

Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia

Grace Jaramillo, compiladora

Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia



FLACSO
ECUADOR



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
<i>Socorro Ramírez</i>	
Petróleo, sustentabilidad y desarrollo en la Amazonía Norte del Ecuador: dilemas para una transición hacia una sociedad post-petrolera	145
<i>Carlos Larrea, Ana Isabel Larrea, Ana Lucía Bravo</i>	
Desarrollo binacional visto desde Nariño	175
<i>Antonio Navarro Wolff</i>	
La integración fronteriza desde lo local	181
<i>Pedro Velasco</i>	

3. SOCIEDAD Y CONFLICTO:
DILEMAS ACTUALES Y POSIBLES SALIDAS

Las Fuerzas Armadas colombianas frente a las tensiones fronterizas	197
<i>Alejo Vargas Velásquez</i>	
Necesidad de un diálogo hemisférico sobre seguridad regional a propósito de la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia	221
<i>César Montúfar</i>	
Ecuador y Colombia: integración fronteriza en el marco de una agenda de convergencia binacional	251
<i>Saúl Pineda Hoyos</i>	
Hacia una agenda pública para la frontera colombo-ecuatoriana	267
<i>Efrén Piña Rivera</i>	

4. POLÍTICAS GUBERNAMENTALES BINACIONALES

Plan Ecuador: fronteras de paz	287
<i>Juan Martínez</i>	
Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos	291
<i>Victoria Eugenia Restrepo Uribe</i>	
Propuestas para construir una política binacional fronteriza	299
<i>José Tates</i>	
Notas sobre los autores	303

**3. Sociedad y conflicto:
dilemas actuales y posibles salidas**

Las Fuerzas Armadas colombianas frente a las tensiones fronterizas

Alejo Vargas Velásquez¹

Profesor Titular de la Universidad Nacional de Colombia

Director del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa

Las transformaciones de las FF. AA. en los gobiernos de Pastrana y Uribe (Plan Colombia, Plan Patriota, Plan Consolidación)

La política de Seguridad Democrática del gobierno Uribe profundiza la tendencia de combinar la política antinarcóticos cimentada en la fumigación de cultivos, y la modernización y fortalecimiento de las fuerzas armadas colombianas con la cooperación y asesoría de Estados Unidos (Rojas, 2006: 23).

“La aplicación de la política de Estados Unidos ha sido dinámica y ha pasado por tres fases distintas:

La primera fase (1990-1998) se enfocó en la eliminación de los principales carteles colombianos de narcóticos, que tuvo un éxito relativo al descentralizar la industria ilícita con el derrumbe de los carteles. Siguió la fase del Plan Colombia (1998-2002) durante la cual el apoyo antinarcóticos de Estados Unidos alcanzó un punto máximo de reconocimiento a la ampliación del crecimiento de la producción de coca y de drogas ilícitas. En esta fase se dio inicio a las operaciones militares antinarcóticos y otras relacionadas, entre la cual sobresale la creación de una brigada antinarcóticos en el Ejército de Colombiano inicialmente asignada al departamento de Putumayo.

1 Este trabajo contó con la colaboración en la recolección de información –especialmente en el punto 3. del mismo– de la politóloga de la Universidad Nacional Leydy González, integrante del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa.

La tercer y actual fase sobrevino luego de los acontecimientos del 11 de septiembre y el fracaso de las conversaciones de paz con las FARC. Esta fase reconoce los vínculos de tipo logístico que hay en Colombia entre el tráfico de drogas y grupos guerrilleros y paramilitares, y los posibles lazos con organizaciones terroristas de otras partes. El presidente Bush solicitó y el Congreso de los Estados Unidos aprobó una extensión de unas facultades legales de renovación anual que permite atacar esta relación simbiótica. La decisión simplificó y racionalizó el apoyo de Washington a Bogotá, al alinear los puntos de vista de Estados Unidos y de Colombia respecto al carácter de la guerra. La decisión también sugiere que el apoyo del Congreso es ahora más bipartidario. Los resultados positivos obtenidos por Colombia demuestran que la política estadounidense está dando resultados” (Cope, 2005: 53).

La estrategia inicial de la seguridad democrática fue de contención-protección –dar seguridad al tránsito de vías principales con caravanas militares de escolta, protección de cabeceras municipales con mayor pie de fuerza y de infraestructura energética–, de tal manera que se produce un impacto importante en la opinión. Se desplegó un plan de “recuperación territorial” para ampliar la cobertura de la Fuerza Pública en las cabeceras municipales del país, cabe señalar que para 2002 los municipios que no contaban con la presencia de Fuerza Pública eran 168.

De la misma manera, se pusieron en marcha estrategias para aumentar la seguridad en las principales carreteras del país, mediante caravanas militares de escolta denominadas “Vive Colombia, viaja por ella” y planes como la operación “Meteoro” fue posible permitir el tránsito de los ciudadanos por los principales ejes viales del país, reduciendo las posibilidades de secuestro y piratería terrestre por parte de los grupos armados y de la delincuencia común.

Como medida clave para cumplir con los objetivos de la Política de Seguridad Democrática se dispuso el fortalecimiento de las Fuerza Pública, en especial de las Fuerzas Militares. Si bien, en el gobierno de Pastrana se dio inicio a un proceso de reforma de las Fuerzas Armadas, con miras a su modernización y profesionalización; los esfuerzos de la administración Uribe han ido en pos de aumentar su capacidad disuasiva y de confrontación de cara a los grupos armados ilegales. Así, a lo largo de

los últimos cuatro años han sido creados nuevas Brigadas Móviles, Batallones de Alta Montaña y Escuadrones Móviles de Carabineros de la Policía Nacional. Se ha aumentado de manera sensible el número de efectivos en las Fuerzas Armadas, mediante estrategias como el programa de soldados campesinos, denominado “soldados de mi pueblo”, el cual tiene como fin la protección de las cabeceras municipales de aquellos municipios que se encuentran áreas de mayor presencia de los grupos armados.

A partir del fortalecimiento de la fuerza pública y como despliegue de la ofensiva contrainsurgente, fue puesto en marcha el “Plan Patriota”. ¿Pero qué es el Plan Patriota? Para el General Carlos Alberto Ospina², ex comandante general de las Fuerzas Militares colombianas, “la política de seguridad democrática tuvo orientación más clara desde el punto de vista militar, porque el objetivo es recuperar la democracia; muy diferente del objetivo de obtener la paz. Desde el punto de vista militar al existir una estrategia nacional, existió una estrategia militar general que permitió el Plan Patriota. Quiero aclarar que el Plan Patriota no es una operación en el sur del país. Es una operación en el territorio Nacional...” (Ospina, 2005:40).

Por ello, para él el Plan Patriota es el Plan de Guerra –o la Estrategia Militar General– de la Política de Seguridad Democrática, que tiene, en su criterio, como Estrategia Nacional recuperar la democracia y que cuenta con dos líneas de acción estratégicas: 1) el “control de área” –a través de programas estratégicos como los batallones de alta montaña, el programa de soldados campesinos, el Plan Meteoro para el control de carreteras, proteger la estructura energética y vial y prolongar el período del servicio militar obligatorio–; 2) las “operaciones ofensivas” –mediante las 12 Brigadas Móviles y las Fuerzas Especiales (FUDRA) –. Los militares consideran que “esta es la campaña militar, más grande que se ha hecho en Colombia, desde la campaña libertadora”.³

La primera fase del Plan comenzó en junio de 2003 en Cundinamarca y se llamó “Libertad 1”. Esta operación constituye la más exitosa operación

2 Versión libre del autor de la exposición hecha por el General Carlos Alberto Ospina en el Seminario Serie Houston “Sostenibilidad de la Política de Seguridad Democrática”, Cartagena, Septiembre 17-19 del 2004.

3 Nota de prensa: “Análisis noticioso: El Plan Patriota es la apuesta por ganar la guerra”. El Tiempo. Acciones Armadas. 4 de mayo de 2005.

que se recuerde. Algunos especialistas atribuyen el éxito de esta operación a la utilización de grupos pequeños y la capacidad por parte de la Fuerza de Despliegue Rápido de sostener una operación militar de gran envergadura por más de un semestre. Además, el papel jugado por la gente en el tema de inteligencia, el asfixiamiento de los contactos de los guerrilleros con la población, el corte de suministros de alimentos y de munición, así como los incentivos a la desertión y la captura o abatimiento de los jefes de cada frente, ayudaron al éxito de esta operación. De esta manera, el Ejército logró desarticular los frentes 22 y 42 de las FARC en Cundinamarca y desbaratar un trabajo de más de una década para cercar a Bogotá (León, 2003: 53). Pero obviamente un factor que incide en el éxito de esta operación es que se trata de una zona sin presencia de áreas boscosas, habitada e interconectada por una de las mejores redes viales del país.

La segunda etapa consistió en el desarrollo de operaciones en el sur del país, área selvática y de mayor presencia e influencia históricas de las FARC; comenzó con la organización del equipo de trabajo de la Fuerza de Tarea “Omega”, entre Noviembre de 2003 y Enero de 2004. En la Fuerza de Tarea “Omega”, se puso en práctica el nuevo modelo de operación de las Fuerzas Armadas colombianas en la lucha contrainsurgente: los comandos de operación conjuntos⁴, cuyo principal objetivo es el desarrollo de una estrategia militar ofensiva de gran movilidad. Estos comandos conjuntos consisten en que los hombres y recursos del Ejército, la Fuerza Aérea y Armada están bajo el mando de un solo oficial en una determinada zona. Este comandante puede ser de cualquiera de las tres fuerzas. Esta propuesta rompe una tradición de varias décadas en las cuales cada una de las Fuerzas Militares hacia sus propias operaciones, manejaba su propia inteligencia y formas de acción, el resultado de esta división operacional en las fuerzas militares ha sido la descoordinación para el combate.

Mediante la acción combinada del Ejército, la Fuerza Aérea, la Armada Nacional, la Policía y el Departamento Administrativo de Se-guri-

4 En las operaciones desarrolladas por el Plan Patriota en el sur del país, ha sido crucial la utilización de esta estrategia uniéndose la Armada en el control de los ríos (como el Caguán), la Fuerza Aérea en la ventaja táctica que representa sobre la guerrilla en el control aéreo, la inteligencia, el combate y la logística y, por supuesto, el Ejército.

dad, con el respaldo de la Fiscalía General de la Nación y con importante apoyo, asesoría y monitoreo del gobierno de Estados Unidos, en la operación del sur del país fueron involucrados más de 14 mil tropas oficiales que actúan en un área geográfica de 241 812 kilómetros cuadrados y frente a una población estimada de 1 709 976 habitantes.

Con el inicio del segundo Gobierno de Álvaro Uribe en 2006, se planteó por parte del Ministerio de Defensa que “después de cuatro años, la Política de Defensa y Seguridad Democrática requería un ajuste para adaptarse al nuevo escenario estratégico y para pasar, además, del objetivo inicial del control territorial por la Fuerza Pública al de la recuperación social del territorio mediante la acción integral del Estado.

El resultado de este ajuste, después de un riguroso proceso de análisis en el Ministerio de Defensa Nacional... es la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD), la cual hemos ido implementando desde el comienzo del segundo periodo del presidente Uribe y hoy plasmamos en el presente documento.

Ya hemos alcanzado el control de la inmensa mayoría del territorio nacional. Ahora nos corresponde consolidar dicho control, lo que exige, además de la presencia de la Fuerza Pública, la llegada del Estado en todas sus expresiones, a través de sus diversas entidades y agencias. Se trata de garantizar el retorno de la institucionalidad que termine definitivamente con el aislamiento al que la violencia había condenado a muchas zonas del país.”⁵

En los documentos oficiales se le asignan los siguientes “objetivos a la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática –PCSD–:”⁶

1. Consolidar el control territorial y restablecer la autoridad del Estado en todo el territorio nacional.

5 Para mayor información recurrir al Ministerio de Defensa Nacional, “Presentación del Documento Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD)”, Imprenta Nacional, Bogotá, 2007.

6 Para más detalles de este documento recurrir a Ministerio de Defensa Nacional, “Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática –PCSD–”, Septiembre 2007

2. Generar a través del uso legítimo de la fuerza y la política social, las condiciones de seguridad y bienestar social que presionen a grupos armados ilegales a entrar a una verdadera negociación política o a desmantelarse.
3. Romper en todos los eslabones de la cadena, la libertad y habilidad de los narcotraficantes para desarrollar su negocio y con ello avanzar hacia la eliminación del narcotráfico en Colombia.
4. Formar un Fuerza Pública moderna, con los más altos estándares éticos y morales, que cuente con la confianza y el apoyo de la población.
5. Desarrollar la Doctrina de Acción Integral, a través del esfuerzo combinado de la fuerza legítima, la política social y las acciones de las demás instituciones del Estado y la sociedad civil.
6. Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.”

Para una valoración adecuada de los resultados de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática todavía es temprano y habrá que esperar el desarrollo de los programas e instrumentos previstos, que en principio generan algunos interrogantes, pero que puede ser apresurado, por ahora, formular juicios acerca de su eficacia.

Perspectivas del Conflicto Interno Armado colombiano

No hay duda que la estrategia comenzada a desarrollar por el Estado colombiano desde 1998 ha venido modificando sustancialmente la dinámica del conflicto interno armado.

El gobierno de Álvaro Uribe ha tratado de situar el conflicto interno armado colombiano dentro del discurso de la “guerra contra el terrorismo” de los Estados Unidos y ha planteado una política internacional de alineamiento incondicional con Estados Unidos, todo esto para tratar de mantener la posición privilegiada para Colombia en cuanto a la ayuda militar norteamericana –hasta hace poco tercer receptor mundial de ayu-

da militar, después de Israel y Egipto—. Pero ha sido persistente en proponerle diversos actores –internacionales y nacionales– un papel de facilitación, que a través de sus buenos oficios, ayude a diseñar las bases de un nuevo y creíble proceso de negociación. El Presidente Álvaro Uribe afirmó en Costa Rica ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “Yo he dicho que no reconozco a los grupos violentos de Colombia la condición de combatientes, mi gobierno los señala como terroristas. ¿Por qué lo he dicho? Lo he dicho por las condiciones propias de la democracia colombiana. Lo he dicho por los métodos de estos grupos. Lo he dicho por sus resultados. Y lo he dicho por sus recursos” (Uribe, 2005: 174).

Ahora bien, esto por supuesto tiene costos políticos, sociales y de tipo internacional para Colombia y las posibilidades de superación negociada del conflicto interno armado, pero evidentemente, el gobierno Uribe considera que la prioridad es el debilitamiento militar de las guerrillas y la solución negociada la concibe dentro de la perspectiva de negociar una “agenda mínima” –sólo las condiciones para la desmovilización y inserción de los grupos alzados en armas–, por lo cual su viabilidad no es una realidad del momento.

La dinámica del conflicto armado ha cambiado sustancialmente a favor del Estado y sus Fuerzas Armadas, que han mostrado mayor eficacia en golpear a las organizaciones armadas ilegales. No hay duda que la reforma militar de los gobiernos Pastrana-Uribe han potenciado a las Fuerzas Armadas y de Policía que conllevó la utilización cada vez mayor y mejor de elementos de inteligencia –técnica y humana–, movilidad y capacidad de combate de las tropas, el uso cada vez más eficaz de la aviación y un apoyo de la sociedad en aumento y esto evidentemente ha cambiado la dinámica de la confrontación armada a tal punto que hoy es impensable una hipótesis de triunfo de las fuerzas alzadas en armas contra el Estado. Los golpes recibidos por los grupos guerrilleros –especialmente las FARC– en los últimos tiempos lo evidencian.

En el caso de las FARC, además de lo mencionado a propósito de las acciones de la Fuerza Pública en el Departamento de Cundinamarca, en los últimos años han sido dados de baja varios mandos medios de importancia como los casos del “Negro Acacio”, “Martín Caballero” y “J. J.” y no hay duda que ha sido forzada a replegarse hacia sus retaguardias histó-

ricas y definitivamente no pudieron volver a operar con la modalidad de concentración de fuerzas del pasado. El Ministro de Defensa señala al respecto: “Las FARC, por su parte, se rindieron a la evidencia de que no podían desarrollar una guerra de movimientos y fueron forzadas a retroceder a la fase de la guerra de guerrillas, con emboscadas esporádicas, rápidas huidas y acciones terroristas.”⁷ Adicionalmente la muerte de dos miembros del secretariado –uno asesinado junto con su compañera por su escolta para cobrar la recompensa ofrecida por el gobierno–, y capturas importantes como la de Martín Sombra y la desertión de Karina, que sin duda plantea serios interrogantes acerca de la consistencia anímica y la moral de combate de guerrilleros con una larga trayectoria al interior de las FARC.

Adicionalmente se puede decir que la muerte de Manuel Marulanda, el líder histórico de las FARC y su reemplazo por Alfonso Cano como primer comandante de esta guerrilla, puede tener efectos importantes al interior de la misma. A pesar de ser una muerte resultado de las condiciones propias del ciclo natural de los seres humanos –Marulanda estaba a punto de cumplir los ochenta años–, golpea simbólicamente a las FARC, por cuanto se trata del mito-fundacional de esta guerrilla, el hombre que la fundó y fue su líder hasta su muerte. Por supuesto no será sencillo el reemplazo de Marulanda como elemento cohesionador de las FARC, por todo lo que significaba al interior de la misma.

Las guerrillas han tratado de acomodarse a la actual dinámica del conflicto con nuevas formas de operación militar –eludir el combate, actuar en pequeños grupos, acudir a los francotiradores para producir bajas, igualmente al sabotaje y de manera creciente a los campos minados, lo cual igualmente plantea la necesidad de revisar los indicadores de la intensidad del conflicto–, pero que en todo caso lo único que garantizan es una estrategia de resistencia, pero ninguna posibilidad de triunfo militar, ni en el corto ni en el mediano plazo. Es claro que hoy día no es fácil para ellos hacer operaciones militares de gran envergadura, en la medida en que la nueva estrategia de las Fuerzas Armadas ha mostrado ser eficaz para responder a estos intentos. Esto no significa que las fuerzas guerrilleras estén cerca de su

7 Frase tomada del documento del Ministerio de Defensa Nacional, “Presentación del Documento Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD)”, Imprenta Nacional, Bogotá, 2007.

derrota estratégica, parecen mantener un cierto nivel de operatividad, acusando por supuesto, los golpes que ha venido dándole el Estado.

Sin embargo, tanto las FARC como el ELN han recibido golpes militares fundamentales. El ELN, por su parte, ha disminuido sustancialmente su presencia militar y en los casos en que han sido reseñados hechos de violencia, han estado asociados más a los enfrentamientos con las FARC –especialmente en los Departamentos de Arauca, Cauca y Nariño–. Su presencia política más importante en los últimos años ha esta asociada a las conversaciones de paz que ha venido adelantando con el gobierno Uribe.⁸ Igualmente mandos medios importantes han sido capturados por las autoridades en diferentes regiones del país.

El gobierno Uribe, dentro de la lógica de negar la existencia en Colombia de un conflicto armado interno, ha formulado un planteamiento controversial y por el contrario plantear que se trata de una amenaza terrorista, “Caer en el juego de decir que existe en Colombia un “conflicto social y armado”, es nada más ni nada menos que aceptar que la guerrilla está en armas porque existen conflictos sociales, o que los conflictos sociales en Colombia no tienen cauces democráticos para dirimirse, por lo que sólo encuentran la vía de las armas para expresarse. Reconocemos que en Colombia hay conflictos sociales serios, pero estos conflictos pueden dirimirse a través de los mecanismos democráticos. Los grupos violentos en vez de ayudar a dirimir estos conflictos, los polarizan y radicalizan para afianzar su estrategia de poder. Los violentos apabullan los conflictos para sembrar el unanimismo nacido del terror” (Restrepo, 2005: 27).

Lo anterior ha generado una polémica nacional y por supuesto su tesis es controvertida por académicos, expresidentes y ONGs⁹ y también por la Iglesia Católica, que a través de su anterior Presidente de la Conferencia

8 Al respecto recomendamos ver nuestro libro: Vargas, Alejo, “Guerra o Solución Negociada. ELN: origen, evolución y procesos de paz”, Intermedio editores, Bogotá, 2006.

9 Un buen ejemplo de esto es lo dicho por el actual Director de la Fundación Friedrich Ebert de Colombia: “No comparto la idea del Gobierno. Ha cometido un error porque sin duda hay un conflicto interno, todavía con rasgos políticos y sociales. Existen actores que utilizan el terrorismo, pero eso no quiere decir que sean sólo terroristas. Describirlos solamente con el término no ayuda al diagnóstico correcto ni a la búsqueda de una solución y menos de apoyo en Europa. A través de regulamientos lingüísticos no se puede forzar una actitud políticamente correcta.” (Entrevista con Hans Blumenthal Director de FESCOL, Agosto 18 del 2005, El Tiempo)

Episcopal ha dicho, al respecto: “Yo no tendría nada que decir. Sen-cillamente hay un conflicto armado, eso es obvio. Si no hubiese un conflicto armado no habría razón de que hubiese un comisionado para la Paz. Si no hubiese un conflicto armado, no estaríamos tratando de pacificar las cosas, porque se trataría entonces de un asunto de delincuencia común. Si no hubiese un conflicto armado, no habría los intentos de tantos organismos del mundo por ayudar a Colombia. Ahora si el nombre no gusta, habrá que buscarle otro, pero que refleje la realidad de este país. De todas maneras con un nombre o con otro, lo importante es que logremos superar este conflicto armado y que lo logremos, no por los caminos que se ve que van siendo poco efectivos como son los caminos de la guerra, sino por los caminos de la negociación política, por los caminos del diálogo”.¹⁰

El argumento planteado por sus asesores inmediatos¹¹ es que se trata de no reconocerle a las fuerzas guerrilleras ninguna legitimidad, a pesar de que se está dispuesto a un proceso de negociación con ellas si aceptan hacerlo en las condiciones planteadas por el gobierno, es decir, a partir de un cese de hostilidades inicial que sería seguido de un cese de operaciones por parte de la Fuerza Pública. Porque como lo ha reiterado el Comandante de las Fuerzas Militares, hablando del componente militar de la política de Seguridad democrática, el Plan Patriota, “tiene su centro de gravedad en el más alto de los niveles, es decir, en la legitimidad que ha obtenido el gobierno. Nosotros pensamos que la legitimidad la ha adquirido a través de la movilización de la población civil, de la consolidación de la seguridad, por eso es el centro de gravedad en la doctrina militar” (Ospina b, 2005: 3).

Pero esta tesis es controvertida desde el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) hasta múltiples análisis académicos y de formadores de opinión que consideran que es un hecho objetivo que se enmarca en las condiciones establecidas por el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y que ello no implica ningún tipo de calificación adicional.

10 Entrevista con Monseñor Luís Augusto Castro, Presidente de la Conferencia Episcopal Colombiana, realizada por el periodista Enrique Rivas G., publicada en *El Espectador*, domingo 14 de agosto del 2005, página 2ª.

11 Ver en especial el libro: Gaviria Vélez, José Obdulio, “Sofismas del Terrorismo en Colombia”, Editorial Planeta, Bogotá, 2005.

Sin embargo, es evidente que los objetivos de la Política de Seguridad Democrática en lo relacionado con mantener la presión militar sobre las guerrillas –especialmente las FARC– y al mismo tiempo estimular el aislamiento político de las mismas, ha venido teniendo resultados positivos para el Estado, sin que ello signifique que estemos *ad portas* de una solución militar del mismo.

Colombia se debate actualmente entre el intento de forzar una solución política a la confrontación interna exclusivamente en los términos del Estado a través del uso de la capacidad militar del Estado, o la búsqueda desde un Estado militar y políticamente fortalecido de una solución política negociada que tenga viabilidad para todos los colombianos. Este es el dilema político-militar que enfrentan la sociedad y el Estado colombiano actuales.

La regionalización del conflicto interno armado

La creciente regionalización del conflicto interno armado colombiano lleva a que éste se haya transformado en el principal factor de inestabilidad en la región andina. Las últimas crisis andinas están asociadas con éste: con Venezuela, por la “captura irregular” del miembro de las FARC Rodrigo Granda, primero, y luego por la vinculación del Presidente Chávez como facilitador-mediador para la búsqueda del acuerdo humanitario con las FARC y su posterior retiro poco diplomático, por decir lo menos; con Ecuador, por el tema de las fumigaciones colombianas a los cultivos de uso ilícito en las áreas fronterizas (que fueron rechazadas por Ecuador por los daños ambientales y a los seres vivos que, según su opinión, producían), el ataque a la base militar de Teteyé por grupos de las FARC que según el gobierno colombiano vinieron de territorio ecuatoriano y el último caso, hasta el momento, el ataque de la Fuerza Pública colombiana a un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano donde fue dado de baja Raúl Reyes.

En La región andina –especialmente en Colombia, Ecuador y Venezuela–, se sitúan los factores de riesgo o amenaza de mayor relevancia para la seguridad en Sudamérica, exceptuando la llamada “triple frontera” y la amazonía: a) se produce el mayor porcentaje de la cocaína y creciente-

mente de heroína que llega al mercado norteamericano; b) el conflicto armado colombiano cada vez más regionalizado; c) hay países ricos en recursos energéticos –petróleo y gas–, con gobiernos considerados por Washington como expresivos del llamado “populismo antimerca” y, en esa medida, poco confiables.

El conflicto armado colombiano es percibido como una “amenaza” no en los términos clásicos de enfrentamientos entre Estados, sino de los efectos que la acción de actores irregulares pueda tener sobre los países colindantes. Esto se complejiza por el carácter igualmente transnacional del narcotráfico y su creciente incidencia en el conjunto de la región.

Ahora bien, las fricciones de Colombia con sus dos vecinos son expresión igualmente de otros factores. Colombia históricamente ha sido un aliado incondicional de Washington –fue el único país latinoamericano que participó en los años 50 en la guerra de Corea, fue el único país de Suramérica que apoyó la invasión unilateral del gobierno Bush en Iraq– y en el actual gobierno ha habido una concentración de la política exterior en Estados Unidos y en esa medida una especie de bilateralización –se alineó incondicionalmente con el hegemon dominante–, y la centró en la lucha contra el terrorismo, ideologizándola –especialmente en la relación con Venezuela– y compartiendo la tesis de debilitamiento de la soberanía –incluso invitando a la intervención extranjera para resolver el conflicto armado colombiano– y minimizando las relaciones con los países de la región. Venezuela por el contrario, ha tenido una relación de tensión con Estado Unidos, plantea la defensa de la soberanía nacional como central y no involucrarse en el conflicto armado colombiano ni en el Plan Colombia o la Iniciativa Regional Andina; ha promovido el multilateralismo en sus relaciones internacionales y da prioridad a los procesos de integración regional alrededor del MERCOSUR y a las relaciones Sur-Sur –en esto desempeña un papel estratégico su petróleo–. Los dos últimos gobiernos de Ecuador han tenido como ejes fundamentales en su política exterior –que responden a demandas internas de actores políticos y sociales–: respeto al principio de autodeterminación, no intervención en el conflicto colombiano, rechazo a las fumigaciones en áreas fronterizas. Además, el gobierno ecuatoriano se negó a firmar el Convenio que da protección a los militares norteamericanos ante la Corte Penal Internacional.

Por lo anterior la política del actual gobierno colombiano es percibida por los países vecinos como la prolongación en la región de la política norteamericana de la llamada “guerra preventiva” con la justificación de la guerra contra el terrorismo –pero los países latinoamericanos no han aceptado darle ese calificativo a los grupos guerrilleros colombianos, aunque sí los consideran grupos ilegales armados relacionados con el narcotráfico–. El gobierno colombiano, por su parte, habla de tolerancia de los países de la región con los grupos guerrilleros (terroristas en su discurso) y ha acusado al gobierno venezolano de promover una política expansionista en la región.

La confrontación armada colombiana ha venido afectando a los países limítrofes, deteriorando las relaciones con los vecinos y con el riesgo de incidir en el viejo conflicto no resuelto de límites entre Colombia y Venezuela, en parte por incidencia de USA, que considera al gobierno del Presidente Chávez como una amenaza a la seguridad regional –apreciación compartida por sectores de las elites tradicionales regionales–; los amplios recursos petroleros venezolanos son considerados la “petrochequera” con la cual éste gana influencia regional.

Los principales impactos en los países limítrofes son:

- a) Efectos militares de la confrontación, que se remontan, por lo menos a los años 70s –ataques a sus fuerzas militares, secuestros, utilización de su territorio como retaguardia–.
- b) El desplazamiento poblacional que cada vez es más preocupante –refugio internacional es la expresión de la ONU–.
- c) La militarización de las fronteras –fuertes dispositivos militares para contener la expansión del conflicto armado colombiano, sin aceptar estrategias para involucrarse en el mismo–.
- d) La carrera armamentista regional, a decir verdad estimulada por el Plan Colombia y la IRA. Más allá de que Colombia tenga como justificación para su gasto militar la confrontación interna, las Fuerzas Armadas de los países vecinos consideran que se ha producido un desbalance militar regional –Colombia supera a sus vecinos en presupuesto militar, en número de efectivos de sus tropas y en el campo de la

- aviación militar, pero tiene claras desventajas en lo relativo a tanques y a aviación estratégica—.
- e) Pérdida de confianza y por lo menos disminución de cooperación entre los ejércitos y policías de los países andinos mencionados
 - f) Obstáculos a los necesarios procesos de integración económica regional.
 - g) Contribuye a la inestabilidad política regional

Esto explica, en buena medida, las tendencias armamentistas regionales, y en el caso venezolano la percepción de una eventual intervención norteamericana como amenaza prioritaria, lo cual los ha llevado a elaborar una doctrina propia de defensa nacional.

En el caso colombiano ha implicado incrementos sostenidos en el presupuesto para seguridad y defensa; según cifras de la Contraloría General de la República:

... Se evidencia que, como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), el gasto militar del país entre el 2001 y el 2007 ha representado en promedio 4,7 por ciento. Esta cifra se encuentra muy por encima del promedio del continente americano que se ubicaba en 1,6 por ciento del PIB, según datos citados por el consultor Luís Jorge Garay y tomadas de Sipri. (El Tiempo, 2008)

En el caso ecuatoriano es previsible un incremento del gasto militar y una posición cada vez más prevenida de las Fuerzas Armadas ecuatorianas frente a las colombianas.

Recordemos que la reunión del Grupo de Río —espacio de encuentro de países latinoamericanos y cuyos orígenes se ligan al Grupo Contadora creado para ayudar a la paz en Centroamérica y el Grupo de Apoyo del mismo— contribuyó a distensionar la situación que se generó por la operación militar colombiana que dio de baja a “Raúl Reyes” de las FARC en territorio ecuatoriano y las reacciones subsiguientes del gobierno de dicho país y del venezolano y nicaragüense en solidaridad con el primero.

El balance de los hechos, en que se produjeron múltiples situaciones controversiales, se puede resumir así: hubo una situación objetiva que fue la violación del territorio ecuatoriano por el gobierno colombiano —que

ha sido aceptada por este último—; pero la controversia se origina en la justificación o causa de lo anterior: para el gobierno colombiano es el principio de la legítima defensa preventiva, garantizar la seguridad de sus habitantes puesta en riesgo por este grupo de guerrilleros que estaban situados en territorio ecuatoriano, para el gobierno ecuatoriano el problema central es la violación de su territorio por miembros de la Fuerza Pública colombiana.

Además existe una diferencia grande en cuanto a la concepción de estrategias militares: para el gobierno ecuatoriano el deber del gobierno colombiano es colocar puestos militares y policiales para controlar el paso de grupos irregulares a su territorio; el gobierno colombiano considera que su estrategia es móvil y que debe priorizar fuerzas con capacidad de golpear y no convertirse en objetivos de ataques por parte de las guerrillas colombianas. No hay duda que este debate tiene muchas aristas.

Sin embargo, lo anterior es solamente la consecuencia de los problemas que subyacen y que tienen que ver con el conflicto interno armado colombiano, sobre el cual no existe un diagnóstico común entre los países andinos; el gobierno colombiano parte del supuesto que los demás países de la región deben compartir la lectura que él hace del mismo, considerándolo como una amenaza terrorista, pero los demás países del área consideran que se trata más bien de un conflicto interno armado de naturaleza política y por supuesto ahí existe un gran campo de divergencias. Adicionalmente se encuentra el fenómeno del narcotráfico con su carácter transnacional y que termina siendo igualmente un campo de fricciones entre los gobiernos ante la ausencia de una estrategia común para enfrentarlo y en menor medida existen otras amenazas transnacionales como el tráfico de armas y explosivos y de personas que contribuyen a complejizar la situación.

Por ello es razonable pensar que por ahora lo que existe es una situación de cierta “calma chicha”, ya que no se han abordado los problemas de fondo —los generadores de la crisis—. Lo deseable sería que con el apoyo de la OEA o del propio Grupo de Río se acordara un mecanismo de trabajo entre los gobiernos andinos para tratar de avanzar en diagnósticos más compartidos —no necesariamente comunes en todos sus aspectos— y en el diseño de estrategias y mecanismos de diverso tipo. Es en este senti-

do que tiene validez la propuesta de un grupo de países amigos plural que se convierta en un apoyo para la búsqueda de caminos para abordar tanto el tema del conflicto interno armado colombiano, como el narcotráfico y demás amenazas y riesgos y acompañe en la búsqueda de salidas.

Siendo realistas los incidentes fronterizos con seguridad van a seguirse presentando, porque la experiencia internacional enseña que cuando existen confrontaciones internas armadas, la tendencia normal de los actores armados no estatales a tomar las fronteras como áreas estratégicas de retaguardia –sitios de descanso y/o de abastecimiento–, así fue en el sudeste asiático, en las guerras centroamericanas y africanas. Y esto en buena medida está al margen de la voluntad de los diversos gobiernos. Esto se adiciona con el carácter igualmente transnacional del narcotráfico y su incidencia en la región.

La posibilidad de una acción compartida sobre los riesgos o amenazas regionales no está en el orden del día; eso supondría una definición conjunta de qué se consideran amenazas fundamentales y cuál el tipo de respuesta a las mismas y por el momento no hay una caracterización compartida del conflicto interno armado colombiano, ni de las respuestas –políticas y/o militares al mismo– por lo menos con los actuales gobiernos. Por ello no es previsible una acción de tipo multilateral y seguirá predominando una mirada unilateral y un enfoque de políticas en ocasiones contrapuestas, con los inevitables incidentes bilaterales, que ojalá sean manejados por los especialistas de la diplomacia.

Políticas fronterizas

(respecto a seguridad, plan de desarrollo, plan de fronteras)

La zona de frontera colombo-ecuatoriana cuenta con una extensión de 586 kilómetros, en los que presenta un complejo panorama que identifica la presencia de grupos colombianos al margen de la Ley principalmente las FARC; el tráfico ilícito de armas; los efectos del Plan Colombia y el Plan Patriota; los cultivos ilícitos y fumigaciones; y el desplazamiento forzado y refugiados colombianos (Fundación Seguridad y Democracia, 2008).

El ex ministro de Defensa colombiano Rafael Pardo anota: “Ecuador y Venezuela tienen fronteras terrestres muy extensas y muy pobladas. Esta existencia de poblaciones en las zonas limítrofes hace que los grupos armados que buscan escapar a la persecución de la fuerza pública colombiana tengan la posibilidad de encontrar espacios en los cuales pueden establecerse por lo menos temporalmente para escapar a esta persecución.” (Pardo, 2008:13).

Esta situación evidencia que la respuesta por parte de las Fuerzas Armadas Colombianas es deficiente y obliga a pensar en otros mecanismos que la complementen o dispositivos que le permita evitar que la frontera sea utilizada por las guerrillas para tráfico de armas y planeación de acciones ofensivas en territorio colombiano, y adicionalmente mantener la lucha frontal contra el narcotráfico, según la Fundación Seguridad y Democracia “tendría que empezar por un aumento considerable del pie de fuerza, acompañado de una mejor dotación de equipos de movilidad aérea (helicópteros de transporte) y fluvial (pirañas, patrulleras fluviales), de apoyo de fuego aéreo cercano (helicópteros artillados, aviones de combate, avión fantasma) y de equipos de vigilancia y comunicaciones que hagan más eficientes las labores de control” (Fundación Seguridad y Democracia, 2008)

Actualmente Colombia cuenta con unos 4.000 efectivos de su Fuerza Pública (Ejército, la Armada y la Policía Nacional) a lo largo de la línea fronteriza, de la que básicamente hacen parte dos departamentos Putumayo y Nariño.

En el primero se ubica la XXVII Brigada del Ejército Nacional, que cuenta con seis unidades tácticas, incluidos dos Batallones del Plan Especial Energético y Vial cuyo fin es proteger la infraestructura petrolera del departamento. Además de las estaciones de la Policía Nacional en las cabeceras municipales, se encuentra una unidad de la Policía Antinarcóticos en el municipio de San Mateo.

En el segundo hace presencia la XXIX Brigada del Ejército Nacional que tiene jurisdicción en frontera hasta el Litoral Pacífico nariñense. En el área centro y occidental opera el Grupo Mecanizado Cabal con sede en la ciudad fronteriza de Ipiales. En el área oriental está desplegado el Batallón de Contraguerrilla No. 57 “Mártires de Puerres”.

La zona de frontera comprendida entre la llanura pacífica nariñense y la línea costera, es atendida por el Batallón Fluvial de Infantería de Marina No. 70, con sede en el puerto de Tumaco. En esta área también opera ocasionalmente la Brigada contra el Narcotráfico¹² del Ejército Nacional que presta seguridad al dispositivo de erradicación de cultivos ilícitos. Con respecto a la Policía Nacional, en la zona de frontera se ubican 7 estaciones de Policía pertenecientes a tres distritos de Policía adscritos al departamento de Policía Nariño y unidades de la Policía Antinarcóticos.

Sin embargo, la presencia de autoridades militares y policiales de los dos países en la extensa frontera es bastante deficiente. Es de destacar una de las conclusiones de la comisión nombrada por la OEA para verificar lo sucedido en el área fronteriza de Ecuador y Colombia el primero de Marzo de 2008 y revisar sus implicaciones: “La situación en el área fronteriza entre Ecuador y Colombia es compleja y difícil en relación con aspectos geográficos, de control de territorio, comunicaciones, situación económica y social, entre otros” (OEA, 2008).

Políticas Fronterizas

La profunda centralización de Políticas y escasa presencia Institucional ha causado que el desarrollo de las fronteras colombianas haya sido visiblemente desigual al del centro del país.

Solo hasta el año 2002 una serie de leyes y decretos referentes a las Fronteras (Ley 10 de 1983¹³, Decreto 3448 de 1983¹⁴, Constitución Política de 1991 –artículos 289, 310 y 337¹⁵–, Ley 191 de 1995¹⁶), pero

12 La Brigada contra el Narcotráfico del Ejército Nacional, es el cambio Institucional de las Fuerzas Armadas más importante causado por el Plan Colombia, tiene sede en Lrandia, fue creada en diciembre de 2000 mediante la Resolución Ministerial 005 de 2000 como una “Unidad Especial” y cuenta con tres batallones antinarcóticos que en 2004 sumaban 2300 efectivos –sin contar el personal estadounidense– y un batallón de servicios que coordina y administra las actividades logísticas de la Base. En su inicio, los batallones fueron asignados a la Fuerza de Tarea Conjunta del Sur (FTCS), cuyo centro de operaciones se ubicaba en Tres Esquinas (Caquetá), y en diciembre de 2002 es reemplazada por la VI División Conjunta del Ejército, que como bien lo indica su nombre, sigue los lineamientos de una nueva estrategia operativa de comandos conjuntos.

de difícil aplicación, se concretaron y encontraron las bases para la implementación de acciones especiales para impulsar el desarrollo socioeconómico de las zonas fronterizas¹⁷.

Dicho evento se da con la publicación del Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social: CONPES 3155¹⁸ que hace alusión a los “Lineamientos de la Política de Integración y Desarrollo Fronterizo” y que establece ocho estrategias en este sentido: a. Desarrollo económico fronterizo; b. Desarrollo productivo y seguridad alimentaria; c.

- 13 Facultó al ejecutivo para definir el ámbito geográfico que debería entenderse por zonas fronterizas; b) la creación de las Corporaciones Autónomas que considere necesarias; c) la creación de una Secretaría de Fronteras adscrita a la Presidencia de la República; y d) la realización de un régimen especial de estímulos e incentivos fiscales, tributarios, de fomento, crédito, comercialización y producción, complementados con una amnistía patrimonial para inversiones en zonas fronterizas.
- 14 Conocido como el “Estatuto de Fronteras”, incluyó tres grupos de propuestas básicas: a) el establecimiento de un marco institucional y normativo; b) la expedición de incentivos y exenciones que motivan nuevas inversiones en las zonas fronterizas; y c) la puesta en marcha de proyectos en las regiones fronterizas, con asignaciones para inversión provenientes del Presupuesto Nacional.
- 15 Hacen referencia al tema fronterizo, al enfatizar la necesidad de generar acuerdos entre las autoridades de las entidades regionales fronterizas con sus homólogos en el país vecino y de promulgar normas especiales para promover el desarrollo fronterizo.
- 16 Dirigida a establecer un régimen especial para las zonas fronterizas, con el fin de facilitar su desarrollo integral, mediante el logro de los siguientes objetivos: proteger los derechos humanos; mejorar la calidad de vida; satisfacer las necesidades básicas de las comunidades fronterizas; fortalecer los procesos de cooperación e integración con países vecinos; crear condiciones necesarias para el desarrollo económico de las fronteras mediante la adopción de regímenes especiales en materia de transporte; legislar en materia tributaria, de inversión extranjera, laboral y de seguridad social, comercial y aduanera; construir y mejorar la infraestructura requerida; prestar los servicios necesarios para la integración; preservar y aprovechar el uso sostenible de los recursos naturales y del ambiente; mejorar la calidad de educación; fortalecer institucionalmente a las regiones fronterizas; y cooperar con los países vecinos.
- 17 Las zonas fronterizas son establecidas por la Ley 191 de 1995 o Ley de Fronteras en la que establece las siguientes figuras territoriales a) Zona de Frontera –Z F– son aquellos municipios, de los departamentos fronterizos, colindantes con los límites de Colombia, y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo; b) Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo –UEDF– comprende aquellos municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a las Z F, en los que se hace indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social c) Zonas de Integración Fronteriza –ZIF– que son aquellas áreas de los departamentos fronterizos cuyas características geográficas, ambientales, culturales y/o económicas, aconsejen la planeación conjunta de las autoridades fronterizas. Por su parte, el Archipiélago de San Andrés, Providencia Constitucionalmente cuenta con un régimen especial y normas especiales en materia social y económica, respectivamente.
- 18 Departamento Nacional de Planeación, Conpes 3155, Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2002. “Lineamientos Para el desarrollo de la política de integración y desarrollo fronterizo”.

Medio ambiente; d. Mejoramiento de condiciones de vida; e. Infraestructura fronteriza; f. Fortalecimiento de la gestión territorial; g. Integración fronteriza; y finalmente, h. Apoyo al desarrollo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. (Conpes: 2008)

Para la Frontera con Ecuador identifica las Zonas De Frontera así: en Nariño se presentan Pasto, Ipiales, Aldana, Guachucal, Carlosama, Cumbal, Ricaurte, Tumaco, Túquerres; y en Putumayo Puerto Asís, Puerto Leguízamo, La Dorada, San Miguel, La Hormiga.

Adicionalmente Identifica las Unidades Especiales De Desarrollo Fronterizo entre las que se encuentran: Para Nariño: Pasto, Ipiales, Carlosama, Cumbal, Tumaco, Túquerres y para Putumayo: Puerto Asís, Puerto Leguízamo, La Hormiga.

Es el Documento Conpes 3155 el que va a dar las directrices para el *Plan de Seguridad, Soberanía y Desarrollo Social en Fronteras*, que es planteado como un “instrumento estratégico para los objetivos de la Política de Seguridad Democrática desarrollado conjuntamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa que coadyuva a la “gobernabilidad” de las zonas fronterizas”¹⁹

Dicho Plan se establece entonces, como una estrategia de carácter interinstitucional, en el marco de la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo de la Cancillería; en la que alrededor de unas 15 entidades de orden nacional, ministerios, entidades descentralizadas, trabajan conjuntamente para “mejorar la calidad de vida de los habitantes de Frontera”.

A pesar de los esfuerzos, las fronteras colombianas son muy extensas y el descuido del gobierno central ha sido de mucho tiempo por lo que en la realidad pequeños proyectos educativos, culturales y de salud, no tienen un gran impacto sobre el desarrollo fronterizo y lo que parece más visible es el fortalecimiento de la presencia militar y policial en el territorio fronterizo como lo explica Ricardo Montenegro Director del Plan Frontera “hemos podido constatar, en las diferentes visitas, que la presencia de la Fuerza

19 Ver: Ministerio de Relaciones Exteriores. Plan de Seguridad, Soberanía y Desarrollo Social en Fronteras. Disponible en http://www.cancilleria.gov.co:82/wps/portal/ut/p/c0/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gLuzfLUH9DYwOLoBAnAyNjl0c_S7MwQzNzQ_2CbEdFAOIY68U!/. Agosto 24 de 2008

Pública ha llegado hasta los más pequeños rincones de la geografía Patria en las fronteras de Colombia donde, si no está la Policía, está el Ejército? si no está el Ejército, está la Infantería de Marina o la Armada”²⁰.

Sin embargo, es de relevancia mencionar que las Fuerzas Armadas lideradas por la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, están empezando a desempeñar un papel sumamente importante en el transporte de personal, equipos, etc., complementándolo con programas como la Acción Integral que busca hacer más cercana la relación cívico-militar mediante acciones como Brigadas de Salud, la protección del medio ambiente, la integración de Civiles y militares, la prevención del consumo de Drogas y Enfermedades, etc.

En el sentido de desarrollo fronterizo un avance significativo es la creación del *Consejo Nacional de Gobernadores de Frontera*, creado el 21 de septiembre de 2004 en Villa de Leyva (Boyacá) entendiéndose como un “mecanismos de coordinación intergubernamental, en el que se reúnen los 13²¹ Gobernadores de los Departamentos de Frontera, para generar estrategias y propuestas que les permitan abogar, de manera mancomunada, en beneficio común para sus regiones”.²²

Este Consejo pretende interactuar con el Gobierno Nacional en la formulación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Integración y Desarrollo Fronterizo, y de tal manera promover la participación activa de los Departamentos en el desarrollo y la integración fronteriza nacional y binacional, desde las especificidades de cada ente territorial en pro del mejoramiento de las condiciones de vida de la población fronteriza.

Igualmente puede ser una contribución, en las áreas fronterizas el desarrollo de la denominada por las Fuerzas Armadas, la doctrina de acción integral, entendida como la que “busca coordinar y articular la acción de

20 Ver: “Gobierno y Congreso preparan reformas a Ley de Fronteras, afirma Director del Plan Fronteras” Disponible en <http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/julio/15/11152008.html>. Agosto 24 de 2008

21 Departamentos por frontera. Venezuela: Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca, Vichada, Guainía; Brasil: Guainía, Vaupés, Amazonas; Perú: Amazonas y Putumayo; Ecuador: Putumayo y Nariño y Panamá: Chocó y Adicionalmente San Andrés y Providencia.

22 Ver: Ministerio de Relaciones Exteriores. Plan de Seguridad, Soberanía y Desarrollo Social en Fronteras. Disponible en http://www.cancilleria.gov.co:82/wps/portal/ut/p/c0/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gLuzfLUH9DYwOLoBAnAyNjl0c_S7MwQzNzQ_2CbEdFAOIY68U!/. Agosto 24 de 2008

las Fuerzas Armadas con la acción social del Estado y la sociedad civil, ejecutando recursos del sector Defensa en proyectos de bienestar comunitario en zonas donde no ha llegado el resto del Estado” (Ministerio de Defensa de Colombia, 2008: 38), y sin duda las zonas de frontera, como la colombo-ecuatoriana, caben perfectamente en esta definición.

Contribución de las FF. AA. a mejorar las relaciones fronterizas

No hay duda que una prioridad en la mejora de las relaciones bilaterales, adicional a la excelente labor que viene cumpliendo la OEA, son las medidas de confianza mutua, entendidas como acciones concretas y no solamente como declaraciones, es un camino importante para ir restituyendo la confianza, que hoy día está erosionada en las relaciones colombo-ecuatorianas.

Para Marcela Donadio de RESDAL “las Medidas de Confianza Mutua (MCM) son acuerdos que implican acciones concretas (multilaterales y bilaterales), no son solo declaraciones; las MCM son un concepto que ha dejado de usarse en la región. Estuvieron unidas a los procesos de democratización y constituyeron signos de cambios estratégicos de la región en su momento (se destaca los programas de educación e intercambio militar como uno de los más importantes). Las MCM que se toman no son interpretadas igualmente por todos los actores. Las MCM tienen como objetivo fundamental construir confianza (no están ligadas necesariamente a procesos de cooperación e integración). Los Libros Blancos, la Metodología Estandarizada para Gastos Militares (usada por Chile y Argentina) son MCM” (Donadio, 2008: 4).

Paradójicamente es de resaltar que han sido las Fuerzas Armadas de los dos países las primeras en dar pasos en esa dirección, como lo fue el restablecimiento reciente de la “cartilla de seguridad” entre las fuerzas armadas de los dos países es un avance que hay que valorar. La Cartilla de Seguridad entre las FF. AA. de los dos países funcionó durante año y medio (afortunadamente ha sido retomada a partir de la reunión de los mandos militares de los dos países). La seguridad regional pasa por un momento complejo y de re-definiciones, pero es probable que a mediano plazo se consolide sobre nuevas bases positivas para los países de la región.

Si bien en la denominada Hoja de Ruta de la Política de Consolidación está previsto el Plan de Fronteras que contempla “se pondrá en marcha una estrategia integral de acción en las zonas de frontera, que incluya un componente político y otro operacional, en el que se definan los roles de cada una de las Fuerzas y de las demás instituciones del Estado” (Ministerio de Defensa de Colombia, 2008: 71). Sin embargo, más allá de los esfuerzos de cooperación que hagan las FF. AA. de los dos países, es fundamental un esfuerzo fronterizo de desarrollo regional desde los dos países que debe involucrar una concepción multidimensional del desarrollo y que debe conllevar un mejoramiento sustancial de las relaciones entre las FF. AA. y las Policías de cada país con los pobladores del mismo, porque ésta es una de las condiciones fundamentales de garantizar una adecuada seguridad.

Bibliografía:

- Barón, Julián, Claudia Castaño, Leydy González, Juan Maldonado y Juliana Pérez (2008). “Militarización de la lucha contra el narcotráfico: una mirada al Plan Colombia”, en *Perspectivas actuales de la Seguridad y la Defensa Colombiana y en América Latina*, Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-UNIJUS.
- CONPES, Consejo Nacional de Política Económica y Social (2002). *Lineamientos Para El Desarrollo De La Política De Integración Y Desarrollo Fronterizo*. Bogotá: CONPES.
- Cope, John (2005). “¿Cómo medir el progreso? ¿Es realmente bueno lo que es mejor?”, en, Fernando Cepeda Ulloa (Editor), *Sostenibilidad de la Política de Seguridad Democrática en Colombia*, Bogotá: Embajada de Estados Unidos de América.
- Diario El Tiempo (2008). “Editorial”, 14 de abril.
- Donadio, Marcela, (2008) “Relatoría Medidas de Confianza Mutua” MESA 2, Foro Parlamento Andino. Quito, Parlamento Andino.
- Fundación Seguridad y Democracia (2008). *Informe Colombia y Ecuador: Dos visiones de seguridad, una frontera*. Disponible en <http://www.>