

Implementación de la paz: el desafío para la relación bilateral en materia de narcotráfico entre Colombia y Ecuador

Andrés de Castro García | Director del Departamento de Ciencia Política y RRII, University of Kurdistan Hewlêr (UKH)

Cinthia Avellaneda Vera | Investigadora independiente

Tema

El contexto del post acuerdo de paz colombiano afectará la relación bilateral, en materia de prevención y control del narcotráfico entre Colombia y Ecuador, dadas las dimensiones de los nuevos desafíos que afectan a sus fronteras.

Resumen

Tras la desmovilización de las guerrillas en Colombia y el aumento de los tráficos ilícitos existentes entre la frontera de Colombia y Ecuador, se abre un nuevo escenario con características que invitan a potenciar la cooperación bilateral.

Sin embargo, esta posibilidad se ve limitada por condiciones coyunturales como la metamorfosis de los grupos guerrilleros hacia el crimen organizado o el aumento de los flujos de migrantes venezolanos, y estructurales, como la corrupción policial, la reestructuración del Estado o la dolarización de la economía ecuatoriana como incentivo para el lavado de activos, lo cual complica el avance en la implementación de una agenda permanente que resulte efectiva.

Es así como la cooperación internacional resulta prioritaria en un escenario en el que las fronteras son cada vez más franqueables y existe una mayor actividad de crimen organizado a ambos lados de la frontera, que ha quedado expuesto recientemente con el caso del “Guacho”, exguerrillero abatido en diciembre de 2018.

Análisis

La vulnerabilidad de la zona fronteriza entre Colombia y Ecuador ha resultado notoria en los últimos meses, a través de la aparición de numerosos casos de violencia en el territorio, y particularmente, en la persecución y muerte a manos del aparato de seguridad colombiano del denominado “Guacho”, uno de los principales líderes de la desertión y uno de los grupos que no firmaron el Acuerdo de paz colombiano, y que operaba en los territorios fronterizos entre ambos países que dejó en evidencia la magnitud del problema en la zona.

El “Guacho”, ex FARC y líder del Frente Oliver Sinisterra, uno de los hombres más buscados en ambos países, que desató una ola de violencia en las zonas fronterizas de

Esmeraldas y Sucumbíos, incluyendo secuestros, atentados con coches bomba y asesinato de policías, y con conexiones con el Cartel de Sinaloa mexicano, fue abatido por la fuerza pública colombiana, dada la experiencia y la capacidad en la materia, en Nariño, Colombia, tras más de nueve meses de operativos de búsqueda —e incluso con un anuncio por parte del presidente Duque en septiembre pasado que mencionaba que había sido herido gravemente en un enfrentamiento—, aun cuando el presidente de Ecuador lo destacó como un trabajo conjunto. Si bien las relaciones bilaterales han avanzado en la década reciente, los desafíos que impone la coyuntura del proceso de paz colombiano y la situación regional han mermado la cooperación.

La complejidad del escenario no es nueva, no obstante, tras la firma de los acuerdos de paz muchos de los ex guerrilleros se transformaron en contingente del crimen organizado y se ha registrado un histórico aumento de los cultivos de coca y de incautaciones de cocaína. A ello es preciso sumar las escasas posibilidades de retomar el diálogo con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), dificultando así el desarrollo de un proceso que permita alcanzar la paz en la zona y generar condiciones para evitar que el crimen y la creación de redes ilegales se intensifique.

Por su parte, Ecuador, a diferencia de Colombia, no mantiene un historial de violencia como su país vecino, ni las capacidades para afrontar el actual desafío en su frontera, siendo vulnerable a los cambios en el contexto fronterizo. Colombia aún está definiendo los términos de la paz y las políticas a seguir en los territorios donde el Estado debe retomar el control.

Dos de los departamentos fronterizos con Ecuador, Putumayo y Nariño, se encuentran en un estado de urgencia en cuanto a la intervención del Estado colombiano. Además, estos territorios representan dos de las zonas de mayor cultivo de coca y comparten frontera con las provincias ecuatorianas de Sucumbíos y Esmeraldas, respectivamente, que son zonas con un nivel bajo de desarrollo y comunidades aisladas, lo cual favorece los tráficos ilícitos y dificulta la acción gubernamental.

Mapa de la zona fronteriza Ecuador-Colombia



Fuente: Plan Binacional de Integración Fronteriza 2014-2022 (<http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/PLAN-BINACIONAL-28-11-2014baja.pdf>).

En ese contexto, si bien Ecuador mantiene una mayor infraestructura vial en estos territorios que ha facilitado un mayor control estatal, también ha sido un incentivo para que los flujos de drogas provenientes desde Colombia transiten hacia sus puertos.

Progresos de la relación bilateral

Desde 2010 Colombia y Ecuador han equilibrado sus políticas binacionales y han trabajado de manera conjunta. La relación bilateral logró normalizarse tras el asalto en Sucumbios, realizado en 2008 por fuerzas colombianas en territorio ecuatoriano, con el objetivo de asesinar al líder de las FARC Raúl Reyes.

El cambio en la política exterior colombiana bajo el mandato del presidente Juan Manuel Santos fue particularmente importante en la regularización de las relaciones, pasando de una centrada en EEUU, a otra que dio mayor importancia a la relación intrarregional, permitiendo que Colombia se erigiera en exponente de buena gestión en materia de seguridad en el concepto de “exportación de seguridad” que, bajo la dependencia del país norteamericano, le permite presentarse como un Estado con un nivel alto de experiencia y capacidad en materia de seguridad, capaz de proveer de seguridad a otros países de la región. En este sentido, Ecuador se vio favorecido por las capacitaciones e intercambios de información para sus fuerzas de seguridad y defensa que, tradicionalmente, habían estado menos expuestas a las amenazas y, como consecuencia, tenían menos experiencia en su lucha.

En este marco se constituyeron una serie de mecanismos de cooperación bilateral que se han sostenido en el tiempo. Éstos contribuyen a la solución de amenazas comunes,

entre las que destacan el narcotráfico entre el país productor (Colombia) y de tránsito (Ecuador), así como las dinámicas ilícitas asociadas.

Entre éstos destacan los Gabinetes Binacionales periódicos, desde 2012, un dispositivo estable de intercambio y armonización de políticas en seis ejes de acción: Infraestructura y Conectividad; Seguridad y Defensa; Asuntos Económicos y Comerciales; Asuntos Fronterizos; Asuntos Ambientales; y Asuntos Sociales y Culturales. Además, existe un Plan Operativo Anual Binacional que establece los objetivos a cumplir para el año siguiente.

Hay también una Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON) que es un mecanismo no permanente que puede ser activado por las autoridades, de uno de los dos países, ante la existencia de un riesgo o amenaza y que ha contribuido en el intercambio de inteligencia en materia de narcotráfico y crimen organizado, siendo utilizado en marzo de 2018 tras la muerte de tres militares ecuatorianos en un atentado.

Por otra parte, ambos países se dirigen hacia una mayor coincidencia en sus políticas de drogas. Si bien, durante los años de gobierno del presidente Correa (2007-2017), Ecuador desarrolló una política centrada en el control del tráfico de estupefacientes especialmente diseñada para hacer frente a la amenaza propia de un país de tránsito y embarque de droga, actualmente, bajo el mandato del presidente Lenin Moreno ha existido un mayor acercamiento a las políticas que se centran en una visión que prioriza la vía represiva en la lucha directa al narcotráfico y un acercamiento al gobierno de EEUU. En este sentido, la posición de Colombia ha sido más estable en el tiempo, manteniendo políticas de mano dura, ligadas al apoyo del gobierno estadounidense, a través de la Administración para el Control de Drogas (DEA).

Sin embargo, esta estructura se pone a prueba en la fase de implementación del proceso de paz en Colombia, al plantearse una serie de condicionantes y obstáculos para la efectividad de la estructura de cooperación, volatilizandolos esfuerzos de ambas partes. Aún con las intenciones de mantener un vínculo con resultados visibles, la dimensión de las amenazas y vulnerabilidades dificultan la efectividad de la cooperación.

El proceso de paz colombiano y su influencia sobre la relación bilateral

La relación entre Ecuador y Colombia se ha visto sujeta a ciertas tensiones, que se suman a los problemas internos en Colombia, surgidos a partir de la insatisfacción del acuerdo final de paz. Si bien el aprendizaje adquirido en materia de cooperación contra el narcotráfico sigue siendo un pilar fundamental en la relación bilateral, a partir de una fase de implementación de una paz definitiva surgen nuevos factores que se suman a otros ya históricos, que pueden desestabilizar la situación del narcotráfico en la frontera y con ella la cooperación bilateral.

El proceso político para alcanzar un acuerdo de paz fue llevado adelante por el presidente Juan Manuel Santos. Se inició en 2012 con la firma de un primer documento que incluía una agenda de seis puntos de negociación y una hoja de ruta para la implementación de la paz, recibiendo el apoyo de Noruega, Venezuela, Chile y Cuba,

con negociaciones sostenidas en este último país. Tras un plebiscito que resultó en una mayoría negativa, el acuerdo resurgió con una serie de modificaciones para dar paso a un nuevo acuerdo firmado entre las FARC-EP y el gobierno de Colombia en noviembre de 2016.

Sin embargo, quedó pendiente alcanzar la paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), contexto en el que Ecuador se planteó, como responsabilidad diplomática, ser garante del proceso, iniciándose negociaciones a inicios de 2017 en Quito. La participación de Ecuador se circunscribía a destacar la importancia del cese de la violencia y el desarme por parte del grupo guerrillero, como uno de los principales intereses estratégicos del país.

No obstante, y aun con toda esta estructura de cooperación, el 18 de abril de 2018 se anunció que Ecuador dejaría de ser garante en el proceso de paz de Colombia y el cese de su participación en las conversaciones entre el Gobierno y el ELN, tras cuatro rondas de negociaciones, dejando en incertidumbre la continuidad del proceso.

Esta decisión fue tomada como consecuencia del aumento de la violencia tanto en la frontera como en el centro del país, sin que se respetara el cese al fuego que se había definido como base del diálogo. Uno de los casos que mayor conmoción causó fue el del equipo de periodistas ecuatorianos del diario *El Comercio* secuestrados y asesinados en territorio colombiano por un grupo disidente de las FARC, Frente Oliver Sinisterra, ligado al narcotráfico y liderado por el “Guacho”, en junio de 2018. Tras estos hechos se intensificaron las acciones de este grupo irregular hacia objetivos civiles e infraestructura, dificultando aún más la posibilidad de continuar las conversaciones con el ELN.

Por otra parte, en agosto de este mismo año salió elegido en Colombia uno de los principales detractores del Acuerdo de Paz, el presidente Iván Duque, por el Partido Centro Democrático, principal candidato en la línea del expresidente Álvaro Uribe. Uno de sus mayores respaldos ha provenido de un grupo de la sociedad civil inconforme con un acuerdo, a vista de algunos, demasiado laxo con los grupos guerrilleros.

En los últimos meses se ha planteado la redefinición del Acuerdo de Paz y se han congelado las negociaciones con el ELN al endurecer las condiciones del diálogo, lo que ha abierto un marco de incertidumbre sobre el cese de la violencia en la frontera, objetivo estratégico de Ecuador.

Además, el gobierno de Colombia ha propuesto una nuevamente agresiva Política Integral de Drogas, que se caracteriza por una mayor ofensiva militar y el retorno de las fumigaciones aéreas de cultivo con glisofato, prohibidas en el país desde 2015, dados sus efectos nocivos, por los que incluso Colombia indemnizó a Ecuador en 2013. Lo anterior genera una gran reticencia de las poblaciones locales y obstaculiza aún más el diálogo.

Desafíos

La incertidumbre propia de un frágil proceso de paz configura un escenario que conlleva desafíos en la relación bilateral de dos países que hasta ahora habían logrado superar con éxito problemas de seguridad conjuntos, aun con diferencias políticas entre sus gobernantes.

Los actuales mandatarios han tendido a distanciarse de los procesos iniciados por sus antecesores. El presidente Moreno al suspender la participación de Ecuador como país garante en las conversaciones de paz y el presidente Duque en su interpretación del proceso de paz. En este sentido, será esencial que, frente a la gradual complejidad del escenario fronterizo, se tomen medidas conjuntas que contribuyan a garantizar la seguridad a ambos lados de la frontera.

Además, cada uno afronta decisiones económicas e institucionales internas. Esto particularmente en Ecuador, donde se están implementando medidas de austeridad que implican generar una nueva estructura institucional y reformar el Estado para optimizar los recursos, incluyendo la eliminación de Ministerios –de 40 a 20– y la fusión y supresión de diversos órganos del Estado. En el escenario actual, se percibe cierta reticencia de Ecuador a hacer frente a una abultada factura de seguridad directamente ligada al hecho de compartir frontera –y amenazas de seguridad– con Colombia, lo cual se percibe como una injusticia del lado ecuatoriano.

Las decisiones políticas de Colombia repercuten en el contexto ecuatoriano, así las amenazas históricas ligadas a la violencia fronteriza, el cultivo de coca y la producción de cocaína y la dolarización ecuatoriana como facilitador del lavado de capitales se están potenciando.

Metamorfosis de grupos guerrilleros a narcotraficantes y el efecto “spillover”

Uno de los principales riesgos de la desmovilización son aquellos Grupos Armados Organizados Residuales que no han adherido a los acuerdos y como método de subsistencia se han transformado en grupos del crimen organizado o han hecho nexos con ellos. Se estima que actualmente serían seis los grupos disidentes que operan en la frontera: el Frente Oliver Sinisterra; el ya nombrado Clan del Golfo –una de las bandas de narcotraficantes más grandes de Colombia–; Guerrillas Unidas del Pacífico; Resistencia Campesina; Gente de Orden; y La Empresa.

Si bien las bases del Acuerdo disponen de elementos para que se cambie “armas por política” contándose como una victoria cada fuerza desarmada, existe el riesgo de que los efectivos desmovilizados se integren en empresas de seguridad privada o se formen nuevas organizaciones criminales, como las maras o pandillas en Centroamérica.

En Ecuador representa un tema complejo, puesto que exguerrilleros que se unen a las líneas del crimen organizado suponen una nueva amenaza en sus fronteras o efecto *spillover*, o desbordamiento del conflicto.

En el ya mencionado caso de el “Guacho”, el gobierno ecuatoriano agradeció la acción de las fuerzas de seguridad colombianas. Sin embargo, esta fue una actuación unilateral que no se ha cristalizado en un avance para retomar las negociaciones con los grupos guerrilleros de la zona e impulsar el proceso de paz en la región fronteriza.

Por otra parte, los familiares de las víctimas de los crímenes cometidos por el “Guacho” se han visto decepcionados puesto que esperaban que lo detuvieran con vida para esclarecer los hechos y obtener justicia, incluso planteando que con su muerte se escondían los vínculos de la organización criminal con la institucionalidad ecuatoriana.

Corrupción en las fuerzas de seguridad ecuatorianas

A lo anterior hay que unirle la capacidad del crimen organizado, a partir del aumento de la producción de cocaína en la zona, de mermar el aparato de seguridad ecuatoriano cooptando al contingente con más recursos. Aun cuando las fuerzas policiales ecuatorianas han sido una de las más respetadas de la región, las muestras de corrupción interna en los últimos años dejan al descubierto las vulnerabilidades del sistema.

Según *El Telégrafo*, más de 900 agentes de la policía han sido dados de baja entre 2011 y 2017, muchos de ellos involucrados en asuntos de corrupción y narcotráfico, cargando drogas o blindando el paso de drogas hacia los puertos y aeropuertos. Además, en octubre pasado, se descubrió una red de tráfico de armas que implicaban a militares ecuatorianos vinculados a ex FARC, que registraban el arsenal como parte del inventario oficial y luego lo trasladaban a Colombia. Esta participación afectaría la capacidad para capturar a líderes de organizaciones de crimen organizado y les daría mayor capacidad de movimiento en estas zonas.

Corrupción en las fuerzas colombianas

Si bien han existido varios escándalos de corrupción en el aparato de seguridad colombiano, la gran mayoría de las acusaciones han estado relacionadas con el desvío de fondos reservados para el enriquecimiento privado, existiendo un mínimo impacto de la infiltración de crimen organizado o terrorista en la estructura de seguridad.

La razón que explica la afirmación anterior está directamente conectada con el hecho de que Colombia ha tenido que enfrentarse tradicionalmente a amenazas de seguridad de mayor calibre y ha tenido que adaptar su estructura de seguridad a niveles altos para poder hacer frente a la amenaza. En ese sentido, la estructura de seguridad y contrainteligencia que se diseñó e implementó en Colombia ha permitido impedir que elementos guerrilleros o de crimen organizado penetraran de manera directa la estructura estatal. Uno de los elementos más útiles ha sido el amplio desarrollo y cobertura de las habilitaciones de seguridad para aquellas personas que tuvieran acceso a información sensible.

Además de lo anterior, otra de las explicaciones es la propia naturaleza del conflicto. En el caso colombiano, la guerrilla ejercía control sobre el territorio –un terreno diferenciado– lo cual impedía el contacto directo y la opción de corruptibilidad. Por

último, la sensibilización de la sociedad colombiana con el conflicto interno, que permitió que se generara una postura nacional hacia la guerrilla y sus actividades ilícitas.

Así, se puede decir que los principales casos de corrupción han reducido la eficacia de la lucha contra el crimen organizado al haber desviado fondos destinados para ello, pero no ha habido infiltración del aparato.

Situación de migrantes venezolanos

Otro factor que afecta a ambos países es el flujo de desplazados desde Venezuela y la crisis humanitaria que esto implica, obligando a destinar recursos para afrontar la difícil situación de las fronteras.

Colombia ha recibido el mayor número de personas que se movilizan desde el país vecino. Se estima que más de un millón de venezolanos ha ingresado al país, la gran mayoría indocumentados (puesto que el gobierno venezolano ha dificultado el acceso a los documentos de viaje). Por ello ha impuesto restricciones al ingreso y ha implementado un albergue estatal para ayudar a quienes poseen documentación y pueden demostrar que su destino final no es Colombia.

Esta tarea disminuiría la capacidad del gobierno para cumplir con algunos puntos del Acuerdo de Paz, debilitando el proceso. Uno de ellos es la mejora de servicios en algunas comunidades aisladas en la frontera, que respondería a la necesidad de control del Estado sobre los territorios.

Ecuador, por su parte, también se está viendo afectado por la llegada de venezolanos y ha adoptado medidas en dos sentidos. Por una parte, si bien en principio, siguiendo a Colombia, prohibió el ingreso de quienes no porten pasaporte, actualmente ha abierto nuevamente sus fronteras, y, por otra, ha presentado una propuesta de plan de acción ante la ACNUR que incluye la búsqueda de medidas de cooperación internacional y la exploración de mecanismos de regularización de residencia, sobre todo por la vulnerabilidad en la que quedan los migrantes irregulares ante las redes de crimen organizado, aumentando los casos de reclutamiento, trata y otras acciones forzadas.

Tendencia en el aumento de cultivos ilícitos y un creciente mercado de drogas en EEUU

Según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) el aumento de cultivos ilícitos en Colombia estaría afectando a las fronteras de Ecuador y Venezuela, ya que cerca del 16% de la coca estaría a menos de 10 kilómetros de las fronteras. Se ha dado un crecimiento particularmente en territorio colombiano cercano a la frontera con Ecuador, tanto en el Departamento de Nariño como en el de Putumayo.

Según un reciente informe de la DEA se plantea que la principal fuente de cocaína en el país norteamericano proviene de Colombia –un 93% de la cocaína analizada en 2017 era de este país–, y que el cultivo y producción ha llegado a niveles récord en el período 2016-2017. También menciona que, producto de los resultados exitosos de los esfuerzos del gobierno colombiano, las Organizaciones de Crimen Transnacional (TCO)

han cambiado sus actividades a países vecinos, utilizando a Ecuador y Venezuela como zonas de transporte y almacenamiento de estupefacientes.

Esta situación ha contribuido a desencadenar un endurecimiento de las políticas de drogas en ambos países, a la vez que ha aumentado la cooperación con EEUU a través de diversos programas de intercambio de información y equipos tecnológicos con el objetivo de contrarrestar el incremento en la disponibilidad de cocaína en ese país.

Dolarización de la economía ecuatoriana y lavado de activos

Otro incentivo para el aumento del narcotráfico es la dolarización, que si bien no representa un aspecto novedoso, sí se convierte en un factor de riesgo cada vez mayor frente a un debilitamiento de la economía ecuatoriana.

Desde que se comenzó a utilizar el dólar como moneda oficial, en el año 2000, Ecuador se ha vuelto altamente vulnerable al lavado de dinero, principalmente a través de las actividades comerciales, transacciones internacionales y contrabando en efectivo. En este caso, también se han descubierto redes de crimen organizado colombianas operando en territorio ecuatoriano, así como grupos de narcotráfico en operaciones de minería ilegal y otras actividades económicas.

Según el Informe sobre Lavado de Dinero del Departamento de Estado de EEUU, entre las principales vulnerabilidades del país se encuentra la mala interpretación de las leyes antiblanqueo de capitales, así como los sobornos a jueces y fiscales, además de las dificultades para fiscalizar las instituciones bancarias. Además, el contrabando de dinero en efectivo no constituye un ilícito penal.

Otro dato clave es que hasta 2015 Ecuador se encontraba en la lista de “jurisdicciones con deficiencias estratégicas” o “lista gris” del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), y según el informe Basel AML Index el país se encuentra en el lugar número 32 entre los de mayor riesgo de lavado, con una puntuación más baja que en 2015.

Conclusión

En los últimos años se ha visto una concordancia y equilibrio en las políticas de Ecuador y Colombia en la lucha contra el crimen organizado y particularmente contra el narcotráfico, desarrollando operaciones combinadas, mejoras en la coordinación de inteligencia e implementación de proyectos de desarrollo fronterizo con financiamiento internacional, entre otras medidas, lo que dio un buen marco de experiencia para la creación de una agenda de largo plazo.

Ecuador, incluso, se dispuso a apoyar fehacientemente el proceso de Paz colombiano, ofreciéndose bajo el gobierno del presidente Correa como garante y sede en las negociaciones entre el Estado vecino y el ELN. Sin embargo, las consecuencias del proceso no fueron deliberadamente medidas, por lo que el reciente aumento de la violencia en sus fronteras y la inclusión de grupos ilícitos en su territorio hizo retirar su ofrecimiento.

La transnacionalización del conflicto armado sigue siendo un tema que limita la relación entre ambos países. Contrario al objetivo político, la seguridad se ha debilitado por el aumento de amenazas en la zona tras la desmovilización de exguerrilleros transformados en grupos de crimen organizado y se ha acrecentado la necesidad de aumentar el control en la frontera ecuatoriano-colombiana donde se redefine el escenario de la producción y transporte de drogas, que repercute negativamente en la situación económica y social de Ecuador.

Se ha mantenido una postura de rechazo a la reanudación del diálogo con el ELN por parte del gobierno colombiano, así como la negativa de Ecuador de retornar a su papel de garante en un futuro diálogo, uno de los flancos débiles del proceso de paz. No existe aún certeza sobre su continuidad y la necesaria voluntad política para ello, que otorgue coherencia sobre los pasos a seguir en materia de cooperación o, en caso contrario, que se exponga un modelo de cooperación, que otorgue una estrategia clara sobre el accionar de ambos países en la frontera.

Por otra parte, el endurecimiento de las políticas de drogas podría seguir aumentando la violencia en la región, mientras que las políticas restrictivas para hacer frente al flujo de venezolanos hacia las fronteras se transforman, además, en limitantes para avanzar en la implementación de los acuerdos ya alcanzados. Éstas últimas suponen una presión sobre las instituciones encargadas del control de fronteras y seguridad, dificultando su accionar en las medidas de coordinación.

También afecta negativamente la escasa fortaleza institucional de Colombia para mantener el control de las zonas que antes estaban bajo el control de la guerrilla y la reestructuración que estaría llevando a cabo el actual gobierno ecuatoriano en la estructura del Estado, pues ambos aspectos restan capacidad estatal para concentrar esfuerzos en la frontera. Asimismo, existen factores internos como la dolarización, en el caso ecuatoriano, que fomenta el lavado de activos y la utilización de su territorio como país de tránsito tanto de la droga como de los activos financieros.

Ambos países han acudido a la Organización de los Estados Americanos (OEA) para pedir apoyo a sus miembros en la lucha contra el crimen organizado. Nos encontramos, por tanto, en un momento crucial para la cooperación internacional en esta frontera caliente, ya que la implementación de la paz en Colombia tiene consecuencias importantes para Ecuador y requiere de bases estables, que no han podido sostenerse, al menos, en la relación bilateral.