

Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia

Grace Jaramillo, compiladora

Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

OEA

Av. González Suárez y Coruña
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2) 381 7733

PNUD

Av. Amazonas y La Granja
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2) 246 0330
registry.ec@undp.org

ISBN:

Cuidado de la edición: David Chocair
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador, 2009
1ª. edición: junio, 2009

Presentación	9
<i>Antonio Aranibar y José Manuel Hermidia</i>	
Prólogo	
La crisis entre Ecuador y Colombia	11
<i>Adrián Bonilla</i>	
Estudio introductorio	
Las relaciones Ecuador-Colombia desde el incidente de Angostura	15
<i>Grace Jaramillo</i>	
1. ESCENARIOS DISPARES: VULNERABILIDAD Y SECURITIZACIÓN EN LA FRONTERA	
Frontera Ecuador-Colombia: desarrollo, securitización y vulnerabilidades	35
<i>Hernán Moreano Urigüen</i>	
El desarrollo regional en escenarios glociales fronterizos con producción de drogas y conflicto armado	57
<i>Aura María Puyana</i>	
El enclave cocalero colombo-ecuatoriano	81
<i>Roque Espinosa</i>	

2. INTEGRACIÓN TRANSFRONTERIZA:
REALIDADES Y POSIBILIDADES

**Zona de Integración Fronteriza colombo-ecuatoriana:
avances, obstáculos y retos** 131
Socorro Ramírez

**Petróleo, sustentabilidad y desarrollo en la
Amazonía Norte del Ecuador: dilemas para una
transición hacia una sociedad post-petrolera** 145
Carlos Larrea, Ana Isabel Larrea, Ana Lucía Bravo

Desarrollo binacional visto desde Nariño 175
Antonio Navarro Wolff

La integración fronteriza desde lo local 181
Pedro Velasco

3. SOCIEDAD Y CONFLICTO:
DILEMAS ACTUALES Y POSIBLES SALIDAS

**Las Fuerzas Armadas colombianas
frente a las tensiones fronterizas** 197
Alejo Vargas Velásquez

**Necesidad de un diálogo hemisférico sobre
seguridad regional a propósito de la crisis
diplomática entre Ecuador y Colombia** 221
César Montúfar

**Ecuador y Colombia: integración fronteriza en el
marco de una agenda de convergencia binacional** 251
Saúl Pineda Hoyos

**Hacia una agenda pública para la
frontera colombo-ecuatoriana** 267
Efrén Piña Rivera

4. POLÍTICAS GUBERNAMENTALES BINACIONALES

Plan Ecuador: fronteras de paz 287
Juan Martínez

Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos 291
Victoria Eugenia Restrepo Uribe

**Propuestas para construir una
política binacional fronteriza** 299
José Tates

Notas sobre los autores 303

**1. Escenarios dispares:
vulnerabilidad y securitización
en la frontera**

Frontera Ecuador-Colombia: desarrollo, securitización y vulnerabilidades

Hernán Moreano Urigüen

Investigador asociado FLACSO-Ecuador

Las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia han transitado por momentos de tensión en varios aspectos. A más del pedido formal ecuatoriano para que no se fumigue con sustancias sospechosas¹ de producir daños en salud y medio ambiente en el intento colombiano de erradicar los cultivos de coca, las autoridades ecuatorianas impusieron medidas migratorias unilaterales como la obligación a las personas de origen colombiano de presentar su pasado judicial, medida que duró hasta mayo del 2008². Tal ha sido el nivel de tensiones en el plano diplomático que el Ecuador retiró a su embajador de Bogotá durante varios meses entre el 2006 y el 2007 en respuesta a las posiciones del gobierno del presidente Álvaro Uribe con respecto a los temas que generaron tensiones³.

Ecuador rompió relaciones con Colombia a raíz de la incursión militar en Angostura, ordenada por el presidente Álvaro Uribe el 1 de marzo del 2008 para un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC–, en la que fueron abatidas 25 personas, incluyendo el jefe guerrillero Raúl Reyes, un soldado colombiano, cuatro mexicanos y

1 El uso del herbicida glifosato utilizado para erradicar los cultivos de hoja de coca.

2 Medida que se implementó desde mayo del 2004 y se mantuvo hasta junio de 2008 con el fin de controlar los niveles de violencia en la frontera y la delincuencia en el país.

3 El tema de las aspersiones con glifosato para erradicar cultivos de coca en el sur de Colombia constituye solo uno de los temas de tensión bilateral. Desde hace 10 años los sucesivos gobiernos colombianos vienen presionando para que Ecuador declare a las FARC y otros grupos guerrilleros como terroristas y de esa manera obtener un mayor involucramiento en la estrategia regional.

un ecuatoriano. Desde entonces, los gobiernos de Quito y Bogotá han cruzado todo tipo de recriminaciones y señalamientos.

Ante la violación de la soberanía e integridad territorial del Ecuador, el gobierno de este país solicitó la convocatoria de una Sesión Extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA, que se realizó el martes 4 de marzo del 2008. Este cuerpo reafirmó, con base en el artículo 21 de la Carta de la OEA, que “el territorio de un Estado es inviolable y no puede ser objeto de ocupación militar, ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, cualquiera que fuere el motivo, aun de manera temporal”.

En la reunión se concluyó que “la incursión de la fuerza armada y policial de Colombia en el territorio de Ecuador, constituyó una violación de la soberanía y de la integridad territorial de ese país”.

Luego, el Consejo Permanente de la OEA decidió convocar una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, para el lunes 17 de marzo. Decidió, asimismo, constituir una Comisión encabezada por el Secretario General para que visitara ambos países y elevara un informe a esa Reunión. La Resolución 930, aprobada por el Consejo, dejó constancia de la violación a la soberanía e integridad territorial de un país hermano.

Para el 7 de marzo los Jefes de Estado y de Gobierno a nivel hemisférico se dieron cita en la Vigésima Cumbre del Grupo de Río⁴. Fue así como los mandatarios aprobaron una Declaración, en la cual expresaron su preocupación por la incursión de fuerzas militares y efectivos de Colombia en territorio del Ecuador. El presidente Álvaro Uribe reconoció en la Cumbre de Río que su gobierno había incurrido en una la violación a la soberanía de Ecuador. Pidió disculpas al Gobierno y al pueblo ecuatoriano por lo ocurrido, y se comprometió a que –bajo ninguna circunstan-

4 A su llegada a Santo Domingo, el presidente de Ecuador Rafael Correa pidió a sus colegas que condenen al gobierno de Álvaro Uribe Vélez por invadir su territorio y porque “se corten estos comportamientos belicistas” en el continente; igualmente, solicitó en su acto de instalación que el primer tema que se trate sea el “gravísimo problema originado por el Gobierno colombiano”. Por su parte, Uribe, quien llegó de último a la cumbre, no apareció en la foto oficial, pues esta se dio mientras enviaba un saludo al pueblo ecuatoriano, en el que expresó: “un saludo lleno de afecto al hermano pueblo ecuatoriano, nuestro problema es exclusivamente con el grupo terrorista de las FARC”. “Tensión diplomática”, Diario El Universo, 20 de marzo de 2008.

cia– se repetirían hechos de esta naturaleza, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 19 y 21 de la Carta de la OEA. Cabe recalcar, que en ninguna de estas dos reuniones se logró restaurar las relaciones entre Colombia y Ecuador.

Para junio del 2008 el Centro Carter casi logra que los dos países reinicien sus relaciones diplomáticas⁵. Para ello había conseguido que los presidentes de ambos países se comprometían a bajar el tono de sus declaraciones⁶, pero todos los intentos fracasaron. Colombia aseguró que el presidente Rafael Correa rompió el compromiso con las declaraciones que dio al diario argentino Página 12 a las que consideró agresivas⁷. La versión ecuatoriana sostiene que ha sido Colombia la que está imponiendo las condiciones en los diálogos. Además, la Presidencia ecuatoriana dice que el tema de las declaraciones a Página 12 es solo un pretexto de Bogotá. De igual manera, Ecuador acusó a Colombia de desplegar una campaña mediática sobre supuestos vínculos del gobierno del presidente Rafael Correa con el grupo guerrillero de las FARC.

Ante los sucesos anteriores, se evidencian cuatro hechos: 1) Álvaro Uribe y Rafael Correa son dos líderes fuertes; 2) se corrobora que la antipatía entre los dos mandatarios es personal; 3) no hay interés entre ambos gobiernos de armar una agenda común de resolución de conflictos y

5 “Cuando el país se aproximaba a reiniciar las relaciones diplomáticas entre los encargados de negocios, nos topamos con la sorpresa de que Colombia, que es el país agresor, pone condiciones para la reanudación de estas relaciones diplomáticas”, manifestó Efrén Cocíos, embajador del Ecuador ante la OEA. A la vez Efrén Cocíos aseguró que el Ecuador, como país soberano, no aceptó condicionamientos de ninguna naturaleza de parte de otro Estado y menos del país agresor. “Sigue la desconfianza”, Diario La Hora, 6 de junio de 2008.

6 Las diplomacias de ambos países detuvieron el restablecimiento de las relaciones entre encargados de negocios, tal como acordaron el 6 de junio anterior, por sugerencia del ex presidente de EE.UU. Jimmy Carter.

7 Correa dijo al medio argentino que “el problema no es Ecuador, sino Colombia” y que el ecuatoriano que murió en ese ataque (Franklin Aisalla) murió por coletazos en el cuello. Tras esas palabras, Uribe congeló la normalización de las relaciones que se había alcanzado con la mediación del Centro Carter. A ese boletín le siguió otro en octubre. La Casa de Nariño rechazó las declaraciones de Correa al diario Folha de Sao Paulo, donde dice que el Gobierno de Colombia no es amigo. Uribe canceló su viaje a Ecuador para la reunión de la CAN en Guayaquil, y sugirió en un comunicado de prensa que Quito mantenga “una actitud prudente y respetuosa en las declaraciones y una disposición efectiva de cooperación en la lucha contra el terrorismo...”. “La Diplomacia del micrófono exaspera la relación”. Diario El Comercio, 6 de octubre de 2008.

mucho menos de desarrollo binacional; y, 4) es un problema que se maneja desde el Estado como actor primordial en el escenario internacional.

La frontera de los dos países tiene una extensión de 645 kilómetros cuadrados, sitio de encuentro de los departamentos colombianos de Nariño y Putumayo con las provincias ecuatorianas de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos. Sector que se ha securitizado debido a que las dinámicas domésticas se han conjugado con las intermésticas y hemisféricas porque a pesar de que el Ecuador no es un país con presencia significativa de cultivos de hoja de coca en su territorio y tampoco produce cocaína u otras drogas ilegales de exportación en cantidades suficientes para que pueda ser interpretado como un peligro para la seguridad regional e internacional, sí se encuentra integrado al circuito del combate al narcotráfico por ser un lugar de tránsito y mercado de precursores químicos, y armas. Estas circunstancias han promovido que el tema guerra contra las drogas sea asimilado como un problema de seguridad nacional que paulatinamente ha copado diversas áreas de la sociedad y política ecuatoriana.

En contraste, la dinámica económica bilateral, especialmente la comercial, está viva; más aún, al cierre del 2008, romperá la valla de los \$ 2 000 millones.

Según cifras y tendencias del Ministerio de Comercio Exterior de Colombia: en el 2007, la balanza comercial favoreció al vecino del norte (\$ 564 millones; 3% más que el 2006). Entre enero y el 15 de octubre de este año, las ventas colombianas al país llegaron a \$ 1 139 millones (19% más que el 2007).

A su vez, según la misma fuente, en ese mismo período (enero-15 de octubre 2008), las ventas ecuatorianas a Colombia alcanzaron los \$ 617 millones (7% más que en similar período del año pasado). Por tanto, la balanza bilateral, para este periodo, tuvo superávit a favor de Colombia (\$ 522 millones).

¿Qué tipo de productos coloca Colombia en el mercado ecuatoriano? Los principales son: energía eléctrica (5%), automóviles (4%), medicamentos (3%), PVC (3%), polipropileno (2%).

¿Qué vende Ecuador a Colombia? En esencia: camiones (17%), autos (6%), arroz (6%), atún (4%), sardinas en salsa (4%). La estructura del intercambio por productos lo confirma: ambos países tienen economías

que se complementan. Eso permite el flujo comercial de ida y vuelta. Lo que da a entender que Ecuador y Colombia tienen un lazo histórico que ayuda a que, con ruptura diplomática de por medio, los mercados sigan abiertos y dinámicos.

A continuación, un breve análisis sobre lo desarrollado por los estados colombiano y ecuatoriano en la línea de frontera.

Planes, programas y proyectos

Se entiende como política pública al conjunto de sucesivas respuestas del Estado, estructuradas a manera de un plan permanente con directrices generales para hacer frente a situaciones problemáticas de desarrollo y seguridad, sobre las cuales se deben tomar decisiones, que traducidas en planes de acción conduzcan a la solución de los problemas

A nivel teórico toda Política tiene un Plan Nacional que establece objetivos y prioridades sociales, y determina estrategias que buscan una mejor asignación de recursos. A la vez el éxito del Plan depende de la calificada selección de proyectos y de los correspondientes programas sectoriales. Se espera una adecuada coordinación vertical, que se inicia en el plan, que compromete los programas sectoriales y regionales, y se materializa con los proyectos específicos.

En las fronteras de Ecuador y Colombia coexiste la insatisfacción de necesidades fundamentales primarias, especialmente en el ámbito rural, que compromete los sectores de: salud, alimentación, agua potable, vivienda, seguridad, educación, justicia, etc. En este sentido, en un plan de desarrollo fronterizo se puede trabajar con proyectos que resuelvan las necesidades de la población; lo que convierte al proyecto en una “unidad operativa de desarrollo”, que sirve para alcanzar los objetivos establecidos en los planes y materializar los mejores índices de bienestar y desarrollo de las comunidades.

Dado que el Plan Nacional establece objetivos y prioridades sociales, y determina estrategias que señalan pautas para una mejor asignación de recursos, es obvio que la calificación de proyectos dependerá en alguna forma de su contribución al logro de dichos objetivos. Por esta razón, es

que el éxito en la ejecución de los planes de desarrollo depende en gran parte de la adecuada selección de proyectos y de los correspondientes programas sectoriales.

En el caso de Ecuador y Colombia el interés por parte de los gobiernos centrales en atender las fronteras siguen siendo débiles, con políticas fronterizas establecidas con proyectos a corto plazo frente al fenómeno colombiano. Además, la línea de frontera aparece como los bordes y confines territoriales de un Estado en la que cada territorio es distinto del vecino que constituye un espacio uniforme y una nación única, desprovista de contradicciones y espacios diversos. Este tipo de percepciones ha generado desencuentros entre los gobiernos centrales y las poblaciones fronterizas en la manera de trabajar los problemas de desarrollo y seguridad, desconociendo que las fronteras son zonas de enlace cotidiano de una densa trama de intereses económicos, sociales y culturales. Por otra parte, las políticas de frontera en ambos países han sido desarrolladas desde un centro político-burocrático-tecnocrático (la capital) hacia la periferia que corresponde a las zonas marginales, pobres, con pocas vías de comunicación, escasamente integradas al país y con poca presencia del Estado. Además, de tener poca participación las poblaciones locales para proponer, ejecutar y monitorear sus propios proyectos que vayan acorde a sus necesidades.

Políticas binacionales de seguridad fronteriza

La Comunidad Andina de Naciones

La Comunidad Andina de Naciones –CAN– es una organización subregional con personería jurídica internacional constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, compuesta por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI)⁸. Su objetivo es alcanzar un desarro-

8 Compuesta por el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, el Parlamento Andino, la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), el Consejo Consultivo Empresarial, el Consejo Consultivo Laboral, la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), el Tribunal de Justicia, y la Secretaría General.

llo más acelerado, más equilibrado y autónomo, mediante la integración andina, suramericana y latinoamericana.

Esta institución se ha propuesto avanzar en la profundización de una integración integral que contribuya de manera efectiva al desarrollo humano sustentable y equitativo para vivir bien, con respeto por la diversidad y las asimetrías que aglutine las diferentes visiones, modelos y enfoques y que sea convergente hacia la formación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

Población	98 millones de habitantes
Extensión territorial	3 798 000 km ²
PIB	\$ 253 mil millones de dólares
Exportaciones intracomunitarias	\$ 5 092 millones de dólares
Exportaciones totales al mundo	\$ 64 277 millones de dólares
Importaciones del mundo	\$ 57 968 millones de dólares
Fuente: Comunidad Andina, 2008	

Instituciones binacionales: CEBAE, ZIF Y CADA

La CAN define a los estados modernos como “entidades espaciales soberanas”, de ahí que la necesidad de establecer la cobertura territorial de dicha soberanía postule la linealidad, es decir, el conocimiento preciso de los límites de esa porción de territorio dentro de los cuales el Estado ejerce su jurisdicción. Por ello, aludir a la frontera en el contexto del desarrollo socio-económico, implica, por un lado, reconocer la existencia de vínculos de una comunidad humana con otra que, siendo vecina, pertenece a otra jurisdicción nacional y, por otro, que sólo es dable percibir la frontera en la medida en que aquellos espacios situados en los confines de un Estado cuentan con una base demográfica; así definida, la frontera siempre constituye una “frontera activa”.

La frontera es un concepto y una realidad compleja, pero que siempre constituye “un espacio de actuación compartida”, escenario de una densa trama de relaciones económicas, sociales y culturales.

Dentro de la CAN existen convenios en materia de desarrollo con el fin de dar protección a las comunidades fronterizas y evitar así que se vinculen en actividades ilícitas. Las Zonas de Integración Fronteriza –ZIF– son “ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la CAN para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos”. Entre sus principales objetivos está el de diversificar y estabilizar los vínculos económicos, sociales, culturales, políticos e institucionales entre los países miembros; favorecer a las colectividades locales, eliminando los obstáculos que dificultan una potenciación de sus capacidades productivas, comerciales, culturales y de coexistencia pacífica.

En tanto que los Centros Binacionales de Atención en Frontera –CEBAF– son “el conjunto de instalaciones localizadas en una porción del territorio de un país miembro o de dos colindantes, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario para el control integrado de personas, equipajes, mercancías y vehículos”.

Con Colombia y Ecuador, se han identificado las necesidades técnicas y de inversiones necesarias para hacer posible el funcionamiento del CEBAF yuxtapuesto en las adyacencias del puente de Rumichaca que une a las ciudades de Ipiales (Colombia) y Tulcán (Ecuador). La Cancillería de Colombia informó sobre su interés de integrarse a la infraestructura que se encuentra en construcción en el CEBAF en el puente de San Miguel (Putumayo-Sucumbíos) y ofreció, en reciprocidad, disponer de un área para la operación de las autoridades ecuatorianas en el CEBAF de Mataje (Nariño-Esmeraldas), en el lado colombiano.

En documentos de las ZIF entre Ecuador y Colombia existen varios programas identificados con proyectos que apuntan hacia el mejoramiento de la calidad de vida de la población asentada en las zonas de frontera:

- Programa Binacional de Integración Fronteriza (subprograma de generación eléctrica, manejo de recursos naturales binacionales, cooperación binacional en el área de salud, de infraestructura física binacional, comercio, turismo, entre otros).

- Programa Nacional de Desarrollo Económico (cultivo de tuna, plan de turismo, desarrollo rural, cultivo de quinua, producción de caracoles, entre otros).
- Programa Nacional de Gestión Ambiental (manejo de recursos naturales, entre otros).
- Programa Nacional de Desarrollo Social y Cultural (agua potable, unidad móvil de salud, entre otros); y,
- Programa Nacional de Infraestructura (mejoramiento carreteras, ampliación sistema alcantarillado, construcción sistema agua potable, entre otros).

Con la decisión 549 de junio de 2003 de la CAN se crea el Comité Andino para el Desarrollo Alternativo –CADA– con el fin de formular propuestas de estrategias subregionales en materia de desarrollo alternativo y promover proyectos para el desarrollo alternativo preventivo, con el propósito de evitar la siembra y el traslado de los cultivos ilícitos de una zona o país a otros, con acciones lícitas sostenibles.

Se conoce que los gobiernos de Colombia y Ecuador no han visto a la frontera como una zona común, no existe una legislación similar que permita el desarrollo de proyectos productivos o posibilite la inversión en las regiones fronterizas y en el departamento de Nariño no ha sido posible implementar algo similar. A nivel binacional, el mayor esfuerzo se ha concentrado en la definición política de las ZIF y no en su organización en torno a proyectos de desarrollo que generen dinámicas articuladoras. Además, según entrevistas hechas a moradores de las fronteras, todos confirman que el interés de los Estados se basa en el aspecto militar y policial.

¿Existe una política binacional de seguridad y desarrollo integral?

En el caso de las Cancillerías de Ecuador y Colombia, ambas identifican, promueven e incentivan proyectos que generen intereses comerciales,

financieros, tecnológicos, culturales, educativos, turísticos, así como la cooperación mutua para lograr un efectivo desarrollo económico y social en la ZIF que redundará en el mejoramiento de la claridad de vida de las poblaciones ecuatorianas-colombianas, con la participación de los gobiernos seccionales y de la sociedad civil organizada; aplicando para ellos, en una y otra región fronteriza, los mismos programas, planes, proyectos, iniciativas, políticas y acciones, de acuerdo con las realidades propias de tales regiones.

En el caso de Ecuador y Colombia hay un solo paso oficial fronterizo habilitado, que es el puente de Rumichaca en el Carchi, el cual facilita una serie de interacciones como parte de una integración espontánea que de las medidas que hayan tomado los dos gobiernos. El de San Miguel en Sucumbíos y Putumayo no entra aún en funcionamiento a pesar de haber sido inaugurado en varias ocasiones.⁹

Así, se demuestra que los gobiernos tienen en cuenta sus fronteras sólo cuando les plantean problemas de seguridad o dificultades comerciales; y la CAN no ha logrado ayudar a que se ponga en marcha un marco permanente de articulación tanto entre los gobiernos centrales como entre las poblaciones fronterizas.

Ante este panorama es difícil hablar de un plan de desarrollo binacional cuando ambos países manejan sus fronteras desde las decisiones de la CAN. La cual no ha logrado poner en marcha un marco permanente de articulación tanto entre los gobiernos centrales como en las poblaciones fronterizas. Lo que da a entender que aún no se entiende que desarrollo e integración fronteriza son procesos que posibilitan la cooperación e interdependencia, por lo tanto, debe reforzarse mutuamente. Colombia y Ecuador poseen una ZIF difusa que no logra articular ningún proyecto productivo y los problemas de seguridad desestimulan su aplicación. Además, ha sido una demostración más que la integración ha sido vista desde el centro de los dos países hacia su periferia, que en este caso son las fronteras. De allí que se hace necesario discutir el papel de las ZIF, que en su conformación podrían jugar las regiones de frontera.

⁹ Su última inauguración fue a mediados del 2000 en los gobiernos de Andrés Pastrana y Gustavo Noboa.

De esta manera, la visión de la frontera como espacio donde predomina un criterio de “seguridad” depende en buena medida de la política de “securitización” implicada en el Plan Colombia ante la presencia de actores transnacionales involucrados en el mercado negro de armas, drogas, precursores químicos, delincuencia organizada, entre otros.

La estrategia colombiana

En 1998 se crea el Fondo de Inversión por la Paz –FIP– que define las características de los proyectos de desarrollo, los criterios de focalización y las prioridades en cuanto a áreas geográficas y líneas de acción. Esta entidad entrega los recursos a organizaciones no gubernamentales operativas contratadas por el gobierno colombiano y ellas se encargan de ejecutar los proyectos directamente con los campesinos.

Desde el 2005 el FIP pasa a llamarse Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos –PCI– de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el cual es una de las prioridades del gobierno del presidente Uribe en la lucha contra los cultivos ilícitos.

El PCI tiene como objetivo trabajar por la prevención y erradicación de cultivos ilícitos mediante la implementación de dos estrategias de Desarrollo Alternativo (Familias Guardabosques y Proyectos Productivos) y Erradicación Manual Forzosa (Grupo Móvil de Erradicación).

Entre los programas que funcionan en los departamentos de Nariño y Putumayo se encuentran:

- **Familias Guardabosques:** el programa vincula familias campesinas e indígenas como Guardabosques brindándoles un apoyo económico y un acompañamiento social y técnico ambiental. Se desarrolla en zonas localizadas en ecosistemas estratégicos o áreas de conservación y protección, con presencia o en riesgo de ser afectadas por los cultivos ilícitos.
- **Proyectos Productivos:** es un programa que se ejecuta en zonas focalizadas de cultivos ilícitos, mediante la gestión y apoyo a proyectos pro-

ductivos agroforestales y agrícolas de mediano y largo plazo, sostenibles técnica, social, económica y ambientalmente. Se han empleado cultivos de yuca, maíz, palmito, banano y cacao.

El Plan Colombia potenció en el año 2000, durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana, la relación de los Estados Unidos y de Colombia en términos de política exterior. En tal sentido, este plan fue concebido como una herramienta para combatir la producción y el tráfico de drogas ilegales. A pesar de que contempla otras estrategias asociadas a la participación social, al desarrollo humano, e incluso la paz, el Plan Colombia fue básicamente concebido como un elemento militar para combatir a los grupos de narcotraficantes¹⁰. Sin embargo, los ataques del 11 de septiembre en Washington DC y Nueva York redefinieron los objetivos frente al tema de seguridad.

Esta nueva situación, coadyuvada con el término de las negociaciones de paz que el gobierno de Andrés Pastrana adelantaba con las FARC, el 20 de febrero del 2002, devino en un exacerbamiento de las acciones militares, de la violencia, y sobre todo, de la precesión sobre las zonas críticas, como en los departamentos del sur de Colombia: Nariño, Cauca, Caquetá y Putumayo, con efectos nocivos para el Ecuador en términos de ingreso de refugiados, violencia e inseguridad creciente en las poblaciones fronterizas ecuatorianas en las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos. A esto se suma, en buena medida, la poca eficacia de los programas y estrategias de índole social y de desarrollo alternativo que incluye el denominado Plan Colombia¹¹.

Como uno de los aspectos más visibles de la redefinición del escenario estratégico colombiano, la llegada de Álvaro Uribe (agosto del 2002

hasta la actualidad) a la presidencia ha dado un giro a la política de pacificación interna impulsada por los sucesivos gobiernos de Bogotá. La orientación de este cambio se puso de manifiesto durante la campaña electoral que condujo al poder al actual jefe del Estado. De hecho, el entonces candidato Uribe apostó por una política de seguridad que confiaba más en el reforzamiento militar¹² del Estado que en el diálogo con los grupos armados a la hora de restaurar el orden.

Este planteamiento suscitó un amplio apoyo en una opinión pública hastiada por el deterioro de la situación de seguridad y la incapacidad del presidente Andrés Pastrana para obtener avances tangibles en los procesos de paz abiertos con los principales grupos guerrilleros. Uribe logró una votación masiva que le permitió ganar la presidencia en los comicios del año anterior, sin necesidad de una segunda vuelta. El triunfo electoral marcó el ascenso de un jefe del Estado que rompe con la tradicional cultura política colombiana favorable a gestionar los problemas de seguridad interior a través del apaciguamiento de los grupos violentos y apuesta por un fortalecimiento de las instituciones estatales¹³ como vía para la pacificación de la república.

En el año 2003 se inaugura la Política de Defensa y Seguridad Democrática por parte del presidente Álvaro Uribe Vélez. Dicha política, cuyo objetivo es recuperar el orden y la seguridad como requisitos esenciales para la vigencia de las libertades y de los derechos humanos, incluye estrategias para hacer frente al secuestro, para desvincular a los jóvenes de las armas, para proteger la infraestructura de la nación, para eliminar el narcotráfico y para desmantelar las estructuras de las organizaciones terroristas.¹⁴

Mientras en agosto del 2002 el 15% de los municipios (168 en total) no tenía presencia física permanente de la fuerza pública, lo que los hacía

10 El total de la ayuda estadounidense incluye el préstamo a cero costos de mantenimiento y funcionamiento de casi 90 helicópteros Black Hawk (UH-60) y Huey (UH-1). Cada helicóptero vale aproximadamente quince millones de dólares, además de la ayuda para mantener 72 helicópteros del Ejército y 66 de la Policía. Equipos de fuerzas especiales estadounidenses del Comando Sur han capacitado a 30 mil soldados y policías en tareas de infantería ligera y en labores de inteligencia. Datos de la Policía Nacional colombiana, 16 de mayo del 2005. www.polnac.gov.co

11 Los proyectos sociales del Plan Colombia fracasaron en los departamentos del sur de Colombia debido a la alta rentabilidad que dan los negocios ilegales como es el caso del narcotráfico. (Espinosa, 2008)

12 “De los \$ 5 000 millones que Estados Unidos ha aportado al Plan Colombia, unos \$ 4 000 millones se han utilizado en el componente militar”. Diario El Tiempo, Balances del Plan Colombia, 8 de junio del 2006.

13 “De los cerca de 10 000 millones de dólares que se han invertido en esa estrategia, Estados Unidos han aportado unos 4 700 millones de dólares, a razón de aproximadamente 700 millones de dólares anuales. En el ‘componente militar’ del Plan Colombia se gastan \$ 580 millones al año”. Presidencia de la República de Colombia, Informe sobre lucha al narcotráfico, 10 de diciembre del 2006.

14 Presidencia de la República, 2003; *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, República de Colombia, pp. 24.

más vulnerables a los ataques de los grupos al margen de la ley (guerrilla y paramilitares), hasta agosto del 2006 el Ejército y la Policía hacían presencia en los 1 098 municipios¹⁵. Según la revista colombiana *Semana*¹⁶ “las cifras comprueban que se ha dado un giro radical en la manera como las Fuerzas Militares están enfrentando el conflicto armado; ahora están más a la ofensiva que en el pasado”¹⁷. Antes los grupos armados no daban tregua. Para el actual ministro de defensa colombiano, Juan Manuel Santos, en el 2002 el número de atentados terroristas llegó a 1 645, mientras que en el 2006 se redujeron a 646 (ataques a la población, a torres de energía, atentados contra oleoductos, entre otros)¹⁸.

Otra de la estrategia que forma parte de la política de seguridad democrática es el programa de desmovilización. El número de alzados en armas de las FARC, el ELN y otros grupos rebeldes que se han desmovilizado ascendió a 14 055 desde agosto del 2002 a octubre del 2006. Tan solo en el 2006 se desmovilizaron 2 791 subversivos¹⁹. A ello se suman los hombres vinculados con organizaciones paramilitares, que el gobierno estima en 30 000, una cifra que despierta controversias entre muchos analistas porque dicen que “no son todos los que están ni están todos los que son”²⁰.

Esta misma política ha desarrollado una serie de estrategias de control del poder a largo plazo²¹ conocidas como: Plan Colombia (2000), Plan Patriota (2004), Plan Victoria (2005), y el Plan Consolidación (2006)²².

15 Ver: Gasto en defensa y seguridad en Colombia. Ministerio de defensa de Colombia, agosto del 2007.

16 Ver: Revista *Semana* del 14 al 20 de enero del 2008. Especial Fuerzas Militares de Colombia.

17 *Ibíd.*

18 “Gerencia para la Guerra”, Revista *Poder*, 10 de noviembre de 2007, Bogotá, pp. 24.

19 Ver: Resultados de la Política de Seguridad Democrática y Defensa, octubre del 2007, Ministerio de Defensa colombiano

20 Comentario de Gustavo Duncan en el lanzamiento de su libro “Los señores de la guerra” en diciembre del 2006. Texto impreso.

21 Según las autoridades, “cada plan permitió decomisar 853 toneladas de cocaína evaluadas en más de \$ 20 000 millones y extraditar a Estados Unidos a más de medio millar de supuestos narcotraficantes para ser juzgados en ese país. Se dice que entre 1999 y 2006, y gracias al apoyo de Estados Unidos, se asperjaron 710 532 hectáreas y se erradicaron manualmente 93 000. Esas fumigaciones, que se hicieron con glifosato y con aviones y pilotos aportados o entrenados por Estados Unidos, generaron tensiones con países fronterizos, como Ecuador, que se quejan por los supuestos efectos nocivos del herbicida”. Ministerio de Defensa de Colombia, noviembre de 2006.

22 “El informe oficial conocido “Resultados del Plan Colombia” asegura que en los siete años del

Es necesario también recalcar “que el gobierno colombiano ha requerido que se declaren como terroristas a los grupos subversivos, así como que se coopere en los controles fronterizos para impedir la trascendencia del accionar de estos grupos”²³.

Frente al tema de los Derechos Humanos, varios movimientos han denunciado que al menos 13 634 personas murieron por “la violencia sociopolítica” en Colombia y subrayan particularmente la vigencia de los nexos “entre agentes estatales y los grupos paramilitares”. También “han aumentado dramáticamente los casos de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, torturas, detenciones arbitrarias y el desplazamiento” de campesinos, expresa el texto suscrito, entre otras, por la Alianza de Organizaciones Sociales, la Asamblea de la Sociedad Civil por la Paz y la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos.

La estrategia ecuatoriana

El gobierno del Ecuador, como estrategia de seguridad en la frontera con Colombia, identificó como una amenaza mayor a la débil presencia institucional del Estado. Más allá de la existencia de unidades militares y oficinas del gobierno central, se advirtió que la presencia del Estado como parte de la vida cotidiana de los habitantes de las provincias fronterizas es pobre, por lo que la política de seguridad propuso objetivos tales como fortalecer la presencia del Estado de Derecho, e impulsar la provisión estatal de bienes y servicios.

Por tal motivo el gobierno del doctor Gustavo Noboa Bejarano (2000-2003) creó una unidad administrativa, dependiente de la Presidencia de la República, encargada de planificar, coordinar y ejecutar el desarrollo de la frontera: la Unidad de Desarrollo del Norte (UDENOR).

Udenor fue una agencia gubernamental ubicada en Quito, con oficinas en Tulcán, Lago Agrio y Esmeraldas. Concentró sus esfuerzos en coordinar

Plan Colombia se destruyeron 8 900 laboratorios para la producción de alcaloides, se incautaron 77 aeronaves, 6 868 automotores y 1 192 embarcaciones”. Dato oficial del Ministerio de Defensa Colombiano, enero 2007.

23 Revista *Vistazo*, “El Yunque y el martillo”, entrevista al coronel Jorge Brito, 14 de mayo del 2004.

acciones con otras agencias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, y en buscar financiamiento interno e internacional (con mayor prioridad) para los proyectos de desarrollo en las provincias consideradas fronterizas: Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Orellana y Napo. Los proyectos de Udenor fueron parte de un programa denominado “Programa de Desarrollo Preventivo Alternativo de la Región Fronteriza del Norte”, cuyo objetivo primordial fue ofrecer alternativas económicas de empleo²⁴ para los habitantes de la frontera.

El proceso de toma de decisiones de la Udenor se realizaba en Quito de una manera centralizada, por medio de los comités de gestión que estaban constituidos por funcionarios de alto nivel y con capacidad de decisión, delegados por cada una de las partes: el donante, el ejecutor, Udenor, y los operadores técnicos. Lo que generó una lógica vertical al haber un alto mando que toma las decisiones y una minoría de las comunidades que podía opinar y votar, por lo tanto, no se la incluía a la población como participantes de los proyectos sino más bien como clientes.

Sus principales áreas de acción fueron: proyectos de infraestructura comunitaria y productiva, fortalecimiento de la sociedad civil y a gobiernos locales, así como asistencia a las comunidades receptoras, desplazados y refugiados, como consecuencia del conflicto colombiano. Entre las obras principales financiadas por la USAID y ejecutadas por la OIM están: sistemas de agua potable, saneamiento, mejoramiento de caminos, puentes colgantes, puentes vehiculares, canales de riego, y embalses.

En abril del 2007 el gobierno del presidente Rafael Correa lanza el Plan Ecuador que concibe a la seguridad humana como el resultado de la paz y el desarrollo, con tres ejes: 1) consolidar la seguridad, una cultura de paz centradas en el ser humano, la satisfacción de sus necesidades y la

24 En un informe del año 2002 se resalta que “a los múltiples problemas internos que el Gobierno Nacional ha debido enfrentar, se añadió otro de carácter exógeno, que amenaza la estabilidad política, económica y social del Ecuador y que tiene su origen en los complejos problemas internos de violencia que operan en la hermana República de Colombia, cuyo territorio fronterizo con el Ecuador es escenario de actividades de narcotraficantes y de grupos irregulares armados, los cuales comprometen gravemente el desarrollo y la seguridad de la zona, y muy particularmente afectan a las poblaciones más pobres y vulnerables de las provincias del norte ecuatoriano, zonas que además, son ecológica y económicamente muy sensibles”. Informe Primer Año de Gestión UDENOR marzo 2001-marzo 2002, pp.5.

potenciación de sus capacidades y libertades; 2) mantener una política de relaciones internacionales equitativa y solidaria; y, 3) afirmar una política de defensa basada en la protección de la población, de los recursos naturales, del patrimonio nacional y el control efectivo del territorio.

La idea del Plan Ecuador es que uno de los componentes de la inseguridad está dado por la débil articulación política del Estado con las instituciones. Según voceros del gobierno del presidente Rabel Correa, se ha invitado en los cantones a organizaciones sociales y locales para realizar sesiones de trabajo, para que ellos expresen cuáles son sus necesidades, sus problemas de seguridad y sus temores. La idea es recoger todas estas demandas y convertirlas en planes, proyectos y políticas.

Hasta ahora los principales efectos del conflicto interno que lleva Colombia son:

1. El incremento de número de refugiados en los últimos siete años.
2. Situación de inseguridad en la zona de frontera, por la violencia que genera el conflicto.
3. Diversas afecciones a la salud e impacto ambiental y económico de los pobladores de fronteras como consecuencia de las fumigaciones realizadas por el gobierno colombiano, con el herbicida glifosato con el fin de reducir los cultivos de hoja de coca en su territorio.²⁵

Para Ecuador, la presencia de subversivos en su tierra limítrofe –así como la conciencia de que ésta es utilizada como lugar de descanso, aprovisionamiento y recuperación de insurgentes heridos– y la voluntad de asepsia por parte del gobierno han hecho que desde 1999 se incremente la presencia de sus Fuerzas Armadas. Según lo expresado por el presidente Correa, existen actualmente en la zona 11 000 uniformados²⁶ organizados en 14 destacamentos militares. Se calcula que este resguardo territorial tiene un costo de \$ 100 millones de dólares anuales.

25 Comisión para el efecto del Glifosato en las poblaciones fronterizas. Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador

26 Repartidos de la siguiente manera: 8000 militares y 3000 policías del Ecuador.

Los ecuatorianos que habitan en la frontera con Colombia sufren una presión de la guerrilla, los grupos paramilitares y el ejército colombiano, que los fuerzan a hacerse cómplices de los grupos armados ilegales próximos a sus comunidades. A ello se suma la situación de la población que vive en la zona y es víctima de la presión tanto de las FARC, de las auto-defensas, y del ejército colombiano. En muchas ocasiones las comunidades fronterizas se vuelven cómplices de esas fuerzas y entonces es difícil para las Fuerzas Armadas del Ecuador llegar en el momento oportuno a un campamento para desmantelarlo.

Fuerzas Armadas de Ecuador	11 000
Fuerzas Militares de Colombia	8 000
FARC ²⁷	1 415
ELN	556
AUC (hoy en día Águilas Negras ²⁸)	1 000

Fuentes: Ministerios de defensa de Ecuador y Colombia, 2008 (Duncan, 2007: 36)

Las tropas ecuatorianas han destruido hasta septiembre del 2008, 120 bases de presuntos rebeldes, solo en Sucumbíos. También han detectado una cantidad mínima de plantaciones de coca, que no superan las cuatro hectáreas. El ejército reportó que hasta agosto se destruyeron 34 campamentos de las FARC y seis laboratorios de drogas, además, se decomisaron más de dos docenas de fusiles, 68 kilos de dinamita e incluso se encontró una fábrica de morteros.

27 Según un comunicado de prensa del Ministerio de Defensa de Colombia difundido el 7 de octubre del 2008, en la frontera colombo-ecuatoriana las FARC operan con narcotraficantes mexicanos para la exportación de cocaína a Norteamérica y Europa.

28 Su principal función es conseguir nuevas rutas en la frontera para enviar la droga a su destino final. Para expertos en el tema, las águilas negras trabajan para los "traquetos": su nombre suele darse, sobre todo, a los mandos medios o a quienes se destacan por la ostentación del dinero que trae el tráfico ilegal. Duncan, Gustavo, 2007; "Los señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia", Editorial Planeta, Fundación Seguridad y Democracia, Bogotá, pp. 36.

Los departamentos colombianos fronterizos con el Ecuador poseen grandes hectáreas con cultivos de hoja de coca, si bien es cierto ha habido una disminución desde el año 2001, se puede notar a la vez el efecto globo en los departamentos de Nariño y Putumayo una vez que el Plan Colombia se empieza a aplicar a inicios de la actual década. El siguiente cuadro lo demuestra:

Departamento	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nariño	7 494	15 131	17 628	14 154	13 875	15 606	20 259
Putumayo	47 120	13 725	7 559	4 386	8 963	12 254	14 813
Caquetá	14 516	8 412	7 230	6 500	4 988	4 967	6 318
Cauca	3 139	2 120	1 443	1 266	2 705	2 104	4 168
Total	73 954	40 003	36 887	28 442	31 496	35 209	45 558

Fuente: Censo de cultivos de coca 2008, UNODC

De igual manera, los municipios con mayores cultivos de coca en Colombia se encuentran a pocos kilómetros de la frontera colombo-ecuatoriana, lo que ha originado que en poblaciones ecuatorianas como Lago Agrio, Mataje, Campanita y San Lorenzo sean descubiertos –por parte de las Fuerzas Armadas del Ecuador– laboratorios para el procesamiento de pasta y base de cocaína.

Ciudad	Departamento	Área cultivada con coca (hectáreas)	% del área cultivada con coca en Colombia
Tumaco	Nariño	5 135	5,2%
Puerto Asís	Putumayo	4 386	4,4%
Olaya Herrera	Nariño	1 864	1,9%

Fuente: Censo de cultivos de coca 2008, UNODC

Hasta diciembre del 2006 en los departamentos colombianos de Nariño y Putumayo se han presentado el desplazamiento de más de 60 000 habitantes debido al conflicto con las guerrillas, paramilitares y fuerzas armadas, las fumigaciones antidrogas y las operaciones del narcotráfico en la zona, lo que ha provocado una grave crisis humanitaria. Se estima que hay unos 14 000 refugiados colombianos que viven de manera regular en Ecuador, cifra que es manejada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR–, para esta misma organización son 250 000 personas de su interés²⁹. Este efecto se agudiza por la falta de capacidad del Estado ecuatoriano en atender³⁰ a la gran cantidad de desplazados colombianos a poblaciones como San Lorenzo, Mataje, Tulcán, Tufiño, Ibarra y Lago Agrio.

Año	Solicitudes presentadas	Solicitudes aceptadas
2000	475	390
2001	3 017	1 406
2002	6 766	1 578
2003	11 463	3 270
2004	7 935	2 420
2005	7 091	2 435
2006	7 638	2 026
2007	846	775

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008

Ecuador y Colombia no tienen una política común de desarrollo binacional de sus fronteras. Mientras las fronteras sean vistas como sitios securitizados debido al narcotráfico y a la presencia de actores armados ilegales;

29 Oficina del ACNUR en el Ecuador. Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

30 “Los pueblos fronterizos no cuentan con una infraestructura en educación, salud y albergues adecuada para recibirlos”, entrevista a prefecto del Carchi, René Yandún, el 7 de enero de 2007 en radio Visión.

y mientras las relaciones diplomáticas entre Quito y Bogotá continúen rotas, esta política común difícilmente podrá ver la luz.

El desarrollo en la frontera aún no es visto como un eje estratégico en las fronteras para disuadir a las actividades ilícitas; más bien se han desarrollado proyectos de desarrollo cortoplacistas que no logran atravesar las fronteras para una verdadera integración regional. Lo que hace pensar que las fronteras todavía son vistas como una división de territorios y no como integración a nivel comercial, político, cultural y social.

Bibliografía

- Cancillería de Colombia
www.cancilleria.gov.co
- Cancillería del Ecuador
www.mmrree.gov.ec
- Comunidad Andina de Naciones
www.comunidadandina.org
- Diario El Comercio (2008). *La Diplomacia del micrófono exaspera la relación*. 6 de octubre. www.elcomercio.com
- Diario El Universo (2008). *Tensión diplomática*, 20 de marzo. www.eluniverso.com
- Diario La Hora (2008). *Sigue la desconfianza*, 6 de junio. www.lahora.com.ec
- Diario El Tiempo de Bogotá (2006). *Balances del Plan Colombia*, 8 de junio. www.eltiempo.com
- Duncan, Gustavo, (2007); *Los señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia y Editorial Planeta.
- International Crisis Group
www.icg.org
- Ministerio de Comercio Exterior de Colombia (2008). Informe mensual.
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia
www.mindefensa.gov.co

Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador

www.midena.gov.ec

Organización de Estados Americanos

www.oas.org

Policía Nacional de Colombia

www.polnac.gov.co

Presidencia de la República de Colombia

www.presidencia.gov.co

Presidencia de la República del Ecuador

www.presidencia.gov.ec

Revista Vistazo (2004). *El Yunque y el martillo*. Entrevista al coronel Jorge Brito, 14 de mayo.

Revista Poder (2007). *Gerencia para la Guerra*. 10 de noviembre, Bogotá.

UDENOR. Informes de la Unidad para el Desarrollo del Norte (2001), (2005). Quito: UDENOR

United Nations Office for Drugs and Crime

www.unodc.org

Washington Office for Latin America

www.wola.org