatoriana, Relaciones Ecuador-Estados Unidos, Alternativas comerciales para Ecuador y Agenda de seguridad para el Ecuador.

## **M. ALEJANDRO SUAREZ P.**

Diplomático de carrera, ha desempeñado distintos cargos en las embajadas del Ecuador en Washington, Roma, México y Lima. En el Ministerio de Relaciones Exteriores ha ocupado varias direcciones generales; además fue miembro de la Delegación Negociadora Ecuatoriana para los acuerdos de Paz con el Perú entre 1995 y 1998, Presidente de la Comisión Ecuatoriana para la Demarcación Fronteriza con el Perú en 1999, Presidente de la Sección Nacional Ecuatoriana de la Comisión Permanente del Pacífico Sur y Director Ecuatoriano del Plan Bina-

cional de Desarrollo Ecuador-Perú. Actualmente es Embajador del Ecuador en Canadá.

### **JAVIER PONCE LEIVA**

Master en Administración Pública de la Universidad de Harvard. Fue asesor de Relaciones Internacionales del Presidente del Congreso, del Secretario Nacional de Planificación y del Ministro de Trabajo. Asesor de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Nacional. Coordinador del área de Relaciones Internacionales de FLACSO 1986-1989. Profesor y conferencista en varias universidades nacionales y extranjeras. Embajador de carrera, ex director de la Academia Diplomática, cuenta con una amplia experiencia profesional en distintas misiones diplomáticas del Ecuador, ex representante alterno del Ecuador ante la ONU, N.Y. Actualmente es el presidente de la Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior, AFESE.

### **FREDY RIVERA VÉLEZ**

Master en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México. Se ha desempeñado como profesor en varios centros de educación superior y de postgrado tanto en Ecuador como en México, Bolivia y Perú. También ha dedicado su tiempo a la investigación de temas sociales como migración, refugiados, políticas sociales, derechos humanos, narcotráfico, seguridad, violencia, entre otros. Ha realizado varias publicaciones de textos y artículos. Actualmente es profesor de FLACSO-Ecuador.

### **ALFREDO CORRAL PONCE**

Abogado de formación, especializado en temas de propiedad intelectual, comercio, negociación y relaciones internacionales. Se ha desempeñado como Director Nacional de Propiedad Intelectual del Ecuador, miembro del Comité de expertos latinoamericanos para la reforma de las Decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena y como negociador por el Ecuador para la Comunidad Andina de Naciones, para el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y en la Organización Mundial de Comercio (OMC), entre otros.



**ANDREU OLESTI**

Doctor en Derecho por la Universidad de Barcelona. Desde junio 2003 es Catedrático de la Universidad de Barcelona en Derecho Internacional Público. Cuenta con una amplia experiencia profesional como académico y docente en Europa y algunos países latinoamericanos como Brasil, Nicaragua y Puerto Rico. Ha publicado varios libros, artículos e investigaciones sobre derecho.

**MARIA CRISTINA CARRILLO**

Actualmente se desempeña como investigadora del Proyecto Migración, en el Programa de Género de FLACSO-Ecuador. Antropóloga y cineasta de formación, ha sido profesora de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y de la Universidad Politécnica Salesiana. Ha participado como investigadora en temáticas relacionadas con la migración, género, educación, derechos de la niñez, entre otros.

**GALO GALARZA DÁVILA**

Doctor en Ciencias Internacionales, ha realizado cursos de especialización en la Escuela Superior de Relaciones Internacionales Raúl Roa de La Habana, Cuba, la Academia de Derecho Internacional de La Haya, Holanda, el Instituto Internacional de Administración Pública de París, Francia, y el Instituto de Comercio Internacional de Bruselas, Bélgica. Ha publicado varios libros de cuentos. Actualmente es cónsul del Ecuador en Sydney, Australia.

**GIOCONDA HERRERA**

Ph.D en Sociología por la Universidad de Columbia, Nueva York. Ha trabajado como profesora investigadora de universidades en Ecuador, Perú, Bolivia y Estados Unidos. Cuenta con varias publicaciones sobre temas de género, migración y desarrollo.

**JORDI BONET**

Doctor en Derecho por la Universidad de Barcelona, con calificación de Apto CUM LAUDE por unanimidad. Actualmente es catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona. Ha sido autor de varios libros, artículos de revistas y textos colectivos.

## **JEANNETTE SÁNCHEZ**

Master en Economía, Master en Planificación Comunitaria y Regional, Economista. Administradora Académica de la Red Iberoamericana de Economía Ecológica, profesora de Economía Ambiental en FLACSO-Ecuador, investigadora del Centro Andino de Acción Popular, CAAP. Ha publicado especialmente sobre el tema de microfinanzas, microempresas turísticas en Ecuador, pobreza, empleo y equidad.

## **JOSÉ VALENCIA**

Master en Ciencias Políticas de la Universidad de Columbia, New York. Como diplomático de carrera, ha ocupado varios cargos importantes en distintas direcciones del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. Ha trabajado como profesor en FLACSO-Ecuador, la Pontificia Universidad Católica de Quito y la Universidad San Francisco de Quito.

## **MARCO ROMERO**

Economista de profesión, cuenta con maestrías en Economía y Política Internacional, en México, y en Sistemas Financieros y Desarrollo Económico, Universidad de París I, Panthéon-Sorbonne. Sus principales temas de investigación son inserción del Ecuador en la economía global, negociaciones económicas internacionales, integración regional en la región andina y en América Latina, ALCA, preferencias arancelarias andinas ATPDEA y acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos. Actualmente es coordinador de la Maestría en Relaciones Económicas Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar.

## **OLAYA HANASHIRO**

PhD (c) en Ciencia Política, Department of Government, The London School of Economics and Political Science. Actualmente profesora-investigadora de FLACSO-Ecuador, donde desarrolla su tesis de doctorado. Sus principales investigaciones están orientadas a temas como la democracia, represión, autoritarismo, violencia y derechos humanos.

**OSWALDO JARRÍN**

General de las Fuerzas Armadas de Ecuador (r). Instrucción superior y de postgrado en Ciencias Militares, Pedagogía, Ciencias de la Educación, Inteligencia Estratégica y Defensa Continental. Es profesor de FLACSO-Ecuador, sobre temas de seguridad y relaciones cívico-militares y es editorialista en la prensa nacional ecuatoriana.

**JUAN FALCONÍ MORALES**

Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de París 1, Pantheon-Sorbonne, Francia. Su área de especialización son las negociaciones en materia de comercio internacional, análisis macroeconómico, cuentas nacionales del turismo. Ha publicado varios artículos y libros en Ecuador. Ha sido profesor en varias universidades ecuatorianas y además se ha desempeñado como miembro negociador del Ecuador ante foros, organismos y grupos de integración internacionales.

**ALEXEI PÁEZ**

Cientista político, ha cursado sus estudios de Maestría en FLACSO-Sede Ecuador y sus estudios doctorales en la Universidad de York, Canadá. Actualmente es profesor investigador de FLACSO y trabaja como consultor de varios organismos nacionales e internacionales.

\* Todas las personas mencionadas anteriormente son tutores del PRADI.



## TÍTULOS LIBROS PRADI

- 1** Emigración y Política Exterior en Ecuador.
- 2** La Seguridad del Ecuador: del 11 de septiembre al Plan Patriota.
- 3** Comercio Exterior: alternativas para Ecuador.
- 4** Las relaciones Ecuador-Estados Unidos en 25 años de democracia (1979-2004).