

Adrián Bonilla, editor

Orfeo en el infierno

una agenda de política exterior ecuatoriana



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



CORPORACION ANDINA
DE FOMENTO



© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

ISBN:
Coordinación editorial: FLACSO
Cuidado de la edición: Lucía Herrera
Diseño de portada y diagramación: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2002
1ª. edición: septiembre, 2002

Índice

Agradecimientos	7
Presentación	9
Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana	11
<i>Adrián Bonilla</i>	
La agenda de política exterior	47
<i>Emilio Izquierdo</i>	
Proyecto de agenda de política exterior: Ecuador - Colombia	65
<i>Juan Carlos Sánchez</i>	
Relaciones bilaterales Ecuador y Perú: una propuesta de agenda de política exterior	137
<i>José Antonio Carranza</i>	
La agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos	231
<i>Katalina Barreiro</i>	
Agenda de política exterior Ecuador-Comunidad Andina de Naciones	331
<i>Alfonso Segovia</i>	

Las relaciones multilaterales del Ecuador:	
Organización de las Naciones Unidas	
Organización de Estados Americanos	447
<i>Marcelo Núñez</i>	
Las relaciones Ecuador - Unión Europea	523
<i>José Eduardo Proaño</i>	
Agenda de política exterior ecuatoriana frente a la OMC	
y la Cuenca del Pacífico	625
<i>Marco Ponce</i>	
Reflexiones sobre la seguridad nacional	
y la política exterior	669
<i>Verónica Gómez</i>	
Notas sobre autores	711

Reflexiones sobre la seguridad nacional y la política exterior

Verónica Gómez R.

Introducción

El presente trabajo tiene por objeto ofrecer una propuesta para la construcción de una agenda de política exterior del Ecuador con relación al tema de la seguridad nacional. Dado que dicha temática ha sido muy poco analizada en los círculos académicos civiles del país, la orientación de este trabajo se desarrolla bajo la consideración de que los intereses del Ecuador en esta materia no han sido sistematizados ni jerarquizados, y que, por tanto, no han sido parte de un proceso de formación de una agenda de política exterior.

En primer término, se ha realizado una revisión teórica de las principales corrientes de pensamiento que en relaciones internacionales abordan el tema de la seguridad. La investigación no ha buscado establecer una sola verdad en cuanto a los conceptos o nociones de la seguridad, por cuanto considera que la amplitud de criterios en esta materia, la incorporación de otros actores en el tema y la aparición de nuevas amenazas a la seguridad no permiten conceder la razón última a ninguna teoría y más bien parece tratarse de una conjunción de criterios al respecto.

Posteriormente, se efectúa un mapeo de los de intereses y vulnerabilidades del Ecuador en materia de seguridad para, de esta manera, identificar las acciones y políticas que con el propósito de afrontar los problemas, se han ejecutado y aquellas ante las cuales hacen falta aún definiciones. En este sentido, se analizan cuatro temas fundamentales para la seguridad en el

Ecuador: el conflicto colombiano, la seguridad hemisférica, los temas frente a Estados Unidos y la relación con el Perú.

Finalmente, se pretende sistematizar las diversas posiciones de los actores del taller sobre seguridad nacional, realizado en junio de 2001, que contó con la participación de los más destacados académicos, políticos, comunicadores y militares conocedores del tema. En virtud de que el taller constituyó un espacio de discusión política más que un ejercicio académico, el presente trabajo ha pretendido construir una agenda de política exterior que pueda ser realizable. Su elaboración consideró, en primer término, el documento realizado previamente por la autora para el referido taller, y por otro lado, los intereses puntualizados por los actores de la realidad nacional.

Una aproximación al tema de la seguridad

Si bien las concepciones de seguridad han sido en los últimos años permanentemente discutidas, en los ámbitos académicos ecuatorianos no se ha reflexionado lo suficiente acerca de su significación y sobre las connotaciones sociales y políticas que conlleva. Por esa misma razón, el tema ha sido manejado casi exclusivamente en el campo militar y a través de las instituciones destinadas a difundir este conocimiento a los civiles. Las reflexiones del presente acápite pretenden, en este sentido, mantener la necesaria distancia de los cuerpos doctrinarios militares, y aportar algunas reflexiones desde el ámbito civil y desde una perspectiva más política y sociológica.

La noción de seguridad es un concepto que se caracteriza por la imprecisión semántica que suele implicar. Es por ello preferible abandonar las discusiones sobre los significados etimológicos o ideológicos para manejar conceptos de carácter “operativo”, es decir aquellos que definirían en un sentido weberiano los usos del término “seguridad” en el marco de la acción racional de los medios orientados a determinados fines.

Los debates acerca de la problemática de la seguridad se amplían y profundizan al concluir la Guerra Fría. Hasta entonces parecía innecesario discutir el concepto y la agenda de seguridad, ya que se entendían definidos según la posición de alineamiento. En el momento actual, los conflictos no solo que siguen presentes, sino que han aumentado en el Tercer Mundo y

en el ex- mundo comunista, y por tanto, los debates en torno a la temática están superando una etapa meramente teórica y sugiriendo, en los hechos, nuevas acepciones de seguridad y defensa, en el marco de la globalización de las relaciones económicas, comerciales y financieras.

En su acepción más simple, seguridad implica protección contra amenazas, referida principalmente a una colectividad nacional. Los conceptos de seguridad nacional, definidos a partir de la percepción de las amenazas, han sido frecuentemente derivados de las nociones de poder, especialmente del poder militar. Cuando la discusión acerca de la seguridad se localiza en el contexto del sistema internacional, se refiere a las habilidades de los estados y de las sociedades para mantener su identidad independiente y su integridad funcional, esto debido a que se presume que la estructura del sistema internacional es anárquica -ausencia de autoridad central- (Waltz 1998) y a que, en prácticamente todas las dimensiones políticas, económicas y sociales, el enfoque natural de preocupación acerca de seguridad son los estados.

Los estados han sido el principal referente de la seguridad ya que son al mismo tiempo un marco de ordenamiento y la más importante fuente de autoridad. La dinámica de la seguridad nacional es altamente relacionada e interdependiente entre los estados; las inseguridades domésticas pueden o no dominar la agenda de seguridad, pero las amenazas externas casi siempre se constituirán en el elemento central. Al Estado se le asigna como una de sus tareas, la gestión de la seguridad para la nación; es el ente que va definir unilateralmente qué es la seguridad del colectivo nacional y, para ello, debe generar instrumentos de fuerza para enfrentar o disuadir a las fuentes de cuestionamiento. “Una nación está segura cuando su gobierno tiene suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros estados a sus legítimos intereses y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra” (Rockwell y Moss 1990)¹.

Desde la creación del Estado-nación la seguridad ha sido un objetivo de los gobiernos asociado especialmente con un poder militar que la garantice. La idea de un sistema de estados soberanos, consolidado entre el siglo XIX y el XX, en el que cada uno de ellos mantenía su nivel de seguridad y perseguía su interés nacional -definido en términos de poder- ante la ausen-

1 Citado por Aguilera, Gabriel, “Relaciones Cívico-Militares en América Latin”a, en *Fuerzas Armadas, Desarrollo y Democracia*, página 25, ILDIS-CELA-ABYA-YALA, Quito, 1996

cia de un gobierno o autoridad por encima de ellos, cimentó la teoría de que el sistema internacional era, por definición, anárquico. Este universo fue caracterizado por una rivalidad continua, en la medida en que los intereses nacionales colisionaban inevitablemente, y el estímulo constante de la competencia, el conflicto y la guerra.

Las percepciones tradicionales de la seguridad son propias del realismo que concibe la dinámica de la política internacional en un terreno cargado de riesgos para sus actores y conducido por luchas de hegemonía. Las visiones del neorrealismo,² consideran que el significado práctico de seguridad sólo puede construirse dentro de un ambiente en el que las relaciones competitivas sean ineludibles. Si la seguridad depende de armonía o hegemonía, no se la puede lograr prolongadamente dentro de la anarquía y más bien, bajo esta égida, la seguridad puede ser sólo relativa, nunca absoluta.

Partiendo de esta visión, se privilegia como instrumentos de seguridad a aquellos de carácter bélico y al aparato militar. El Estado, en relación con los factores externos, privilegia el uso de la violencia y entiende la guerra como proyección de la política. Para alcanzar sus objetivos externos cuenta con la acción de la política exterior (medios políticos y diplomáticos), y si ello no fuere suficiente, con sus fuerzas armadas (medios militares).

El tema de la seguridad en las relaciones internacionales cobró especial importancia después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se evidenció la necesidad de alcanzar acuerdos en materia de seguridad que estuvieran en función de establecer regímenes de gestión de la anarquía del sistema internacional. La Guerra Fría limitó esas intenciones así como la idea de estados soberanos coordinados en función del bien general. En cambio, se practicó y fortaleció una concepción de seguridad asociada con el balance de fuerzas, la disuasión y las alianzas regidas por estados hegemónicos.

La dinámica militar de la Guerra Fría estaba, en parte, fundamentada en la voluntad de contar con las estrategias y armamentos adecuados para cubrir un amplio espectro de conflictos, desde los denominados de baja intensidad hasta la guerra nuclear total. La teoría indicaba que si se contaba con previsiones para todos los escalones del conflicto violento se poseía una

2 El neorrealismo procura dar fundamento científico a los postulados centrales del realismo clásico. Imagina una estructura anárquica en donde operan distintas formas de sistema internacional. Prioriza el ejercicio efectivo del poder para preservar la supervivencia de las naciones y legitima la guerra como un medio para la consecución de este objetivo.

máxima capacidad disuasoria que, precisamente, evitaba que la otra parte (en ese caso la ex URSS y sus entonces aliados del Pacto de Varsovia, y desde Moscú en sentido inverso) lanzara un ataque (Aguirre 2000: 4).

Toda la elaboración en torno a la seguridad se refería a aquello que se observaba como el riesgo proveniente de la URSS y el Pacto de Varsovia. Esa idea fue la columna vertebral sobre la cual se articularon las políticas concretas de seguridad y la responsable de la fragmentación de las nociones de libre concurrencia, autodeterminación y soberanía, implícitas en las acciones de defensa dentro del escenario mundial. “Este hecho distorsionó el uso del concepto de seguridad y permitió la formulación, por parte de Occidente, de una “doctrina de contención del comunismo” que puso en el centro a la noción de seguridad interna” (García 1996: 53).

Esta visión ha sido cuestionada especialmente a partir del derrumbe del bloque socialista y desde la perspectiva que incluye en la problemática las condiciones específicas del llamado Tercer Mundo. Así por ejemplo, se cuestiona la absorción por parte del Estado de la nación y la población: en estos países, se argumenta, el Estado representado por un régimen no es necesariamente legítimo y, por tanto, el ciudadano no siempre se siente defendido por él; por el contrario, incluso puede recurrir a otro tipo de protección ante amenazas provenientes del mismo régimen, como es el caso de la violación de los derechos humanos.

Buzan precisamente parte de considerar la cuestión de la seguridad como la relación entre la población (o la nación), y su gobierno o las instituciones que deben ser percibidas como legítimas, y que tengan capacidad de defender a esa población ante los riesgos (Buzan 1991). No obstante, el Estado que no ha podido crear consenso social y político que le dé legitimidad, puede tender a sustituirla con la coerción para mantener el control de la población (Aguilera 1996: 25). “Cuando el Estado no interpreta un sentimiento único nacional, sino que en su seno hay un escenario de competencia de diferentes actores con diversos entendimientos sobre seguridad, lejos de ser percibido como la representación unitaria, es una arena de discusión” (Job 1992).³

Se ha cuestionado también el hecho de subsumir a la seguridad en la dimensión estrictamente militar y, en ese sentido,

3 Citado por Aguilera, Gabriel, Relaciones Cívico-Militares en América Latina, en *Fuerzas Armadas, Desarrollo y Democracia*, página 25, ILDIS-CELA-ABYA-YALA, Quito, 1996

“si la seguridad se entiende más bien como la libertad de peligro, de la ansiedad, el temor o la preocupación, la prosecución de la misma se manifiesta a través de varias dimensiones, lo que nos permite hablar de la seguridad personal, la alimentaria, la económica, etc., siendo la dimensión de la protección ante las acciones y políticas que emanan de otros Estados, solamente una de ellas [...] Por consiguiente, si las amenazas se pueden originar en eventos ajenos a las dimensiones militares, es preciso extender el rango de seguridad a ellas” (Aguilera 1996: 25).

Concepciones como las de la “seguridad común” o la “seguridad colectiva”, acuñadas a partir de la década de los ochenta, no implicaron un rechazo radical a las premisas del realismo, en tanto mantenían el foco de la seguridad sobre el Estado. La primera de ellas se refiere

“a una instancia especial de cooperación entre adversarios, es decir, una forma de régimen, enteramente compatible con las enseñanzas del “realismo suave” como con las del “institucionalismo liberal” [...] no supone automáticamente una noción más amplia de seguridad, sino poco más que el mismo tipo de seguridad, solo que alcanzable por medios menos confrontacionales (Moller 2000: 8).

La otra extensión del concepto Estado-céntrico es la visión de la “seguridad colectiva”, que mantiene las tradicionales amenazas Estado contra Estado, pero plantea una transferencia de poderes desde el Estado hacia las autoridades supranacionales, es decir, un abandono parcial de la soberanía. La guerra del Golfo es el ejemplo real de este tipo de operaciones de seguridad común; sin embargo, esta concepción no serviría para abordar otros problemas de seguridad, por cuanto no se ocupa de los motivos de la agresión y solo plantea la disuasión y/o la defensa.

La visión realista, sobre la que se asientan las anteriores concepciones, estimuló el desarrollo de estrategias que sacrificaron los valores humanos a favor de los de soberanía e inviolabilidad del Estado.

La seguridad nacional fue muy a menudo equiparada con la seguridad del régimen en el poder. Contrariamente a la visión hobbesiana del Estado, en el caso de estar controlado por un régimen inescrupuloso, el Estado generalmente cesa de ser el protector de sus ciudadanos y se transforma en una amenaza a la seguridad de ellos, como es el caso de los di-

versos “estados vampiros” africanos o de los regímenes totalitarios (Moller 2000: 10)

De allí que las fuerzas de la ONU han sido empleadas para restaurar la paz entre estados y dentro de ellos, y para salvaguardar los derechos humanos.

La profundización de la interdependencia, por su parte, ha revitalizado el concepto de seguridad hasta el punto de diluir los contenidos de “interdependencia y soberanía”.⁴ El concepto de soberanía reside entonces en la competitividad de las economías y en la capacidad de negociación de las naciones dentro del sistema político internacional. Para los teóricos de la interdependencia ya no existe una jerarquía de prioridades consideradas como riesgos y amenazas, sino complejos de prioridades que tienen que ver con una nueva conceptualización del desarrollo.

Una red de interdependencias recíprocas puede servir como un poderoso inhibidor contra la guerra, en perfecta coherencia con los principios del liberalismo clásico; en este contexto, la noción de seguridad, se amplía para acoger riesgos y amenazas que rebasan los tradicionales problemas militares y de defensa. La fuerza de los cambios mundiales, dice Nye, sobre la naturaleza del ejercicio del poder entre los estados también ha cambiado, en la medida en que el poder mundial tiende a alcanzarse por medio de la ciencia, la tecnología y la educación, aquel poder que emana de las instituciones militares tiende a disminuir.

Las nuevas “amenazas” son fenómenos que escapan generalmente a las conceptualizaciones tradicionales, por cuanto no son riesgos para la integridad territorial y la soberanía de los estados; son actos que afectan muchas veces la calidad de vida y los derechos de personas, las instituciones y los valores democráticos, las economías nacionales o las grandes corporaciones transnacionales, pero, dado su enorme impacto como factores de riesgo e inestabilidad y por la incertidumbre que los acompaña, se les considera amenazas a la seguridad. Según Andrés Fontana, los elementos que caracterizan a las nuevas amenazas son:

- La no configuración previa de las amenazas
- Las dificultades para identificarlas anticipadamente
- La no-previsibilidad de los medios adecuados para enfrentarlas.

4 El paradigma de la interdependencia pone énfasis en la utilidad de los mecanismos de concertación, consenso y negociación

Al hablar de nuevas amenazas nos referimos a amenazas y factores de riesgo no estrictamente militares que ya no pueden definirse de acuerdo con antiguos parámetros y reemplazaron el centro de las preocupaciones de seguridad a la confrontación nuclear entre las potencias. A diferencia de la amenaza tradicional -que presentaba una certidumbre de destrucción para todos los estados- estos factores se manifiestan actualmente de diferentes formas y tienen distintos alcances según sea el país o la región que se considere. Producen incertidumbre en el contexto internacional, dificultando -por sus propias características- la adecuación previa de los mecanismos de defensa.⁵

Por un lado, los nuevos riesgos -como el narcotráfico y sus actividades conexas, la violencia política y el terrorismo, y la erupción de una delincuencia urbana- han trascendido el carácter nacional y se inscriben en las necesidades económicas y políticas de los nuevos ordenamientos regionales, acorde con la expansión del mercado; por otro lado, la hipótesis de guerra se habría reducido debido a la tendencia integracionista y a la profundización de la democracia. Los esquemas de conflicto, riesgo y amenaza mundial y regional se han modificado y el mundo se prepara para afrontar nuevas amenazas a partir de soluciones que exigen mayor capacidad de negociación de los gobiernos y las sociedades.

Algunas visiones, denominadas alternativas por su perspectiva independiente de los postulados del realismo y de la interdependencia, sostienen que la guerra está empezando a desaparecer como una forma de relación inevitable entre actores internacionales. Para autores como Moskos y Vogt, por ejemplo, se hace necesario definir el rol que deben asumir los ejércitos en los países democráticos desarrollados en la medida en que su función principal, la guerra, empieza a desaparecer del escenario posible; ellos afirman que la guerra no solo no es necesaria, sino que resulta incongruente y antiética al desarrollo de la civilización. “Las sociedades industriales son estructuralmente incapaces de emprender en una guerra porque son altamente sensitivas a la destrucción y vulnerables a las rupturas. El alto grado de industrialización, el mayor desarrollo, constituye su inhabilidad para conducir la guerra o la defensa” (Vogt 1992).

Esas nuevas visiones apuntan a que la seguridad está principalmente referida al destino del conglomerado humano. Puesto que algunas amena-

5 Información disponible en: www.SER200.org.ar.

zas militares y ecológicas afectan las condiciones de supervivencia en el planeta entero, existe actualmente un sentido importante en el que la seguridad se aplica en conjunto a toda la humanidad.

La seguridad de las colectividades humanas puede ser afectada en cinco sectores principales: militar, político, económico, social y ambiental. Generalmente hablando, la seguridad militar involucra la interacción de la ofensiva armada y las capacidades defensivas de los estados, y sus percepciones acerca de las intenciones de los otros. La seguridad política está referida a la estabilidad organizacional de los estados, sistemas de gobierno y las ideologías que les conceden legitimidad. La seguridad económica centra su atención en el acceso a recursos, finanzas y mercados necesarios para sostener aceptables niveles de bienestar y poder estatal. La seguridad social se preocupa de la sustentabilidad, dentro de condiciones aceptables para la evolución de modelos tradicionales de lenguaje, cultura e identidad religiosa y nacional y sus costumbres. A la seguridad ambiental le concierne el mantenimiento de la biosfera local y planetaria como un sistema de apoyo esencial del que todas las otras empresas humanas dependen (Buzan 1991: 19).

De acuerdo con esta ética cosmopolita, lo que realmente importa es la supervivencia y bienestar de los individuos, independientemente de sus afiliaciones nacionales.

La gravedad y el impacto de algunos problemas globales como el crecimiento de la población desplazada, las migraciones, el crimen internacional, las enfermedades de alcance global (el sida, por ejemplo), el comercio de armas, entre otros, indudablemente han conducido a una redefinición o ampliación del concepto de seguridad. El Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE afirma que “los conflictos internos de los estados ocurren especialmente en países en desarrollo, muchos de los cuales sufren ciclos de violencia militar y civil. Las causas de los conflictos son variadas y se interrelacionan. Éstos alcanzan desde condiciones sociales desestabilizadoras, como la extrema disparidad social y la exclusión, hasta la falta de mecanismos apropiados de gobierno para conciliar pacíficamente los diferentes intereses dentro de la sociedad...”⁶ Y es que en los países en vías de desarrollo uno de los principales problemas de seguridad es el déficit de poder es-

6 OCDE, Informe del Comité de Asistencia para el Desarrollo, 1999.

tatal. La mayoría de los estados son débiles y con elevados niveles de disonancia entre el poder y la autoridad. En esta carencia de Estado, de legitimidad del régimen y de perpetua lucha por el control del aparato estatal, se evidencian las formas más violentas de confrontación y conflictos que alcanzan escala de guerra.

Asimismo, la escasez progresiva de los recursos naturales y la competencia por el acceso a ellos, los conflictos sociales y raciales, la estructura global del narcotráfico y la situación de las tres cuartas partes de la población mundial que vive por debajo de las necesidades básicas de alimentación, salud, educación y vivienda, están presionando por la ampliación del concepto de seguridad.

Por otra parte, en las sociedades avanzadas hay una baja tolerancia hacia las guerras prolongadas, esto quizás se lo puede atribuir al incremento de la sensibilidad en el tema humanitario que lleva a su opinión pública a rechazar las bajas y la destrucción que este tipo de guerras conlleva.

Si bien la guerra es por ahora un fenómeno menos frecuente en las sociedades industrializadas y democráticamente consolidadas, la incertidumbre medio ambiental, económica, laboral y familiar es mayor que hace varias décadas.

Esta incertidumbre ha llevado a que la seguridad se contemple como una necesidad que no solo depende de eventuales amenazas o ataques extremos tradicionales. La percepción de que las fronteras son débiles y que la capacidad de nuestros estados nacionales es limitada, ha debilitado y ha vuelto más complejo el concepto convencional de seguridad y, por extensión el de la defensa [...] entonces, ¿para qué invertir más en, por ejemplo, la modernización de las fuerzas armadas si las amenazas reales no pueden ser enfrentadas por ellas? (Aguirre 2000: 9).

Los atentados terroristas perpetrados el 11 de septiembre contra Estados Unidos, son precisamente la prueba fehaciente de que no hacen falta métodos exóticos y alta tecnología para producir resultados devastadores y para generar una sensación de descontrol, impotencia y vulnerabilidad en el país con mayor poder económico, militar y tecnológico del mundo. No existe ninguna defensa real contra un ataque anónimo que hace uso del funcionamiento de la sociedad civil. “La acción en sí misma es el primer acto a gran escala de la nueva globalización del terrorismo, entendido como la deliberada matanza de civiles inocentes a los que se masacra para usarlos como instrumento de propaganda a escala planetaria” (Gil Calvo 2001).

Los actos contra Nueva York y Washington nos han situado en un mundo nuevo en términos de inseguridad, menos pavoroso que el equilibrio del terror nuclear de la Guerra Fría, pero al mismo tiempo menos controlable. El terrorismo como forma de violencia incontrolada no se parece en nada a las “amenazas” que había enfrentado el mundo; representan un nuevo tipo de guerra, donde nadie puede localizar y describir con certeza la organización militar, los recursos económicos o los sistemas de información:

La diferencia principal será que en lugar de enfrentamientos entre naciones organizadas veremos, vemos ya, cómo en torno al imperio y a sus símbolos de poder se forman unas redes de sombra que encuentran los recursos necesarios en la industria petrolera y sobre todo en la voluntad de unos jóvenes de sacrificar su vida por sus convicciones religiosas y políticas (Touraine 2001).

Dos factores fundamentales se han cruzado para ocasionar la catástrofe del 11 de septiembre: por una parte, se trata de un terrorismo de raíz religiosa capaz de suprimir cualquier freno moral a la utilización de la violencia, y por otra, la combinación entre la vulnerabilidad de las sociedades intercomunicadas y el acceso relativamente fácil a medios de destrucción masiva. Todo esto pone de relieve lo inútil que resulta la apuesta del gobierno norteamericano por un escudo antimisiles frente a posibles agresiones de estados enemigos, o el fortalecimiento de cualquier otro sistema defensivo de índole bélica.

Este Estado, hobbesiano de naturaleza, parece restaurar el paradigma del realismo político, cifrando la correlación de fuerzas en el equilibrio del poder. Si como lo afirma Stephen Krasner, el orden internacional es siempre fáctico, nunca jurídico y menos moral, y lo único que cuenta es la base material del poder, vale destacar que ahora esa base de poder ya no es meramente militar y económica, sino que es además mediática: es decir, cultural.

Aunque los grandes procesos de globalización de la economía y de la tecnología, y de reorientación de las alianzas estratégicas, han puesto de manifiesto que los esquemas de conflicto, riesgo y amenaza se han modificado, al mismo tiempo, “han afirmado la idea de que la relación entre conflicto-amenaza y seguridad-defensa es esencialmente una relación de poder. Cada sociedad afronta situaciones específicas de conflictividad, riesgo y amenaza, de

acuerdo a las relaciones de poder en juego, ante las cuales ensaya conceptos y formas específicas y particulares de seguridad y defensa” (García 1996: 49).

Al principio del nuevo milenio, las sociedades democráticas avanzadas viven en un estadio de superposición de las concepciones de seguridad: por un lado, existe un consenso social a favor de que el Estado cuente con fuerzas armadas que asuman la gestión de la seguridad y la defensa, y la legitimidad de estas políticas gira en torno a la idea tradicional del Estado; al mismo tiempo, los ciudadanos buscan la seguridad no militar, centrada alrededor del medio ambiente, la economía o el tema humanitario.

Los debates entre la seguridad tradicional y la seguridad cosmopolita, y los entendimientos cada vez más amplios de la seguridad, demuestran que la seguridad global no podrá ser construida ni mantenida con una visión estrictamente militar. La seguridad del Estado, de la sociedad y de los individuos debe considerar las amenazas a sus valores fundamentales: soberanía, identidad y supervivencia, y solo a partir de ellos, establecer las dimensiones de la acción política, económica y militar en un mundo globalizado. “Aunque es necesario continuar sosteniendo el derecho de los estados a la seguridad, de modo que ellos puedan ser protegidos contra amenazas externas, la comunidad internacional necesita hacer de la protección a las personas y de su seguridad un objetivo de la política global de seguridad”.⁷

Ecuador: intereses y vulnerabilidades en materia de seguridad

El Ecuador como parte del contexto regional parece estar inmerso en un nuevo tipo de relación internacional en el que las causas de conflictos se han reducido como producto de soluciones formales, legitimadas por las sociedades nacionales. La tendencia a la transparencia y el conocimiento del otro en lo que se refiere al Perú, ha cooperado a limitar la carrera armamentista, los enfoques unilaterales de amenazas inexistentes y los intentos de ciertos actores de influir negativamente. Indudablemente esta situación reflejó en su momento un adecuado nivel de coordinación entre la política exterior y la política de defensa.

No obstante, algunos aspectos como la ausencia de un esquema de seguridad comúnmente percibido como el marco regulador que oriente una

7 PNUD, Comisión sobre Gobernabilidad, 1995.

acción conjunta y fomenta la cooperación; la carencia de instancias permanentes de diálogo, y la no redefinición de la *amenaza* de acuerdo a realidades y vulnerabilidades propias, hace pensar que no se ha profundizado lo suficiente como para enfrentar la emergencia de nuevos problemas de seguridad, especialmente aquellos derivados del conflicto colombiano.

Hasta 1998, la agenda de seguridad del Ecuador estaba concentrada en su frontera con el Perú y en temas específicos como la lucha contra el narcotráfico, de manera especial en el tráfico, en el lavado de dinero y en el contrabando de precursores químicos con dirección a Colombia. El Ecuador sostuvo siempre que “el conflicto colombiano estaba localizado únicamente en ese territorio, percepción corroborada por la posición colombiana de tomar al tema de la subversión y el narcotráfico como de índole interna. Frente al conflicto, el Ecuador tuvo una política de no intervención”.⁸

El cambio de la agenda de seguridad, luego de la firma de los Acuerdos de Paz con el Perú, y la configuración del Plan Colombia, con la aceptación del gobierno colombiano de la imposibilidad de enfrentar solo el tema del narcotráfico, volvió la atención del Ecuador a la frontera norte.

Este giro se motiva a raíz de la constatación de la recurrente presencia de guerrilleros y paramilitares en Sucumbíos; de generar desplazados ecuatorianos en Cascales; del descubrimiento de laboratorios clandestinos en Sucumbíos, del asesinato de parte de la familia del teniente político de Mataje, incluyéndolo presumiblemente por narcotráfico, y de la llegada de refugiados colombianos, a raíz del paro armado decretado por las FARC y los paramilitares, y la fumigación de áreas cocaleras, ambos en el departamento del Putumayo, fronterizo con el Ecuador.⁹

Precisamente el tema del conflicto colombiano y su desbordamiento hacia la frontera más vulnerable que es la ecuatoriana, es un problema de seguridad en donde intervienen los cinco factores que Buzan menciona en su concepción de la seguridad-militar, político, económico, social y ambiental y por tanto debe ser tratado en forma integral. De hecho esto no ha ocurrido, y más bien las políticas gubernamentales se han limitado, por un lado, a reforzar la vigilancia militar de la frontera norte, y por otro, a gestionar la

8 Ver el documento de discusión preparado por Juan Carlos Sánchez, para el “Taller sobre relaciones bilaterales Ecuador-Colombia”, Quito, enero 2001.

9 Ibid.

obtención de recursos para proyectos sociales y de infraestructura en la misma frontera.

Temas como la protección de la sociedad civil, especialmente de los pueblos indígenas y comunidades campesinas que habitan en la región fronteriza, y el medio ambiente ante la amenaza real de la contaminación por fosfatos, así como la mitigación de los impactos económicos en el intercambio comercial con Colombia, no han sido abordados ni enfrentados de manera seria, sistemática y jerarquizada.

El conflicto colombiano

El Ecuador considera que el conflicto colombiano es un problema de índole interna de ese país, y como tal, que debería seguir evitando involucrarse y asumir un papel protagónico en políticas de regionalización del conflicto. Esta posición ecuatoriana frente al conflicto interno que vive Colombia se ha fundado en todo momento en el principio jurídico internacional de no-injerencia en los asuntos internos de otros estados. Siendo consecuente con este principio, el Ecuador no ha facilitado sus espacios territoriales ni a Colombia ni a los Estados Unidos para ninguna acción relacionada con el Plan Colombia.

Algunos círculos políticos y académicos han considerado, sin embargo, que el Ecuador debería procurar una estrecha colaboración con Colombia, Perú, Brasil, Bolivia y otros países latinoamericanos en temas como terrorismo, narcotráfico y ante los retos que presenta este conflicto frente a las nuevas realidades derivadas de los atentados terroristas contra Estados Unidos.

Los sucesos del 11 de septiembre y las evidentes vinculaciones de los irregulares colombianos con organizaciones como el IRA o ETA, han ubicado a Colombia en la mira de la “cruzada” norteamericana contra los terroristas. A juicio del Secretario de Estado, Colin Powell, las organizaciones terroristas extranjeras (FTO) -como han sido definidas por el Departamento de Estado- “tratarán de atacar los intereses en la región en donde operan [...] tenemos que tratarlas a todas como si tuvieran la capacidad de afectar nuestros intereses, o de afectar a nuestros amigos y nuestros intereses en

10 “*Los guerrilleros de Colombia en la mina*”, citado por Diario El Comercio, página A5, septiembre 19, 2001.

otras partes del mundo.”¹⁰ Este sutil cambio de visión frente a los grupos irregulares se traducirá en una situación en la que será más difícil mantener el apoyo político de Estados Unidos al proceso de paz y a la decisión de mantener una zona desmilitarizada.

Las medidas establecidas por el Congreso norteamericano para combatir el terrorismo incluyen acciones como el congelamiento de recursos de todos aquellos que apoyen o colaboren de alguna manera con las organizaciones terroristas, de hecho el Subsecretario de Asuntos Políticos del Departamento de Estado, Mark Grossman aseveró que “los activos de los grupos terroristas colombianos en EEUU ya son monitoreados y pudieran ser congelados pronto”. De cumplirse esta medida, es probable que los recursos de la narcoguerrilla se vean afectados, y por esta razón, deban buscar medios para asegurar la provisión de armas y otros implementos. Si bien este tipo de acciones no serían nuevas para el Ecuador, que ha presenciado asaltos a retenes policiales y cuarteles militares en su territorio, sí podrían verse incrementadas.

La reacción del Gobierno colombiano ha sido la de seguir considerando a los actores violentos como grupos irregulares armados y rebeldes, y así precautelar la vigencia del proceso de paz. No obstante, si se prueban vinculaciones con grupos terroristas, o la utilización de la zona desmilitarizada como campos de entrenamiento, el Gobierno colombiano no será capaz de mantener el apoyo político y económico de Estados Unidos al citado proceso de paz.

De llegar a concretarse una acción ofensiva de los Estados Unidos contra las FARC, el ELN y las Autodefensas podría suscitarse un desplazamiento de estos grupos hacia el Ecuador y, si bien se argumenta que la “guerra antiterrorista no corre el riesgo de involucrar a países, pues se dirige a grupos, la experiencia colombiana demuestra en cambio, la imposibilidad de hacer una disección aséptica de los posibles blancos a los que apuntaría la inédita conflagración.”¹¹

En este caso, se requeriría de un reforzamiento militar en la frontera ecuatoriana y la dotación de mayores recursos para equipamiento, que permitan controlar efectivamente la contaminación por el influjo de la subver-

11 Análisis, “*El enredo en el norte*”, Diario El Comercio, página A3, septiembre 17, 2001.

sión, el paramilitarismo, la presencia de fuerzas militares extranjeras y el narcotráfico. No obstante, la estrategia de defensa de la soberanía y la seguridad interna, en un marco nacional e integral, no se ha terminado de definir ni de financiar.

El Ministerio de Relaciones Exteriores ha mantenido reuniones con los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional a fin de conocer sus requerimientos específicos para poder cumplir con sus labores en la frontera norte. Sobre esta base, se desarrollaron gestiones ante el Ejecutivo y el Congreso de los Estados Unidos a fin de obtener el apoyo para el plan de desarrollo y para la fuerza pública. Hasta el momento se ha aprobado la asignación de los primeros 20 millones de dólares, de los cuales 8 han sido entregados a través de la Organización Internacional para las Migraciones y los otros 12 han sido designados para vigorizar la fuerza pública. Posteriormente, se asignarán nuevos fondos hasta completar 76 millones de dólares en este año.

Aunque el país no ofrece intereses estratégicos específicos que pudieran ser blanco de ofensivas, el tema del control interno se vuelve especialmente vulnerable, pues es mucho menos riguroso que en los países vecinos, cuyos organismos de seguridad y de defensa han lidiado por décadas con situaciones irregulares. Por otra parte, una acción militar en territorio colombiano agravaría el problema de los desplazamientos de civiles hacia el Ecuador en busca de refugio. Vale destacar que en este ámbito, la Cancillería ha tenido una política clara y ha llevado adelante acciones específicas y coordinadas destinadas a mitigar el impacto de las migraciones forzadas.

El desplazamiento de refugiados colombianos al Ecuador ha sido constante. Desde principios del año 2000 hasta la presente fecha, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha registrado alrededor de 3800 casos de colombianos solicitantes de refugio en el Ecuador. Para afrontar esta situación, la Cancillería conjuntamente con la Oficina Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), conformaron un grupo interinstitucional de trabajo, con delegados de los Ministerios de Gobierno, Defensa y Salud, la Defensa Civil, la Cruz Roja, la organización Médicos Sin Fronteras y la Iglesia Católica de Sucumbíos, a cuyo cargo estuvo el diseño de un plan de contingencia para garantizar una adecuada recepción de los refugiados y la dotación de ayuda humanitaria básica y para precautelar la seguridad de los habitantes de la región y la provisión de servi-

cios básicos. El grupo de trabajo elaboró proyectos de asistencia social destinados a mejorar escuelas, hospitales y servicios sociales.

El Plan de Contingencia prevé la construcción y adaptación de centros de tránsito temporal y centros de acogida, con capacidad para albergar a 1.060 personas y la construcción de un campamento para albergar a 5.000 refugiados. Adicionalmente, se han construido y/o adaptado albergues y centros de tránsito temporal en la provincia de Sucumbíos.¹²

Asimismo, en las provincias de Imbabura y Carchi, donde se ha visto incrementado el flujo de refugiados, se hizo necesaria la ejecución de un programa de protección y asistencia humanitaria para la región. Dicho programa prevé la participación de los gobiernos locales, instituciones del Estado y ONG, que impulsen alternativas de desarrollo local en los sectores de la salud, salubridad, educación y generación de ingresos para la población local y los refugiados colombianos.

En el marco de las políticas de seguridad, se ha considerado como tema transversal la lucha contra la pobreza y, en este sentido, uno de los puntos centrales de las políticas nacionales ha sido el énfasis en el desarrollo de las zonas fronterizas a través de programas y proyectos que aborden asuntos tales como: tráfico ilícito de estupefacientes, migraciones temporales, reordenamiento de asentamientos humanos, infraestructura de servicios básicos y de saneamiento, puentes, asuntos mineros, energéticos y medio ambiente, y fronteras.

Con este fin, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Consejo de Seguridad Nacional diseñaron el Plan de Desarrollo de la Frontera Norte, que posteriormente dio paso a la creación de la Unidad de Desarrollo de la Frontera Norte, UDENOR¹³, a cuyo cargo está la ejecución de proyectos de desarrollo en estrecha coordinación con las autoridades locales, en el marco del Programa de Desarrollo Preventivo y de Reactivación Social que contiene

12 Albergue Torres Quichimbo, con capacidad para 80 personas; Albergue Ucana, con capacidad para 200 personas; Centro de Tránsito Temporal de Puerto El Carmen, con capacidad para 100 personas; Centro de Tránsito Temporal de General Farfán, con capacidad para 100 personas; Albergue y Centro de Tránsito de Dureno, con capacidad para 100 personas, y Albergue de Apafano, con capacidad para 480 personas.

13 La estrategia de UDENOR apunta a la elaboración de un programa de inversiones con un horizonte temporal de cinco años; la gestión de recursos a través de donaciones para desarrollar el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte, y la coordinación con los organismos nacionales de la ejecución de obras en la región.

siete ejes: desarrollo productivo, conservación del medio ambiente, infraestructura productiva, infraestructura social, prevención, rehabilitación y control de la zona fronteriza con Colombia.

En materia de seguridad ambiental, el tema de mayor preocupación es el de las fumigaciones de los cultivos de coca de la región del Putumayo, fronteriza con el Ecuador, y sus eventuales efectos nocivos en la salud de las personas y en los cultivos, aguas y bosques tropicales. El Ministerio del Ambiente es la entidad encargada de establecer si las fumigaciones de cultivos ilícitos en el sur de Colombia se han hecho con productos peligrosos. Hasta el momento, tanto de las informaciones que se ha recibido del Gobierno colombiano como de las investigaciones que ha realizado el Ministerio del Ambiente, no se desprende que se hayan utilizado sustancias peligrosas en las fumigaciones ni que se haya provocado efectos perjudiciales en territorio ecuatoriano. No obstante, la Cancillería ha solicitado a Colombia efectuar una rigurosa planificación y control de la fumigación de plantaciones de coca ubicadas en su frontera sur para mitigar el impacto de los flujos de desplazados hacia el Ecuador y los daños sobre el ambiente, producto de la contaminación transfronteriza. De todas maneras, y en virtud de las negociaciones realizadas en las mesas de diálogo con la CONAIE y los sectores sociales y campesinos del país, quedaría abierta la posibilidad de efectuar además las respectivas reclamaciones, amparándose en el Convenio sobre Diversidad Biológica, en lo que se refiere a la contaminación transfronteriza.

Por otra parte, el Estado ecuatoriano ha puesto especial interés en lo relativo a la deforestación que se produce en el bosque tropical húmedo para utilizar los terrenos en el cultivo de la coca, y en lo relativo a la manipulación delictiva de los precursores químicos utilizados para la elaboración del clorhidrato de cocaína que, a más de afectar al medio ambiente, constituyen un serio riesgo a la salud de los campesinos involucrados en dicha tarea. Al respecto, el Ministerio del Ambiente es la entidad encargada de monitorear los temas correspondientes.

Seguridad hemisférica

El Ecuador ha participado activamente en las labores de la Comisión de Seguridad Hemisférica encargada de analizar, desarrollar e integrar los elemen-

tos de este concepto y de sus nuevos enfoques con el control de armamento convencional y la transparencia en su adquisición, el fomento de la confianza y la seguridad entre los estados miembros, el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, el desminado, etc. Esta Comisión tiene también a su cargo el desarrollar enfoques más apropiados para afianzar la paz y la seguridad en el hemisferio. En este contexto han identificado como “nuevas amenazas” para la seguridad regional, a fenómenos como el narcotráfico, el crimen transnacional, el tráfico ilícito de armas, los desastres naturales y el terrorismo.

En el marco de la revisión del concepto de seguridad, se ha apoyado el fortalecimiento de la seguridad colectiva, y la redefinición de un concepto de seguridad que no puede estar vinculado únicamente al aspecto militar, puesto que incluye otros componentes relacionados con el desarrollo en el ámbito de la actividad económica y el desarrollo social. En cuanto al tema del terrorismo, el Ecuador ha manifestado reiteradamente que la acción del 11 de septiembre representó un ataque a la comunidad internacional y, por ello, ha instado a combatir el terrorismo con todos los mecanismos que el Derecho Internacional ofrece: la Carta de las Naciones Unidas y las resoluciones de sus órganos y, a nivel regional, la Carta de la OEA y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha manifestado que “está dispuesto a tomar todas las medidas que sean necesarias para responder a los ataques terroristas perpetrados el 11 de septiembre de 2001 y para combatir el terrorismo en todas sus formas, con arreglo a las funciones que le incumben en virtud de la Carta de las Naciones Unidas”¹⁴; ha reconocido también el derecho de los Estados Unidos a la legítima defensa, de conformidad con lo previsto en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, señalando que, debido a la naturaleza de los actos terroristas, no puede establecerse plazo para el ejercicio de ese derecho.¹⁵

14 Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Resolución No. 1368 (2001), 12 de septiembre de 2001.

15 Existen dos resoluciones anteriores, una de la Asamblea General y otra del Consejo de Seguridad, sobre medidas para la eliminar el terrorismo internacional: la Resolución 49/60 de 9 de diciembre de 1994 de la Asamblea y la Resolución 1269, de 19 de octubre de 1999, adoptada por el Consejo, así como la Resolución 2001/37 de la Comisión de Derechos Humanos sobre “Derechos Humanos y Terrorismo”.

La resolución 1373/2001 del Consejo de Seguridad establece varias obligaciones para los estados miembros. En virtud de esta resolución, el Ecuador deberá impedir y reprimir la financiación de actos de terrorismo; congelar los fondos y activos financieros de quienes cometan o intenten cometer actos de terrorismo o que participen en ellos; denegar refugio a quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo y a los que les presen apoyo u otorguen refugio y deberá asegurarse de ejecutar los respectivos juicios a las personas que participen en dichos actos delictivos. Asimismo, tiene la obligación de impedir la circulación de terroristas mediante controles en frontera y en la emisión de documentos de identidad y de viaje.

En este sentido, los ministerios de Gobierno y Relaciones Exteriores, los organismos de control bancario y financiero, las entidades encargadas de la expedición de documentos de identidad y de viaje, los consulados ecuatorianos y los servicios de Migración y Extranjería tienen que adoptar disposiciones administrativas inmediatas para cumplir con esos requerimientos e incrementar los controles gubernamentales. Los estados miembros se han comprometido a informar periódicamente al Comité de Seguimiento de la Resolución No. 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las medidas que han adoptado para cumplir con las disposiciones de la citada resolución. A este respecto, la Cancillería ecuatoriana implementó una coordinación nacional y se encuentra apoyando las acciones pertinentes, para cumplir con los compromisos referidos, con las otras entidades del Estado involucradas en el proceso.

Por otro lado, deberá promover en el menor tiempo posible la aprobación, por parte del Congreso, de la “Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexa”, de 1971, y del Convenio Internacional para la Represión del Financiamiento del Terrorismo, de 1999.

A nivel regional el Ecuador ha comprometido su colaboración en todos los ámbitos de la acción administrativa, policial y política. En virtud de las obligaciones contraídas en el seno de la OEA¹⁶ y el Tratado Interameri-

16 La Resolución RC.23/RES.1/01, “Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo”, condena enérgicamente los actos terroristas del 11 de septiembre, exhorta a los Estados miembros a adoptar medidas eficaces para impedir que los grupos terroristas tengan capacidad de operar en sus territorios, a reforzar la cooperación en los planos regional e internacional para perseguir, capturar, enjuiciar, sancionar y, cuando corresponda, acelerar la extra-

cano de Asistencia Recíproca (TIAR) para combatir el terrorismo, deberá incrementar los controles y vigilancia en las fronteras terrestres y marítimas y en los accesos aéreos con el fin de impedir el ingreso o tránsito de terroristas o personas sospechosas de tener conexiones con el terrorismo. Asimismo, deberá implementar las acciones necesarias para detectar y descubrir la eventual existencia de células terroristas en su territorio; deberá desmantelarlas y procesar o extraditar, si fuere el caso, a los terroristas descubiertos. También tiene el Ecuador la obligación de incrementar los controles de lavado de dinero, tráfico de armas y explosivos.

Los compromisos relativos a la cooperación en el ámbito político se reflejarán en la posición que asuma el Ecuador en los foros internacionales y en el intercambio de información sobre aspectos relacionados con el terrorismo y las acciones de inteligencia.

El Ecuador ha manifestado su irrestricto apoyo político a la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, y ha dejado en claro que su compromiso no se traduce en un apoyo de carácter militar.¹⁷ Más aún, el Ecuador debe evitar tanto su involucramiento como jugar un papel protagónico en políticas que puedan llevar a la regionalización del conflicto colombiano. El Ecuador además deberá participar en las labores que lleve adelante el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), el mismo que ha definido tres ejes de acción: control financiero, control de fronteras y actualización del Plan de Acción.

Finalmente, en cumplimiento con lo dispuesto en el punto 9 de la resolución RC.23/RES.1/01, “Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo”, se constituyó el grupo de Trabajo encargado de preparar el proyecto de “Convención Interamericana contra el Terrorismo”, cuyas deliberaciones se iniciaron con la partici-

dición de los perpetradores, organizadores y patrocinadores de actos terroristas, insta a suscribir o ratificar la Convención Internacional para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo, instruye al Consejo Permanente para que convoque una reunión del Comité Interamericano Contra el Terrorismo, encomienda al Consejo Permanente la elaboración de un proyecto de Convención Interamericana contra el Terrorismo y a la Comisión de Seguridad Hemisférica que acelere sus labores con miras a la Conferencia Especial sobre Seguridad, tomando en cuenta los aportes del CICTE.

17 El Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, durante la reunión del Organismo de Consulta del TIAR, efectuada el 19 de septiembre, ofreció, a nombre del Gobierno Nacional, la “más irrestricta colaboración en todos los ámbitos de la acción administrativa, policial y política que nos fuere requerida o que estimemos necesaria, a fin de optimizar el combate al terrorismo a escala internacional”.

pación activa del Ecuador, que propuso una serie de iniciativas, entre las que cabe destacar una definición sobre terrorismo acorde con su gravedad y tomando en cuenta el desarrollo del derecho interamericano, y que iría acompañada de la respectiva reforma interna del Código Penal.

En todas las actividades citadas, la Cancillería ecuatoriana y sus misiones permanentes ante la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos han desplegado una activa labor para cumplir con los compromisos asumidos en los ámbitos hemisférico e internacional, incluidas las negociaciones de los convenios sobre esta materia.

Además de lo que contemplan la Resolución del Órgano de Consulta del TIAR y la Resolución de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, en cuanto se refiere a medidas para combatir el terrorismo, el Ecuador debe promover la redefinición del sistema de seguridad hemisférico, que afronte de manera integral los asuntos relativos a la seguridad, a la defensa y a las nuevas amenazas que se presentan para la región. En este sentido, es necesario impulsar la construcción de un nuevo régimen que aborde temas tales como:

- La reforma del sistema interamericano de defensa que sustituya al TIAR con reglas y procedimientos para evitar la arbitrariedad en el manejo de los temas de seguridad.
- La redefinición de las agendas de seguridad y de los roles militares, a fin de que no afecten a la misión constitucional de las FFAA, separando nítidamente las funciones militares de las policiales; estas funciones no pueden confundirse a riesgo de implicar a las FFAA en actividades que no le son propias.
- La promoción del concepto de *seguridad cooperativa* para temas transnacionales, que no afecten al territorio y a la soberanía y que apunten a la adopción de un sistema basado en la acción y cooperación multilateral, la confianza y la transparencia.
- El fortalecimiento de las medidas de confianza mutua y seguridad, que vayan más allá del campo estrictamente militar y afiancen los lazos de cooperación en la región.

- La promoción de políticas gubernamentales de defensa regional, en torno a temas como: preparación técnica y militar, desarrollo tecnológico y científico en el ámbito de la defensa, lucha contra el narcotráfico y la delincuencia, supervisión de áreas marítimas, cuestiones ecológicas regionales, protección de recursos pesqueros, misiones de paz y humanitarias, atención a las poblaciones en situaciones de desastre, etc.
- La promoción de políticas de desminado, registro de armas y control de gastos de defensa.
- El impulso a iniciativas como el catastro de las potencialidades de cooperación que exploten vínculos posibles en áreas como educación, desarrollo, economía de defensa, ingeniería militar y operaciones de paz
- El fomento del establecimiento de instancias permanentes de diálogo que den valor agregado a las relaciones y que promuevan agendas coordinadas y de largo plazo

Temas frente a Estados Unidos

Indudablemente frente a los temas de seguridad hay un reconocimiento de la necesidad de cooperación. No obstante, el tratamiento de este tema por parte de Estados Unidos con respecto a América Latina, se ha evidenciado sólo a partir de las dos últimas décadas y, más especialmente, a mediados de la década de los noventa cuando propone el tema de la cooperación como eje de su política hemisférica. Desde esta perspectiva, la idea de cooperación parece coexistir con la visión de la llamada “construcción de la nación” en el caso de los estados considerados fracasados o no funcionales.

En América Latina la tendencia de los últimos años ha sido la de fortalecer la solidaridad continental, la diplomacia y la cooperación a fin de crear un clima de confianza que elimine los factores que generan inseguridad y favorezca la integración en términos de sus propios intereses; sin embargo, la evidente inestabilidad de gran parte del continente podría poner en riesgo esta tendencia y el desarrollo de la cooperación a largo plazo. Estas circunstancias parecen afirmar el hecho de que las definiciones de la seguridad se mantendrán desde los Estados Unidos.

Para el Ecuador, la agenda de seguridad frente a los Estados Unidos está marcada fundamentalmente por cuatro temas: Colombia, la lucha contra el narcotráfico, terrorismo y medio ambiente. Frente al primero, el Ecuador no ha terminado de definir una política clara respecto al Plan Colombia y sus consecuencias en el territorio ecuatoriano. Corresponsabilizar a los Estados Unidos, como debía ser, en la prevención y mitigación de los efectos del Plan Colombia, no ha sido objeto de una política realista y más bien, de forma indirecta, las acciones oficiales se han limitado a conseguir la asignación de recursos económicos.

Por otra parte, el Ecuador ha mantenido una relativa autonomía de su política exterior y de defensa frente al conflicto colombiano, en cuanto se refiere a una eventual regionalización negativa del conflicto. No obstante, la posibilidad de una intervención de Estados Unidos en Colombia, fruto de las nuevas circunstancias derivadas de los atentados del 11 de septiembre y de la calificación de los subversivos como terroristas, podría cambiar radicalmente la posición del Ecuador y de sus vecinos.

Un tema absolutamente sensible para el Ecuador es la vigencia del convenio para la utilización de la Base de Manta y es que ante los hechos, el citado uso no podrá seguir manteniéndose como un simple apoyo a la lucha contra el narcotráfico. Indudablemente, la Base de Manta podría servir para apoyar y promover acciones contra los grupos terroristas. El caso es que si el Ecuador se viera forzado a renegociar o ampliar el acuerdo de la Base de Manta, los riesgos para el país aumentarían significativamente, hasta el punto de llegar a convertirse en un objetivo estratégico para el terrorismo internacional.

Como en el pasado, no se puede soslayar el hecho de que los mecanismos de presión para inducir una decisión de este tipo serían de orden económico y, en ese sentido, vale anotar que las circunstancias de la economía norteamericana, el comportamiento errático del precio del petróleo y los efectos de la recesión tendrían impredecibles repercusiones en las disponibilidades de recursos para el Estado ecuatoriano. A mediano o largo plazo, si es que no se aseguran recursos de inversión extranjera directa —lo cual parece difícil ante el clima de desconfianza mundial—, el país se vería forzado a recurrir a mecanismos de financiamiento externo, en cuyas decisiones de concesión siempre influye el criterio de los Estados Unidos y sus respectivos intereses. Asimismo, habrá que tomar en cuenta el desarrollo de las negocia-

ciones de la deuda externa, tanto en el Club de París como en los organismos financieros internacionales, y los medios de presión que pueden ejercerse a través de estas negociaciones.

Tampoco puede obviarse el hecho de que existen importantes sectores nacionales que orientan su producción hacia los Estados Unidos y que, ante una posible contracción de la economía estadounidense, verían disminuida la importación de sus productos. Al mismo tiempo, y como en otras ocasiones, los acuerdos de tipo comercial también pueden ser usados como mecanismos de presión para inducir decisiones de política exterior.

No obstante, es necesario considerar que una reforma al acuerdo suscrito el 12 de noviembre de 1999, implicaría necesariamente la aprobación por parte del Congreso Nacional en virtud de que el uso de la Base de Manta para fines defensivos u ofensivos lleva implícita la intención de las partes de formar una coalición con fines que van mucho más allá del monitoreo y control de actividades ilegales; en ese caso, se aplicaría lo dispuesto en el artículo 161, numeral 2, de la Constitución Política, relativo a la aprobación de tratados internacionales.¹⁸ Dado el momento político del país, una decisión así difícilmente podría ser aprobada.

La lucha contra el narcotráfico, probablemente ha sido el tema más sensible de la agenda y ha estado sesgado por una serie de convergencias y contradicciones. A pesar de que el Ecuador está considerado únicamente un país de tránsito -al igual que otros países de América Latina- no ha podido mantener niveles de autonomía en la política anti-narcóticos: se ha visto forzado a implementar políticas y acciones administrativas, bancarias y de seguridad acordes con la normativa de Estados Unidos y tendientes a llenar los requerimientos del proceso de “certificación” establecido por este país para “calificar” los niveles de compromiso en la lucha contra el narcotráfico.

Tampoco ha sido posible concertar una política regional de lucha contra el narcotráfico que tenga un carácter proactivo y que vaya más allá de las

18 El referido artículo dice: “El Congreso Nacional aprobará o improbará los siguientes tratados o convenios internacionales: 1. Los que se refieran a materia territorial o de límites; 2. Los que establezcan alianzas políticas o militares; 3. Los que comprometan al país en acuerdos de integración; 4. Los que atribuyan a un organismo internacional o supranacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución o la Ley; 5. Los que se refieran a los derechos y deberes fundamentales de las personas y a los derechos colectivos; 6. Los que contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar alguna ley.

condiciones impuestas por Estados Unidos. El único consenso regional relativo en esta materia ha estado dado por la aplicación del sistema de preferencias arancelarias andinas -conocido como ATPA por sus siglas en inglés-, pero que sin embargo, hasta la presente fecha no ha podido conseguir que el Senado norteamericano apruebe su renovación y ampliación a otros productos.

Ha existido un creciente compromiso tácito de involucrar a las Fuerzas Armadas en el combate contra el narcotráfico, el terrorismo o el crimen organizado. Desmilitarizar la lucha contra el narcotráfico y diferenciar claramente los roles de las fuerzas armadas y de las fuerzas policiales, sigue siendo un tema fundamental de la agenda de seguridad. No obstante, el cumplimiento de este objetivo en las actuales circunstancias en el que el continente ha asumido compromisos ineludibles en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, y en virtud de que no es posible hacer una división absoluta entre el narcotráfico y el financiamiento de actos terroristas, parece evidenciar que las fuerzas armadas se verán más involucradas que nunca en las acciones que se lleven a cabo en la lucha contra estos delitos.

El Ecuador en el marco de su política exterior debe insistir frente a los Estados Unidos en la adopción de políticas de control de la demanda, y en la aplicación del principio de corresponsabilidad en esta lucha. En torno a ello, es posible liderar una iniciativa regional que promueva planes y programas específicos en el país consumidor y en los países productores.

Intereses frente al Perú

Luego de la firma de la paz con el Perú, las relaciones entre ambos países han tenido avances muy importantes como resultado de la ejecución de los acuerdos en distintas materias y de un efectivo proceso de integración registrado en los ámbitos económico, político, empresarial, de salud, de educación y de interrelación de las sociedades civiles, especialmente en la zona fronteriza. Quizás por esta razón la ejecución del Acuerdo sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad ha sido un tema cuyo tratamiento e implementación no tuvo el carácter imperativo de los otros aspectos considerados en los Acuerdos de Paz.

Para el Ecuador, no obstante, sigue siendo de gran importancia impulsar el funcionamiento efectivo de la Comisión Binacional de Medidas de Confianza Mutua y Seguridad, como estrategia para fortalecer la relación bilateral y profundizar la cooperación; la contribución de esta materia va más allá de alcanzar acuerdos específicos a nivel gubernamental: se enfoca en el diseño de medidas de confianza que trasciendan el ámbito militar y faciliten la comprensión entre las sociedades de ambos pueblos y la reflexión académica, política y militar sobre los temas de seguridad y confianza como fundamentales para el progreso.¹⁹ Paralelamente, el mecanismo bilateral de Medidas de Confianza, creado durante el proceso de paz, ha mantenido un clima de distensión y amistad adecuado para apoyar el proceso de ejecución de los Acuerdos de Paz.

Este mecanismo ha promovido la adopción de medidas de fomento de la confianza destinadas a evitar incidentes y a estrechar lazos de amistad entre las fuerzas armadas y policiales de ambos países. El desarrollo de actividades de apoyo mutuo en caso de epidemias, catástrofes o accidentes; el otorgamiento de facilidades a naves y aeronaves en situación de emergencia; el intercambio de información amplia y antelada sobre ejercicios de campaña y/o de tiro, así como sobrevuelos de reconocimiento y abastecimiento, han sido entre otras las medidas más comúnmente aplicadas. Más allá de aquellas de 1° generación, la intención ha sido la de promover las medidas de 2° y 3° generación que impulsen ejercicios conjuntos de combate aéreo, terrestre y naval; unidades de combate binacionales con mandos alternos para misiones específicas; acantonamiento de fuerzas armadas de un país en territorio de otro para fines de entrenamiento y ejercicios, etc.

Durante la visita de Estado del Presidente del Perú, Alejandro Toledo, los presidentes de Ecuador y Perú suscribieron una declaración conjunta cuyo contenido recoge importantes decisiones sobre las relaciones bilaterales y la agenda internacional, entre las cuales está el tema de los gastos militares. La iniciativa de avanzar hacia una homologación y disminución de gastos militares con la finalidad de atender los requerimientos de las nuevas prioridades de la seguridad y los programas de desarrollo económico y social, es

19 La primera reunión de la Comisión Binacional Ecuatoriano-Peruana de MCMS se efectuó el 24 de agosto de 1999. Se constituyeron las secretarías ejecutivas y se presentó el anteproyecto de reglamento para su funcionamiento.

compartida por ambos gobiernos; en este sentido, coincidieron en otorgar a los compromisos adquiridos la prioridad necesaria para que la Comisión Binacional de Medidas de Confianza Mutua y Seguridad analice estos temas. Conforme este mandato la Comisión se reuniría el 21 de enero de 2002.

Otro tema que ha merecido especial importancia ha sido la conclusión del proceso de desminado de la frontera sur. Para ello se creó el Centro de Desminado del Ecuador (CENDESMI), a cuyo cargo estaba el examen del proceso de desminado en el país y la definición de las labores a ejecutar con miras a la participación del Ecuador en la Tercera reunión de estados parte de la Convención de Ottawa, que se efectuaría en septiembre de 2001.

Por iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, la OEA elaboró un acuerdo marco de cooperación para el desminado en nuestro país; mediante este acuerdo se canaliza una parte muy importante de la cooperación internacional a estas labores. El monto asciende a 4'624.700 millones de dólares destinados a la adquisición de equipos de detección de minas, protección personal y demás implementos para la remoción de minas. Este instrumento permite continuar ampliando la asistencia internacional en esta materia y que los países cooperantes, en el marco de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA, puedan hacerlo a través de un sistema fácil y transparente.

De conformidad con los compromisos asumidos en la “Convención sobre la Prohibición del Uso, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Anti-personal y sobre su Destrucción”, el Ecuador ha trabajado en el desminado general a lo largo de su frontera terrestre con el Perú. Actualmente, el desminado se lleva a cabo en las provincias de El Oro y de Morona Santiago, en donde se han levantado y destruido un total de 4.131 minas antipersonal y 23 minas antiataque.²⁰

Además, de conformidad con el compromiso adquirido por el Ecuador de destruir todas las existencias de minas antipersonales de sus arsenales, se llevó a cabo el proceso de destrucción entre el 10 de agosto y el 11 de septiembre de 2001 con la presencia de observadores internacionales, representantes de la sociedad civil, y autoridades civiles y militares. En este período el Ecuador destruyó 154.344 minas antipersonales almacenadas y culminó exitosamente dicho proceso, cumpliendo con el denominado “Desa-

20 Fuente: Dirección General de Soberanía Territorial del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2001

fío de Managua”, es decir, llegar a la tercera reunión de los estados parte de la Convención de Ottawa, libre de minas antipersonales.²¹

El cumplimiento de otros temas considerados esenciales en el marco de la seguridad y la confianza entre ambos países, como son la ejecución de los acuerdos de acceso a Tiwintza y de los ejes viales de acceso al Amazonas y de interconexión binacional, han seguido un camino difícil, por no falta de voluntad política, sino por las graves circunstancias económicas que han atravesado los dos países, especialmente el Ecuador, a raíz de su crisis financiera de 1999. No obstante, las entidades responsables siguen trabajando y procurando el cumplimiento de los plazos previstos en los Acuerdos de Paz.

Propuesta para una agenda de política exterior frente a la seguridad nacional

Para la propuesta de una agenda de política exterior en materia de seguridad, se planteó la realización de un taller que convocara a actores relevantes de la esfera política, los ámbitos académico, militar y policial, y de la sociedad civil, que discutieran sobre un proyecto de agenda y procedieran a establecer una jerarquía de los temas allí contenidos. La convocatoria tuvo un carácter incluyente, es decir, procuró integrar a académicos, políticos, militares, comunicadores y activistas de todas las regiones del país y, especialmente, a aquéllos para quienes el tema de la seguridad resulta más sensible y genera frecuentes confrontaciones con el sector oficial, a fin de enriquecer la determinación de la agenda.

El presente acápite recoge la discusión de los participantes en torno al proyecto de agenda presentado²² y busca incorporar las apreciaciones y perspectivas de los actores de la realidad nacional en un tema altamente sensi-

21 La Tercera reunión de estados parte de la “Convención sobre la prohibición del uso, almacenamiento, producción, y transferencia de minas antipersonales y su destrucción” se llevó a cabo en Managua, entre el 18 y 21 de septiembre del 2001. Durante la reunión, el Ecuador mereció el reconocimiento de varias organizaciones internacionales, entre ellas, la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas (ICBL), y de las delegaciones de países cooperantes.

22 El documento de trabajo que contiene la propuesta de agenda fue realizado por la autora de este artículo para el Taller sobre Seguridad Nacional, efectuado en la “Villa San Francisco”, el 8 de junio de 2001

ble y que ha permanecido casi exclusivamente relegado al ámbito militar.

El documento de trabajo presentado para su discusión durante el referido taller planteó cuatro temas prioritarios en la agenda de política exterior: temas frente al conflicto de Colombia, intereses frente al Perú y Estados Unidos, y seguridad hemisférica.²³ Sobre esta base, los participantes expusieron sus criterios respecto a lo que se espera de una política exterior, establecida como política de Estado, que garantice continuidad, transparencia y eficacia.

En ese sentido, consideraron indispensable propiciar la elaboración de un diagnóstico de la seguridad en el Ecuador, que más allá de las percepciones políticas, permita contar con información acerca de las amenazas y vulnerabilidades del país en esta materia y acerca de las fuentes reales de la seguridad. Únicamente a partir de una acción de este tipo, podrá definirse con claridad una política exterior que afronte el tema de acuerdo a requeri-

23 Temas frente al conflicto de Colombia

Es interés ecuatoriano

- La ausencia de violencia política en Colombia.
- La ausencia de violencia en sus zonas fronterizas.
- Evitar la contaminación a su sociedad del conflicto colombiano y sus efectos.
- Controlar efectivamente la frontera norte en cuanto se refiere al influjo de la subversión, el paramilitarismo, la presencia de fuerzas militares extranjeras y del narcotráfico.
- Evitar el involucramiento y un papel protagónico en políticas de regionalización del conflicto colombiano,
- Fortalecer las fuerzas militares y policiales en la frontera norte.
- Impulsar el desarrollo de las zonas fronterizas a través de programas y proyectos que aborden temas tales como: tráfico ilícito de estupefacientes, migraciones temporales, reordenamiento de asentamientos humanos, infraestructura de servicios básicos y de saneamiento, asuntos petroleros, pesca artesanal, puentes, asuntos mineros, energéticos y medio ambiente y fronteras.
- Incorporación de las poblaciones indígenas y campesinas.
- Solicitar a Colombia la correspondiente planificación y control en la fumigación de plantaciones de coca ubicadas en la frontera sur, para mitigar el impacto de los flujos de desplazados hacia el Ecuador y los daños sobre el ambiente producto de la contaminación transfronteriza.

Temas frente al Perú

- Ejecutar el Acuerdo sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad, y promover el establecimiento de la Comisión Binacional sobre el tema.
- Promover la adopción de medidas de fomento de la confianza más allá de aquellas de 1° generación, hasta las de 2° y 3° generación que impulsen ejercicios conjuntos de combate aéreo, terrestre y naval; unidades de combate binacionales con mandos alternos para misiones específicas; acantonamiento de Fuerzas Armadas de un país en territorio de otro para fines de entrenamiento y ejercicios, etc.
- Terminar el proceso de desminado de la frontera sur.
- Concluir la ejecución de los acuerdos de acceso de Tiwintza y de ejes viales para acceso al Amazonas.

mientos más precisos. A pesar de que cualquier política de seguridad estará referida a los intereses de la potencia hegemónica en la región, es necesario procurar definirla en función de una evaluación propia, no siempre coincidente con la de este tercero.

Seguridad nacional

La propuesta en esta materia se dirige a revisar la normativa de la seguridad nacional, promoviendo la reflexión de todos los círculos académicos, civiles y militares; incorporando los nuevos conceptos de seguridad e identificando las amenazas internas y externas que el país enfrenta y enfrentará durante los próximos 10 años. La agenda se establecería de la siguiente manera. El Ecuador debería:

Temas frente a Estados Unidos

- *Colombia.*
 - . Corresponsabilizar a los Estados Unidos en la prevención y mitigación de los efectos del Plan Colombia en territorio ecuatoriano.
 - . Mantener la autonomía de la política exterior y de defensa frente al conflicto colombiano: evitar una regionalización negativa del conflicto.
- *Narcotráfico*
 - . Desnarcotizar la agenda
 - . Demandar la adopción de políticas de control de la demanda.
 - . Desmilitarizar la lucha contra el narcotráfico.
 - . Mantener niveles de autonomía en la política anti-narcóticos.
 - . Evitar y mitigar efectos sociales negativos sobre la población en la lucha anti-drogas.
 - . Concertar de una política regional de lucha contra el narcotráfico.
- *Democracia*
 - . Evitar injerencia de Estados Unidos en el proceso político ecuatoriano.
- *Crimen Organizado*
 - . Mantener el control del crimen organizado.
- *Recursos Naturales*
 - . Mantener control sobre los recursos naturales ecuatorianos.
 - . Evitar degradación ambiental, producto de procesos económicos de las potencias en la región.
 - . Mantener control sobre recursos genéticos, especialmente en zonas alta diversidad.
- *Seguridad Hemisférica*
 - . Impulsar la construcción de un nuevo régimen interamericano de defensa que sustituya al TIAR con reglas y procedimientos que eviten la arbitrariedad en el manejo de los temas de seguridad.
 - . Procurar que la redefinición de las agendas de seguridad y de los roles militares no afecten a la misión constitucional de las FFAA, separando nítidamente las funciones militares de las policiales, que no pueden confundirse a riesgo de implicar a las FFAA en actividades que no son propias.
 - . Promover un nuevo concepto de *seguridad cooperativa* para temas transnacionales que no afecten al territorio y a la soberanía, que apunte a la adopción de un sistema basado en la acción y coopera-

- Contar con un diagnóstico de seguridad que le permita identificar sus principales amenazas y establecer en qué consisten. Asimismo, deberá identificar sus fortalezas.
- Vincular seguridad externa e interna; y nacional e internacional o regional.
- No dejar de lado el concepto de seguridad nacional y colectiva por priorizar la seguridad individual.
- Promocionar la legislación de protección colectiva interna.
- Posibilitar la estandarización de la normativa en la región.
- Actualizar la normativa de acuerdo con la evolución del concepto de frontera.
- Considerar que seguridad es un concepto amplio y no puede separarse en seguridad interna y externa.
- Identificar las amenazas internas: desequilibrio económico y social; inestabilidad política.
- Redefinir la Ley de Seguridad Nacional: seguridad del individuo y seguridad jurídica.
- Política de seguridad proactiva que proponga políticas que garanticen la seguridad jurídica, económica y social.

Relaciones con Colombia

Por otra parte, el foro coincidió en que el tema tope de la agenda ecuatoriana en materia de seguridad es el conflicto colombiano y sus consecuencias para el Ecuador. Al respecto, se hace imperativo que el gobierno defina claramente una política frente al conflicto: primero, frente al gobierno colom-

ción multilateral, la confianza y transparencia.

- Promover políticas gubernamentales de defensa regional, en torno a temas como: preparación técnica y militar, desarrollo tecnológico y científico en el ámbito de la defensa, lucha contra el narcotráfico y la delincuencia, supervisión de áreas marítimas, cuestiones ecológicas regionales, protección de recursos pesqueros, misiones de paz y humanitarias, atención a las poblaciones en situaciones de desastre, etc.
- Promover políticas de desminado, registro de armas y control de gastos de defensa.
- Impulsar iniciativas como el catastro de las potencialidades de cooperación que exploten vínculos posibles en áreas como educación, desarrollo, economía de defensa, ingeniería militar y operaciones de paz.
- Fomentar el establecimiento de instancias permanentes de diálogo que den valor agregado a las relaciones y que promuevan agendas coordinadas y de largo plazo.

biano y su accionar con respecto al proceso de paz y el Plan Colombia; segundo, frente a los Estados Unidos y su corresponsabilidad en la aplicación de dicho Plan y la dotación de recursos para enfrentar los efectos del mismo en los países fronterizos, y tercero, respecto de respaldar una iniciativa regional y/o andina que rechace una posible intervención armada en territorio colombiano. La agenda con este país se definió en el siguiente sentido:

- Respetar el tema de la no injerencia en asuntos internos de otro Estado, respecto al tema de Colombia.
- Exigir al gobierno colombiano la reparación por los actos de política interna que afectan al Ecuador y por los efectos de la adjudicación de territorios a los movimientos armados en la frontera con el Ecuador.
- Plantear al gobierno colombiano la presencia y control de su ejército en la frontera con el Ecuador.
- Apoyar al gobierno colombiano en el proceso de paz.
- Mantener una posición de no involucramiento en el conflicto colombiano y en posibles acciones de regionalización del mismo.
- Proponer una intervención proactiva.
- Establecer políticas de plan de seguridad para el desarrollo de la frontera Norte.
- Reforzar la capacidad operativa de la fuerza pública en la frontera norte.
- Buscar cooperación y financiamiento internacional tanto para el campo militar, como para la inversión social.
- Fortalecer las comisiones de vecindad.
- Robustecer la integración fronteriza.
- Mejorar nuestra asociación regional para potenciar la capacidad negociadora de la región.

Derechos Humanos

Un tema que fue considerado de especial interés para todos los participantes fue el de los derechos humanos y, fundamentalmente, en lo referido al conflicto colombiano. Al respecto, se plantea el reto para el gobierno ecuatoriano de afrontar por un lado, lo relativo a refugiados y desplazados y a sus derechos laborales de conformidad con los compromisos internaciona-

les asumidos por el Ecuador; en este sentido, se enfatizó en la necesidad de planificar políticas de largo plazo ante la posibilidad del agravamiento del conflicto y el consiguiente flujo masivo de colombianos hacia nuestro país.

Por otro lado, las acciones que pueda llevar adelante el Gobierno nacional con respecto a la situación de los habitantes de la región fronteriza, frente a la necesidad de dotación de servicios básicos e infraestructura, y de condiciones aceptables de vida frente a la difícil situación económica que los aqueja y a la presencia de refugiados en la zona. Por ello, se hace necesario que el Plan de Desarrollo de la Frontera Norte se fortalezca y se extienda por un plazo mayor al proyectado. La agenda en este tema, plantea tres temas centrales:

- Establecer políticas claras con respecto a refugiados y desplazados.
- Definir el tratamiento de refugiados y derechos laborales.
- Abordar la seguridad desde la perspectiva del desarrollo humano: eliminar la pobreza y respetar el medio ambiente.

Relaciones con Estados Unidos

Con respecto a Estados Unidos, se planteó, igualmente como tema central, la definición de políticas con respecto al conflicto colombiano, por un lado, y por otro la necesidad de mantener políticas proactivas frente al tema narcotráfico.

- Promover una acción regional conjunta para la paz en Colombia
- Desmilitarizar el tema de la seguridad, mantener la seguridad cultural
- Plantear el tema de seguridad en el contexto de la CAN
- Definir una política de información a la ciudadanía
- Tratar el tema del narcotráfico tanto desde la oferta, como desde la demanda, enfatizando la corresponsabilidad de los estados.

Relaciones con Perú

El tema de las relaciones con el Perú ha superado el nivel de desconfianza

para pasar a otro en donde ha prevalecido la integración. En este sentido, existió un consenso en cuanto a la necesidad de proseguir con la ejecución de los Acuerdos de Paz, impulsar el desarrollo de la infraestructura vial y fortalecer los mecanismos de integración a nivel civil y militar.

- Ejecución efectiva de todos los Acuerdos de Paz de 1998.
- Vía de acceso a Tiwintza.
- Vías de acceso al Amazonas.
- Desarrollo de los centros de comercio y navegación.
- Continuidad en los actuales programas de desminado.

Seguridad hemisférica

En relación con el tema de la seguridad hemisférica los participantes coincidieron con el hecho de que es necesario propiciar la reforma del sistema interamericano, especialmente en cuanto se refiere al TIAR y las nuevas concepciones de la seguridad colectiva. Especial interés se evidenció en que el Ecuador apoye la definición de un concepto amplio de la seguridad que vaya más allá de las amenazas tradicionales, incorpore los nuevos riesgos a la seguridad regional y abarque las visiones de la seguridad humana.

- Reestructurar, ampliar y fortalecer los conceptos de seguridad
- Revisar el TIAR y otros instrumentos latinoamericanos para adaptarlos a la época y los nuevos desafíos políticos, económicos, militares y medioambientales

Asumiendo las nuevas concepciones de la seguridad, existió un criterio unívoco con respecto a que la definición, manejo y proyección de las políticas exteriores y de defensa en esta materia deben considerar como eje transversal la lucha contra la pobreza. Enfrentar este problema, puede significar la diferencia entre estabilidad y caos, entre descontento y gobernabilidad, entre desarrollo y atraso, todos estos elementos inherentes a la seguridad.

Bibliografía consultada

Aguilera, Gabriel

- 1996 “Relaciones Cívico-Militares en América Latina”, en *Fuerzas Armadas, Desarrollo y Democracia*, ILDIS-CELA-AB-YA-YALA, Quito

Aguirre, Mariano

- 2000 *El debate sobre la seguridad en la globalización, Fuerzas Armadas y Sociedad* No. 15, FLACSO- Chile, Santiago.

Agüero, Felipe

- 1999 “Las Fuerzas Armadas en una época de transición: perspectivas para el afianzamiento de la democracia en América latina”, en Ruth Diamint, *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Nuevo Hacer, Buenos Aires.

Beltrán, Virgilio

- 1994 *Buscando nuevos roles para los ejércitos de América Latina*, Buenos Aires.

Bonilla, Adrián

- 1998 “Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos: entre el sobresalto y la rutina”, en Andrés Franco, *Estados Unidos y los países andinos 1993-1997: poder y desintegración*, CEJA, Bogotá.

- 1999 “Fuerza, conflicto, negociación: proceso político entre Ecuador y Perú”, en Adrián Bonilla, ed. *Ecuador-Perú, Horizontes de la negociación y el conflicto*, FLACSO-Ecuador, Quito.

Borja, Rodrigo

- 1994 “América Latina en el nuevo orden internacional”, en Rols, Hengstemberg, Kohut, Lauth, Sandner, Sangmeister, *Cambio de paradigmas en América Latina: nuevos impulsos, nuevos temores*, Nueva Sociedad, Caracas.

Bustamante, Fernando

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

- Buzan, Barry
1991 *People, States and Fear*, Lynne Rienner Publishers, Colorado.
- Cabrera Gaete, Pablo
1996 “Por un nuevo clima de confianza en las Américas”, en Francisco Rojas, *Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua*, FLACSO-Chile, Santiago
- Clinton, William
1995 *Estrategia de Seguridad Nacional de Comprometimiento y Expansión*, The White House, Washington DC.
- Cope, John
1996 “Una visión de Estados Unidos del balance estratégico en las Américas”, en Francisco Rojas, *Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua*, FLACSO-Chile, Santiago.
- Cordovez, Diego
2001 “La Política Exterior de George Bush”, *Comentario Internacional*, No. 2, Centro Andino de Estudios Internacionales, Quito.
- Cumbres de las Américas
1998 Plan de Acción, Primera Cumbre de las Américas, Miami, 11 de diciembre de 1994, en Francisco Rojas, *Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, FLACSO-Chile, Santiago.
- De la Lama, Jorge
1998 *La seguridad hemisférica a fin de siglo: El nuevo concepto de Seguridad Hemisférica Cooperativa*, FLACSO-Chile, Santiago
- Departamento de Defensa
Oficina de Asuntos de Seguridad Internacionales
1995 *Estrategia de Seguridad de los Estados Unidos para las Américas*, US Government Printing Office, Washington DC.
- Domínguez, Jorge
1998a *Seguridad Internacional, Paz y Democracia en el Cono Sur*, FLACSO-Chile, Santiago.
1998b “¿Por qué América Latina puede extrañar pronto la guerra fría?: Estados Unidos y el futuro de las relaciones interamericanas de seguridad”, en J. Domínguez, *Seguridad, Paz y Democracia en el Cono Sur*, FLACSO-Chile, Santiago.

Donadio, Marcela

- 2000 “Las opciones de la seguridad estratégica para los países del Cono Sur, Fuerzas Armadas y Sociedad”, No. 15, FLACSO-Chile, Santiago.

Fontana, Andrés

- 2000 SER en el 2000: Disponible en www.SER2000.org.er

García, Bertha

- 1996 “Fuerzas Armadas, soberanía y seguridad nacional en el Ecuador”, en *Fuerzas Armadas, Desarrollo y Democracia*, ILDIS-CELA-ABYA-YALA, Quito
- 1998 “Reflexiones sobre las Fuerzas Armadas Ecuatorianas hacia el siglo XXI”, en *Estrategias Civil – Militares para el Ecuador del siglo XXI*, PUCE-American University Washington, Quito.

Gil Calvo, Enrique

- 2001 “Hacia el choque de culturas”, *Diario El País*, miércoles 12 de septiembre 2001, Madrid.

Haynes, Kenneth

- 1996 “Balance estratégico y el desarrollo sustentable en las Américas: dos instituciones de fomento”, en Francisco Rojas, *Medidas de Confianza Mutua: Verificación*, FLACSO-Chile, Santiago.

Instituto de Altos Estudios Nacionales

- 2001 *Doctrina para el Desarrollo y la Seguridad Nacionales 2000-2001*

Jaramillo, Isabel

- 2000 “Estados Unidos y el hemisferio occidental: Los temas de la Agenda de Seguridad”, en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 15, No. 3, FLACSO-Chile, Santiago.

Jarrín, Oswaldo

- 2001 *Temas de Seguridad y Desarrollo*, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito.

Job, Brian

- 1992 *The insecurity Dilema: National, Regime and States Securities in Third World*, Lynne Reiner Publishers, Colorado.

- Julio, Humberto
2000 “¿Hacia nuevos esquemas de seguridad?”, *Revista Política y Estrategia* No. 81, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago.
- López, Ernesto
2000 “¿Un sistema subregional de seguridad?”, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 15, No. 4, FLACSO-Chile, Santiago.
- Lowenthal, Abraham
1994 *América Latina y los Estados Unidos en un nuevo mundo*, Westview Press, Boulder, Colorado.
- Moller, Bjorn
2000 “Seguridad Nacional, Societal y Humana”, en *Fuerzas Armadas y Sociedad* No. 15, FLACSO-Chile, Santiago.
- Moncayo, Paco
1996 *Ecuador y la seguridad hemisférica*, entrevista efectuada por Francisco Rojas, 26 de marzo de 1996, Quito.
- Navarro Meza, Miguel
2000 “El papel de Estados Unidos en materias de Seguridad Regional”, en *Revista Política y Estrategia*, No. 81, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago.
- O’Leary, John
2000 “El papel de Estados Unidos en Latinoamérica en materias de seguridad regional”, *Revista Política y Estrategia* No. 81, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago.
- Ottone, Ernesto
1992 “¿Un futuro democrático para América del Sur?”, en Contreras Carlos, *América del Sur hacia el 2000*, PROFAL, Comisión Sudamericana de Paz, Nueva Sociedad, Caracas.
- Peña, María
2001 “Relaciones con la región pasan a segundo plano”, *El Nuevo Herald*, 19 de octubre de 2001, Miami.
- Pertierra, José
2001 “América Latina y el Terrorismo”, *La Nación*, 1 de noviembre de 2001.

Pion Berlin, David

- 1996 “Autonomía Militar y Democracias Emergentes”, en Ernesto López y David Pion Berlin, *Democracia y Cuestión Militar*, Universidad de Quilmes, Buenos Aires.

Rice, Condoleeza

- 2000 “Promoting the national interest”, *Foreign Affairs*, volumen 79, No. 1, Nueva York.

Rockwell y Moss

- 1990 “La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación”, en Aguayo y Bagley, *En Busca de la Seguridad Perdida*, Siglo XX Editores, México.

Rodríguez, Ricardo

- 1996 “El impacto de la revitalización del sistema interamericano en la seguridad regional”, en Francisco Rojas, *Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua*, FLACSO-Chile, Santiago.

Rojas, Francisco

- 1996a “Medidas de Confianza Mutua y Balance Estratégico: un vínculo hacia la distensión y la estabilidad”, en *Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua*, FLACSO-Chile, Santiago.
- 1996b “La verificación como herramienta determinante en la construcción de la confianza”, en Francisco Rojas, *Medidas de Confianza Mutua: Verificación*, FLACSO-Chile, Santiago.
- 1998 “La necesidad de institucionalización hemisférica en materias de seguridad y defensa”, en Bertha García, *Estrategias Civil-Militares para el Ecuador del siglo XXI*, PUCE-American University Washington, Quito.
- 1999a “La crisis Ecuador-Perú: un desafío a la seguridad hemisférica”, en Adrián Bonilla, *Ecuador – Perú Horizontes de la negociación y el conflicto*, FLACSO-Ecuador, Quito.
- 1999b *Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas*, FLACSO-Chile y W. Wilson Center, Nueva Sociedad, Caracas.

- Sánchez, Juan Carlos
2001 Documento de discusión para el Taller sobre relaciones bilaterales Ecuador-Colombia, organizado por FLACSO-Ecuador y la Academia Diplomática, Quito.
- Saint Pierre, Héctor y Suzeley, Kalil
1999 *Defensa Nacional y Seguridad Pública: Las Fuerzas Armadas brasileñas frente a los desafíos del siglo XXI*. Doc. Núcleo de Estudios Estratégicos (NEE-UNICAMP), Brasil.
- Shalikashvili, John
1995 *Estrategia Militar Nacional de los Estados Unidos de América*, US Government Printing Office, Washington DC.
- Somavía, Juan e Insulza, José Miguel
1990 *Seguridad Democrática Regional, Una Concepción alternativa*, Comisión Sudamericana de Paz, Nueva Sociedad, Caracas.
- Toro, Juan; Toro, Agustín y Fuschlocher, Luz
1999 “La Seguridad Hemisférica en los escenarios de la Posguerra Fría”, *Revista Política y Estrategia* No. 77, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago.
- Touraine, Alain
2001 “La Hegemonía de EEUU y la guerra islamista”, *Diario El País*, jueves 13 de septiembre 2001, Madrid.
- Vickers, George
1994 “América Latina y Estados Unidos”, en Rols, Hengstemberg, Kohut, Lauth, Sandner, Sangmeister, *Cambio de paradigmas en América Latina: nuevos impulsos, nuevos temores*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Vogt, Wolfgang
1992 *Warless or Armyless Society?*, Forum International, Munich.
- Waltz, Kenneth
1998 *Teoría de la Política Internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Zoellick, Robert
2000 “A republican foreign policy”, *Foreign Affairs*, volumen 79, No. 1, Nueva York.

Otras Fuentes

Constitución Política de la República del Ecuador

Declaración de Santiago sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, aprobada en la Conferencia Regional del 10 de noviembre de 1995, Santiago de Chile, 1995.

Ley de Seguridad Nacional, julio 1979, Quito.

Plan de Gobierno 2000-2003, agosto. Presidencia Constitucional del Dr. Gustavo Noboa Bejarano, Oficina de Planificación-ODEPLAN, 2000

Resolución CS/TIAR/RES.1/01. Órgano de Consulta del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca-TIAR, 2001.

Resolución No. 1373 sobre la lucha contra el terrorismo, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2001.

Resolución RC.23/RES.1/01 “Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo” de la XXIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA. Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, 2001