

Relaciones del Ecuador con sus Países Vecinos (Colombia-Perú)

PLANEX
2020

Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020

Índice

Presentación

Emb. Francisco Carrión Mena 3

¿Qué es el PLANEX 2020?

Javier Ponce Leiva 5

Introducción

Javier Ponce Leiva 11

Relaciones Ecuador-Colombia

Ecuador – Colombia, Percepciones mutuas

La visión de Ecuador desde los medios de comunicación colombianos

Omar Ospina 31

La visión de Colombia desde los medios de comunicación ecuatorianos

Juan Carlos Calderón 45

La cooperación entre los medios de comunicación de Ecuador y Colombia

León Valencia 57

La seguridad en las relaciones Ecuador-Colombia

La política de seguridad democrática de Colombia,

Alfredo Rangel Suárez 59

La política de Defensa del Ecuador frente al conflicto colombiano

Oswaldo Jarrín 71

Enrique Ayala Mora 90

Delincuencia transnacional: narcotráfico, corrupción, terrorismo y lavado de dinero

Washington Pesantez 95

Carlos Espinosa 117

Michel Rowland 127

El impacto internacional del conflicto colombiano

La política de los países vecinos respecto a Colombia	
<i>Alejo Vargas</i>	129
Las gestiones internacionales sobre el conflicto colombiano	
<i>Hernán Moreano</i>	163
<i>Luis Narváez</i>	183

Las relaciones económicas Ecuador – Colombia

Inversiones, turismo e intercambio comercial	
<i>Marco Romero</i>	187

Integración fronteriza

Los proyectos binacionales de integración	
<i>Claudio Cevallos</i>	207
Desarrollo y Seguridad ciudadana en la zona fronteriza	
<i>Maximiliano Donoso</i>	227

Inmigrantes colombianos en Ecuador

Elementos para una política de extranjería	
<i>Raúl Baca</i>	239
<i>Jorge León</i>	251

Los refugiados colombianos en Ecuador

<i>Gina Benavides</i>	261
<i>Felipe Adolf</i>	284
<i>Luis Túpac-Yupanqui</i>	286
<i>Durval Martínez</i>	292

Relaciones Ecuador – Perú

Relaciones económicas Ecuador-Perú	
<i>Ignacio Basombrio</i>	297
La integración Fronteriza	
<i>José Morillo</i>	313
Cumplimiento de los Acuerdos de Paz de 1998 entre Ecuador y Perú	
<i>Galo García Feraud</i>	325

¿Es posible una nueva política de narcotráfico en Ecuador?

Carlos Espinosa Fernández de Córdoba
Universidad San Francisco de Quito

El narcotráfico es una de las nuevas amenazas no convencionales: involucra a actores no estatales, es transnacional y suscita respuestas que van más allá de la disuasión militar frente a estados hostiles. El control del narcotráfico empata en una perspectiva de seguridad multidimensional que percibe a la seguridad como un conjunto de respuestas integradas (militares, policiales, económicas) a un espectro de amenazas a los múltiples valores que las sociedades buscan conservar: la vida, el medio ambiente, la paz, la democracia y la institucionalidad.

Frente a las amenazas a su seguridad los estados y poblaciones pueden ser más o menos vulnerables dependiendo de sus propias fortalezas o debilidades. La proximidad geográfica a Colombia y Perú, ambos productores de coca, es sin duda la principal vulnerabilidad del Ecuador en relación al narcotráfico. Otras vulnerabilidades son la corrupción interna, un sistema financiero poco vigilado y una extensa red vial que conecta las zonas de procesamiento de Colombia con los puertos y aeropuertos ecuatorianos. La amplia presencia estatal en un territorio compacto, en cambio, es una fortaleza que ha ayudado a impedir la expansión de los cultivos de coca.

Si bien el Ecuador requiere coordinar esfuerzos con otros estados para confrontar este flagelo transnacional, es importante que el país defina su propia estrategia anti-narcóticos de acuerdo a sus intereses y valores. No obstante, los múltiples acuerdos internacionales pertinentes y la fuerte dependencia de fuentes internacionales de financiamiento para el control anti-narcóticos limitan el margen de maniobra para la definición autónoma de una política anti-drogas. Asimismo, el Ecuador no debe adoptar un enfoque tendiente a relajar los controles que magnifique su vulnerabilidad frente al narcotráfico.

Para formular una política eficaz y equitativa de narcotráfico vinculada a una estrategia de política exterior a largo plazo es crucial dimensionar la amenaza del narcotráfico en Ecuador. La gravedad e inmediatez de la amenaza del narcotráfico depende en el fondo del volumen y los valores económicos involucrados en el narcotráfico en Ecuador. Sin embargo, los efectos del narcotráfico no solo se sienten en la inestabilidad económica (exceso de liquidez, aumento de economía informal, uso de mecanismos fraudulentos como la sobre-facturación de exportaciones para el lavado de dinero) sino que amenazan a la vida, la paz, las instituciones y la democracia.

El cultivo de coca en Ecuador según la fotografía satelital de años recientes es menor a 100 hectáreas que representa un producto potencial de cocaína y un valor monetario insignificante¹. La virtual ausencia de cultivos libra al Ecuador de fenómenos como la protección de cultivos por ejércitos irregulares y las presiones políticas de movimientos cocaleros.

El tráfico de gasolina blanca de Sucumbíos al Putumayo es más importante en términos económicos que el cultivo. Probablemente sumó 343 mil galones en el 2005 lo que equivale a la modesta suma de 343 mil dólares, asumiendo un precio de 1 dólar por galón². Si bien no maneja sumas grandes, este negocio es peligroso porque genera corrupción en la petrolera estatal, posiblemente extienda la influencia de las FARC hacia Ecuador y es un eslabón esencial en el procesamiento de pasta de cocaína en el vecino departamento colombiano de Putumayo.

El tránsito de cocaína es indiscutiblemente el corazón del complejo de narcotráfico en Ecuador. El flujo por Ecuador desde Colombia posiblemente alcanzó un promedio de 80 toneladas al año entre 1999 y el 2003, tomando en cuenta un promedio de 8 toneladas anuales en capturas y una tasa de captura del 10% del flujo de tránsito³. 80 toneladas hubiera representado entre el 10% y el 20% de la producción total colombiana de cocaína que en esos años osciló entre 680 y 440 toneladas⁴. El volumen de cocaína canalizado por Ecuador posiblemente ha alcanzado un valor al precio al por mayor en Ecuador de 400 millones de dólares: 80 toneladas x 5000 dólares el kilo, el precio promedio en estos años.

¹ "Cultivos de Coca en Ecuador", Imagen Landstat, 7 Path 9, Septiembre 09, 2001.

² Ver el último informe anual del Departamento de Estado de EEUU, "International Narcotics Control Strategy Report", U.S Department of State, 2006, www.state.gov/p/ins/rls/nrcrpt/2006.

³ Basado en estadísticas del "World Drug Report", UNODC, 2005. www.unodc.org/unodc/world_drug_report.html

⁴ Ibid.

Aunque el término "tránsito" lo sugiera, no es cierto que la cocaína ingresa de Colombia y sale desde Ecuador sin establecer encadenamientos o generar costos socio-políticos. Las mafias mixtas de ecuatorianos y colombianos que operan en el Ecuador cobran un premio al riesgo por el servicio de acopio y reexportación a los mercados finales. Si bien no hay evidencias sobre las tarifas cobradas por el servicio de tránsito, el amplio diferencial de precio al por mayor de cocaína entre Colombia y Ecuador, unos 3 mil dólares por kilo⁵, hace pensar que la tarifa para introducir cocaína al Ecuador desde Colombia y reexportarla es alta. Si asumimos que el diferencial de precio es igual a las ganancias de las mafias que operan en Ecuador, y que el precio al por mayor es equivalente al precio FOB (*Fresh on the Boat*) de cocaína en Ecuador, el valor que las mafias perciben giraría en torno a los 240 millones de dólares al año: 80 toneladas x 3000 dólares el kilo, el diferencial de precio entre Colombia y Ecuador. Una parte de ese dinero a su vez se lava en el sistema financiero ecuatoriano, lo que significa que el lavado en Ecuador no es solamente de dinero sucio colombiano, sino también de dinero sucio generado dentro de Ecuador.

No hay que subestimar los valores generados por el tránsito. Si bien las autoridades norteamericanas ven a los países de tránsito como actores secundarios en el narcotráfico, esa visión es errónea. El valor que se agrega en el trayecto desde el laboratorio hacia el mercado final es muy superior al que agregan el cultivo y el procesamiento. El precio de cocaína se multiplica de \$2000 a \$18.000 en el trayecto entre el mercado mayorista colombiano y el norteamericano sin que se incurran costos muy altos⁶. Así aun con escasos sembríos, el Ecuador como tramo crucial de tránsito bien puede albergar una economía de la droga comparable a la de Bolivia o incluso Perú. Se estima que el valor de la producción de hoja de coca en Bolivia alcanza 240 millones de dólares, siendo el valor agregado mucho menor.⁷ La economía de la droga del Ecuador, sustentada en el tránsito, maneja valores y genera un valor agregado mayor al cultivo de coca en Bolivia.

El año 2005 merece especial consideración. Las capturas de cocaína en Ecuador aumentaron de un promedio de 8 toneladas anuales entre el 1999 y el 2003 a 44 toneladas.⁸ Esto indica dos

⁵ Basado en información sobre precios de drogas en Ecuador del "World Drug Report . 2005.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

cosas: mejores controles en Ecuador congruentes con una tendencia mundial hacia tasas más altas de intercepción y mayor tráfico por Ecuador. De acuerdo al World Drug Report (de la United Nations Office of Drug and Crime) la tasa de intercepción en Colombia ha subido del 29% en 1999 a 44% en el 2003, mientras en el área andina subió de 9% a 18% en el mismo periodo⁸. El mayor tráfico, a su vez, se explica por la mayor eficacia de los controles en Colombia en relación a Ecuador. Aun con mejores controles en Ecuador conviene a las mafias colombianas la salida de cocaína por Ecuador porque en Colombia están siendo estranguladas por una interdicción feroz. El efecto globo opera no solo en el cultivo, sino también en el tráfico.

El tránsito de heroína colombiana por Ecuador es menor en volumen y valor que el de cocaína. Si bien la heroína posee un valor por unidad que es casi el doble de la cocaína, \$12.000 versus \$5000, el diferencial de precio entre Colombia y Ecuador es similar al de la cocaína (\$3000) y el volumen de heroína que pasa por el Ecuador es mínimo en comparación con el volumen de cocaína. No obstante, es muy posible, si se toma en cuenta la captura en Ecuador de entre 200 y 300 kilos de heroína al año, que de las 3 a 4 toneladas de heroína que produce Colombia, el 50% pase por Ecuador¹⁰. En los últimos dos años también se ha detectado un tráfico de latex de opio entre Cajamarca en el norte de Perú y Nariño en el sur de Colombia a través de Ecuador, pero se desconoce la magnitud del mismo.

La pasta de cocaína, un producto semi-elaborado, fluye por Ecuador por dos rutas. Del norte de Perú vía Ecuador hacia los laboratorios en el sur de Colombia y desde el departamento de Putumayo en Colombia al de Nariño pasando por las provincias ecuatorianas de Sucumbíos y Carchi.

Una estrategia de política exterior como PLANEX debe predecir cuales serán los retos del futuro cercano, por lo que es imprescindible hacer proyecciones sobre el narco-tráfico en Ecuador en los próximos años. El Plan Colombia está mostrando retornos decrecientes. El cultivo de coca bajó en un 50% entre 1999 y 2003, de 160 mil a 80 mil hectáreas para estabilizarse en torno a las 80 mil hectáreas entre el 2004 y 2005. La tendencia actual sugiere que el cultivo de coca en Colombia—la base del tránsito—va a persistir en los próximos años y

⁸ Para las capturas en Ecuador en el 2005 ver "Internacional Narcotics Control Strategy Report", 2006.

⁹ "World Drug Report", *Ibid.*

¹⁰ "Internacional Narcotics Control Strategy Report". 2006.

que por tanto el tráfico de droga por Ecuador también continuará por lo menos a los niveles actuales que son bastante altos. El único rubro que podría crecer significativamente en los próximos años es el tráfico de latex de opio procedente de Cajamarca en Perú, aunque la existencia de una sobreoferta de opio en Afganistán limitará tanto la expansión del cultivo de amapola en Perú como el tráfico de opio por Ecuador. Los cultivos de coca en la frontera norte (del lado ecuatoriano) muestran una leve tendencia hacia la alza, aunque a partir de una base extremadamente baja.

Es un peligroso mito el lugar común de que el narcotráfico es un problema para los países consumidores en el mundo desarrollado y una oportunidad para los productores y países de tránsito. El tránsito de droga y precursores por Ecuador deja una sécula de corrupción, desconfianza entre los actores económicos, influencia de mafias internacionales tanto colombianas como mexicanas, algo de violencia, y en la frontera norte una cultura de la ilegalidad e influencia de los ejércitos irregulares colombianos.

Políticas Actuales

La estrategia anti-narcóticos actual de Ecuador está fuertemente moldeada por la guerra contra las drogas norteamericana. Se basa en la filosofía prohibicionista, sigue las recetas de la D.E.A. (Drug Enforcement Agency) y depende del financiamiento de la asistencia anti-narcóticos norteamericana. Recordemos que la imposición de la lucha contra las drogas a los países andinos es la principal manifestación de hegemonía norteamericana en esta región. EEUU ha insistido que los países andinos instalen controles estrictos diseñados por las agencias norteamericanas, y al mismo tiempo los financia y monitorea.

La estrategia anti-narcóticos en Ecuador actualmente consiste en la interdicción en puntos de entrada y salida, la erradicación manual de coca en la frontera norte, el "desarrollo preventivo" en la frontera norte, el combate contra las mafias, la detención de minoristas y mulas, y prevención del consumo. Las sumas invertidas son significativas y como ocurre en todos los países andinos la ayuda externa excede el financiamiento interno. De acuerdo al CICAD se invierten anualmente 15 millones de recursos ecuatorianos y 115 millones de recursos extranjeros en la guerra contra las drogas¹¹.

¹¹ "Ecuador, Evaluación del Progreso de Control de Drogas", 2005, www.usembassy.org.ec/Espanol/Ecuador

Antes de optar por una búsqueda de una nueva política anti-narcóticos es preciso evaluar el desempeño de la actual estrategia anti-narcóticos ¿Ha sido un éxito o fracaso la política anti-narcóticos del Ecuador? Sin duda ha habido logros importantes. Los cultivos en la frontera norte se han mantenido a niveles bajos gracias al control militar y el desarrollo preventivo; la tasa de capturas ha aumentado como indican las 44 toneladas incautadas en el 2005; la inteligencia ecuatoriana anti-narcóticos ha mejorado como muestran la sucesión de operaciones exitosas en el 2005; el tráfico de gasolina blanca ha disminuido en la mitad como sugiere la comparación de las capturas en el 2005 con años anteriores; y se acaba de promulgar una ley contra el lavado que creara una unidad de inteligencia financiera (FIU). No obstante, existen serios cuestionamientos que deben ser analizados con detenimiento:

- Las cárceles ecuatorianas se saturan de minoristas y mulas, mientras los capos de la droga que operan en Ecuador rara vez son sancionados¹².
- La llamada inversión de pruebas en los procesos en contra de narcotraficantes consistente en la confiscación previa sentencia de todos los activos del acusado y la calificación del narcotráfico como "delito de reclusión" (que implica prisión sin fianza) viola el debido proceso¹³.
- Las fumigaciones aéreas del lado colombiano de la frontera ponen en riesgo la salud y la seguridad alimentaria de la población fronteriza ecuatoriana¹⁴.
- La Base de Manta representa un sacrificio de soberanía y excede su misión al monitorear la inmigración ilegal procedente del Ecuador¹⁵.

Tales objeciones sugieren la necesidad de una revisión de la política anti-narcóticos. ¿Es posible reorientar la política anti-narcóticos para remediar los excesos represivos y los sacrificios de soberanía implicados en la política auspiciada por EEUU, como ha propuesto

¹² Ver "Boletín Informativo, Políticas y Prisiones para el Control de Drogas Ilícitas, el Costo Humano, WOLA", 2003. www.wola.org/publications/ddhr_ecuador_memo4_esp.pdf

¹³ *Ibid*

¹⁴ Sandra Edwards, Colombian Conflict Impacts Ecuador, WOLA, 2002 www.wola.org/publications/ddhr_ecuador_memo1.pdf

¹⁵ *Ibid*

hacer Evo Morales en Bolivia? ¿Cuales son las opciones para una nueva política de narcotráfico menos represiva y dependiente de las directrices norteamericanas? Sorprendentemente en el área andina resulta más difícil modificar la interdicción de droga que la política frente a los cultivos de coca. Tanto en Bolivia como Perú, las nuevas propuestas de reforma de la política anti-narcóticos giran alrededor de la legalización de una mayor extensión de superficie de coca que la actualmente permitida. Tal legalización de cultivos no es una opción en Ecuador porque los cultivos son escasos y el uso cultural de la coca desapareció hace siglos. La interdicción, en cambio, es bastante ineludible. Incluso Evo Morales ha reiterado varias veces su apoyo a la interdicción de los flujos internacionales de drogas ilícitas. ¿Cuales son realmente las posibilidades de cambio en la política anti-narcóticos en un país de tránsito como Ecuador?

Una nueva política anti-narcóticos podría no renovar el convenio de la Base de Manta; mantener la oposición a las fumigaciones colombianas en la frontera norte; diversificar los países donantes para el desarrollo preventivo en la frontera norte (para asegurar que este programa no sea un apéndice de Plan Colombia), suavizar las penas para minoristas y mulas y eliminar la reversión de pruebas en los procesos en contra narcotraficantes. Se podría incluso plantear una legalización a nivel internacional del tráfico ilícito de drogas, modificando o desechando la prohibicionista Convención de Viena de 1988, tal como ha planteado Evo Morales para la eliminación de la coca de la lista de narcóticos.

La no renovación de la Base de Manta es arriesgada porque la Base de Manta claramente refuerza la lucha contra el narcotráfico en Ecuador, aumentando la seguridad del Ecuador. Según fuentes bien informadas la Base de Manta fue responsable de un 50% de las toneladas capturadas en el 2005, mediante la detección de operaciones de trasborde en el corredor marítimo de 200 millas frente a Ecuador. La armada ecuatoriana o fuerza área no podrían llenar el vacío dejado por la Base de Manta porque obviamente no tienen la misma capacidad de vigilancia área del corredor marítimo—“un espacio no gobernado”—frente al Ecuador.

La eliminación de las fumigaciones del lado colombiano de la frontera es imprescindible para salvaguardar la seguridad humana (asumiendo que el glifosato es nocivo para la salud humana), aunque es difícil determinar sus riesgos y beneficios. El riesgo que implica el

establecimiento de un cordón sanitario dirigido en contra de las fumigaciones depende del potencial hectareaje de coca en la franja de los 10 kilómetros, mientras los beneficios dependen de si los 10 kilómetros son realmente una barrera para el desborde de las aspersiones. Actualmente, existen 4.386 hectáreas de coca en Putumayo y 14.154 hectáreas de cultivos de coca en Nariño lo que conjuntamente representa un significativo 23% de la superficie de coca en Colombia¹⁶. No obstante, solamente en la zona del río Mataje (entre Esmeraldas y Nariño) existe una fuerte concentración de cultivos de coca en la franja de los 10 kilómetros que pide el Ecuador. Esto sugiere que no se trata de una zona especialmente propensa a los cultivos y que por tanto la superficie de coca no tendería a expandirse sustancialmente si se prohíbe la fumigación aérea. Así la franja seguramente no repercutiría negativamente en la seguridad ecuatoriana.

Un papel mayor para donantes estatales europeos en la frontera norte es totalmente aconsejable. El equilibrio entre los países donantes para el desarrollo preventivo en esa zona legitimaría esta estrategia porque ésta dejaría de ser percibida como apéndice de Plan Colombia. Suavizar las penas para traficantes minoristas y mulas, en cambio, es peligroso porque se iría en contra del principio de la disuasión. Además el negocio del narcotráfico tiende a explotar sistemáticamente las vulnerabilidades en un país. Si se relajan las penas para los traficantes menores, éstos serán utilizados de manera intensiva por los peces grandes. Se intensificaría el tráfico de mulas entre Colombia y Ecuador y entre Colombia y los mercados finales o el uso de los servicios courier. Eliminar el régimen informal de reversión de pruebas y sus manifestaciones prácticas que son la prisión preventiva y la incautación de bienes daría a los narcotraficantes un periodo de gracia anterior al juicio para huir del país y camuflar sus activos.

Finalmente, una iniciativa para legalizar el tráfico de drogas involucraría persuadir a la comunidad internacional a revisar la Convención de Viena contra el Tráfico Ilícito de Narcóticos y Psicotrópicos de 1988 que claramente compromete a los estados partes a criminalizar el "transito y transporte" de drogas ilícitas¹⁷. Dado el costo de salud pública para los países consumidores de una

¹⁶ "World Drug Report," *Ibid.*

¹⁷ "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas", 1988, www.worldpolicies.com/espaniol/es_viena_anexo.html.

legalización del tráfico y la escasa o ninguna legitimidad internacional que tiene el narcotráfico, sería una iniciativa internacional altamente polémica.

Así el espacio de maniobra en Ecuador para una reforma profunda de la estrategia actual anti-narcóticos, cualquiera que sean sus deficiencias actuales, es mínimo. Solo la diversificación de donantes para el desarrollo preventivo y posiblemente la exigencia del establecimiento del cordón sanitario para las fumigaciones fronterizas parecen viables. En general, los cambios sugeridos tenderían a hacer al Ecuador más vulnerable al narcotráfico y a sus efectos secundarios, lo que no puede ser considerado conveniente para los intereses nacionales.

