

**LA SEGURIDAD DEL ECUADOR:  
DEL 11 DE SEPTIEMBRE  
AL PLAN PATRIOTA**



Javier Ponce Leiva, editor

# LA SEGURIDAD DEL ECUADOR: DEL 11 DE SEPTIEMBRE AL PLAN PATRIOTA

Centro  Estudios  
Internacionales

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



REAL ACADEMIA DE CIENCIAS EXACTAS, FÍSICAS Y NATURALES DE ESPAÑA



2005

## **La seguridad del Ecuador: del 11 de Septiembre al Plan Patriota**

*Javier Ponce Leiva, editor*

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

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

Impresión: Docutech  
Quito - Ecuador

ISBN: 9978-22-501-3

Impreso en Quito-Ecuador, 2005.

# ÍNDICE

Presentación.....	7
<i>A. Bonilla y A. Millet</i>	
Introducción.....	9
<i>Javier Ponce</i>	
Reorientaciones necesarias en la discusión sobre protección y seguridad internacional del ser humano .....	17
<i>Arturo Cabrera</i>	
Agenda de seguridad para Sudamérica.....	59
<i>Mariela Salguero</i>	
El Ecuador frente a la política de seguridad democrática y el conflicto interno en Colombia .....	91
<i>Andrés Montalvo</i>	
Consecuencias del conflicto colombiano para la agenda de seguridad del Ecuador.....	129
<i>Oscar Izquierdo</i>	
Evaluación de la política de seguridad de la frontera norte de Ecuador.....	171
<i>Elizabeth Moreano</i>	

## 6

El narcotráfico en la agenda de seguridad del Ecuador.....	191
<i>Rosa Vásquez</i>	
Reseña PRADI.....	217
Títulos libros PRADI.....	223

# EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE LA FRONTERA NORTE DE ECUADOR

*Elizabeth Moreano Cruz*

## **ESTADO DE LA CUESTIÓN DEL TEMA ANALIZADO Y DESCRIPCIÓN DE LOS PRINCIPALES HECHOS**

### **Evolución de la percepción por parte del Ecuador de la situación de seguridad en la frontera norte desde 1999 hasta 2004 Medidas adoptadas**

La subversión en Colombia data de mediados del siglo pasado, y no es sino hasta hace aproximadamente cinco años que ha empezado a sentirse con gran fuerza su incidencia en el Ecuador. No obstante, tradicionalmente ha sido premisa ecuatoriana mantener una política que evite la propagación del conflicto colombiano hacia nuestro territorio.

Tal como señala el académico Fernando Bustamante (2004: 16), el esfuerzo ecuatoriano por contener el conflicto colombiano y sus efectos fuera de nuestras fronteras se ha sustentado en dos aspectos: a) impedir el uso de las zonas fronterizas para iniciar o apoyar acciones bélicas por cualquiera de los bandos en pugna, y b) abstenerse de perseguir o atacar a las guerrillas en territorio propio, a cambio del tácito compromiso de éstas de entrar al país únicamente en son de paz.

En efecto, a la luz de la experiencia ecuatoriana, podría decirse que esta estrategia política resultó exitosa, toda vez que permitió mantener niveles de paz doméstica muy aceptables y que evitó el desbordamiento de los efectos del conflicto colombiano hacia el Ecuador.

Esta situación, a la que bien podríamos calificar como un *statu quo* que estuvo vigente por algunas décadas, fue alterada con la vigencia del Plan Colombia, que comenzó a afinarse por parte de los gobiernos de los Estados Unidos y de Colombia en 1999, y con mayor fuerza a partir de junio del año 2000, cuando se puso ya en práctica el Plan Colombia.

Por su parte, para 1999, el Ecuador venía de finiquitar su centenario conflicto territorial con el Perú. Se habían suscrito los Acuerdos de Paz de Brasilia, y se hallaba en proceso el cumplimiento de los programas de Medidas de Confianza Mutua con el vecino del sur.

No obstante, el escenario de la Defensa Nacional estaba experimentando un cambio diametral, de la frontera sur hacia la frontera norte. En ese contexto: “...el COSENA, en marzo de 2000, con la suficiente anticipación, analizó la situación y determinó la Política de Seguridad de la frontera norte, cuyas directrices se basan en el respeto al derecho internacional, en la no ingerencia en asuntos de otro Estado, en la cooperación interinstitucional en base de los convenios internacionales, en la creación de la Unidad de Desarrollo del Norte (UDENOR) y en el mejoramiento de la capacidad operativa de la fuerza pública”<sup>1</sup>.

Con base en estas premisas, la seguridad nacional fue redefinida en términos preventivos y defensivos, en lo que se refiere a la frontera norte. Estas ideas tuvieron pleno desarrollo en el documento Política de la Defensa Nacional del Ecuador, conocido como ‘Libro blanco’, que fuera publicado por el Ministerio de Defensa en diciembre de 2002.

De esta manera, el ‘Libro blanco’ señala a los “efectos del conflicto interno en Colombia” como una de las amenazas externas al Estado, al considerar que el conflicto interno de ese país se había incrementado y su seguridad fronteriza había disminuido, lo que afecta su capacidad de control. Identifica que las principales secuelas para el Ecuador se relacionan con el incremento de desplazados y refugiados, altos índices de violencia urbana y rural, así como acciones delictivas relacionadas con la presencia de grupos ilegales armados y el crimen organizado en el área<sup>2</sup>.

En consecuencia, con la prioridad asignada a esta amenaza externa, en el ámbito de la estrategia militar, en el ‘Libro blanco’ se consigna que las Fuerzas Armadas: “Para cumplir su misión de defender el territorio nacional, el espacio aéreo, el mar territorial y las aguas jurisdiccionales, emplearán un sistema integrado de inteligencia militar, defensa aérea y protección de fronteras que le permita detectar oportunamente la inminencia de cualquier tipo de agresión o amenaza a la integridad territorial.

Simultáneamente, se empleará una fuerza de protección de fronteras, equipada y entrenada para operar en la protección del territorio, población y recursos del espacio fronterizo, debiendo desarrollar en la evolución del conflicto una cobertura territorial completa. La frontera norte constituirá la prioridad estratégica”.

La Definición de la frontera norte como prioridad estratégica en la Política de la Defensa Nacional del Ecuador, ha implicado el aumento significativo de medidas preventivas de seguridad y protección en dicha frontera, pero siempre con apego a las directrices políticas del Estado ecuatoriano de no intervenir en el conflicto colombiano, que se remite indefectiblemente a la observancia del principio de no intervención, y a la convicción de que es competencia de los colombianos la resolución de su conflicto interno.

Esta visión, tal como se desarrollará en el punto 5, se centra en una visión territorialista de la seguridad y de la soberanía, sin adoptar mayores referentes de lo que debería ser una seguridad fronteriza cooperativa, sobre todo a nivel sub-regional, en buena medida debido al incipiente desarrollo que aún tienen estos conceptos.

### **Evaluación de la aplicación del Plan Colombia y de la Política de Seguridad Democrática, en relación con sus principales objetivos**

El Plan Colombia potenció en el año 2000, durante el Gobierno del Presidente Andrés Pastrana Arango, la relación de los Estados Unidos y de Colombia en términos de política exterior. En tal sentido, el Plan Colombia fue concebido como una herramienta para combatir la producción y el tráfico de drogas ilegales. A pesar de que contempla otras estrategias orientadas a la participación social, al desarrollo humano, e incluso a la paz, el Plan Colombia fue básicamente concebido como un elemento represor y aniquilador del narcotráfico, hecho que se corrobora con la asimetría de los recursos orientados a cada uno de sus objetivos o estrategias.

Sin embargo, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 redefinieron el objetivo de los Estados Unidos frente al tema de la seguridad, convirtiéndose éste en el eje de su política exterior.

En este contexto, el Gobierno norteamericano autorizó al Gobierno colombiano a utilizar plenamente el andamiaje militar y económico para combatir al terrorismo en el país, encarnado —según la concepción estadounidense— en los subversivos colombianos.

Este viraje se tradujo en la práctica en la eliminación de cualquier distingo entre la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, lo que significó a la postre un significativo incremento en la ayuda económica de los Estados Unidos a Colombia en partidas militares.

Esta nueva situación, coadyuvada con el término de las negociaciones de paz que el gobierno de Andrés Pastrana adelantaba con las FARC —el 20 de febrero de 2002—, devino en un exacerbamiento de las acciones militares, de la violencia y, sobre todo, de la presión sobre zonas críticas, como la frontera sur colombiana, con efectos ampliamente nocivos para el Ecuador en términos de ingreso de refugiados, violencia e inseguridad creciente en poblaciones fronterizas ecuatorianas. A esto se suma, en buena medida, la poca eficacia de los programas y estrategias de índole social y de desarrollo alternativo que incluye el Plan.

Estimo que al evaluar los resultados del Plan Colombia, más allá de cifras respecto de fumigaciones, bajas de subversivos en combate, secuestros o cualquier otro parámetro, hay que considerar que el Plan Colombia fundamentalmente devino en una estrategia abierta de guerra contra la subversión de ese país, que ocasionó el desbordamiento de la violencia y la inseguridad, así como el incremento de refugiados hacia el Ecuador.

A este respecto, resulta útil remitirse al “Informe Andes 2020: una nueva estrategia estadounidense frente a Colombia y la Región”<sup>3</sup>, que deja al descubierto la ineficacia del Plan Colombia en la consecución de sus objetivos, al destacar que si bien Estados Unidos ha invertido ingentes recursos económicos, humanos y militares en la Región Andina —fundamentalmente en Colombia— para detener el tráfico de drogas hacia el norte así como para ayudar a las fuerzas de seguridad locales en su lucha contra el narcotráfico, el terror y la insurgencia, y para promover los mercados libres, los derechos humanos y la consolidación democrática, la Región Andina se mantiene a punto del colapso, y su crisis de seguridad se ha constituido en la más importante del hemisferio occidental.

Sin miramientos, el referido informe propone modificar lo que la Comisión considera que es la principal falencia de la política estadounidense, tal como aparece en el Plan Colombia y en la Iniciativa Antinarcóticos, esto es: el “énfasis desproporcionado en los temas de la lucha antidrogas y de seguridad, y el mínimo énfasis en estrategias regionales complementarias y comprehensivas”.

El Informe Andes 2020 abarca temporalmente más que el Plan Colombia y, sin duda, alude a puntos neurálgicos de la Política de De-

fensa y Seguridad Democrática (PSD), inaugurada por el Presidente Álvaro Uribe, al inicio de su Gobierno, en el año 2003.

Dicha política, cuyo objetivo es recuperar el orden y la seguridad como requisitos cardinales para la vigencia de las libertades y de los derechos humanos, incluye estrategias para hacer frente al secuestro, para desvincular a los jóvenes de las armas, para proteger la infraestructura de la Nación, para eliminar el narcotráfico y para dismantelar las estructuras de las organizaciones terroristas.

La PSD ha incluido otras estrategias severamente cuestionadas, como el establecimiento de una red de más de un millón de colaboradores e informantes civiles, a quienes se les paga por suministrar información acerca de los insurgentes<sup>4</sup>, y la organización de milicias campesinas semi-entrenadas, cuyos miembros operan en sus propias comunidades y que, por su precario o nulo entrenamiento, son blancos fáciles de la subversión.

De igual manera, el Gobierno colombiano ha establecido las denominadas ‘Zonas de rehabilitación’, en las que prácticamente se han impuesto estados de excepción para implementar restricciones a las garantías ciudadanas, lo que —según informes de la ONG CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos)— ha dado lugar a múltiples eventos de arbitrariedad contra la población civil, como por ejemplo en las llamadas ‘detenciones masivas’ adelantadas por la Fiscalía General de la Nación (CODHES 2004: 6).

Análisis como el referido, así como el Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia 2003: “El conflicto, un callejón con salida”, destacan los efectos adversos del alto grado de agudización del conflicto interno colombiano. Como fuentes alimentadoras del conflicto menciona la debilidad institucional, la falta de solidaridad y cohesión social, la ausencia de alternativas económicas viables, y el uso insostenible e inadecuado de los recursos naturales, entre otras.

Lo específico de la PSD es, por una parte, las nuevas modalidades de vinculación de la población civil en el conflicto, a costa del Derecho Internacional Humanitario y de los derechos humanos, con base en una ideología que niega la existencia de la guerra o del conflicto armado y, por otra, el reemplazo de estas nociones por una visión simplificadora que opone delincuencia terrorista vs. estado de derecho. Esta visión reduce drásticamente la autonomía ciudadana frente a las actuaciones del Estado y de los grupos irregulares al eliminar, en la práctica, la distinción entre civiles y combatientes, para reemplazarlas por estrategias de control autoritario de la sociedad desde el Estado y, particularmente, desde las instituciones militares.

Pero también pueden advertirse rasgos de la PSD que, más allá de la dimensión humanitaria, contemplan una especie de estrategia de control del poder de largo plazo a partir de estrategias de gobierno plebiscitario, contrarreforma selectiva de la Constitución Política de 1991 y reelección del Presidente<sup>5</sup>.

Todo lo anterior se refleja en elevados índices de desigualdad, miseria y pobreza; desplazamiento forzado y movilidad rural; desempleo y falta de seguridad social; crisis humanitaria e inseguridad alimentaria; deterioro del tejido social; desarraigo cultural y falta de tolerancia; pérdida de la autoridad y conocimientos tradicionales; en tanto que, en términos políticos, la PSD ha dibujado un nuevo panorama, en el que Colombia está pasando de un modelo de diálogo entre Gobierno e insurgencia con escalamiento de la guerra, a otro de profundización de la guerra acompañado de un proceso de diálogo entre Gobierno y grupos paramilitares.

Estos resultados adversos que, según los análisis referidos, aún no logra superar la PSD, se reflejan en nuestro país en términos de mayor presión de violencia e inseguridad en la zona de frontera, así como en el continuo flujo de refugiados que sigue recibiendo el país.

Todo esto se ha potenciado con el abordaje estrictamente bilateral que se continúa dando al problema de la seguridad. La posibilidad de un tratamiento regional cooperativo ha sido prácticamente inexistente, salvo por la Iniciativa Regional Andina (IRA) que ha producido escasos resultados precisamente porque, si bien incluye a los demás países andinos, el tratamiento no es coherente con la dinámica sub-regional subyacente.

Cabe resaltar que el enfoque regional propuesto por la IRA, si bien abarca a los países andinos, no responde al interés de fomentar una acción coordinada de directrices políticas y de cooperación para afrontar debidamente los efectos del problema colombiano, sino por el contrario, estimo que fomenta un tratamiento bilateral del problema por parte de cada país. Es decir, cada país debe decidir cómo administra y a qué estrategias dirige los recursos que dentro de la IRA le son entregados para hacer frente a los coletazos del conflicto del vecino del norte.

Hasta el momento, no se ha fomentado con seriedad una estrategia de cooperación regional que contemple una acción de verdadera concertación, por parte de los países vecinos de Colombia, para idear y plantear alternativas viables de solución y contención del conflicto de ese país, preferiblemente sin la injerencia asfixiante de los Estados Unidos, lo que permitiría alejarnos de las consabidas recetas de militaris-

mos extremos y de combate al narcotráfico por la vía exclusiva de las fumigaciones y de la interdicción, asignando mayor énfasis al diálogo, al desarrollo y a la equidad social.

### **Estimación de los Estados Unidos sobre la política de seguridad implementada por el Ecuador en la frontera norte**

En el marco del discurso formal, los Estados Unidos mantienen que el Ecuador debe cuidar su frontera norte y su soberanía, sin involucrarse en la guerra de Colombia. Es decir, privilegia el tratamiento bilateral de la seguridad en la sub-región andina.

“Estados Unidos no espera que los militares ecuatorianos sirvan de tapón en la frontera o se involucren en la guerra colombiana. No espero nada de Ecuador; es una decisión soberana”<sup>6</sup>, expresó el Jefe del Comando Sur de los Estados Unidos, General James Hill, en su visita al Ecuador, efectuada en la segunda quincena de junio de 2004.

No obstante, Estados Unidos recomienda que se reconozca que mientras Colombia continúe su guerra de ‘manera eficaz’, el Ecuador tendrá un efecto de derrame, por lo que la estrategia ecuatoriana debería ser la de defender su frontera norte y su soberanía.

De igual manera, el General Hill, en su última visita al Ecuador, el 7 de octubre de 2004, insistió en que: “El Plan Colombia no tiene nada que ver con Ecuador. Es un plan de seis años para equipar a los colombianos, para que ellos puedan combatir contra un enemigo colombiano”; no obstante, dijo que: “ese enemigo es de Brasil, Panamá, Perú, Ecuador y del mundo: es el flagelo del narcoterrorismo que no conoce fronteras y no tiene humanidad, y tenemos que enfrentarnos a él”<sup>7</sup>, lo que bien podría interpretarse como un llamado directo a que los países vecinos de Colombia se involucren en el conflicto colombiano, toda vez que pone de relieve la amenaza regional, y hasta mundial, que según la concepción norteamericana entraña el problema de Colombia.

Con estos antecedentes, bien puede decirse que, según la visión norteamericana, el Ecuador está avocado a contener los efectos adversos que se derivan desde el sur de Colombia hacia nuestro país. Este enfoque no contempla la posibilidad de que el problema y sus efectos puedan y deban ser contenidos en el territorio colombiano, sino que fatídicamente da por sentado que la eficacia del combate a los terroristas y narcotraficantes en Colombia deriva, indefectiblemente, en estragos que el Ecuador, al igual que los demás vecinos de Colombia, debe afrontar.

Por otra parte, los Estados Unidos reconocen la política de seguridad desplegada por nuestro país<sup>8</sup>, fundamentalmente durante el año 2003, en cuyo contexto, y a fin de salvaguardar su frontera con Colombia y combatir a los narcotraficantes, y a pesar de sus limitados recursos y la vasta área que debe cubrir, ha situado a sus mejores tropas en la frontera norte. De igual manera, destaca el hecho de que el Ecuador albergue una de las llamadas *Southern Command's Cooperative Security Locations* en Manta, que según Washington habría sido crítica para la lucha antidrogas en el Pacífico Este.

En efecto, existe un reconocimiento por parte del Gobierno norteamericano a los esfuerzos ingentes que nuestro país ha venido realizando para contener los coletazos del conflicto colombiano. No podría ser de otra manera, ya que son innegables los denuestos ecuatorianos por cuidar y preservar su frontera norte. No obstante, tal como se señala en líneas precedentes, no existe ningún tipo de enfoque dirigido a que los efectos negativos de la guerra en Colombia se contengan en su propio territorio, por acción del Gobierno local o bien que sean parte de un tratamiento cooperativo coherente a nivel sub-regional.

## **INTERESES NACIONALES Y POLÍTICOS DE LOS GOBIERNOS Y ACTORES CONTRAPARTES DEL ECUADOR, RESPECTO DE LA SEGURIDAD EN LA FRONTERA NORTE**

### **Intereses de Colombia**

Desde el año 1998, con la inauguración del Gobierno del Presidente Andrés Pastrana Arango, Colombia emprendió en un franco proceso de internacionalización —en términos políticos y diplomáticos— de su conflicto interno, con la finalidad de lograr cambiar la percepción casi romántica que en el exterior se tenía de la guerrilla, principalmente en Europa, y para captar apoyo internacional y acompañamiento para el proceso de pacificación que se aprestaba a iniciar, y que fundamentalmente incluía negociaciones con la guerrilla de las FARC.

Pero al mismo tiempo que se emprendía dicho cometido, el Gobierno de Bogotá negociaba con los Estados Unidos —con el que había logrado restaurar la relación venida a menos en el Gobierno de Ernesto Samper— una estrategia de ayuda militar a la que originariamente se le dio un enfoque antidrogas, y que luego se denominó como 'Plan Colombia'.

Durante los dos primeros años del Plan Colombia, que coincidieron prácticamente con el período de negociaciones de paz con las

FARC, el interés fundamental se mantuvo en la erradicación de los cultivos ilícitos y en ciertos programas de índole social y de desarrollo humano.

El interés que para entonces podía albergar Colombia con respecto a sus países vecinos, si se quiere, tenía que ver más con un apoyo político al Plan y su principal objetivo, al igual que con las negociaciones de paz que iniciaba con la principal guerrilla colombiana, no involucraba aún ningún interés en términos militares, dado que el combate a la subversión aún no formaba parte del Plan, sino tangencialmente en tanto y cuanto la vinculación de la subversión con el negocio del narcotráfico.

La ruptura de las negociaciones de paz, en febrero de 2002, así como los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, redefinieron el enfoque del Plan Colombia, ampliando su ámbito de acción hacia la subversión<sup>9</sup>. En consecuencia, el interés respecto a sus vecinos también fue redefinido, pues Bogotá requirió que se declarase a los grupos subversivos como terroristas, así como que se cooperase en los controles fronterizos para impedir la trascendencia del accionar de los grupos ahora ya llamados ‘terroristas’.

La lucha frontal que se inició contra la subversión determinó, que surgieran intereses de índole militar, toda vez que el control insuficiente de sus fronteras por parte de Colombia forzó a que los países vecinos incrementaran considerablemente su presencia y el control fronterizo.

De igual manera, al inaugurarse la Política de Seguridad Democrática (PSD), cuyos objetivos se mencionan en el punto 1, el Presidente Álvaro Uribe resaltó la importancia de la cooperación y la solidaridad de los países de la Región para frenar el terrorismo y el narcotráfico. Cabe señalar que este llamado del Jefe de Estado colombiano no se remite a una cooperación regional en el tema de la seguridad como un todo coherente, sino más bien a acciones aisladas de diversa índole — sobre todo militares—, pero no como parte de un tratamiento integral de la seguridad.

En efecto, el actual gobierno colombiano ha requerido en varias oportunidades la cooperación de sus vecinos en diversos ámbitos: militar, político, humanitario, entre otros, lo que ha sido interpretado como la intención de Colombia de involucrar al Ecuador en su conflicto interno.

## Intereses de los Estados Unidos

Mucho se ha comentado que el Plan Colombia, desde la perspectiva de los intereses de los Estados Unidos, no constituye sino una pieza más en el proceso de diseño de una estructura de interdicción que forma parte de las redefiniciones hemisféricas en materia de seguridad, en la que intervienen varias agencias de Washington, con una fuerte participación del Comando Sur.

“Este Plan contempla el desarrollo de un proceso de involucramiento de los países vecinos de Colombia: Perú, Brasil, Ecuador y Venezuela, con el fin de dar entrenamiento a las Fuerzas Armadas en el desarrollo de tareas contra la producción y transporte de drogas ilícitas desde estos países hacia EE.UU.”<sup>10</sup>.

Por otra parte, se dice que a raíz de la creciente incertidumbre en el Medio Oriente y de la crisis en Venezuela, se registra una percepción de que el petróleo pueda llegar a jugar un papel más importante en la determinación de las políticas de los Estados Unidos hacia Colombia. Ello se reflejaría en la asignación presupuestaria especial de cerca de 100 millones de dólares que los Estados Unidos ha otorgado a Colombia para la protección del oleoducto Caño Limón-Coveñas.

Finalmente, puede mencionarse el interés generado a raíz de los sucesos terroristas del 11 de septiembre de 2001, que marcó la inauguración de una nueva doctrina de seguridad nacional, popularmente conocida como ‘Doctrina de la prevención’, delineada un año después en el documento intitulado: Estrategia de la Seguridad Nacional de los Estados Unidos. A la luz de esta doctrina, la ingerencia y hasta la participación de la potencia mundial en los escenarios que se inscriban en lo que consideren una amenaza a la seguridad está plenamente justificada. En este contexto, el conflicto colombiano es considerado como una amenaza a la seguridad regional y, en vista de que uno de los escenarios más conflictivos es la frontera sur de Colombia, existe, a no dudarlo, un creciente interés norteamericano en la zona.

## CONSECUENCIAS PARA EL ECUADOR DE LA REALIDAD ANALIZADA

### **Afectación a las condiciones de relativa paz que impera en la sociedad ecuatoriana. Incremento de las actividades ilícitas asociadas al narcotráfico y al crimen organizado**

Durante los últimos años, la sociedad ecuatoriana se ha visto convulsionada por una creciente presencia de inmigración colombiana, que

en buena medida ha sido asociada con el incremento de la violencia, la inseguridad y menores posibilidades de trabajo para los ciudadanos nacionales.

Ha sido frecuente constatar que en las distintas actividades ilegales detectadas y combatidas por las fuerzas del orden del Ecuador se hallan asociados, frecuentemente, ciudadanos colombianos.

Sin embargo, no debe perderse de vista que a raíz de la grave crisis económica que afectó al Ecuador, las condiciones socioeconómicas del país se han venido deteriorando sostenidamente y han incidido en el incremento de la violencia y la inseguridad.

Por otra parte, la dolarización de la economía ecuatoriana ha facilitado las condiciones para el ingreso de recursos provenientes de la subversión colombiana y de la delincuencia común al sistema financiero, lo que también eleva los índices de violencia e inseguridad en el país.

De esta manera, la combinación de los factores mencionados ha afectado la relativa paz y bienestar que habían caracterizado a nuestro país por décadas.

Ante esto, el Ecuador ha impuesto ciertas medidas de control al ingreso de colombianos a su territorio. A partir del 1 de mayo de 2004 rige la exigencia del pasado judicial a los colombianos que ingresen al Ecuador, habiendo quedado exentos de dicho requisito únicamente aquellos que tienen algún tipo de visado y los refugiados.

Si bien esta medida puede coadyuvar a un mejor control de quienes entran al Ecuador, no puede considerarse como una panacea, ya que las causas de la violencia y la inseguridad desbordan las de la inmigración, y tocan más bien los ámbitos de la falta de condiciones sociales y de desarrollo humano adecuadas.

### **Aumento de refugiados colombianos y desplazados de las provincias fronterizas**

Uno de los más importantes y notorios efectos de la violencia generada por la vigencia del Plan Colombia (año 2000) es el flujo de colombianos que han ingresado al Ecuador, y que hasta mediados del año en curso (2004) se calcula en alrededor de 300.000. De esta cifra, aproximadamente 250.000 estarían en condición de ilegales.

Según datos de la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR), en el Ecuador, desde el año 2000 hasta el 2003 se registraron 21.772 solicitudes de refugio, de las cuales 6.664 han sido tramitadas y aprobadas.

Debe reconocerse que el Ecuador, según lo ha señalado la propia ACNUR, es el único país vecino de Colombia que ha cumplido satisfactoriamente sus obligaciones internacionales en materia de refugio, a pesar de los limitados recursos con que cuenta para ello.

A esto debemos añadir la problemática generada por los desplazados de las provincias ecuatorianas de la frontera norte que, en virtud de la presión generada por la violencia y por el accionar de los grupos colombianos al margen de la ley que operan en la zona, se han visto obligados a dejar sus viviendas y a desplazarse a otras zonas del país, lo que ha incrementado los índices de pobreza y desempleo.

### **Daños ambientales como producto de fumigaciones en la frontera sur colombiana**

Como es bien conocido, el Plan Colombia privilegia como uno de los pilares fundamentales de la lucha antinarcóticos las fumigaciones de cultivos ilícitos, para lo cual se ha venido utilizando una sustancia química conocida comercialmente como 'glifosato', cuyos efectos han sido altamente cuestionados, en razón de las frecuentes denuncias de pobladores de la zona fronteriza.

En efecto, se ha denunciado que cuando se fumigan los cultivos ilícitos por vía aérea se fumigan, simultáneamente, sembríos alimenticios vecinos o intercalados, fuentes de agua, ganado, animales domésticos, escuelas, viviendas, trabajadores, niños, adultos, especies de flora y animales silvestres. Estas consecuencias estarían coadyuvadas, en buena medida, por condiciones exógenas a las fumigaciones, como por ejemplo el viento, que vuelve indiscriminadas estas fumigaciones.

Frente a esto, el Gobierno del Ecuador, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, ha cursado varias comunicaciones oficiales solicitando al Gobierno colombiano que las aspersiones sean efectuadas a 10 kilómetros de distancia de la frontera, sin que hasta el momento se haya obtenido un compromiso de Bogotá en este sentido<sup>11</sup>.

No obstante, los Gobiernos de Ecuador y Colombia acordaron en el año 2003 la constitución de una Comisión Científico Técnica Binacional conformada, a su vez, por un capítulo de cada país: la Comisión Científico Técnica Ecuatoriana y la Comisión Científico Técnica Colombiana, orientadas a determinar científica y técnicamente la existencia de efectos nocivos de las fumigaciones.

Cabe señalar que la intención de ambos gobiernos ha sido sustraer al máximo posible el carácter político en el trabajo de estas comisiones y circunscribirlo a aspectos de orden técnico y científico.

Desde su creación, la Comisión Científico Técnica Binacional se ha reunido en cuatro ocasiones. La más reciente de estas reuniones tuvo lugar en Quito, el 2 de agosto de 2004, en esta oportunidad se pasó revista de los avances alcanzados en las anteriores reuniones, pero fundamentalmente la delegación colombiana señaló que: "...las aspersiones terminaron en mayo pasado y que solamente se reanudarían el año entrante, o antes en caso de ser necesarias, la parte colombiana notificará, por la vía más rápida, en el momento en que se estén llevando a cabo tales aspersiones en la zona fronteriza, a fin de que la Comisión Ecuatoriana pueda tomar oportunamente las muestras y efectuar los respectivos análisis"<sup>12</sup>.

En este tema, y hasta que la Comisión Científico Técnica Ecuatoriana concluya sus labores y se tengan los resultados completos de los estudios científicos y técnicos, parece lo más indicado guardar un compás de espera prudente, sin que esto signifique, de modo alguno, que el Gobierno ecuatoriano deje de velar por que los compromisos adoptados por parte de Colombia se cumplan, a fin de garantizar la salud de los habitantes de la zona fronteriza, el cuidado del medio ambiente, su fauna y flora, el agua y el aire.

En este mismo sentido, confluye la reciente directriz dada por los presidentes del Ecuador y de Colombia, el 15 de octubre de 2004, en su encuentro en la ciudad de Esmeraldas, al haber consignado en la correspondiente Declaración Presidencial que ambos gobiernos solicitarán la colaboración de la OEA en este delicado tema, a fin de que la CICAD realice un estudio ambiental que determine los posibles efectos de las fumigaciones de los cultivos ilícitos.

Lo que resulta evidente es la intención de los gobiernos de ambos países de deslindar, al menos por el momento, este tema de la agenda bilateral o, al menos, de minimizar su importancia y tratamiento al nivel político, relegándolo a aspectos meramente técnicos y científicos.

### **Posibilidad de que actores armados ilegales operen en territorio ecuatoriano**

La evolución que sufrió el Plan Colombia, a raíz de los sucesos terroristas del 11 de septiembre de 2001, que rompió con cualquier diferenciación entre la subversión y el terrorismo, ocasionó, como se menciona en el capítulo dos, la utilización plena de los recursos y de la maquinaria bélica del Plan para el combate de las guerrillas. Esto, a su vez, ha ocasionado el repliegue de la subversión hacia distintos pun-

tos de la geografía colombiana, considerados como sus reductos. En el caso de la frontera sur colombiana, la subversión tiene una fuerte presencia en los departamentos del Putumayo y, más recientemente, en Nariño, ambos Departamentos colindantes con nuestro país.

Por esta razón, y además por la lucha existente en dichas zonas entre las guerrillas y los paramilitares por el control territorial, no extraña que en nuestras provincias fronterizas tengamos con frecuencia presencia de subversivos colombianos. Aquí cabe hacer una diferenciación de lo que tradicionalmente sucedía hasta hace pocos años, en que se registraba la presencia ‘pacífica’ de los subversivos que ingresaban a poblaciones ecuatorianas a descansar, curarse, hacer compras, etc. Esto habría cambiando cualitativamente, de una presencia pasiva a una de carácter proactivo; situación que ha sido corroborada con hechos como secuestros, desmantelamiento de laboratorios de procesamiento de cocaína por parte de la Policía, y la detección de otras actividades tradicionalmente asociadas a los grupos ilegales que operan en Colombia.

Lo antes mencionado se corrobora al constatar que nuestro país se está constituyendo en territorio de tránsito de armas, de drogas, en donde se blanquea dinero del narcotráfico, entre otras actividades típicas de la violencia organizada y de la subversión.

### **EVALUACIÓN: NUDOS CONFLICTIVOS, PRINCIPALES PROBLEMAS EN TORNO AL TEMA. PROPUESTAS EN POLÍTICA INTERNACIONAL**

Como se ha mencionado, y tal como se define en la Política de Seguridad de la Frontera Norte, el Ecuador desarrolla sus acciones de prevención y protección en la frontera norte con base en el respeto al derecho internacional, la no injerencia en asuntos de otro Estado y la cooperación institucional en concordancia con los convenios internacionales vigentes.

No obstante dicho referente, en lo que a temas de seguridad se refiere y en particular con relación al conflicto colombiano, el Gobierno ecuatoriano se ha debatido en una suerte de compleja ambigüedad, que parece no resolverse aún. Debe recordarse que la elección del Coronel<sup>®</sup> Lucio Gutiérrez como Presidente del Ecuador hizo temer a los Estados Unidos por un eventual alineamiento Castro-Chávez-Lulla-Gutiérrez. Sin embargo, dicha percepción perdió sustento al verificarse la primera visita oficial del Presidente Gutiérrez a Washington —a inicios de 2003—, ocasión en la que el mandatario se declaró como “el mejor amigo de los Estados Unidos”. A esto también abonó la casi inmediata

firma de una Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional. Más tarde, la ruptura de la alianza con el movimiento indígena, así como el declinamiento de cualquier intento por revisar los acuerdos que permiten a los Estados Unidos utilizar la Base de Manta, acabaron por despejar cualquier resquicio de duda sobre la orientación del nuevo gobierno ecuatoriano con respecto a la potencia del Norte.

La referencia a la posición nacional frente a los Estados Unidos es importante ya que, sin duda, la política colombiana halla como referente obligado a los Estados Unidos en lo relativo a seguridad.

Ciertas salidas en falso de nuestro Jefe de Estado pueden considerarse producto de la mencionada ambigüedad, por ejemplo la de haberse ofrecido como mediador en el conflicto colombiano, lo cual generó mucha polémica en el Ecuador, en Colombia no trascendió mayormente y no llegó a concretarse nada<sup>13</sup>.

Por otra parte, la opinión pública ecuatoriana tiene fuertes reticencias frente a cualquier propuesta que implique un mayor involucramiento de las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano, o que implique multilateralizar el conflicto.

Esto ha impedido que al interior del país se consolide una posición nacional concertada en torno al conflicto interno colombiano y sobre las secuelas que se registran en nuestro país.

De igual manera, a nivel regional, y más concretamente sub-regional, el tratamiento de la seguridad ha sido incipiente, aunque con la nueva institucionalidad del Sistema Andino de Integración, la dimensión política y la proyección externa han adquirido importancia y brindan la posibilidad de construir una política exterior común.

No puede dejar de mencionarse la insuficiencia de recursos de las Fuerzas Armadas, que se han visto avocadas a trasladar la mayor parte de su capacidad de acción para la protección de la frontera norte.

## **PROPUESTAS DE POLÍTICA EXTERIOR**

Se debe tener en cuenta que la Política Exterior del Ecuador ha privilegiado en su agenda algunos temas como lo fue el conflicto territorial con el Perú, y como son la integración andina, la territorialidad de 200 millas marinas, la declaratoria de soberanía sobre la órbita geoestacionaria del Ecuador, entre otros, en desmedro de nuestra vecindad con Colombia.

Hacia Colombia no se han observado objetivos específicos en política exterior, aunque ha existido tradicionalmente una relación muy cordial y de buena vecindad. Más bien, nuestros esfuerzos fronterizos

se habían concentrado en el Perú. Desde finales de 1998, cuando se suscribieron los Acuerdos de Paz de Brasilia, la situación cambió y se empezó a poner énfasis en la relación colombo-ecuatoriana. Esta situación se prioriza a raíz de los efectos del Plan Colombia y la agudización del conflicto interno colombiano.

Durante la primera mitad de la década de 1990, la Comisión de Vecindad e Integración demostró ser un instrumento muy ágil para ampliar agendas y disminuir eventuales sensibilidades. No obstante, en la actualidad debe admitirse que dicho mecanismo bilateral atraviesa una crisis de legitimidad debido a tres factores:

- a) El Ecuador privilegia una visión tradicional de seguridad y frontera, orientada a la defensa y a la territorialidad, en detrimento de una concepción más integral y de desarrollo económico. Es por ello que si bien han existido esfuerzos por ampliar el ámbito de acción de la Comisión a esferas que trasciendan la seguridad, en esencia siempre se ha puesto énfasis en asuntos de seguridad fronteriza.  
La radicalización del conflicto colombiano agudizó el referido énfasis.
- b) Puede mencionarse que cierta pérdida de credibilidad de la Comisión de Vecindad e Integración se debe a que, en varias ocasiones, los compromisos adquiridos a nivel general y en las sub-comisiones técnicas se limitan a lo retórico, por lo que es necesario fomentar algunas medidas de confianza y seguridad mucho más efectivas.
- c) Finalmente, y hablando un poco a nivel sub-regional andino, las comisiones de vecindad tienden a carecer de credibilidad y concertación real entre los diversos Estados, actores, y especialmente en la sociedad civil. La falta de coordinación, liderazgo y seguimiento entre instancias de los diversos sectores que toman parte de las comisiones ha contribuido a la fragmentación y crisis de legitimidad de las comisiones de vecindad.

Ante el panorama descrito, una alternativa viable podría ser la de pensar y replantear las acciones hacia una seguridad fronteriza cooperativa regional, que tenga como eje la construcción de medidas de confianza basadas en el diálogo, la transparencia y la cooperación.

Una concepción de seguridad cooperativa también sería conveniente para el tratamiento de la migración y de los refugiados.

Muchas veces se tiende a creer que los aspectos que hacen parte de la seguridad fronteriza deben tratarse principalmente como aspectos militares y de autoridad ejercidos por las Fuerzas Armadas y policiales. No obstante, el solo aumento de la presencia militar en la frontera no constituye la panacea de solución del problema, en tanto que se requiere un tratamiento de unidad regional que abarque aspectos económicos, sociales y fronterizos en general. Así mismo, urge un mayor diálogo institucional cívico-militar, concertación y cooperación no solo militar, ante todo es necesario reforzar las condiciones sociales y económicas del área. A su vez, se necesitan medidas preventivas y de alerta temprana.

En este sentido, resultará trascendental para el Ecuador el aprovechar e impulsar las posibilidades que brinda la nueva institucionalidad andina, al existir la posibilidad de armonizar una agenda de política exterior común, y de seguridad sub-regional.

Un paso importante, al hablar de seguridad fronteriza cooperativa, constituiría poner en funcionamiento la Red Andina de Seguridad, que nos permitiría salir de la mal calificada ‘zona de paz retórica’, para articular la seguridad nacional e internacional, en concordancia con los compromisos internacionales adquiridos, orientados a combatir las amenazas transnacionales.

Tal como señala el general Oswaldo Jarrín<sup>14</sup>: “La nueva estrategia debe traducir el interés colectivo en cooperación mutua multisectorial, que cambie la orientación de la responsabilidad exclusiva de la Fuerza Pública”.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bonilla, Adrián  
 (2003) “Escenarios de seguridad y defensa en los países andinos”. En: Francisco Rojas *La seguridad en América Latina post 11 de septiembre*. FLACSO-Chile. Editorial Nueva Sociedad.
- Bustamante, Fernando  
 (2004) *Los países andinos y los Estados Unidos en la primera década del milenio*. FLACSO-Chile.
- Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales de la Universidad Externado de Colombia.  
 (2002) *Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales (OASIS) 2001*. Bogotá, marzo de 2002.
- CESO, Uniandes  
 (2003) *El conflicto colombiano y su impacto en los países andinos*. Bogotá, octubre 2003.
- Consejo de Relaciones Exteriores. Centro de Acción Preventiva  
 (2003) *Andes 2020: una nueva estrategia estadounidense frente a Colombia y la región*. Washington.

- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODEES)  
 (2004) *Boletín N° 53*. Bogotá, agosto 2004.
- Fundación Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL)  
 (2002) *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá, octubre 2002.
- Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI)  
 (2002) *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. Edit. Planeta, Bogotá.
- Jarrín, Oswaldo  
 (2004) "Transformación de la Defensa". Diario *El Universo*; 10 de Junio de 2004.
- Ministerio de Defensa Nacional  
 (2002) *Política de la Defensa Nacional del Ecuador*. Quito, diciembre de 2002.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)  
 (2003) "El conflicto, callejón con salida". *Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Bogotá – Colombia.
- Pontificia Universidad Javeriana  
 (2002) "Colombia en el contexto internacional". En: *Revista Javeriana N°686*. Bogotá, julio 2002.
- Presidencia de la República de Colombia  
 (2000). *El Plan Colombia: plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado*. Bogotá.
- Presidencia de la República de Colombia - Ministerio de Defensa Nacional  
 (2003) *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá.
- Declaración Presidencial Conjunta; Ecuador-Colombia; Esmeraldas, 15 de octubre de 2004.  
 Testimony of General James Hill,  
 Unites States Army Commander, before the House Armed Services Committee – United States House of Representatives; 24 de marzo de 2004.

## NOTAS

- 1 Oswaldo Jarrín R.; Transformación de la Defensa; Diario "El Universo"; 10 de junio de 2004.
- 2 No obstante, cabe matizar esta percepción con la idea del académico Adrián Bonilla, quien en su ensayo "Escenario de seguridad y defensa en los países andinos", compilado por Francisco Rojas en el libro intitulado "La Seguridad en América Latina post 11 de septiembre", destaca la idea de que es la visión norteamericana acerca del tema lo que ha regionalizado tanto el conflicto colombiano como el problema del narcotráfico. Dicha visión, explica Bonilla, privilegia el concepto de que: "la desactivación del conflicto colombiano, que aparece como un objetivo explícito de la nueva estrategia de seguridad de los EE.UU., se enmarca dentro de una visión universal que supone la posibilidad de nuevas formas de construcción del poder internacional, en donde se advierten pasos hacia la construcción de relaciones hegemónicas más allá del hemisferio occidental". El impacto de la referida visión habría sido, según Bonilla, el fortalecimiento de la opción militar hacia el interior de Colombia, pero, por otra parte, también la militarización de los países vecinos, todo lo cual permitiría pensar que: "los temas estadou-

nidenses evolucionarán en la zona andina hacia el objetivo central de combatir al terrorismo, que aparece ahora como la causa eficiente del narcotráfico, y el motivo para defender la democracia y los derechos humanos”.

- 3 Informe elaborado por una comisión independiente, con sede en Washington, financiada por el Consejo de Relaciones Exteriores, Centro de Acción Preventiva.
- 4 Hasta el momento, no se conoce que exista algún tipo de control sobre estas redes por parte de las instituciones civiles, lo que según algunas ONG constituye una gran irresponsabilidad por parte del Gobierno, ya que significa involucrar a la población civil en la lógica de la guerra, a nombre de que ella es la principal víctima de ésta, dando paso a un peligroso juego de polarización social.
- 5 Quizás el caso más emblemático de esta contrarreforma es la pretensión de eliminar la acción de tutela como recurso ciudadano para reivindicar derechos económicos, sociales, culturales, y la intención de recortar los poderes de la Corte Constitucional en aquellas áreas en las que este organismo ha ejercido un control frente a las extralimitaciones de sus deberes o su incumplimiento. De igual manera, la insistente búsqueda de la reelección presidencial inmediata del Presidente de la República sitúa las expectativas de continuidad de la PSD en los atributos personales del actual mandatario y no en el desarrollo de una política de Estado capaz de enfrentar las diferentes dinámicas que reproducen los conflictos armados.
- 6 Diario El Universo; Hills: EE.UU. no pide al Ecuador actuar en guerra de Colombia; junio 17 de 2004.
- 7 Diario El Comercio de Quito; Hill resaltó la tarea de las FF. AA. de Ecuador; Edición electrónica 8 de octubre de 2004.
- 8 Testimony of General James Hill, Unites States Army Commander, before the House Armed Services Committee – United States House of Representatives; 24 de marzo de 2004.
- 9 CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento) en su boletín informativo N° 53, de agosto de 2004, pág. 7 señala al respecto: “En el plano externo, el Gobierno inscribió al país dentro de la doctrina antiterrorista del presidente Bush, posteriormente a los atentados terroristas del 11 de septiembre, con el objeto de liberar las restricciones en el uso de los recursos del Plan Colombia y garantizar la extensión progresiva de las estrategias de Washington en Colombia. La propuesta de convertir a Colombia en el principal socio de la política de las guerras unilaterales no solo compromete al país con el desastre de Irak, sino que incrementa la subordinación de la agenda del Gobierno colombiano a los intereses estratégicos de la política de Estados Unidos”.
- 10 Lo que no sabe del Plan Colombia. Suplemento Especial “desde abajo”. Febrero de 2000; Bogotá.
- 11 Colombia tiene el criterio de que la determinación de una franja de 10 Km., a partir de los límites con el Ecuador, en la que no se asperjaría, únicamente concedería ventajas a los narcotraficantes, porque la convertirían en un santuario del que se beneficiarían, además, todos aquellos que medran de la explotación de los cultivos ilícitos de coca, en vista de los enormes recursos financieros que se logran a través de ese ilícito.
- 12 Punto 1 del Acta de la IV Reunión de la Comisión Científico Técnica Ecuador-Colombia.

- 13 Hernando Gómez Buendía, colaborador del diario El Tiempo, en un artículo del 1 de diciembre de 2002, señala que: “...Ecuador, con intereses vitales en Colombia, no sería buen mediador, aunque tal vez sí un garante indispensable de los acuerdos que se hagan”.
- 14 Gral. Oswaldo Jarrín; Red Andina de Seguridad; columna de opinión en Diario El Universo; 23 de julio de 2004.