

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA
DEL ECUADOR**

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

**ESCUELA DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS
POLÍTICAS**

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO
DE SOCIÓLOGO CON MENCIÓN EN CIENCIAS SOCIALES
APLICADAS A LAS RELACIONES INTERNACIONALES**

**SEGURIDAD INTERIOR (PÚBLICA) Y CIUDADANA EN ESPACIOS
DE FRONTERA NORTE: RETOS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR
DEL ECUADOR**

PAOLA FERNANDA ESCOBAR GARZÓN

DIRECTORA: DOCTORA BERTHA GARCÍA GALLEGOS

QUITO, SEPTIEMBRE DE 2010

Reconocimiento

A la Doctora Bertha García Gallegos le agradezco por haber confiado en mí. Gracias por brindarme su amistad y cariño, y haber compartido conmigo sus conocimientos, experiencias y paciencia durante mi vida universitaria.

Dedicatoria

A Dios y a mi Ángel de la Guarda,
por protegerme en cada paso que doy. ¡Te quiero
Mamita Esther!

A mi Madre, ejemplo de trabajo y superación.

A mis Hermanas, que son mi alegría.

A Efraín, mi cómplice, por estar conmigo y brindarme
tu amor.

LA SEGURIDAD INTERIOR (PUBLICA) Y CIUDADANA EN ESPACIOS DE FRONTERA NORTE: RETOS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR DEL ECUADOR

INDICE

INTRODUCCIÓN

I. LA PROBLEMÁTICA DE SEGURIDAD EN LA FRONTERA NORTE ECUATORIANA.....	I
II. HACIA LA DEFINICION DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	V
<i>Oobjetivo General:</i>	vii
<i>Objetivos Específicos:</i>	vii
<i>Hipótesis General:</i>	viii
<i>Hipótesis Específicas:</i>	ix
III. JUSTIFICACIÓN.....	IX
IV. OBSERVABLES Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN.....	X
V. METODOLOGÍA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN.....	XII
VI. ORGANIZACIÓN DEL INFORME DE INVESTIGACIÓN.....	XII

CAPÍTULO UNO

MARCO TEÓRICO: LA SEGURIDAD INTERIOR EN EL MARCO DE LAS TEORIAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y DE LA SEGURIDAD: TENDENCIAS A LA MILITARIZACION

I. INTRODUCCION.....	1
II. PREDOMINANCIA DEL REALISMO EN LA SEGURIDAD.....	3
III. LA SEGURIDAD EN LA TEORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DESDE LOS AÑOS NOVENTA.....	4
IV. LA GUERRA FRÍA EN OCCIDENTE: POLITIZACION Y MILITARIZACION DE LA SEGURIDAD.....	6
1. <i>Las Doctrinas de la Seguridad Nacional</i>	8
2. <i>Las Respuestas Alternativas de la OEA a la Seguridad Nacional</i>	9
V. LA ENTRADA DE LA ACADEMIA A LOS TEMAS DE SEGURIDAD. LA ESCUELA DE COPENHAGUE.....	10
VI. LA SEGURIDAD INTERIOR DENTRO DE LOS NUEVOS PARÁMETROS. CONCEPTOS Y ALCANCES.....	16

VII. LAS POLITICAS DE SEGURIDAD EN EL CONTEXTO DE LA POLITICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS	20
VIII. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO.....	22

CAPÍTULO DOS

CAMBIOS HISTÓRICOS EN LAS PERSPECTIVAS SOBRE LA SEGURIDAD Y LAS FRONTERAS

I. LA SEGURIDAD, UN ASUNTO QUE CONCIERNE AL RECONOCIMIENTO DE LOS UMBRALES ESTRATÉGICOS DE LA COMUNIDAD O NACIÓN	24
II. EL CONTEXTO LATINOAMERICANO DENTRO DEL SISTEMA CONTINENTAL DE DEFENSA Y LA “SEGURIDAD NACIONAL”	25
III. LOS NUEVOS PROBLEMAS ACUCIANTES DE LA SEGURIDAD PARA EL ECUADOR ESTÁN UBICADOS EN LA FRONTERA NORTE CON COLOMBIA	30
IV. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO.....	40

CAPÍTULO TRES

INCIDENCIA DE LA TRANSFRONTERIZACIÓN DEL CONFLICTO COLOMBIANO EN TERRITORIO DE ECUADOR

I. FRONTERA FRÁGIL FRENTE AL DESARROLLO DEL CONFLICTO	42
II. CONSECUENCIAS DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO PARA LA SEGURIDAD INTERIOR DEL ECUADOR.....	46
1. <i>Refugiados</i>	46
2. <i>Incursiones de las FARC en Territorio Ecuatoriano</i>	51
3. <i>Delincuencia y Violencia en la Frontera</i>	55
III. FORTALECIMIENTO DE GRUPOS NARCOTRAFICANTES HACIA EL INTERIOR DEL ECUADOR	57
IV. RESPUESTAS DEL ESTADO ECUATORIANO EN LA FRONTERA	59
1. <i>Unidad de Desarrollo del Norte - UDENOR</i>	61
2. <i>Comisión Binacional de Frontera - COMBIFRON</i>	64
3. <i>Plan Ecuador de Paz y Desarrollo</i>	65
V. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO.....	69

CAPÍTULO CUATRO

LA EFICACIA DEL ESTADO ECUATORIANO PARA FORMULAR UNA POLÍTICA INCLUSIVA DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD EN LOS ESPACIOS DE FRONTERA ECUADOR – COLOMBIA

I. LA POLITICA EXTERIOR EN TEORÍA	71
---	----

II. LA FRONTERA EN LA POLÍTICA EXTERIOR DEL ECUADOR DESDE EL PLAN COLOMBIA.....74

1. *Cambio de Paradigmas y Reestructuraciones en el Proceso de Formulación de Política Exterior en el Ecuador por situaciones coyunturales, disminuyen la eficacia de las políticas*.....78

2. *Actuales Directrices en la Formulación de la Política Exterior Ecuatoriana*.....85

III. POLÍTICA EXTERIOR: RELACIONES ECUADOR - COLOMBIA.....86

1. *Relaciones Ecuador – Colombia y el Rol de UNASUR*.....89

IV. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO.....90

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

RETOS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR ECUATORIANA Y FORMULACIÓN DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD INTERIOR EN FRONTERA

I. CONCLUSIONES.....92

II. RECOMENDACIONES96

BIBLIOGRAFÍA..... 100

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. DISTINCIÓN DEL OBJETO REFERENTE EN LAS POSTURAS TRADICIONALISTAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES.....	13
GRÁFICO 2. FRONTERA ECUADOR – COLOMBIA 2006.....	44
GRÁFICO 3. DESPLAZADOS EN EL MUNDO.....	49
GRÁFICO 4. DINÁMICA DE MOVILIDAD EN LA FRONTERA NORTE.....	50
GRÁFICO 5. PUNTOS CRÍTICOS DE LA FRONTERA ECUADOR – COLOMBIA.....	53
GRÁFICO 6. PRESENCIA DE LAS FARC, ELN Y BACRIM EN NARIÑO – PUTUMAYO.....	55
GRÁFICO 7. ARMAS DE FUEGO DECOMISADAS EN ECUADOR 2005 - 2010.....	57
GRÁFICO 8. PRESENCIA DE UNIDADES MILITARES DE COLOMBIA Y ECUADOR EN LA FRONTERA NORTE.....	77

LA SEGURIDAD INTERIOR (PUBLICA) Y CIUDADANA EN ESPACIOS DE FRONTERA NORTE: RETOS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR DEL ECUADOR

Abstract

El concepto de Seguridad ha experimentado importantes cambios en las últimas décadas. El fin de la hegemonía bipolar y las múltiples transformaciones del sistema internacional han traído consigo la necesidad de resituar los términos de la seguridad y redefinir el propio concepto. Hoy la discusión está orientada a precisar quiénes son los sujetos de la seguridad, cuáles son los valores a proteger, cuáles las nuevas amenazas y de qué manera éstas pueden ser enfrentadas por una comunidad política que tiene el monopolio de la violencia legítima, como es el Estado. En su aspecto puramente lingüístico, la seguridad es entendida como “la cualidad de hallarse seguro y libre de amenazas y riesgos”. También se dice que es un concepto subjetivo que tiene que ver con la percepción de la existencia de una amenaza o riesgo. Pero en esta Disertación, la Seguridad será entendida dentro de las nuevas teorías de la seguridad y desde la responsabilidad del Estado de Derecho. Es así que privilegiamos el punto de partida de las políticas de seguridad, desde las acciones del estado orientadas a visualizar las condiciones de amenaza y riesgo que se ciernen sobre la nación y/o los grupos sociales que la integran, con el objeto de identificar agendas específicas que indican las prioridades a considerar y asumir acciones institucionales para prevenir enfrentar y mitigar las consecuencias.

Las nuevas teorías admiten que también las colectividades, los ciudadanos y las personas pueden ser sujetos de la seguridad y tener otros valores que requieren proteger. Sin embargo, la naturaleza de las respuestas se enmarcan en la convivencia social donde las normas, valores culturales y conductas institucionalizadas son en sí mismas acciones que propenden a la protección de sus miembros. En la sociedad actual, es difícil prescindir del Estado como responsable de la seguridad, pues su esencia misma proviene de un pacto social constitutivo con esa finalidad.

La teoría constitucional y política ha tratado la tradicional distinción entre la “Seguridad Externa” (defensa) del Estado respecto de otros Estados que amenazan su integridad e independencia, y la “Seguridad Interior” que tiene que ver con la preservación del orden jurídico dentro del territorio del Estado. Estos dos espacios de la seguridad tienen naturaleza jurídica distinta, así como lo tienen las dos fuerzas del Estado encargadas de la ejecución de tales políticas, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Sin embargo, las fronteras interestatales debieran tener observaciones más específicas pues conjugan diversos y complejos desafíos. Esta tesis, se orienta hacia esa exploración y trata de contribuir a esclarecer las situaciones que en esta década han sido propiciadas especialmente por el conflicto colombiano, en su desborde hacia el Ecuador especialmente desde la aplicación del Plan Colombia.

Efectivamente, el Ecuador no ha podido desviar la mirada del conflicto interno colombiano. Nuestro país se ha convertido en uno de los principales afectados por el desbordamiento de la crisis colombiana. En Colombia se ha vivido históricamente una relativa armonía política –con dos claras ideologías políticas: conservador y liberal- y una estable institucionalidad a pesar de convivir con un grave conflicto armado por más de cinco décadas. En contraste, el Ecuador ha tenido un escenario político totalmente opuesto al de Colombia y deja entrever un débil aparato estatal y una endeble sociedad civil que en las últimas décadas han experimentado una aguda crisis política. La zona de frontera común entre Colombia y Ecuador presenta un complejo panorama de intereses, percepciones y retos a la seguridad, asumidos por cada país bajo diferentes prioridades y enfoques. En el momento actual el gobierno ecuatoriano ve en esta problemática su principal desafío.

INTRODUCCIÓN

I. LA PROBLEMÁTICA DE SEGURIDAD EN LA FRONTERA NORTE ECUATORIANA

Pese a que Ecuador y Colombia como Estados tuvieron un pasado común y mantienen vínculos estrechos en muchos aspectos¹, existen diferencias notorias que de una u otra manera inciden en el tema de la seguridad fronteriza. Ecuador no ha tenido en su historia conflictos internos de la envergadura del fenómeno de insurgencia política que sufre actualmente Colombia. Sin embargo, este país, quizá por el mismo motivo ha realizado serios esfuerzos por fortalecer su sistema político y ha desarrollado desde comienzos de los noventa instituciones más fuertes y consistentes en comparación de lo que se ha hecho en el Ecuador.² Los dos Estados han mantenido una relación aparentemente armoniosa; los conflictos fronterizos fueron resueltos pacíficamente en su momento a favor de Colombia.³ El Ecuador se concentró durante toda su historia republicana en el conflicto con el Perú (que fue resuelto recién en 1998 mediante un Acuerdo de Paz, Amistad y Límites) y básicamente dejó abandonada tanto en términos de desarrollo de infraestructura y de seguridad militar, la frontera norte que incluye a las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos.

¹ Daniel, Samper Pizarro, *Grancolombianos de a pie*. En: FARC, ¿En Ecuador? La Crónica de su Acción. Ecuador, abril del 2008, p. 89

En diciembre de 1819 se reunió el Congreso de Angostura, cuyo propósito principal era unir bajo una misma bandera y una sola constitución a Colombia, Ecuador y Venezuela.

² César Gaviria elegido en mayo de 1990 como Presidente de Colombia apoyó la creación una nueva Constitución que entró en vigor desde julio de 1991. Además, ofreció amnistía a los traficantes que se entregaran voluntariamente.

"César Gaviria." Microsoft® Encarta® 2007 [CD]. Microsoft Corporation, 2006.

³ Geografía de Colombia.

http://www.sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_colombia/documentos/tratados/tratado_colombia_ecuador.pdf
Visitado 30/06/08

Los límites entre Ecuador y Colombia se empezaron a negociar tan pronto la Gran Colombia se disolvió en 1830. A pesar de ello fue difícil llegar a un trazado conveniente para ambas partes debido a los límites imprecisos fijados por el imperio español durante la colonia, por lo cual la frontera común permaneció en disputa durante largo tiempo. Dicho límite se estableció gracias a varios tratados, de los cuales solo el último celebrado entre ambos países continúa vigente: 1. Tratado de Pasto: Firmado el 30 de mayo de 1833, solo establecía los límites entre ambas naciones en la franja que va desde el Océano Pacífico hasta el volcán Chiles, 2. Tratado del 9 de julio de 1856: Al igual que su antecesor, solo demarcaba cierto sector de la frontera común entre el Océano Pacífico y el río Carchi, y 3. Tratado Muñoz Vernaza-Suárez: Se firmó en Bogotá, el 15 de julio de 1916. Este acuerdo, definitivo, determinó los actuales 586 km de frontera que separan los dos países. Tratado de Límites entre Colombia y Ecuador, Sociedad Geográfica de Colombia.

Dado que Colombia se industrializó desde los años treinta en el siglo XX, el contrabando de mercancías fue una intensa actividad que creció al amparo de la difícil geografía de la zona colindante a los dos países. Una red de caminos y senderos informales fue abierta desde entonces, y se presume que es la misma que ha servido de base a las actividades ilícitas vinculadas al sistema de la violencia colombiana que se han desarrollado a uno y otro lado de la frontera y forman parte de un sistema más amplio de tráfico de distinto género.

Por otra parte, mientras Colombia llevó sus conflictos políticos dentro de un sistema cerrado, por el bipartidismo liberal –conservador, al extremo de llegar a la lucha armada interna⁴, la crónica inestabilidad política del Ecuador durante toda su vida republicana no le ha permitido organizar un sistema de representación basado en partidos. Desde los años treinta, el populismo y el militarismo han sido claves del poder político en este país; mientras que el poder económico estuvo en manos de las oligarquías agro exportadoras costeñas y de la aristocracia serrana hasta fines de los años sesenta⁵. En estas circunstancias, las dictaduras militares se impusieron como mecanismo de intermediación que impulsó procesos de modernización del Estado y de la economía pero sin un evidente direccionamiento político⁶. El sistema que se estructuró desde 1979 después de nueve años de dictadura, empezó a debilitarse severamente desencadenando una crisis política total que dura hasta la actualidad.

⁴ Universidad Bolivariana, http://www.ub.es/conflictos/conflictos/paisos/colombia/col_sint.htm. Visitado 02/08/08

Colombia arrastra una larga situación de violencia armada: Es el conflicto interno más antiguo de América y uno de los más antiguos del mundo. Sin embargo, hasta finales de los setenta y principios de los ochenta, la guerra resultaba poco visible por el hecho de estar recluida en un ámbito territorial muy delimitado.

⁵ Bertha García Gallegos, Citado en: **Los Libros Blancos de Defensa en la Región Andina**. Madrid 22 – 25 de octubre del 2007. Ponencia para la V Semana Iberoamericana del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

En el Ecuador las oligarquías tradicionales han adoptado diversas formas, hasta la época actual. A fines de los setenta “se introdujeron” en el régimen de partidos políticos, especialmente en el Partido Social Cristiano. Pero también las condiciones históricas del Ecuador y la inorganicidad de la sociedad civil hasta la década de los noventa, convirtieron en oligarquías a las mismas fuerzas antioligárquicas que se manifestaron a través de las corrientes populistas, muchas de ellas antipartidistas, como el movimiento Velasquista (1930-1972).

⁶ Caída de Gutiérrez, www.americaeconomica.com/numeros4/314/reportajes/Carolina314.htm Visitado 02/08/08

La dictadura militar limitó el ejercicio de la democracia en el período 1972-79 y marcó la presencia militar en el poder. El papel que las Fuerza Militares han desempeñado en el contexto político de Ecuador ha sido clave para la permanencia en el poder del presidente de turno al dar o no su apoyo en época de crisis.

Así las cosas, la inestabilidad política que vive el Ecuador, ha tenido impactos en la efectividad del Estado, sus instituciones y su liderazgo político, y ha mermado su capacidad para formular y mantener políticas nacionales a largo plazo; esto es, ha afectado su eficacia estratégica para ubicar al país frente a los temas apremiantes y generar soluciones. En esos términos la problemática de la Seguridad Interna y Externa se ha visto complicada, hasta el punto de configurar una situación en la que concurren múltiples factores, formas de acción, actores institucionales, actores sociales, relaciones de toda índole básicamente vinculadas a la ilegalidad y criminalidad por un lado y, por otro, a las tendencias a desarrollar formas de autoritarismo y militarismo

La puesta en marcha del Plan Colombia en noviembre del 2000, puso por primera vez a los dos países frente a una situación de Seguridad que había permanecido casi inadvertida. En el marco de la nueva Política de Seguridad Hemisférica planteada por el gobierno norteamericano, que ponía énfasis en la lucha contra el narcotráfico, (una vez desarticulada a fines de los ochenta, la amenaza ideológica que fue la base de la Guerra Fría) el presidente Pastrana encontró la oportunidad para proponer a las FARC (y en general a todos los grupos insurgentes activos) un proceso de negociación definitivo.

El Plan Colombia – se denominó así al proyecto inicial de Pastrana- sería un programa de amplios alcances que se aplicaría a diferentes campos, tales como: lucha frontal contra el narcotráfico, un plan de cultivos alternativos para darle ocupación lícita a los campesinos que cultivan coca; modernización del Estado, perfeccionamiento de la Justicia; en definitiva, se proponía una cuantiosa inversión social y la recuperación de la economía para dar sostenimiento al proceso de paz. Pero el gobierno de Pastrana en su afán de lograr acuerdos con las FARC terminó concediendo en enero de 1999 a éstas fuerzas, una zona de “despeje” de 42.000 Km. Cuadrados -el tamaño de Suiza-, al sur del país para dialogar con la guerrilla y donde ésta se pudiera concentrar sin inconvenientes de

seguridad. La zona tuvo como epicentro el municipio de San Vicente del Caguán, departamento del Caquetá, a unos 350 km. al sur de la capital colombiana.⁷

En las elecciones presidenciales colombianas de mayo del 2003 triunfó el liberal Álvaro Uribe que concurre como independiente⁸. Su arrollador triunfo se debió, a su promesa de enfrentar drásticamente a la insurgencia colombiana. El programa político del nuevo presidente tenía dos pilares: la autoridad y la firmeza ante la guerrilla, y la apertura al mercado norteamericano como garante de la bonanza económica. Las dos propuestas implicaban una estrecha alianza con el gobierno norteamericano, contando con su ayuda para intensificar definitivamente la campaña militar contra las FARC identificadas ahora – a partir del 11 de septiembre- como eje del terrorismo mundial. A partir de todo ello se intensificaron las dimensiones militares del Plan, aumentando el dominio del Ejército colombiano sobre el territorio nacional⁹. El 1 de diciembre de 2004, el Congreso de Colombia aprobó una reforma constitucional para permitir la reelección del Presidente Uribe. Una vez reelecto y con el mandato ciudadano de someter a las FARC aliados con el narcotráfico, se empeñó en una reestructuración del frente militar el mismo que logró, poco después, efectivamente, sacarlas de su enclave del Caguán en zona fronteriza con el Ecuador.¹⁰

A partir de entonces se han sucedido diversos acontecimientos que han enfrentado al Ecuador con Colombia especialmente en el campo diplomático. Se evidenció, mucho más que antes que el conflicto colombiano ya no solo se desarrolla dentro de sus límites territoriales sino que en cierta medida éste se ha

⁷ BBC Londres, **Colombia: Un año sin zona de despeje**. Edición digital. Febrero 2003 - 21:44 GMT (http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/latin_america/newsid_2785000/2785549.stm) Visitado 02/08/08

⁸ Álvaro Uribe, disidente del Partido Liberal concurre como independiente (apoyado por una plataforma no electoral llamada Primero Colombia) y recibió el respaldo del 53% de los votos gracias a un discurso de centro-derecha.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. Microsoft ® Encarta ® 2006.

⁹ Universidad Pontificia Bolivariana, **Análisis de la Efectividad de la Política de Defensa y Seguridad Democrática del Presidente Álvaro Uribe Vélez**. Ciencias Políticas-UPB, Centro Integrado para el Desarrollo de la Investigación- CIDI. Área de Ciencias Políticas, 2006, p. 26

¹⁰ Como las fumigaciones con glifosato sobre el área donde se han localizado cultivo de coca y amapola en la frontera común con Ecuador, P. E.

expandido y desbordado hacia países vecinos¹¹. El Ecuador se ha visto inmerso en la lucha contra la economía ilegal del narcotráfico, literalmente línea fronteriza y país de tránsito de cocaína, lavado de dinero, precursores químicos, contrabando de armas, y todo un sistema de aprovisionamiento para los narcotraficantes y terroristas colombianos y de otras latitudes, implicados en el sistema de violencia e ilegalidad que se ha generado¹². Los habitantes en zonas de frontera han tenido que enfrentarse cara a cara en su cotidianidad con la violencia que ha cruzado la frontera nacional.

II. HACIA LA DEFINICION DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Esta serie de sucesos ha tomado al Ecuador prácticamente sin ninguna política definida, ni en el ámbito exterior ni sobre la seguridad. Durante el gobierno de Jamil Mahuad, en 1999, se firmó con los Estados Unidos un convenio para utilizar la Base de Manta en labores de interceptación de actividades de narcotráfico. Poco después, la Base quedó involucrada en los asuntos de la lucha contrainsurgente, cuestión que no entraba en las condiciones del Tratado.

Una reacción más orgánica empezó a vislumbrarse entre 2005 y 2007, cuando el gobierno interino de Alfredo Palacios puso al frente del Ministerio de Gobierno a Mauricio Gándara, miembro del Grupo por la Dignidad y la Soberanía, opuesto férreamente al uso de la Base de Manta por EEUU en el marco del Plan Colombia¹³. En el Ministerio de Relaciones se nombró a Antonio Parra Gil, de tendencia nacionalista que se interesó en el problema de las continuas fumigaciones que la empresa Dyncorp, contratada por EEUU y financiada con dinero del Plan Colombia practicaba en territorio adjunto al Ecuador, con graves consecuencias sobre la salud de las poblaciones ecuatorianas.¹⁴ El Canciller

¹¹ Richard L., Millett. *COLOMBIA'S CONFLICTS: A Wider War*. North-South Center, p. 11.

No sólo con países con los que limita. Tal es el caso de Bolivia que también ha sido afectado al haberse incrementado notablemente la producción de hoja de coca.

¹² Associated Press, “Perú sería el nuevo centro de provisión de armas de las FARC, afirma un fiscal de ese país” El Tiempo, Abril 2007. www.eltiempo.com/conflicto/noticias...4/1/2007 Visitado 02/08/08

¹³ Carolina Caro, **Palacio, una incógnita para Ecuador**, <http://www.periodicopcion.net/article128896.html> Visitado 02/08/08

¹⁴ Mantuvo relaciones diplomáticas activas con respecto a la fumigaciones exigiendo a Colombia, el retiro de las fumigaciones en 10 kilómetros al interior de la frontera, P.E.

Francisco Carrión, sentó las bases de una política exterior más explícita que incluyera el tema de la Seguridad, promoviendo la discusión y posterior puesta en vigor del primer Libro Blanco de la Política Exterior Ecuatoriana. En gran medida, de allí surgió la idea de configurar lo que hoy se conoce como Plan Ecuador.

En la actualidad, el gobierno de Rafael Correa ha tenido que enfrentar las consecuencias de la intensificación de la política colombiana contra los grupos insurgentes y narcotraficantes en territorios adyacentes al Ecuador. El gobierno ecuatoriano llevó, desde el primer momento, al Tribunal de La Haya una demanda a Colombia por daños provocados “por el unilateral bombardeo con glifosato en la frontera”. También (o en teoría) ha ordenado a la Fuerza Aérea la interdicción de aviones colombianos o norteamericanos que violen el espacio aéreo ecuatoriano y, ha propuesto el “Plan Ecuador de Paz y Desarrollo”¹⁵. Sin embargo, consideramos que no existe una verdadera política en el instrumento presentado por el gobierno.

Para el desarrollo de ésta Tesis, tomamos en cuenta que el Problema en cuestión está inserto en el ámbito teórico de la Seguridad Interna y Ciudadana – o conocida también como Seguridad Pública o Interior. Esto en contraste con la Seguridad Externa que implicaría a las relaciones entre los dos estados en materia de amenazas y respuestas militares. Además, en nuestro país, como en otros de América Latina, la Seguridad ha sido vista desde la óptica de la Doctrina de la Seguridad Nacional que implica una visión militar de todos los problemas incluso del desarrollo, como una tarea de la fuerza y no de las condiciones resultantes de la estabilidad de las instituciones democráticas. En ese punto, *nos parece importante identificar los límites entre la Seguridad Interior y la Defensa o Seguridad Externa y la manera cómo el estado ecuatoriano ha manejado estos dos ámbitos a través de su política exterior y de seguridad.*

La presente Disertación, contemplará un objetivo general y tres objetivos específicos, cada uno de ellos desarrollado en los capítulos que se explicarán a lo largo de la investigación.

¹⁵ PLAN ECUADOR, Documento oficial del Ministerio de Defensa de Ecuador.

1. Objetivo General:

Analizar los impactos de lo que los ecuatorianos hemos denominado genéricamente como “conflicto colombiano” en la Seguridad Interior del Ecuador, específicamente en zona de frontera colombo-ecuatoriana.

2. Objetivos Específicos:

- Realizar un análisis histórico de las relaciones bilaterales Ecuador-Colombia en torno a la problemática de fronteras, tras los acontecimientos que se han desprendido del conflicto colombiano para poder definir cómo se han desarrollado las relaciones internacionales entre ambos países.
- Definir cuáles son los desafíos en el tema Seguridad Interna a los que el Estado Ecuatoriano debe enfrentarse tras los impactos del conflicto colombiano en la zona de frontera colombo-ecuatoriana.
- Establecer cuál ha sido la política exterior en seguridad utilizada por el estado ecuatoriano frente a los efectos del conflicto colombiano en nuestro territorio, y en qué sentido éstas han resultado ser efectivas.

Estas interrogantes de conocimiento se resumen en una sola que es el Problema de Investigación de esta Disertación: ***¿CUÁL HA SIDO LA ESTRATEGIA DEL ESTADO ECUATORIANO Y SU EFICACIA PARA FORMULAR UNA POLÍTICA EXTERIOR QUE CONTEMPLE LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD INTERIOR EN LA FRONTERA COLOMBO-ECUATORIANA?*** No se puede desestimar que diversas amenazas externas desprendidas del conflicto colombiano se han convertido en riesgos y amenazas internas para el Ecuador. La delincuencia, el desempleo, el desplazamiento poblacional. En definitiva la Seguridad Interna y Ciudadana, cada día forma una brecha más amplia entre el bienestar social y la realidad diaria a la que parte de la población del Ecuador debe hacer frente. Tampoco se puede eludir que cualquier medida de solución a esta problemática,

implica a la vez a la política exterior por tratarse de una zona de frontera y de los acuerdos entre los gobiernos sobre esta materia.

Nos interesa ver cuál es la capacidad de respuesta –institucional y política- del Estado ecuatoriano, ante la generación de amenazas y desafíos “internos” provenientes de una situación “externa” como el desborde hacia el Ecuador de las consecuencias de la lucha armada que enfrenta el Estado colombiano. También investigar cuáles son las problemáticas que se han desprendido de la situación fronteriza descrita y que es vivida por los pobladores de la frontera norte ecuatoriana. Mientras que nuestras observaciones empíricas serán las relaciones bilaterales Colombia-Ecuador a partir de la transfronterización del conflicto colombiano en territorio ecuatoriano, las lógicas con que se han manejado las relaciones entre instituciones y las relaciones entre la sociedad civil en poblaciones de la franja fronteriza.

Para orientar respuestas a partir de la investigación, formulamos una hipótesis general y tres específicas, que sirvieron como guías de la investigación y posterior análisis.

1. Hipótesis General:

- Tras los acontecimientos ocurridos a lo largo del conflicto armado interno que atraviesa Colombia se puede pensar que los efectos que de éste se desprenden hacia el Ecuador han deteriorado su Seguridad Interior, especialmente en espacios fronterizos, en un marco donde la Política Exterior ecuatoriana respecto de la Frontera Norte ha sido casi inexistente. Esto es, han faltado decisiones institucionales y/o políticas que atenúen o regularicen los efectos del conflicto colombiano hacia el Ecuador. La definición de una política de seguridad en zona fronteriza como en este caso, depende en gran medida del curso de las relaciones interestatales manejadas por los dos gobiernos.

2. Hipótesis Específicas:

- Hasta la década de los años ochenta, la historia colombo-ecuatoriana ha sido básicamente de confianza tácita; por lo que nuestro país no se ha visto en la necesidad de armar o configurar una política histórica de frontera que haga frente a los problemas de seguridad interior.
- La constante inestabilidad del sistema político ecuatoriano ha sido uno de los factores de la indefinición del Estado frente a los desafíos del conflicto colombiano en materia de seguridad. Este factor habría llevado a una escasa y poco oportuna visualización de los problemas en marcha, pese a que en los últimos años éstos habían aumentado, como es el caso de refugiados, narcotráfico, el crimen organizado, entre otros.
- El Ecuador no ha tenido una política exterior sobre asuntos de seguridad en frontera. Los gobiernos de los últimos diez años se estancaron en cuestiones coyunturales. Mientras que Colombia, inmersa en su guerra interna ha tenido un tratamiento más inclusivo del tema; siendo el peso del problema fronterizo con el Ecuador, algo subsidiario. Las estrategias de los dos países son divergentes, y enfrentan las problemáticas desde distintas perspectivas. Las problemáticas de seguridad interior para los dos países están en continua redefinición por lo que no hay un registro institucional válido como punto de partida para un análisis de mediano o largo plazo. Es necesario emprender en investigaciones específicas.

III. JUSTIFICACIÓN

La poca importancia que se le ha dado al análisis de la Seguridad Interior (pública o ciudadana) en América Latina ha dejado espacios vacíos en la explicación de los problemas actuales, que afectan a la calidad de vida de las personas, y que son más complejos e interdependientes dado el acelerado proceso de globalización del mundo. Este análisis puede aportar a la información

y análisis de un aspecto de la problemática en curso que es cada vez más compleja.

En el Ecuador aún no se le ha dado al campo de estudios sobre la Seguridad Interior o Ciudadana la importancia que merece. Incluso el uso riguroso de los conceptos escapa al interés político y generalmente se confunde con la “Seguridad Interior” que ha tenido una connotación militar. Se desconocen las situaciones reales por lo que se hace difícil el tratamiento de las políticas al respecto. Pero igual ocurre en América Latina, donde incluso los conceptos no han sido aún estandarizados. Se habla de “Seguridad Pública”, “Seguridad Interior”, “Seguridad Ciudadana”. En gran medida, las doctrinas prevalecientes en la época de la guerra fría, conocidas como doctrinas de la Seguridad Nacional, utilizaron el concepto de “Seguridad Interna” para referirse a situaciones donde fuerzas insurgentes constituían una amenaza para el Estado desde el interior del territorio nacional. La Seguridad Interior tiene que ser tratada de manera específica en relación al mantenimiento del espacio público como un espacio de derechos. Requiere, por tanto de esfuerzos teóricos y de observaciones puntuales que solo las investigaciones de caso pueden proveer.

IV. OBSERVABLES Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

En la definición de la unidad de análisis y observables es necesario “desmenuzar” –si el término cabe- todo lo que implica éste tema. La problemática de la Seguridad puede ser vista desde distintos ángulos, en este caso, la Seguridad Interior, pública o ciudadana será objeto de investigación desde una perspectiva estatal, institucional y desde la sociedad civil y su correlación con los efectos que el conflicto colombiano ha provocado en la estructuras de Seguridad en espacios de frontera.

En la Disertación se busca determinar cuáles son las prácticas institucionales que delinear la formulación de las políticas de seguridad en frontera y se relacionan o tienen impactos en la política exterior del Estado, para ello se deben analizar las acciones y gestión de gobierno en lo que ha políticas públicas respecta. Para

vincular el marco teórico elegido con la evidencia empírica sobre los impactos de la transfronterización del conflicto colombiano hacia espacios de frontera de Ecuador, es necesario definir la posición del Ecuador (actores internos o externos, contexto, institucionalidad, vigencia en el tiempo, generación de respuestas en la sociedad, etc.). Se revisarán estadísticas de fuentes oficiales (Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Ministerio Coordinador de la Seguridad, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, entre otros) e informes realizados tanto en Ecuador, como en Colombia sobre la problemática.

Dentro del estudio de esta problemática se deben revisar las siguientes dimensiones:

- *La Percepción y respuesta del Estado Ecuatoriano a través de políticas formuladas y posición oficial y no oficial¹⁶ frente al tema de seguridad fronteriza.*
- *Percepciones y respuestas Institucionales, como las de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas a través de políticas formuladas y posiciones oficiales y no oficiales con respecto a la problemática transfronteriza.*
- *Percepciones y respuestas del Gobierno Local a través de políticas formuladas y posición oficial y no oficial frente a la incidencia del conflicto colombiano en la seguridad interna de espacios de frontera.*
- *Percepciones y respuestas de la sociedad civil. En primer lugar, por medio de los derechos que la Constitución Política vigente les otorga y en segundo lugar, mediante los pronunciamientos de este espacio social civil organizado frente a la problemática de frontera, y finalmente, su posición frente al impacto del conflicto en su seguridad.*

¹⁶ Se definirá como posición oficial a las respuestas, opiniones o análisis que el gobierno realice a través de sus instituciones. Se definirá como posición no oficial a las respuestas, opiniones o análisis que la opinión pública vierta sobre hechos o circunstancias, entre ellas, las de los medios de comunicación en general. P.E.

V. METODOLOGÍA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

En esta disertación se emplea la metodología de investigación analítico - descriptiva para determinar la gestión del gobierno sobre la Política Pública en Seguridad y la Política Exterior en frontera norte.

Las fuentes de información secundaria a las que se ha recurrido son:

- Revistas especializadas en Relaciones Internacionales y Seguridad.
- Libros físicos y virtuales
- Working Papers
- Análisis, informes y cronologías realizadas previo y durante la investigación.

VI. ORGANIZACIÓN DEL INFORME DE INVESTIGACIÓN

Este trabajo expone y analiza como discusión teórica en el Capítulo 1, al Estado y la Sociedad en la Seguridad Interior, basándonos en la teoría de las Relaciones Internacionales: en el *Realismo* y la configuración del Orden Mundial, Neorrealismo con la post Guerra Fría y los cambios en los conceptos de seguridad hasta llegar a la Escuela de Copenhague.

El capítulo 2, se centra fundamentalmente en la descripción de los antecedentes históricos y las relaciones internacionales Ecuador-Colombia, mostrando como un tercer actor intrínsecamente siempre presente, ha sido el eje condicional para el manejo y desenvolvimiento de sus relaciones bilaterales.

El capítulo 3, es el análisis de la transfronterización del conflicto colombiano hacia la frontera con Ecuador y la determinación de la capacidad de respuesta que ha presentado el Estado ecuatoriano en el tema de la seguridad interior a partir del 2000, tomando en cuenta la violencia latente en los bordes territoriales Ecuador-Colombia.

El capítulo 4, presenta los retos a los que se enfrenta la política exterior del Estado ecuatoriano a fin de definir, conllevar y mejorar el manejo de las relaciones

internacionales con el vecino país del norte a pesar de los impasses que han tenido que sobrellevar los últimos años.

Así, la presente disertación busca argumentar y comprobar que la inexistencia de políticas públicas de seguridad y la política exterior ecuatoriana han fomentado el deterioro de la seguridad interna, especialmente en espacios de frontera. Se espera entender que la inestabilidad del sistema político ecuatoriano ha sido el principal factor para que el Ecuador no enfrente con coherencia estos impactos.

CAPÍTULO UNO

MARCO TEÓRICO: LA SEGURIDAD INTERIOR EN EL MARCO DE LAS TEORIAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y DE LA SEGURIDAD: TENDENCIAS A LA MILITARIZACION

I. INTRODUCCION

Desde el nacimiento del Estado se ha puesto énfasis en las cuestiones de la Seguridad hasta el punto que en la Teoría Política (Hobbes) se llega a conjugar el surgimiento del Estado con el interés primordial de la seguridad. Al comienzo la seguridad se desarrolla principalmente como defensa del territorio del Estado, luego se asocia con la construcción e integración interna del estado nacional y más tarde con un conjunto de "intereses del estado" de una manera más genérica. Este carácter genérico de la función de la defensa se ha mantenido hasta el momento, constituyéndose como una de las problemáticas más cruciales de la relación entre el estado y la sociedad. Las mismas condiciones de la "gobernanza"¹⁷ atraviesan por consideraciones tales como la función del poder militar en el mantenimiento de la democracia, considerando sobre todo que desde las guerras mundiales este poder ha sido desequilibrante en las relaciones intraestatales y con la sociedad.

Es posible que la prioridad dada a la defensa en las relaciones interestatales y el carácter ambivalente del Derecho Internacional que desde el siglo XVI llevó a plantear la guerra como un mecanismo de solución de controversias, haya dejado de lado el otro tema sustancial de la relación estado y sociedad: el de la seguridad interior que se origina al mismo tiempo y bajo las mismas circunstancias de la defensa militar del estado.

¹⁷ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 22 edición, 2001, Gobernanza. Concepto de reciente difusión para designar a la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona a éste buena parte de su legitimidad en lo que a veces se define como una "nueva forma de gobernar" en la globalización del mundo posterior a la caída del muro de Berlín (1989). http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=gobernanca

Dentro de la teoría política -en las teorías contractualistas-, podríamos ubicar las perspectivas sobre lo que se dio en llamar el “orden civil”, o la problemática del orden, en forma genérica. La figura del Leviatán elaborada por Hobbes puede ser leída sobre todo a partir de la configuración del pacto social que dio origen al estado. El pacto es realmente un acuerdo de los individuos para “darse” un orden social apelando al arbitraje de la fuerza para salir del estado de naturaleza y lograr una estabilidad adecuada no solo para la supervivencia sino para el desarrollo de la sociedad.¹⁸

Lo mismo parece indicar Max Weber, de manera más contemporánea. Su concepto de estado inscrito en “Economía y Sociedad”, parece más referido al orden interno –como orden jurídico- que al orden externo: “el estado es una asociación jurídica, de administración política, que detenta el monopolio legítimo de la violencia, “para” que un sistema jurídico prevalezca. En gran medida, a comienzos del siglo XX, cuando el texto de Weber es inscrito, tanto la ciencia jurídica como las instituciones están más desarrolladas en el ámbito interior del Estado que en el internacional donde apenas comenzaba a delinearse el derecho de guerra no sin que las consideraciones morales o religiosas estuviesen ausentes.¹⁹

Atendiendo a esta idea central, del desarrollo de la fuerza del estado en función de la Seguridad Interior, en este capítulo se tratará de explicar las razones por las que el tema de la Seguridad Exterior se impuso –sobre todo durante el siglo XX - hasta el punto que terminó por subsumir las cuestiones de la Seguridad Interior. Sin embargo, el desarrollo posterior de la sociedad industrial y urbana, de la globalización de los riesgos a la seguridad de las personas, ha puesto en primer plano las problemáticas de la “Seguridad Interior” cuyos contornos están cambiando rápidamente, mientras que las capacidades del Estado Nacional han sido rebasados hasta el punto que se requiere pensar de manera diferente las relaciones entre el Estado y la sociedad –cada vez más individualizada- al respecto.

¹⁸ Thomas Hobbes, **Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil**, México: Fondo de Cultura Económica, p.46

Esto es más urgente en la medida en que la problemática de la hasta ahora llamada “Seguridad Interior”, se proyecta actualmente como delincuencia y crimen transnacionalizado, enlazándose de manera orgánica y sustancial con las decisiones del estado en materia de política exterior. Entonces resulta necesario entender los alcances explicativos de los conceptos que abarcan la investigación.

Para poder entender estos conceptos debemos referirnos primero a las condiciones históricas que influyeron en las concepciones de seguridad. Postulamos que ese marco histórico influyó decisivamente en la formulación de la política exterior en temas de seguridad en nuestros países, militarizando todas las respuestas estatales en lo que a seguridad respecta. Desarrollaremos a continuación algunos elementos pertinentes de las teorías de las relaciones internacionales; de las doctrinas de seguridad que se concibieron a partir de aquellas. Esto nos permitirá proponer los contenidos del concepto de “Política Exterior en la Seguridad Pública y Ciudadana” necesario para nuestro estudio.

II. PREDOMINANCA DEL REALISMO EN LA SEGURIDAD

El periodo de la historia europea que va de 1648 a 1914 constituye la edad de oro de la diplomacia, el equilibrio de poder, las alianzas y el derecho internacional. Hasta 1914, casi todos los teóricos de las relaciones internacionales suponían que la estructura de la sociedad internacional era inalterable y que la división del mundo en estados soberanos era necesaria y natural.²⁰ El estudio de las relaciones internacionales consistía casi completamente en la historia diplomática y el derecho internacional más que en la investigación de los procesos del sistema internacional.

Así las cosas, se desarrolló una dicotomía entre los idealistas intelectuales que compartían la visión de Woodrow Wilson de la Liga de las Naciones, y los políticos que, sintiendo presiones a favor de un “retorno a la normalidad”, bloquearon la entrada de Estados Unidos en la organización mundial. Tradicionalmente, los conceptos que orientaron el campo de análisis de la política

²⁰ Martin Wright, **Why Is There No International Theory?**, *International Relations*, abril 1960 p. 12

internacional fueron el poder y la investigación por la paz, los cuales se asociaron con esquemas de pensamiento como el realismo o el idealismo.

El realismo es una corriente clásica que inicia a partir de la Segunda Guerra Mundial, cuando el idealismo entraba en decadencia debido a los fracasos institucionales que acarreó la I Guerra Mundial. Los realistas sostenían que el interés del Estado es el motivo esencial de su existencia y que su principal objetivo es lograr una mayor cuota de poder en el orden internacional²¹. Esta forma de pensar se extendió hacia las actuaciones de líderes políticos que construyeron su poder personal confundiendo incluso con el interés de sus Estados. Los realistas creen que el conflicto y la guerra son inevitables, pues para que un Estado consiga algo, otro debe perderlo. Así, los máximos tratados de guerra se concentran en desprestigiar al débil y exaltar al “fuerte”; ésta idea limita el concepto de alianzas, en tanto que la cooperación entre distintos estados se ve quebrantada en virtud del beneficio que alguno de los aliados puede obtener de la disolución del pacto²². En consecuencia, los realistas han creído que las relaciones internacionales y la seguridad internacional están influenciadas-equilibradas- sobre todo por el poder de “disuasión que tienen los estados. Un ejemplo de ello lo encontramos hasta hoy en la forma particular en que el actual hegemon, Estados Unidos, despliegan su poder militar en el mundo, a pesar de que ha perdido competitividad en otros campos como el desarrollo industrial y tecnológico.

III. LA SEGURIDAD EN LA TEORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DESDE LOS AÑOS NOVENTA

La historia de guerras alrededor del mundo, especialmente en Europa nos permite determinar cómo el poder no solamente estaba dado por las condiciones de beligerancia y fuerza de los Estados sino también por la influencia determinante de los actores que los rodean (factores geográficas, fuerzas sociales y culturales y recursos económicos). Esto se redefine sustancialmente cuando el proceso de

²¹ Estas ideas proceden de los escritos de Sun Tzu, Tucídides desde 500 A.C. y de Nicolás Maquiavelo en el siglo XVII.

²² Kenneth Waltz, **El hombre, el estado y la guerra**, Buenos Aires: Editorial Nova, 1970, p. 85

globalización empezó a ser notorio alrededor de la década de los ochenta en el siglo XX y las relaciones de mercado demostraron el carácter esencialmente interdependiente del nuevo desarrollo. El final de la Guerra Fría al terminar esa década, no fue sino una consecuencia de ello.

Con la entrada de la Academia al tema de la Seguridad –antes casi totalmente reclusa en las instituciones militares y estratégicas- nacieron nuevas corrientes de las Relaciones Internacionales. El Neorrealismo o Realismo Estructural retoma muchas de las directrices del realismo clásico pero con ciertas “flexibilidades” que le permiten adaptarse a la nueva dinámica mundial. Esta nueva orientación fija su atención en la estructura de poder de todo el sistema internacional (de estados). Propone que es la estructura del sistema internacional, en lugar del deseo de acumular poder, lo que dicta las decisiones de política exterior de los líderes políticos. Si bien el Estado continúa siendo un actor importante, no es el único determinante. La distribución del poder entre las naciones es más que en el poderío militar de cada una de ellas. Dada la necesidad de lograr la paz para afianzar las relaciones económicas internacionales, considera que es posible utilizar la disuasión para alcanzar este objetivo, pero con limitaciones relativas a los intereses de los Estados. Éstos deben decidir con quienes se entablan las alianzas, originándose un proceso de configuración de nuevos acuerdos regionales y supranacionales, basados en la economía y en el surgimiento de nuevos actores en el contexto internacional, tales como las organizaciones internacionales, las empresas transnacionales y otros actores atípicos de diverso género.

La reformulación del realismo en neorrealismo por parte de Kenneth Waltz en 1979 fue otra de las condiciones básicas para el acercamiento de las posiciones de los participantes en el nuevo diálogo político académico. La nueva fórmula del realismo de Waltz mantiene los principales supuestos del realismo clásico: *los estados*, unidades racionales y autónomas, son los principales actores de la política internacional, *el poder* es la principal categoría analítica de la teoría, y *la anarquía* es la característica definitoria del sistema internacional. Waltz también

centra su explicación más en las características estructurales del sistema internacional y menos en las unidades que lo componen.

Concatenando la Teoría de las Relaciones Internacionales con la Seguridad, tanto para el realismo como para el neorrealismo el objeto referente de la seguridad va a ser la integridad territorial del Estado, pues es éste el que puede, a partir de su posición en el sistema, conservar los intereses de la nación y con ellos el bienestar de la sociedad. El objetivo central de la política de seguridad de un Estado debe ser, para los realistas y neorrealistas, disponer de todos los medios indispensables, así como de los recursos necesarios para preservar el interés de la nación, pues con ello se logrará mantener la integridad y librar de las amenazas a aquellos intereses prioritarios del Estado²³.

IV. LA GUERRA FRÍA EN OCCIDENTE: POLITIZACION Y MILITARIZACION DE LA SEGURIDAD

Mientras tanto, y como consecuencia de las condiciones del poder internacional después de la Segunda Guerra Mundial, una buena parte de las preocupaciones y estudios sobre la Seguridad había migrado hacia los “Estudios Estratégicos” ámbitos que se convirtieron en focos del pensamiento militar durante la Guerra Fría, que fueron influenciados fuertemente por el realismo clásico. Una nueva era había surgido en las concepciones de la guerra, con el empleo de la bomba atómica contra las ciudades japonesas de Hiroshima y Nagasaki por parte de los Estados Unidos. Si bien aseguró la primacía norteamericana ello dio lugar a la construcción de un nuevo orden internacional más institucionalizado, orientado fundamentalmente a evitar las condiciones y posibilidades de una nueva guerra. La devastación económica y sobre todo humana provocada por las dos guerras industriales, el desarrollo del arma nuclear y el fortalecimiento de la Unión Soviética que muy pronto plantearía el nuevo conflicto mundial entre dos potencias completamente opuestas en sus principios doctrinarios, económicos y políticos con capacidad de extender su influencia en el mundo, precipitó por

²³ Bjørn Møller, “Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos”. Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales IDES. Buenos Aires, Vol. 36, No 143 (octubre-diciembre 1996), págs. 769-792

primera vez la instauración de un sistema internacional jurídico que pretendía lograr un equilibrio de poder por encima de las potencias nacientes.

El Consejo de Seguridad Nacional incluyó a los Estados vencedores de la guerra – Estados Unidos, la Unión Soviética, Inglaterra y Francia, como miembros permanentes con poder de veto en las decisiones; pero también incluyó a la mayoría de los estados existentes al momento y luego a los que se establecieron en el proceso de descolonización mundial que siguió a este período²⁴. Uno de sus efectos fundamentales fue la confirmación, en la Carta de las Naciones Unidas (1945), de la tendencia iniciada a comienzos de siglo XX sobre la limitación de la tradicional potestad discrecional de guerra de los Estados. La práctica internacional posterior introdujo sustanciales aproximaciones al fortalecimiento de un Derecho Internacional Público. En efecto, el artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas prohíbe a los Estados no solo el recurso a la fuerza, sino la amenaza de su empleo contra la integridad territorial e independencia política de cualquier Estado. Al emplear el término “fuerza” la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas “proscribe todo género de acciones armadas con independencia de que sean calificadas o no de Guerra por parte de los Estados. Por otra parte, pese a que la prohibición se dirige en exclusiva a los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, el precepto ha cobrado tal generalidad que se impone al conjunto de Estados de la Comunidad Internacional, con independencia de su condición de miembros de las Naciones Unidas.”²⁵

²⁴ El Consejo de Seguridad es un ámbito de toma de decisiones (órgano ejecutivo en materia política) sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Está formado por quince miembros, de los cuales cinco son permanentes: China, Estados Unidos, Rusia, Francia Y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Es decir, es un órgano minoritario cuya representación es de manera diferencial. Los otros diez son elegidos cada dos años por la Asamblea General. Cada miembro dispone de un voto pero los acuerdos son realizados tras la opinión de la mayoría (diez), pero sin lugar a dudas cada uno de ellos puede vetar o abstenerse ante cualquier decisión. Los países miembros de la ONU están obligados a cumplir las medidas del Consejo, según la Carta firmada por ellos.

<http://www.portalplanetasedna.com.ar/onu.htm> Visitado 12/12/08

²⁵ Javier González Vega, Fuerza (Uso de la) En: Román Reyes: *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales Universidad de Oviedo*.

http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/F/fuerza_uso.htm Visitado 12/12/08

1. Las Doctrinas de la Seguridad Nacional

Sin embargo, durante la Guerra Fría, la lógica de confrontación bipolar rebasó en la práctica, las normativas de la Carta de las Naciones Unidas y estableció una tensión permanente de tipo político ideológico entre las potencias -Estados Unidos y la URSS- en el intento de establecer sus áreas de influencia en el mundo. Así, la expansión ideológica era considerada como una amenaza a su seguridad. Para los países del “bloque Este”, proscrita la guerra, quedaba como alternativa la recurrencia a la “lucha armada de baja intensidad”. Si la lucha insurgente (guerra nacional) destinada a conquistar el Estado por grupos políticos armados fue favorecida por la Unión Soviética y sus aliados; la lucha contrainsurgente fue la alternativa del occidente liderado por Estados Unidos.

Un nuevo pensamiento de seguridad empezó a imponerse y surgió de una combinación entre los nuevos estrategias civiles de la era nuclear, los teóricos del realismo y el pensamiento de las escuelas militares estadounidenses. Esta última, conocida primero como doctrina de la *contrainsurgencia* con concepciones políticas generales, se fue imponiendo luego como la Doctrina de la Seguridad Continental, la misma que pervivió hasta fines del siglo XX. En América Latina se desarrolló desde los años sesentas con aportes de las academias de guerra, una vertiente mucho más radical, la Doctrina de la Seguridad Nacional.²⁶ Bajo su influjo se establecieron las dictaduras militares desarrollistas de los sesenta y las represivas de los setenta. En términos generales, esta doctrina de la guerra total aplicada a la política identificaba un “enemigo” interno, la insurgencia y el comunismo; establecía una estrategia para la defensa del Estado a partir de todos los recursos económicos, políticos, psicosociales y militares, dando prioridad al eje militar sobre los demás, interpretando a la política de las naciones exclusivamente dentro del contexto del conflicto Este-Oeste y consecuentemente, a la tendencia a superar el conflicto entre bloques ideológicos.

La vigencia de estas concepciones dio lugar a que en los países latinoamericanos, el concepto de Seguridad Nacional adquiriera un carácter

²⁶ Denominación oficial que recibieron estas concepciones en la República Federativa de Brasil.

virtualmente omnicomprensivo, asimilable a la política general, por encima de la Constitución. Por otra parte, el concepto de Defensa fue definido como el conjunto de medidas aplicadas por el estado para lograr la Seguridad Nacional, con lo que en definitiva participó del mismo carácter omnicomprensivo. *Así, quedó borrada completamente la diferencia entre Defensa Nacional y Seguridad Interior, abarcando la primera a la segunda.*²⁷

En esta coyuntura internacional se estructuraron una serie de mecanismos de seguridad colectiva y acuerdos de defensa según el correspondiente bloque y los consecuentes principios político-ideológico-militares. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el Pacto de Varsovia y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en el continente americano. América Latina quedó subsumida en el TIAR. La finalización de la Guerra Fría provocó un cambio sustancial en la percepción de la seguridad, fundamentalmente sobre los tipos de amenazas, los sujetos destinatarios de la misma y el tipo de respuestas e instrumentos a aplicar. La proliferación de actores sujetos de la seguridad amplió la visión más allá de los Estados más poderosos y de sus áreas de influencia. Regiones y subregiones, grupos étnicos y hasta el individuo demandaron una redefinición que responda a la conformación del sistema y que los incluya como sujetos parte de la seguridad internacional.

2. Las Respuestas Alternativas de la OEA a la Seguridad Nacional.

Sin embargo, podemos decir que la influencia de Occidente, tendiente a resolver los problemas de la Seguridad con la fuerza militar, fue notoria en las instituciones internacionales de ese orden mundial basado en el conflicto entre las dos grandes potencias. A comienzos de los años noventa fue constituida la Comisión de Defensa de la Organización de Estados Americanos, que inició sin éxito un proceso para redefinir las amenazas e identificar las nuevas en el continente luego del fin de la Guerra Fría. La Conferencia de Barbados en 1998 señaló por primera vez que las “nuevas amenazas” ya no estaban circunscritas al conflicto

²⁷ José Manuel Ugarte, “**Seguridad interior: Conceptos y métodos propios de su ámbito, su conducción y control, y la participación ciudadana.**”. Fundación Arturo Illia, Buenos Aires, 1990. p. 26

bipolar en términos geográficos en la medida que la globalización las había convertido en “transfronterizas y multidiversas”. Sin embargo, la última Conferencia de la OEA significativa para el tema, celebrada en México 2003, todavía estaba empantanada en la cuestión de las herramientas institucionales propicias para enfrentar tales amenazas. Asuntos como el narcotráfico, el crimen organizado, quedaban aún en el campo de las acciones de los ejércitos. Para entonces un mapa de las amenazas en el subcontinente podría mostrar que las nuevas amenazas percibidas por los Estados eran considerablemente diferentes a la etapa anterior. La delincuencia común se enlazaba con la delincuencia organizada y tenía como eje, el narcotráfico. De allí resultaban otras acciones delincuenciales: trata de personas, lavado de dinero del narcotráfico, tráfico de armas ligeras y pesadas, terrorismo y otros que bien encajaban en el concepto de delitos complejos, con una naturaleza completamente diferente a las concernientes a la defensa y al campo militar. Ninguna de ellas es concerniente solo al ámbito internacional; al contrario, se enlazan transnacionalmente e incumben a la sociedad global tecnologizada, tomando de ella para su fortalecimiento los mismos frutos del desarrollo de la ciencia y la tecnología. Por tanto, los nuevos desafíos incluyen a la Sociedad Internacional pero de diversa manera.

V. LA ENTRADA DE LA ACADEMIA A LOS TEMAS DE SEGURIDAD. LA ESCUELA DE COPENHAGUE.

En los albores del siglo XXI asistimos al surgimiento de un nuevo orden internacional que no responde a los procesos de períodos anteriores de la historia y que, sin embargo, conserva de ellos rasgos estructurales y problemas recurrentes que afectan a la humanidad. Muchas cosas han cambiado desde que los conceptos de poder y paz dominaron el campo de análisis en relaciones internacionales, algunas de las cuales se derivan del fin de la Guerra Fría; pero no se puede decir que no incumben al orden internacional. Los antiguos conceptos han perdido su vigencia para explicar los fenómenos de la Seguridad en esta nueva época. Surgen los estudios específicos sobre la Seguridad como una nueva disciplina capaz de explicar mejor los nuevos desafíos. Es por esto que el

debate sobre Seguridad se enfoca en aspectos no incluidos o no percibidos antes por las teorías de las relaciones internacionales, justamente por la preeminencia de las consideraciones del Estado y la Guerra.²⁸

La Postguerra Fría marcada por el proceso de globalización es la característica principal de las nuevas perspectivas en relaciones internacionales. Como consecuencia de ello, analistas sociales debieron fijar una nueva concepción del sistema. La desaparición de la confrontación Este – Oeste, la implicación de nuevos actores internacionales, la idea de que la dinámica internacional se estaba abriendo hacia un horizonte más allá del mundo bipolar, han hecho que muchos se pregunten bajo qué categorías conceptuales es posible comprender la estructura del sistema, de tal forma que se asuman los problemas y desafíos del mundo que se inscribe en la globalización²⁹.

El poder y la investigación por la paz han perdido su centralidad como conceptos articuladores del debate, por lo que se ha buscado un nuevo concepto que permita abordar los fenómenos que no estaban previstos, ni tratados por los conceptos anteriores. Es por esto que, cada vez más, la teoría de las relaciones internacionales se ha enfocado hacia el concepto de seguridad, como guía de interpretación de la dinámica del sistema. Es así que, la Seguridad se ha convertido en un eje articulador de los debates en relaciones internacionales, asumiendo programas de investigación científica y tratando problemas que no se resolvían satisfactoriamente desde el debate entre realistas e idealistas. Sin embargo, la Seguridad no ha sido siempre uno de los conceptos guías o esenciales de la disciplina de las relaciones internacionales.

A partir de una serie de investigaciones y debates académicos se puede identificar una escuela que tiene una aportación propia y un marco específico sobre la naturaleza de la Seguridad, demarcando una serie de implicaciones para la elaboración de la política internacional, la Escuela de Copenhague que se ha

²⁸ Barry Buzan, **People, States & Fear, an Agenda for International Security Studies in the PostCold War Era**, London: Harvester Wheatsheaf, 1991. P. 2.

²⁹ Gabriel Antonio Orozco Restrepo, **El Concepto de Seguridad en las Relaciones Internacionales**. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 72, p. 161-180

mostrado como un centro de pensamiento en torno a la seguridad propiamente europea, con lo cual le permite diferenciarse del resto de teorías tradicionales de las relaciones internacionales que fueron influenciadas por corrientes norteamericanas.³⁰

Esta Escuela se encuentra influenciada por los trabajos de Barry Buzan –influido por el trabajo de Kenneth Waltz-, Ole Waever, Bjørn Møller, entre otros. Sus aportes han significado sin duda, asumir una nueva dinámica internacional y método específico para abordar la seguridad en las relaciones internacionales. Es así que la *Seguridad se define como una cualidad de los individuos que están libres de amenazas o agresiones a su subjetividad.*

Los investigadores de la Escuela de Copenhague advierten que hay que tener cuidado al identificar el sentido de la Seguridad, pues dada su capacidad de convocatoria de voluntades, es posible **seguritizar** sectores de espectro internacional y con ello, provocar daños por causa de manipulación de las élites. En este sentido, la Seguridad tendría que vaciarse de su contenido para poder evaluar su función ante determinados –nuevos- problemas. Este proceso de vaciamiento se concibe dentro de la dialéctica como **seguritización y deseguritización**, la cual consiste en depurar a la seguridad de aquellos usos que buscan desviar la atención hacia problemas que no requieren de intervención estatal o militar³¹.

Uno de los principales problemas al abordar el tema de la Seguridad es la distinción de su objeto referente. En las posturas tradicionales de las relaciones internacionales, el realismo y neorrealismo, tienen como objeto referente de estudio a la integridad del Estado, soberanía y poder. El constructivismo tiene como objeto referente a las relaciones de identidad de los elementos del sistema en su conjunto (seguridad colectiva). Mientras que la teoría crítica se basa en el estudio de la persona humana y su supervivencia. Lo explica el gráfico:

³⁰ Gabriel Antonio Orozco Restrepo, **El Aporte de la Escuela de Copenhague a los Estudios de la Seguridad**. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 20 No.1 – pp. 141 - 162

³¹ *Ibidem*, p. 141 - 162

**Gráfico 1.
Distinción del objeto referente en las posturas tradicionalistas de las relaciones internacionales**

TRI	Objeto Referente
Realismo – Neorrealismo	Integridad Territorial del Estado Soberanía y poder
Constructivismo	Relaciones de <i>identidad</i> de los elementos del sistema (seguridad colectiva)
Teoría Crítica	Persona humana Supervivencia

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, la Escuela de Copenhague adopta una concepción multidimensional, es decir, las amenazas no vienen por una única vía, por el contrario, las dimensiones que aborda la Seguridad abren un abanico de posibilidades. Es por esto que el objeto de referencia de la Seguridad está relacionado con aquellos sectores que buscan preservar y ser susceptibles a amenazas de diverso tipo. Un aporte fundamental de la Escuela de Copenhague fue encuadrar los objetos de referencia a las dinámicas que surgieron con la Post Guerra Fría, elaborando una Teoría Regional sobre la dinámica de la política internacional en los Complejos de la Seguridad (Teoría de los Complejos de Seguridad Regional).

La Teoría de los Complejos de Seguridad incluye los sectores económico, social, político y militar, y pone énfasis en el estudio de los subsistemas que se encontraban soslayados bajo el sistema de bipolaridad. Los Complejos de

Seguridad Regional representan un modelo en el cual se consolidan las distintas regiones del mundo como producto de la necesidad de hacer frente a los problemas del fin de la Guerra Fría y de la globalización, de tal forma que se afronten las distintas amenazas a las que se ven sometidos los estados, sociedades o personas. La variedad de estos modelos se debe a la complejidad que reviste el mundo globalizado y la dinámica del sistema internacional. La teoría de los complejos de seguridad propone cinco niveles de análisis -en los que se puede evidenciar la influencia sistémica de Waltz-: 1. El sistema internacional, relaciones en el ámbito global; 2. Subsistemas, relaciones de interdependencia entre algunas unidades, pueden ser regionales; 3. Unidades, actores que tiene la suficiente coherencia e independencia para ser diferenciados de los otros, como Estados o naciones; 4. Subunidades, grupos dentro de la unidad que tiene influencia en las decisiones de la unidad; 5. Individuos, que actúan en el sistema por sí mismo³².

Los complejos de seguridad están representados en el nivel de subsistemas, que es donde se aplica ampliamente la metodología de Buzan. Los subsistemas o complejos de seguridad son patrones lógicos de interdependencia del sistema internacional anárquico. Un complejo de seguridad está constituido por un grupo de Estados que no pueden resolver sus problemas de seguridad independientemente, sino que necesariamente se tiene que procurar una solución de manera general. La dinámica del complejo está signada por el tipo de relaciones que se desarrollan entre los Estados, no se puede hablar de complejos de seguridad cuando la influencia de un Estado es tan frágil que no trasciende de sus límites, o por el contrario, cuando el radio de dominio de un Estado es tan amplio que aniquila o restringe el normal desenvolvimiento de la dinámica de seguridad regional entre Estados vecinos –overlay-.

En América Latina es difícil establecer Complejos de Seguridad debido a la imponente presencia de Estados Unidos. En el caso de Suramérica, se encuentran indicios de sobrecubierta, sobre todo caracterizado por la OEA, la cual

³² Gabriel Antonio Orozco Restrepo, **El Aporte de la Escuela de Copenhague a los Estudios de la Seguridad**. Revista fuerzas Armadas y Sociedad, Año 20 No.1 – pp. 141 - 162

“ata las relaciones de seguridad de la región a los Estados Unidos”, sin embargo, dado su homogeneidad es el sueño de los integracionistas regionales. Se podría decir que en América Latina no existe suficiente interacción entre los Estados para ser clasificado como Complejo de Seguridad, debido a que sus fronteras están en lugares poco poblados, montañosos o selváticos³³.

En esta Teoría, se mantuvo intacta en su estructura, sin embargo, se sustituyó el nombre de Estado por el de *Unidad* y el de interés de Seguridad por el de *securitización*. No incluir los tres nuevos sectores (económico, político y ambiental) en la agenda significaría una paradoja, pues habría situaciones en las que los temas no securitizados serán más urgentes que los mismos temas de seguridad político militares. El marco de análisis de la Seguridad no trata de analizar el sentido objetivo de seguridad, sino la dinámica social que efectivamente logra la securitización de un asunto.

Desde esta perspectiva, el análisis de la Seguridad vive una constante evolución ya que además del clásico enfoque político militar, se agregan asuntos como el económico, social y ambiental como temas importantes que pueden afectar la supervivencia de los individuos, de conglomerados o de la humanidad. La Seguridad no es la misma en todas partes pues es entendida de distintas formas y además ser una construcción social. Cuando un tema logra un status de seguridad, es decir se ha securitizado, significa que la amenaza es de tal magnitud y gravedad que si no se resuelve eso primero, no se podrá resolver ningún otro asunto. Si los gobiernos securitizan demasiados temas, podrían producir decisiones arbitrarias tomadas fuera del debate democrático. Podría desembocar en tiranía. Hay que racionalizar los procesos de securitización, entender su funcionamiento y analizar su impacto cuidadosamente. La situación ideal es estar libre de amenazas para poder resolver los problemas dentro del control institucional y social.

³³ Gabriel Antonio Orozco Restrepo, **El Aporte de la Escuela de Copenhague a los Estudios de la Seguridad**. Revista fuerzas Armadas y Sociedad, Año 20 No.1 Pág. 18

VI. LA SEGURIDAD INTERIOR DENTRO DE LOS NUEVOS PARÁMETROS. CONCEPTOS Y ALCANCES.

El debate sobre la Seguridad Interior es relativamente reciente, si bien los análisis sobre el delito siempre han estado bajo la óptica de la criminología, del derecho penal y constitucional. Durante el siglo XX, fuera de algunos países como Inglaterra, Estados Unidos, Francia, los estudios sobre el delito estaban excluidos de los ámbitos de la Seguridad –identificados con los de defensa y estudios estratégicos. Es la globalización, con sus secuelas –como el aumento de la tecnología, de las comunicaciones, de las ciudades (sociedades urbanas), las crisis culturales y de valores, igualmente la crisis de toda la institucionalidad de los Estados Nacionales-, la que pone en primer plano el tema de la Seguridad Interior que atañe más a las personas y ciudadanos en primer lugar, y en segundo lugar también a los Estados.

En las consideraciones anteriores se hablaba de “amenazas” en relación a aquellas de naturaleza militar que iban dirigidas a los Estados, provocadas por otros Estados, o por agentes armados no estatales. El carácter de “amenaza” estaba dado porque podría dañar a los estados, atentar contra su soberanía e independencia. En las consideraciones actuales, se incluye como amenaza al narcotráfico por ejemplo, al crimen organizado que es capaz de dañar el núcleo político de los Estados de manera más contundente que las amenazas militares, en la medida que corroe por dentro a las instituciones y al liderazgo político de los estados, al penetrar hasta los más recónditos rincones de la administración pública e incluso de las fuerzas militares y policiales.

Otra consecuencia importante tiene que ver con la preocupación acerca de las organizaciones policiales. En América Latina, las Policías quedaron subsumidas como fuerzas auxiliares de las Fuerzas Armadas, que coparon el campo de la “Seguridad Interna” a partir de las concepciones de las Doctrinas de la Seguridad Nacional”³⁴, sacando de este ámbito a la Policía, con la connivencia de los

³⁴ José Manuel Ugarte, **“Seguridad interior: Conceptos y métodos propios de su ámbito, su conducción y control, y la participación ciudadana”**. Fundación Arturo Illia, Buenos Aires, 1990. p. 38

artífices de las Constituciones políticas de estos Estados durante las décadas del 60 casi hasta la actualidad. Por eso podemos muy bien decir que la preocupación por la Seguridad Interior es esencialmente actual.

En lo que sigue de este apartado se hará una recapitulación de los conceptos recuperados o redefinidos que conciernen al campo de la Seguridad y dentro de ella, la Seguridad Interior.

Etimológicamente, el término *Seguridad* proviene del latín: “SECURITAS” y su adjetivo “SECURUS”, que califica la condición de vivir “SIN TEMOR” o “DESPREOCUPADOS”³⁵, es un vocablo que por ser tan usado en la lengua general y cotidiana, define un concepto cuyos alcances, generalmente, no se analizan, porque suelen darse por sobreentendidos. Sin embargo, la experiencia demuestra que dicho término ha sido uno de los más problemáticos y difíciles de aceptar, tanto en la comunidad nacional como internacional.

Para José Manuel Ugarte, la Seguridad puede ser entendida como una “cualidad, una condición de hallarse seguro”, que a su vez significa estar libre y exento de todo peligro, daño o riesgo. En la determinación de la Seguridad recurrimos primordialmente a los “indicios” de amenaza, daño, peligro o riesgo, más exactamente, a nuestra percepción de tales indicios. No existe la seguridad absoluta. Por ello, debemos referirnos a un determinado grado de seguridad; entonces dicho grado será mayor o menor, según las circunstancias.³⁶

En cuanto al tema de la Seguridad en general, y Seguridad Nacional en particular existe como punto de partida una relación recíproca de recelo interestatal porque los Estados Nacionales surgieron prácticamente con la hipótesis realista de que los otros Estados son amenazas potenciales entre sí.

El concepto de *Seguridad Nacional* (despojado de sus connotaciones ideológicas de la Guerra Fría) ofrece dificultades de definición generalizada, puesto que cada

³⁵ Ver diccionario Pequeño Larousse Ilustrado.

³⁶ José Manuel Ugarte, “**Seguridad interior: Conceptos y métodos propios de su ámbito, su conducción y control, y la participación ciudadana**”. Fundación Arturo Illia, buenos aires, 1990. P. 9

Estado lo puede establecer en función de las realidades que observa en su desarrollo político, económico, social y militar. El concepto de Seguridad *Interna*, en cambio ha sido tratado de manera aun más deficitaria, subsumida al tema de la Seguridad Nacional (ideológica) en términos militares. Una aclaración al respecto implica la conveniencia actual de tratar la Seguridad del Estado como Seguridad Militar o Seguridad Externa; al igual que diferenciarla de la **Seguridad Interior**.

Sin embargo, hasta el momento no existe una definición consensuada entre los Estados sobre la terminología. Esta es una necesidad urgente puesto que en las condiciones de la globalización se entiende que los Estados deberán consensuar no solo su terminología sino incluso sus políticas de seguridad interior. El delito no tienen fronteras y los Estados deben combatirlo por medio de acuerdos que facilitan la información y las operaciones que realicen en problemáticas movibles geográficamente.

Procurando distinguir entre los conceptos de *Seguridad Pública o Interior* y *Seguridad Externa o Nacional*, podríamos señalar que en el caso de la primera, – como señala Humberto Quiroga Lavié refiriéndose a la *policía de seguridad*³⁷- la seguridad en juego en este caso no es la seguridad del Estado sino la de los individuos (tanto física como de sus derechos) que integran la sociedad; esta seguridad se logra si se garantiza la tranquilidad pública y la convivencia social. Mientras que la segunda comprende los intereses del Estado en su conjunto pero desde una perspectiva de intereses y Defensa Nacional frente a otros Estados.

En definitiva, la Seguridad Pública o Interior y las Políticas Públicas –que de ésta se desprenden- resultan inclusivas de las nociones de orden público (protección del libre ejercicio de los derechos y libertades) y de seguridad ciudadana (protección de las personas frente a acciones violentas o agresiones, situaciones

³⁷ Humberto Quiroga Lavié, **Derecho Constitucional**, 2º edición actualizada, Depalma, Buenos Aires, 1993, pág. 202

de peligro o calamidades públicas).³⁸ Además, existen otros actores y otros aspectos de la Seguridad Pública que tienen que ver con el sistema jurídico y el Poder Judicial –y el Ministerio Público- y el Sistema Penitenciario. Al hablar de Política Interior de un Estado, sin duda pensamos en Seguridad Interior y Ciudadana. El Estado tiene además el deber de proporcionar las condiciones esenciales para el desarrollo de todas las potencialidades de la nación, a fin de fortalecerla y disminuir sus vulnerabilidades de diverso tipo. A través de sus políticas, acciones y de su aparato administrativo tiene que procesar *políticamente* las demandas, necesidades, presiones y alternativas de los distintos grupos sociales. Las instituciones administrativas son responsables especializadas en cada campo de la actividad pública; en la gestión de la economía, las relaciones internacionales, el comercio exterior, el desarrollo comunitario, la educación y cultura, salud y bienestar social, protección a la infancia y otros. Este es un espacio del desarrollo social y económico que corresponde a las políticas públicas del gobierno.

No resulta difícil entender entonces, que a partir de acontecimientos inmediatamente posteriores, como los atentados del 11 de Septiembre o la Invasión a Irak -por posible posesión de armas de destrucción masiva- hayan servido de detonantes para la elaboración de nuevas interpretaciones del sistema internacional desde la perspectiva de la Seguridad Interior. Estas interpretaciones tienden a sugerir a los Estados el evitar la militarización de la Seguridad Pública o Interior tomando en cuenta las lecciones del pasado inmediato e incluso las experiencias actuales, Brasil y México son ejemplos de que la utilización de fuerzas militares en Seguridad Pública ha resultado contraproducente pues no están habilitadas para las operaciones anti delincuenciales y tienden a hacer un uso desmedido de la fuerza.

El caso colombiano es algo distinto y en él muy bien se puede aplicar el concepto de Seguridad Interna –militar- puesto que existe evidentemente una lucha de fuerzas insurgentes contra el Estado, en el interior del territorio nacional. Sin

³⁸ José Manuel Ugarte, “Seguridad interior: Conceptos y métodos propios de su ámbito, su conducción y control, y la participación ciudadana”. Fundación Arturo Illia, buenos aires, 1990. P. 12

embargo esta guerra implica muchas otras manifestaciones que tienen que ver con la Seguridad Pública –de las personas- y está asociada a acciones delincuenciales y de otra naturaleza, como el narcotráfico, la rápida conversión de efectivos paramilitares y antiguos militantes a las nuevas bandas criminales. En contrapartida, el Plan Colombia, que desde el 2000 con el apoyo de los Estados Unidos en sus componentes prioritariamente militares, ha contribuido aún más a la expansión del fenómeno de la militarización en el país, y a la expansión de los elementos conflictivos fuera de sus fronteras.

VII. LAS POLITICAS DE SEGURIDAD EN EL CONTEXTO DE LA POLITICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS

En este nuevo contexto es evidente la necesidad que tienen los Estados de redefinir sus y estructuras institucionales de seguridad. Ser capaces de diferenciar en base a éstos: las amenazas regionales de las globales, la naturaleza de las mismas y la posibilidad de diseñar instrumentos para hacerles frente. Principalmente, en el caso de América Latina, donde la visión de los Estados Unidos ha sido prominente, esto es fundamental, ya que la consideración de sus percepciones y sus efectos tienen una consecuencia inmediata sobre las políticas a aplicar.

La política exterior se define como aquellas decisiones que el gobierno de un Estado toma, en función de intereses nacionales, y en relación a los demás actores internacionales. Es un conjunto de respuestas a provocaciones, oportunidades internas y oportunidades externas que se le presenten a un Estado³⁹. Algunos elementos de la política exterior pueden ser entendidos desde las diversas corrientes de las relaciones internacionales, como:

- Para el realismo, la política exterior es la lucha por el poder, entendida como la capacidad de manejar la conducta de otros y va más allá de las leyes y de la moral.

³⁹ Rafael Velázquez Flores, **Características Contemporáneas de la Política Exterior de México**, México, 2003 Citado en: Rojas Herrera, Eva Luz, Relaciones Internacionales Política Exterior. Pág. 2. www.catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/Iri/.../capitulo1.pdf

- Para el idealismo, el arte de gobernar implica justicia, obediencia de normas legítimas, abandono de la fuerza y plantea que el poder no debe guiar a la política sino el orden y las leyes justas.

En el caso de Estados Unidos estas dos contraposiciones se pueden entender con la política exterior adoptada por Woodrow Wilson (idealismo) y Theodore Roosevelt (realismo).

- Los empíricos-científicos rechazan las dos postulaciones anteriores, ni la lucha por el poder ni el bienestar, sino un análisis bajo el método inductivo para definir a la política exterior como lo que la conducta humana es, es decir, la política exterior solo puede ser definida en base a la evidencia, por hechos y no por abstracciones.
- La escuela ecléctica toma algo –lo que le conviene- de cada ideología anterior. Es la más común pues hace uso del engaño para conseguir sus objetivos.

El análisis de la política exterior implica el estudio del cómo el Estado *hace* política exterior. Desde esta perspectiva el estado es considerado como el actor principal y básico de las relaciones internacionales. Aún así, dada la cantidad y diversidad de los actores que interactúan en el sistema internacional, en la actualidad, este análisis no puede excluir aquellas acciones que están dirigidas a otro tipo de actores. El papel de los Estados en los organismos internacionales, la relación con las Organizaciones No Gubernamentales y las acciones contra el crimen organizado o los grupos terroristas, por ejemplo, también forman parte de la agenda y construcción de la política exterior de los Estados.

Luciano Tomassini señala que los estudios internacionales se constituyeron relativamente tarde como disciplina académica en el desarrollo de las ciencias sociales en América Latina y que incluso en ese campo, el análisis de la política exterior permanece particularmente rezagado. Entre las razones que han influido

en este rezago, a más de la virtual subordinación al pensamiento hegemónico, se encuentran en primer lugar, la histórica separación que existe entre el gobierno y la sociedad civil en los países latinoamericanos. Una segunda separación tiene que ver con la “impaciencia política” que muchas veces han demostrado los propios académicos al tratar de interpretar a la luz de sus perspectivas ideológicas desde el punto de vista de sus intereses sin desarrollar metodologías que permitan examinar la realidad. Una tercera explicación tiene que ver con la limitación que ha comprendido tener que resolver conflictos históricos (predominación temática), esto no ha permitido explorar sus desafíos, posibilidades y potencialidades frente a nuevos escenarios.⁴⁰

A lo largo de las últimas décadas ha resultado imprescindible para los Estados contar con una política exterior lucida y activa. Los principales factores que hay que tomar en cuenta para esto son: a). la creciente complejidad del escenario internacional en un mundo interdependiente, b). la mayor especificidad de la política exterior (incremento de la importancia relativa interna-externa), y como consecuencia de estos dos, c). El margen de maniobra internacional de un país mediano o pequeño.

Es importante exponer que la mayoría de los esquemas elaborados para el análisis de la política exterior proviene de los Estados Unidos resultando inevitable que ellos se basen principalmente en su experiencia política e institucional (democrática, pluralista y descentralizada). Por lo tanto, no es extraño que haya resultado difícil aplicar los mismos esquemas a las experiencias europeas y latinoamericanas.⁴¹

VIII. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

Se entiende como seguridad a la cualidad de sentirse seguro, libre de amenaza o peligro, sin embargo, su noción ha sufrido importantes transformaciones en las últimas décadas. La desaparición del sistema bipolar y las múltiples

⁴⁰ Tomassini, Luciano, **Teoría y Práctica de la Política Exterior: Análisis de la Política Exterior**, Cap. 3, p. 132

⁴¹ *Ibíd.*, p. 138

transformaciones que se han experimentado en el sistema internacional han traído consigo la necesidad de resituar los términos de la seguridad y redefinir el propio concepto. Hoy la discusión está orientada a precisar quiénes son los sujetos de la seguridad, cuáles son las nuevas amenazas en el sistema internacional y de qué manera éstas deben ser enfrentadas también dentro del territorio de un Estado.

Así, de esta primera parte de la disertación se podrían inferir algunos puntos, como: Primero, que la Defensa y la Seguridad no son en la generalidad de los casos, dos conceptos antagónicos, ni separables. Por el contrario, mantienen una relación jerárquica funcional. Segundo, ambos conceptos son abarcativos de las distintos campos del quehacer nacional, sin significar con ello una militarización del Estado, su securitización y menos su control corporativo. Tercero, la Seguridad Interior es una parte de la Seguridad Nacional, así como lo militar es parte de la Defensa Nacional. Y ambas, la seguridad interior y la defensa nacional, partes de la seguridad nacional.

Asimismo, se ha concatenado los conceptos de seguridad dentro de la evolución de las teorías de las relaciones internacionales. La definición de la política exterior es un conjunto de respuestas a provocaciones, oportunidades internas y oportunidades externas que se le presenten a un Estado. En este sentido, esta también debe estar definida en función de la seguridad, no sólo seguridad nacional sino también (y con gran interés en este caso) en la seguridad interna y ciudadana.

Este capítulo aporta con todos los fundamentos teóricos básicos para entender los hechos o acontecimiento que se pretende desarrollar a lo largo de los tres siguientes capítulos.

CAPÍTULO DOS

CAMBIOS HISTÓRICOS EN LAS PERSPECTIVAS SOBRE LA SEGURIDAD Y LAS FRONTERAS

I. LA SEGURIDAD, UN ASUNTO QUE CONCIERNE AL RECONOCIMIENTO DE LOS UMBRALES ESTRATÉGICOS DE LA COMUNIDAD O NACIÓN

Como se dijo anteriormente, el concepto de Seguridad ha experimentado una importante evolución a lo largo de la historia, acorde con la conciencia que tienen los pueblos sobre su propia identidad y la visión de los “otros”. El concepto, como tal se empezó a utilizar recién desde la Segunda Guerra Mundial y su significado ha dependido de diversos aspectos e intereses. Desde la Revolución Francesa, la seguridad fue explicada en relación con *lo nacional*, con las fronteras de la nación fijadas a partir de la herencia cultural o de las armas. Las mismas connotaciones del Estado implican no solo la organización jurídica sino la política y territorial. Lo propio ocurrió con lo que modernamente llamamos la Seguridad Interna que dependía de la función de gobierno y estaba orientada a la vigilancia de que las normas de la comunidad se cumplieran obligando únicamente a quienes dependía de la autoridad correspondiente (la familia, el clan, la tribu, el patriarcalismo en sus diversas formas, el patrimonialismo, etc.).

Desde luego, el tema de la protección de un territorio una comunidad hacia el exterior y del cumplimiento de las normas hacia el exterior viene desde mucho antes en la historia. Casi siempre las dos funciones defensa exterior y policía (vigilancia interior) estaban fundidas en un solo cuerpo de autoridad. En la antigüedad existieron pueblos especializados en el arte de la guerra, dedicados como medio de subsistencia a someter a otros pueblos e ir poco a poco controlando el poder y los recursos (tierras, esclavos, tributos tesoros de todo tipo incluso culturales). Esparta fue un pueblo que se dedicó a la guerra para obligar a sus vecinos territoriales a reconocer su supremacía y pagarles algún tributo; pero

por las mismas razones debía vigilar con el mismo aparato represivo a la multitud de esclavos viviendo dentro del territorio⁴².

A partir del siglo XV, con la modernidad y la formación de los Estados-Nación, la formación de ejércitos nacionales dio paso a nuevas perspectivas de seguridad consolidando el poder central en los Estados-Nación. Mientras tanto, el poder de vigilancia interna evolucionó hacia la configuración de una jurisdicción penal especializada y de un cuerpo especializado de Policía, sea comunitaria formada por voluntarios, sea estatal o centralizada según los países.⁴³

Pero es evidente que el tema de la guerra fue el que ocupó el mayor escenario de las preocupaciones de los Estados, al fin y al cabo las sociedades eran mayormente rurales y el problema de la delincuencia o los atentados al orden público ocurrían más en las ciudades. La preocupación por la guerra continuó expandiéndose con la Revolución Industrial, y la tecnología fue el factor esencial para el desarrollo de la capacidad militar del Estado. Las concepciones de *guerra permanente*, acuñada por el estado alemán a fines del siglo XIX influyó para que se instituyeran los ejércitos permanentes; *la guerra total*, por su parte que significaba que desde entonces – siglo XX- la guerra la hacían los estados con todo su potencial industrial, político, social y militar. Estos conceptos alcanzaron su máximo desarrollo desde la Primera Guerra Mundial y sostuvieron las dos grandes guerras que significaron la mayor tragedia por el número de víctimas y pérdida de recursos de todo tipo, que asolaron a la humanidad.

II. EL CONTEXTO LATINOAMERICANO DENTRO DEL SISTEMA CONTINENTAL DE DEFENSA Y LA “SEGURIDAD NACIONAL”

Para América Latina, una de las principales coyunturas en el tema de seguridad es el periodo Post Guerra Fría. Los albores de la Guerra Fría fueron propicios para el surgimiento de los diversos elementos conceptuales e ideológicos de la Seguridad Nacional, y contexto privilegiado de la concentración de las funciones

⁴² José Manuel Ugarte, “Seguridad interior: Conceptos y métodos propios de su ámbito, su conducción y control, y la participación ciudadana”. Fundación Arturo Illia, Buenos Aires, 1990. P. 18

⁴³ *Ibidem*, P. 20

de Defensa Nacional y de Seguridad Interior en las Fuerzas Armadas⁴⁴ en lo que se conoció como Doctrina de la Seguridad Nacional logrando que se desestimen –en su momento- los alcances reales de lo que hasta el momento era el espacio de la llamada Seguridad Pública. Con la Guerra Fría, Estados Unidos estructuró mecanismos de *acción colectiva* con los países del continente, para comprometerse a apoyar acciones conjuntas de defensa en contra de agresiones externas. Esto se plasmó con la firma del Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947.

La idea de *Seguridad Colectiva* -que surgió en la Conferencia Interamericana sobre problemas de la Guerra y la Paz realizada en Chapultepec en 1945 y que primó durante casi toda la Guerra Fría- se basó principalmente en el supuesto de que todos los estados americanos actuarán colectivamente frente a “amenazas externas” de cualquier tipo, apoyándose unos a otros, y presupone que todas sus preocupaciones o problemas que consideren éstos como amenazas son legítimas⁴⁵. Por supuesto que la amenaza por excelencia era el sistema comunista soviético. Los Estados del Continente que se adhirieron al Tratado, salvo Colombia, Argentina y Brasil, no habían combatido en las guerras mundiales, apenas tenían ejércitos incipientes y estaban más asustados del alcance de los eventos bélicos, que conscientes de los compromisos que adquirirían con la Alianza.

La Guerra de las Malvinas en 1982 fue el punto de quiebre de esta estrategia multilateral⁴⁶ puesto que la principal potencia –garante inicial del TIAR- dio las espaldas a los estados latinoamericanos, especialmente a Argentina, primando las alianzas de los Estados Unidos con Inglaterra. Sin embargo, el TIAR sí sirvió a lo largo de varias décadas para que la potencia mundial ejerciera la vigilancia o su poder de policía frente a los conflictos políticos de la región que fueron

⁴⁴ Leticia Salomón, “**Doctrinas y Gestión Democrática de la Seguridad Ciudadana y Política Policial en Centroamérica**”. En: “Gestión de las Políticas de Defensa y de Seguridad Ciudadana en el Estado de Derecho”. Fundación Democracia, Seguridad y Defensa. Serie: Doctrinas y Procesos de Gestión de Seguridad Democrática, Febrero 2005, p.67

⁴⁵ Demetrio Broesner, **Relaciones Internacionales de América Latina**, Editorial Nueva Imagen, México 1982, p. 45

⁴⁶ *Ibidem*, págs. 46 - 47

asumidos como “procesos de penetración del comunismo”, como lo demuestran los casos de intervención en Guatemala en los años de 1954 y 1960; República Dominicana en 1965, El Salvador y Nicaragua de 1980 a 1990, así como la invasión a Granada y Panamá en 1964; y el interés por la ocupación de la isla de Cuba⁴⁷; en otros casos los conflictos se caracterizaron por particularidades propias de la región como fue la delimitación final de las fronteras (Argentina-Chile, Perú-Ecuador, Colombia-Venezuela, etc.).

Con los cambios que se dieron en América Latina en la década de los noventa, los procesos de consolidación democrática, de integración económica y la activa política diplomática ejercida, se podía pensar que los estados latinoamericanos generalizaran políticas tendientes a la negociación y a la búsqueda de soluciones concertadas para afrontar de manera conjunta las amenazas a la seguridad, sean estas tradicionales o no tradicionales. Con excepciones importantes como los procesos de solución pacífica de conflictos territoriales entre los estados, ocurridos en la década de los noventa entre Brasil-Argentina; Chile-Argentina, los conceptos y estructuras de la Guerra Fría supervivieron en América Latina de manera desigual. Esto dependió en gran parte de la calidad de las democracias construidas desde los años ochenta luego de las dictaduras militares. El peso que mantuvieron las Fuerzas Armadas sobre los débiles gobiernos civiles fue sustantivo, al punto que salvo el caso de Argentina donde los militares fracasaron política y socialmente a partir de la derrota militar de las Malvinas, fue difícil la consolidación del poder civil sobre el militar en la mayoría de los países. Por tanto, se puede decir que las estructuras militares y el pensamiento militar ha supervivido considerablemente en la política y las instituciones políticas.

Luego de la Guerra Fría, en un corto lapso durante la segunda mitad de la década de los noventa, ocurrieron en el continente americano algunos procesos significativos que pretendieron afianzar la democracia poniendo límites al poder militar y reafirmando el control civil sobre las instituciones de defensa y de

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 50

seguridad⁴⁸. El aliento dado a la constitución de los ministerios civiles de defensa, la publicación de los Libros Blancos de Defensa como una estrategia para el fomento de Medidas de Confianza Mutua y Seguridad, empezó desde 1995.⁴⁹ Chile y Argentina fueron los países que iniciaron estos debates.⁵⁰ A partir de entonces la relación entre los temas de defensa con los de la participación de la comunidad civil y sobre todo de la académica, fue asumida formalmente por toda la región y dio origen a importantes iniciativas en diversos países. Sin embargo, muchas de ellas fueron cooptadas por los militares dentro de escaramuzas de diálogo con los civiles la mayoría de los cuales han sido ignorantes y lo siguen siendo de los saberes militares tan largamente cultivados como “secretos” por los ejércitos.

También ha sido difícil para estos países distanciarse relativamente de la influencia ejercida en el Continente por los Estados Unidos. La conformación del Centro Hemisférico de la Defensa como unidad de instrucción en asuntos de Defensa a los civiles del Continente ha sido también copada por los militares y una forma de mantener la difusión entre civiles del continente, el pensamiento estratégico norteamericano.

En este marco, el enfrentamiento entre Fuerzas Armadas de Ecuador y Perú en la Cordillera del Cóndor, entre enero y febrero de 1995, ponía de manifiesto que durante la Guerra Fría, bajo la hegemonía de los Estados Unidos, en el hemisferio permanecían subsumidos conflictos de soberanía territorial no

⁴⁸ Leticia Salomón, “**Doctrinas y Gestión Democrática de la Seguridad Ciudadana y Política Policial en Centroamérica**”. En: “Gestión de las Políticas de Defensa y de Seguridad Ciudadana en el Estado de Derecho”. Fundación Democracia, Seguridad y Defensa. Serie: Doctrinas y Procesos de Gestión de Seguridad Democrática, Febrero 2005, p.68

⁴⁹ Bertha García Gallegos, **Los Libros Blancos De Defensa En La Región Andina**. Madrid 22 – 25 de octubre del 2007. Ponencia para la V Semana Iberoamericana del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. p. 1

⁵⁰ La Comisión de Medidas de Confianza Mutua y Seguridad de la OEA fue creada en 1992, con carácter transitorio. Se convirtió en permanente en 1995. Ha promovido las Conferencias de Seguridad Hemisférica. Las más importantes fueron las de 1995 en Santiago (sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad) y la de 2003 en México (que aprobó el concepto de Seguridad Multidimensional). La Comisión ha identificado el carácter variable y cambiante de la estructura de seguridad subregional; y ha definido el concepto de seguridad hemisférica, identificando casi exhaustivamente en México de 2003 una lista de las “nuevas amenazas no tradicionales”

"Organización de Estados Americanos (OEA)." Microsoft® Encarta® 2007 [CD]. Microsoft Corporation, 2006.

resueltos. Mientras que en otras esferas, especialmente en el Cono Sur, se abrían paso nuevos conceptos de seguridad (cooperativa) para hacer posible proyectos de integración regional como el MERCOSUR⁵¹. Por otro lado, era evidente el interés de los Estados Unidos por reafirmar la antigua alianza continental en torno a nuevas amenazas como el narcotráfico. En ese transcurso, el viejo conflicto interno colombiano entre el Estado y las fuerzas insurgentes (ELN, FARC), junto con sus espacios de irradiación hacia la subregión andina quedaron insertos en los nuevos ejes de política exterior bajo la sombra de dos elementos claves: el problema del narcotráfico y la consideración de Colombia como amenaza de seguridad regional por un “posible” desbordamiento de su conflicto armado hacia el resto de la región y sobre todo hacia los vecinos. Este desbordamiento se hizo realmente posible de diversas formas: al ubicarse procesos de ocupación arbitraria colombianas por las guerrillas de los territorios en estados circundantes: Ecuador, Venezuela, Panamá, utilizados como refugio y descanso. Pero también significaron la expansión de prácticas delictivas asociadas con estos focos de conflicto regional. No solo es el problema de ocupación del territorio de Estados vecinos sin su autorización, afectando la soberanía nacional sino la expansión de una amplia gama de delitos que tienden a asociarse oportunísticamente con estructuras afines dentro de los territorios virtualmente invadidos provocando la expansión de grupos y alianzas, negocios al margen de la ley, con capacidad de regionalizarse e incluirse dentro de las bandas criminales. Estamos así, frente a problemas que son al mismo tiempo de Defensa y de Seguridad Interior con las características trashumantes y ubicuas que caracterizan al crimen organizado.

Lo expuesto hasta aquí nos lleva a reconocer que cada país tiene una específica configuración objetiva de seguridad, la misma que no siempre el Estado está dispuesto a reconocer si es que en sus perspectivas lo que prima es una visión ideológica preestablecida desde las estructuras del poder dominante. Las perspectivas estratégicas continentales, por el ejemplo la de la Guerra Fría, no

⁵¹ Bertha García Gallegos, **Los Libros Blancos De Defensa En La Región Andina**. Madrid 22 – 25 de octubre del 2007. Ponencia para la V Semana Iberoamericana del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. p. 2-3

reconocieron estas especificidades que recién ahora se están posicionando en la conciencia política y estratégica al respecto.

En el caso del Ecuador, el tema de la Frontera Sur ha sido dominante desde el fin de la Colonia hasta fines del siglo XX, no solo como una cuestión de defensa y soberanía (clásica territorial) sino incluso como un tema importante en la constitución de la identidad, como nación. Tal situación consolidó el poder militar especialmente desde la segunda mitad del siglo XX por sobre las estructuras y funciones del Estado. La Frontera norte ha permanecido casi invisible hasta estas mismas épocas. La Frontera con Colombia, no sugirió jamás una hipótesis de guerra a la manera que sí ocurrió con Perú. Siendo una frontera abierta entre poblaciones con culturas semejantes y lazos de parentesco, se favoreció una íntima conexión social en múltiples sentidos. Incluso dependientes de acciones ilícitas, como las múltiples formas de contrabando.

III. LOS NUEVOS PROBLEMAS ACUCIANTES DE LA SEGURIDAD PARA EL ECUADOR ESTÁN UBICADOS EN LA FRONTERA NORTE CON COLOMBIA

A lo largo de las últimas seis décadas, el Ecuador no ha podido desviar la mirada del conflicto interno colombiano. Nuestro país se ha convertido en uno de los principales afectados por el desbordamiento de la crisis colombiana. Las principales consecuencias para el Ecuador debido al avance de las fuerzas militares –regulares e irregulares- hacia en el sur de Colombia son el arribo de cientos de refugiados, la expansión de la violencia y la posibilidad del cultivo y procesamiento de coca en territorio ecuatoriano.⁵²

Se podría pensar que los impactos inmediatos en este plano afectan solamente a los territorios ecuatorianos que forman parte de la zona de frontera que limita por el norte con Colombia. Sin embargo, podríamos sostener que es el conjunto de la Seguridad Interior del país la que se vería comprometida y debe ser analizada,

⁵² José Manuel Ugarte, “Los conceptos Jurídicos y Políticos de la Seguridad y la Defensa: Un Análisis orientado a América Latina”. Editorial Plus Ultra S. A. Buenos Aires, Diciembre 2003, p. 33

porque son las respuestas del Estado en su totalidad frente a los problemas que se desprenden de la situación de violencia que se vive en Colombia. El conflicto colombiano se ha transformado con el tiempo; sus efectos se han dejado sentir también a lo largo y ancho de la región andina colindante, afectando de diverso modo al conjunto Sudamericano. En este desarrollo han influido, entre otras cosas, la dinámica mutante del conflicto, las políticas de seguridad implementadas por los Estados Unidos hacia América del Sur, en torno al narcotráfico y terrorismo como eje de su política exterior desde los noventas; también las formas (cambiantes según los diversos gobiernos y períodos) que ha asumido el enfrentamiento del Estado colombiano con los grupos subversivos, especialmente con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)⁵³ que se han ido posicionando precisamente en territorios del centro- sur colombiano, colindante con el Ecuador.

Pese a que Ecuador y Colombia como estados tuvieron un pasado común y vínculos estrechos en muchos aspectos⁵⁴, existen diferencias notorias en el tema de la seguridad fronteriza. Ecuador no ha tenido en su historia conflictos internos de la envergadura del fenómeno de insurgencia política que sufre actualmente Colombia. Sin embargo, este país, quizá por el mismo motivo ha realizado serios esfuerzos por fortalecer su sistema político y ha desarrollado desde comienzos de los noventa instituciones más fuertes y consistentes en comparación de lo que se ha hecho en el Ecuador.⁵⁵ Los dos Estados han mantenido una relación aparentemente armoniosa; los conflictos fronterizos fueron resueltos pacíficamente en su momento a favor de Colombia. El Ecuador se concentró durante toda su historia republicana en el conflicto con el Perú (que fue resuelto

⁵³ Las FARC tuvieron su origen en 1964, como forma de autodefensa frente a la persecución desatada contra las formas de organización campesina lideradas entonces por el Partido Comunista. Luego, en la década de los setenta construyeron una estrategia política global frente al Estado colombiano. En la actualidad están formadas por cerca de 25 mil combatientes, organizados en 70 frentes distribuidos en todo el país. "República de Colombia." Microsoft® Encarta® 2007 [CD]. Microsoft Corporation, 2006.

⁵⁴ Daniel Samper Pizarro, **Grancolombianos de a pie**. En: FARC, ¿En Ecuador? La Crónica de su Acción, p. 12

Ecuador, abril del 2008. En diciembre de 1819 se reunió el Congreso de Angostura, cuyo propósito principal era unir bajo una misma bandera y una sola constitución a Colombia, Ecuador y Venezuela.

⁵⁵ César Gaviria elegido en mayo de 1990 como Presidente de Colombia apoyó la creación una nueva Constitución que entró en vigor desde julio de 1991. Además, ofreció amnistía a los traficantes que se entregaran voluntariamente.

"República de Colombia." Microsoft® Encarta® 2007 [CD]. Microsoft Corporation, 2006.

recién en 1998 mediante un Acuerdo de Paz, Amistad y Límites) dejando básicamente abandonada la frontera norte que incluye a las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos.

La puesta en marcha del Plan Colombia en noviembre del 2000, puso por primera vez a los dos países frente a una situación –la seguridad- que había permanecido casi inadvertida. En el marco de la nueva Política de Seguridad Hemisférica planteada por el gobierno norteamericano, que ponía énfasis en la lucha contra el narcotráfico, (una vez desarticulada a fines de los ochenta, la amenaza ideológica que fue la base de la Guerra Fría) el presidente Pastrana encontró la oportunidad para proponer a las FARC (y en general a todos los grupos insurgentes activos) un proceso de negociación definitivo.

En 1998 el conflicto colombiano alcanzó límites descomunales debidos tanto a los éxitos militares de las FARC en el cuatrienio samperista, cuando agrupaban a más de 25.000 combatientes, como al de las fuerzas paramilitares conocidas como las Autodefensas Unidas de Colombia. Esto, sumado a la debilidad del Estado para enfrentar el conflicto, hizo que en la población colombiana calara la idea de la negociación como la mejor vía de solución. La política de seguridad que impuso Pastrana fue la de un modelo negociador estructurado en un diálogo abierto para buscar consensos y sentar nuevas bases institucionales que permitieran la reconciliación de los colombianos⁵⁶.

Pastrana diseñó e impulsó a lo largo del 2000 el denominado Plan Colombia. Durante el mes de julio de ese año fue presentado por su gobierno, y también resultó respaldado por Grupos de Apoyo en España y otros países de la Unión Europea que se encargarían de su promoción y financiación de programas sociales. Estados Unidos iba a jugar un papel fundamental en la financiación de una parte sustantiva de las acciones militares, la erradicación de cultivos ilícitos y la destrucción de laboratorios clandestinos). La Unión Europea condicionó su ayuda económica hasta que el Plan se revirtiera en programas sociales.

⁵⁶ Centro Integrado para el Desarrollo de la Investigación- CIDI. **Análisis De La Efectividad De La Política De Defensa Y Seguridad Democrática Del Presidente Álvaro Uribe Vélez.** Ciencias Políticas-UPB, Universidad Pontificia Bolivariana, Área de Ciencias Políticas, 2006. Pág. 13

El Plan Colombia – se denominó así al proyecto inicial de Pastrana- , sería un programa de amplios alcances aplicados a diferentes campos, como: lucha frontal contra el narcotráfico y un plan de cultivos alternativos para darle ocupación lícita a los campesinos que cultivan coca; modernización del Estado; perfeccionamiento de la justicia; una cuantiosa inversión social y la recuperación de la economía. Pero el gobierno de Pastrana en su afán de lograr acuerdos con las FARC terminó concediendo en enero de 1999 a éstas fuerzas, una zona de “despeje” o distensión⁵⁷ de 42.000 Km. Cuadrados -el tamaño de Suiza- , al sur del país para dialogar con la guerrilla y donde ésta se pudiera concentrar sin inconvenientes de seguridad. La zona tuvo como epicentro el municipio de San Vicente del Caguán, departamento del Caquetá, a unos 350 km. al sur de la capital colombiana en la Provincia del Putumayo fronteriza con Sucumbíos en el Ecuador⁵⁸

En las elecciones presidenciales de mayo del 2003 fue elegido en Colombia, el liberal Álvaro Uribe Su arrollador triunfo se debió, a su promesa de enfrentar drásticamente a la insurgencia colombiana. Su política se basó en la confrontación total con las fuerzas insurgentes.⁵⁹ El programa político del nuevo presidente tenía dos pilares: la autoridad y la firmeza ante la guerrilla, y la apertura al mercado norteamericano como garante de la bonanza económica. Las dos propuestas uribistas implicaban una estrecha alianza con el gobierno norteamericano, contando con su ayuda para intensificar definitivamente la campaña militar contra las FARC identificadas ahora – a partir del 11 de Septiembre⁶⁰- como eje del terrorismo mundial, aumentando el dominio del Ejército colombiano sobre el territorio nacional.

⁵⁷ La zona de distensión o despeje, de 42 mil kilómetros cuadrados, estaba comprendida en los municipios de la Macarena, La Uribe, Vista Hermosa y Mesetas en el departamento del Meta y San Vicente del Caguán en el Caquetá. La distensión consistió en la salida de las autoridades judiciales y militares de estos municipios. P.E.

⁵⁸ BBC Londres, **Colombia: Un año sin zona de despeje**. Edición digital. Febrero 2003 - 21:44 GMT (http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_2785000/2785549.stm) Visitado 02/06/10

⁵⁹ ORTIZ, Román. **La estrategia contrainsurgente del presidente Álvaro Uribe: ¿Fórmula para la victoria o receta para una crisis?** En: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y estratégicos. www.realinstitutoelcano.org Visitado 02/06/10

⁶⁰ Los atentados del 11 de Septiembre (11-S) plantearon una serie de interrogantes al sistema internacional. El terrorismo internacional fue identificado como la principal amenaza tanto para Estados Unidos como para sus aliados, elevando así su jerarquía en la agenda de las amenazas y reposicionando las políticas de seguridad en las preocupaciones gubernamentales. A partir de estos sucesos, la administración de George W. Bush definió al enemigo y llamó a los estados a optar "por el bien o el mal". P.E.

La campaña exitosa contra la insurgencia llevó a los colombianos a solicitar una prórroga del mandato Uribista. El 1 de diciembre de 2004, el Congreso de Colombia aprobó una reforma constitucional para permitir la reelección de Uribe, luego ratificada por la Corte Constitucional en octubre de 2005. Uribe fue electo para un período presidencial más, con el mandato ciudadano de tomar medidas extremas⁶¹ para someter a los insurgentes de las FARC, aliados con el narcotráfico. Una de sus primeras acciones consistió en una reestructuración del frente militar contra las FARC que logró poco después, efectivamente, sacarlas de su enclave del Caguán, en zona fronteriza con el Ecuador.

Cuando se preparaba la habilitación de Uribe para un segundo mandato por parte del Congreso Nacional y la Corte Constitucional, ocurrió en enero de 2005, el primer incidente diplomático con el Presidente de Venezuela, Hugo Chávez. La detención de un dirigente de las FARC en la capital venezolana llevó a la protesta de Chávez exigiendo disculpas al colombiano. Si bien el incidente no pasó a mayores, inició una prolongada tensión entre los dos países. Finalmente, ambos presidentes sellaron sus desavenencias un mes después.

Álvaro Uribe Vélez y su equipo de trabajo diseñaron un documento marco del cual se desprenderían todas las directrices generales del gobierno y demás planes operativos para confrontar a los grupos armados. El documento, La Política de Defensa y Seguridad Democrática⁶², sustentado en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 Hacia un Estado Comunitario⁶³, aprobado por el Congreso de la República en junio de 2003, entre los Objetivos Nacionales y Sectoriales de la Acción Nacional, incluye como propósito cardinal de la acción del gobierno: “Brindar seguridad democrática, que asegure la viabilidad de la democracia y afiance la legitimidad del Estado. Se brindará seguridad y protección a todos los

⁶¹ Como las fumigaciones con glifosato sobre el área donde se han localizado cultivo de coca y amapola en la frontera común con Ecuador. P.E.

⁶² Presidencia de la República de Colombia. **Colombia, Seguridad Democrática**. Bogotá: Imprenta Nacional, 2002, p. 12

⁶³ Presidencia de la República de Colombia; Departamento Nacional De Planeación. **Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario**. Bogotá: Imprenta Nacional, 2002, p. 16

colombianos sin distinción de color político, credo religioso, convicción ideológica o nivel socioeconómico”⁶⁴.

Un cambio de conceptos se inserta desde entonces en la política de defensa colombiana: ésta es una política de Seguridad Democrática y ya no se alude a la idea de seguridad nacional. Así, la Seguridad Democrática partiría de reconocer que en el mundo moderno de hoy y bajo un Estado Social de Derecho, la seguridad ya no es ni debe ser comprendida únicamente bajo el concepto tradicional de la seguridad y defensa nacional enmarcado en una óptica de carácter militar, sino que debe apuntar a una seguridad democrática bajo una concepción de cultura cívica en un entorno de tolerancia, solidaridad y de respeto a las diferencias, y en el marco de una democratización incluyente en los ámbitos económico, político, social y cultural⁶⁵. El Plan Colombia del 2008 –también conocido como Plan Colombia II- tendría un énfasis en la ayuda económica y social, a cargo de Colombia. El gasto social y de ayuda económica creció en un 70 %. Se disminuyó la asignación policial y militar que de 45 millones de dólares, pasó a 308 millones de dólares. Sin embargo la ayuda militar de los Estados Unidos creció de casi 140 millones de dólares anuales a 236 millones de dólares aprobados, lo que equivale a un aumento del 70 por ciento. Para tener una idea más general, los fondos que venían dando Estados Unidos eran en un 76 por ciento destinados a la inversión militar versus un 24 por ciento designado al desarrollo social. Los cambios son el resultado de la negociación entre las dos cámaras legislativas y está incluido en el 'Reporte de Conferencia' que fija los montos que gastará Estados Unidos en el año 2008⁶⁶.

La alusión a la historia política colombiana que hemos realizado es obligatoria para entender los contrastes existentes con Ecuador en el plano de las realidades fronterizas. Pese a su conflicto interno armado mantenido por largo tiempo, Colombia ha sabido estructurar sus políticas de Seguridad de una manera más clara que el resto de países latinoamericanos y ha mantenido una política regular

⁶⁴ *Ibíd.*, p. 18

⁶⁵ Luis Jorge Garay, **Repensar a Colombia: Hacia un nuevo contrato social**. Bogotá: PNUD-ACCI, 2002, p. 10

⁶⁶ Diario El Tiempo, **Plan Colombia de 2008 tendrá un énfasis en la ayuda económica y social**. Bogotá. Diciembre 17 de 2007.

de Estado con capacidad de cambiar de estrategias de acuerdo a las circunstancias y no exenta de fuertes contradicciones y de la permanencia de los poderes elitistas de larga data. Colombia no sufrió de dictaduras militares como el resto del Continente, pero sí de una conflictividad política exacerbada. Abrigó por casi cuatro décadas una lucha armada a la que combatió siempre con la fuerza militar como una amenaza interna; o, al contrario, la soportó o la subvaloró hasta que ésta se convirtió en un sistema conflictivo nacional de múltiples raíces con capacidad de desbordamiento regional. Pero desde las últimas décadas, ha ido confirmando un fuerte control civil sobre las fuerzas militares y policiales; desarrolló un Ministerio de Defensa que si bien abriga tanto a militares como policías, establece en sus normas legales una separación más clara entre sus misiones. Las operaciones militares y policiales se hacen en función de la naturaleza de los objetivos a conseguir y estas dos instituciones son capaces de coordinarse y complementarse de mejor manera que lo que ocurre en el resto del subcontinente latinoamericano.

En contraste, el Ecuador ha tenido un escenario político totalmente opuesto al de Colombia y deja entrever el débil aparato estatal que lo constituye y la endeble sociedad civil que décadas atrás y hasta hoy se ha visto imposibilitada a ser un actor activo de la política y economía. El populismo que caracterizó los prolongados períodos presidenciales de Velasco Ibarra⁶⁷ sería tan sólo el indicio de una fuerte manifestación populista que se reproduciría en el siglo XX y hasta la fecha. La dictadura militar que limitó el ejercicio de la democracia en el período 1972-79 marcó la presencia militar en el poder. El regreso a la democracia ocurrió con la presidencia de Jaime Roldós, fallecido a pocos meses de ser electo Presidente de la República. Este hecho marcaría el inicio de un largo período de inestabilidad económica, política y social en el país.

En 1996, tras haber realizado una campaña abiertamente populista Abdalá Bucaram ganó las elecciones presidenciales pero sería destituido por el Congreso pocos meses después y substituido en obscuras maniobras por el Presidente del

⁶⁷ José María Velasco Ibarra (1893-1979), político ecuatoriano, cinco veces electo Presidente de la República (1934-1935; 1944-1947; 1952-1956; 1960-1961; 1968-1972). P.E.

Congreso Fabián Alarcón.⁶⁸ En 1998, Jamil Mahuad fue posesionado como Presidente pero tuvo que enfrentar no solo las consecuencias de haber pactado la Paz con el Perú sino además una grave convulsión económica, política y social en el país. Fue destituido tras ordenar el congelamiento de fondos bancarios de cientos de ecuatorianos⁶⁹, la dolarización de la moneda nacional, la notable influencia norteamericana que marcó su gobierno.⁷⁰ Como consecuencia inmediata de estos acontecimientos se inició un alarmante flujo migratorio desde 1999; un gran número de ecuatorianos huían de Ecuador para buscar oportunidades económicas que el gobierno no alcanzaba a garantizar. Fue posesionado entonces el Vicepresidente, Gustavo Noboa quien estuvo en el poder hasta 2002 cuando fue electo Lucio Gutiérrez tras haber triunfado en las elecciones y formar una alianza con el principal movimiento indígena del país y el MPD.⁷¹ Posteriormente, la inestabilidad política y la conmoción social irían en aumento, cuando en abril del 2005, el Congreso Nacional vuelve a destituir a otro presidente más, Gutiérrez quien sería el séptimo presidente destituido en un lapso de siete años. La jefatura del Estado pasaría entonces a ser desempeñada por el Vicepresidente, Alfredo Palacio.

El papel que las Fuerza Militares han desempeñado en el contexto político de Ecuador ha sido clave para la permanencia en el poder de tal o cual presidente de turno al dar o no su apoyo en época de crisis⁷². De ahí que es importante señalar,

⁶⁸ En medio de esa situación, la vicepresidenta del gobierno de Bucaram, Rosalía Arteaga, agravó la crisis al autoproclamarse presidenta del Ecuador. El Ejército intervino forzando un acuerdo que pusiera fin a la situación de interinidad. Sin embargo, y tras largas conversaciones y acuerdos pactados e incumplidos, el Congreso presionó a Arteaga para retirarse y votó a favor del nombramiento de Alarcón como presidente interino. P.E.

⁶⁹ Conocido como "Salvataje Bancario".

⁷⁰ REGISTRO OFICIAL #340 del 17 de noviembre de 1999. El 12 de noviembre de 1999 en la administración del presidente Jamil Mahuad, se suscribió el "Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América concerniente al Acceso y Uso de los Estados Unidos de América de las instalaciones en la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para Actividades Aéreas Antinarcóticos", el cual contó con los informes favorables del Consejo de Seguridad Nacional, de la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores y de la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso Nacional.

(www.mmrree.gov.ec) Visitado 02/10/09

⁷¹ La coalición gubernamental de izquierda formada por Gutiérrez no duró mucho, ya que los diferentes puntos de vista en materia de política social y económica de sus integrantes hicieron que, entre julio y agosto de 2003, abandonaran al ejecutivo el Movimiento Popular Democrático y Pachakutik. P.E.

⁷² Unas horas antes de que fuera destituido, Gutiérrez aseguraba que no iba a dimitir porque la crisis era sólo política y no social. Sin duda se sentía seguro porque tenía el respaldo de las Fuerzas Armadas del país. Pero

por un lado que las fuerzas militares han sido fundamentales en el ejercicio del poder del Estado, y por otro lado, que éste mismo sector ha flaqueado frente al conflicto colombiano que en la actualidad muestra sus efectos en Ecuador. Desde mediados de los ochenta cuando las fuerzas insurgentes colombianas empezaron a ocupar el sur de su país, los militares ecuatorianos toleraron incluso sus desbordamientos a Ecuador. Esto ocurrió en gran parte por las dificultades de mantener dos espacios conflictivos si al Sur se tenía un problema de guerra convencional con el Perú; pero sobre todo por falta de una política gubernamental al respecto.

Así las cosas, la inestabilidad política que vive el Ecuador ha impactado en la efectividad del Estado, sus instituciones y su liderazgo político para formular y mantener políticas nacionales a largo plazo; esto es, a su capacidad estratégica para ubicar al país frente a los temas apremiantes y generar soluciones. En esos términos la problemática de la Seguridad Interna y Externa se ha visto complicada, hasta el punto de configurar una situación en la que concurren múltiples factores, formas de acción, actores institucionales, actores sociales, relaciones de toda índole básicamente vinculadas a la ilegalidad y criminalidad.

El Ecuador se ha visto inmerso en la lucha contra la economía ilegal del narcotráfico que ha traspasado las líneas fronterizas y convertido al país, en una zona de tránsito de cocaína, lavado de dinero, precursores químicos, contrabando de armas, y todo un sistema de aprovisionamiento para los narcotraficantes y terroristas colombianos y de otras latitudes, implicados en el sistema de violencia e ilegalidad que se ha generado⁷³. Los habitantes en zonas de frontera han tenido que enfrentarse cara a cara en su cotidianidad con la violencia que ha cruzado la frontera nacional.

la presión del pueblo, según sus dirigentes, hizo que el Ejército le retirara su apoyo y los acontecimientos se desarrollaron rápidamente.

www.americaeconomica.com/numeros4/314/reportajes/Carolina314.htm Visitado 02/06/10

⁷³ Associated Press, “Perú sería el nuevo centro de provisión de armas de las FARC, afirma un fiscal de ese país” El Tiempo, Abril 2007.

www.eltiempo.com/conflicto/noticias...4/1/2007 Visitado 02/06/10

Esta serie de sucesos han tomado al Ecuador prácticamente sin ninguna política de Estado, ni exterior ni de seguridad. Durante el gobierno de Jamil Mahuad, en 1999, se firmó con los Estados Unidos un Convenio para utilizar la Base de Manta, para labores de interceptación de actividades de narcotráfico. En un primer momento, durante las gestiones previas a la firma del Convenio para la ocupación de la Base de Manta se plantearon algunas propuestas de desarrollo y cooperación que podían ser ejecutadas si se daba paso a la aceptación del arrendamiento de la Base, sin embargo, ésta falsa esperanza nunca se llevó a cabo. Poco después, la Base quedó involucrada en los asuntos de la lucha contrainsurgente, cuestión que no entraba en las condiciones del Tratado. La misma política de connivencia acrítica con los Estados Unidos se evidenció durante el gobierno de Lucio Gutiérrez donde se comprobaron nuevamente conciliaciones respecto de los intereses de Estados Unidos.

Una reacción algo más orgánica –como se mencionó en la Introducción de esta Disertación- empezó a vislumbrarse entre 2005 y 2007, cuando el gobierno interino de Alfredo Palacio puso al frente del Ministerio de Gobierno a Mauricio Gándara, miembro del Grupo por la Dignidad y la Soberanía, opuesto férreamente al uso de la Base de Manta por EEUU en el marco del Plan Colombia⁷⁴. En el Ministerio de Relaciones Exteriores se nombró a Antonio Parra Gil, de tendencia nacionalista que se interesó en el problema de las continuas fumigaciones que la empresa Dyncorp, contratada por EEUU y financiada con dinero del Plan Colombia practicaba en territorio adjunto al Ecuador, con graves consecuencias sobre la salud de las poblaciones ecuatorianas.⁷⁵ Todo ello daba a la política exterior de Ecuador un perfil algo definido en contraste con lo anterior. El siguiente Canciller, Francisco Carrión, sentó las bases de una política exterior más explícita que incluiría a la seguridad, promoviendo la discusión y posterior puesta en vigor del Libro Blanco de la Política Exterior. En gran medida, de allí surgió la idea de configurar lo que hoy se conoce como Plan Ecuador.

⁷⁴ Carolina Caro, **Palacio, una incógnita para Ecuador**.
(<http://www.periodicopcion.net/article128896.html>) Visitado 02/06/10

⁷⁵ Mantuvo una acción diplomática que exigió de Colombia, el retiro de las fumigaciones en 10 kilómetros al interior de la frontera. P.E.

En la actualidad, el gobierno de Rafael Correa ha tenido que enfrentar las consecuencias de la intensificación de la arremetida de las Fuerzas Armadas Colombianas contra los grupos insurgentes y narcotraficantes en territorios adyacentes al Ecuador. El Ecuador llevó a La Haya una demanda a Colombia por daños provocados “por el unilateral bombardeo con glifosato en la frontera”. También (o en teoría) ordenó a la Fuerza Aérea la interdicción de aviones colombianos o norteamericanos que violen el espacio aéreo ecuatoriano y, propuso el “Plan Ecuador de Paz y Desarrollo”⁷⁶. Sin embargo, consideramos que no existe una verdadera política de Seguridad en el instrumento presentado por el gobierno.

No se puede desestimar que diversas amenazas externas que se desprenden del conflicto colombiano, se han convertido en riesgos y amenazas propias del Ecuador. La delincuencia, el desempleo, la migración dentro de nuestro territorio, en definitiva la Seguridad Interna y Ciudadana, cada día forma una brecha más amplia entre el bienestar social y la realidad diaria a la que parte de la población del Ecuador debe hacer frente. Sin embargo, la debilidad en la frontera con Colombia no solo parte de estos hechos sino también -como lo señalado al inicio de este capítulo- del hecho de la existencia de la tradicional y relativa armoniosa amistad que históricamente han tenido estos dos Estados. No obstante de ello, se puede ver que su tradicional diplomacia encontró un punto de quiebre a propósito de los hechos acaecidos el 01 de marzo de 2008, con el Ataque a Angostura en frontera Ecuador-Colombia.

IV. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

Ecuador y Colombia tuvieron un pasado común y mantuvieron vínculos estrechos en muchos aspectos pero también existen diferencias notorias en el tema de la seguridad fronteriza. Ecuador no ha tenido en su historia conflictos internos de la envergadura del fenómeno de insurgencia política que sufre actualmente Colombia. Sin embargo, este país, quizá por el mismo motivo ha realizado serios esfuerzos por fortalecer su sistema político y ha desarrollado desde comienzo de

⁷⁶ PLAN ECUADOR, Documento oficial del Ministerio de Defensa de Ecuador.

los noventa instituciones más fuertes. Los dos Estados han mantenido una relación aparentemente armoniosa; los conflictos fronterizos fueron resueltos pacíficamente en su momento a favor de Colombia. El Ecuador se concentró durante toda su historia republicana en el conflicto con el Perú (que fue resuelto recién en 1998 mediante un Acuerdo de Paz, Amistad y Límites) dejando básicamente abandonada la frontera norte que incluye a las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos.

Frente a esto, el Ecuador no ha podido desviar la mirada del conflicto interno colombiano. Nuestro país se ha convertido en uno de los principales afectados por el desbordamiento de la crisis colombiana. En Colombia se ha vivido históricamente una relativa armonía política –con dos claras ideologías políticas: conservador y liberal- y una estable institucionalidad a pesar de vivir con un conflicto interno en aras. En contraste, el Ecuador ha tenido un escenario político totalmente opuesto al de Colombia y deja entrever el débil aparato estatal que lo constituye y la endeble sociedad civil que décadas atrás y hasta hoy se ha visto imposibilitada a ser actor activo de la política y economía.

Este capítulo ha permitido caracterizar y analizar las relaciones históricas bilaterales entre ambos países en lo que respecta al desarrollo de la seguridad en los dos lados de la frontera. Es importante hacer un reconocimiento histórico de la situación que ha vivido tanto Ecuador, como Colombia para revisar de qué forma ha impactado la expansión de conflicto colombiano en la seguridad de la frontera norte de Ecuador, como se explicará en el siguiente apartado.

CAPÍTULO TRES

INCIDENCIA DE LA TRANSFRONTERIZACIÓN DEL CONFLICTO COLOMBIANO EN TERRITORIO DE ECUADOR

I. FRONTERA FRÁGIL FRENTE AL DESARROLLO DEL CONFLICTO

Sin duda, la zona de frontera común entre Colombia y Ecuador presenta un complejo panorama de intereses, percepciones y retos a la seguridad, asumidos por cada país bajo diferentes prioridades y enfoques. Pero más allá de sus respectivas prioridades, el conflicto interno colombiano se transforma dentro del territorio ecuatoriano en una conflictividad propia que incluye no solo a los elementos originarios sino a los proporcionados por las condiciones del país. A la continua llegada de desplazados colombianos que huyen del conflicto de su país; la infiltración e influencia de insurgentes que traspasan la frontera sea en busca de alivio momentáneo o descanso, o de posiciones privilegiadas para el combate contra las fuerzas regulares colombianas, se suman las aportadas por las condiciones del Ecuador en la frontera o más adentro, que se presentan como oportunidades para la transformación o transposición de procesos delictivos: trata de blancas o explotación sexual, especialmente de menores; tráfico de armas, municiones y equipo militar para los rebeldes; tráfico de droga; contrabando de combustibles; fuga de alimentos que, en su mayoría abastecen a los grupos irregulares; sicariato y la extraña desaparición de personas, algunas de las cuales son secuestradas y otras ejecutadas y sepultadas en sitios inhóspitos.

La frontera de Ecuador con Colombia se extiende a lo largo de 640 Km., de los cuales 586 son terrestres, comprendiendo las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos en Ecuador, y los departamentos de Putumayo y Nariño en el territorio colombiano. La población fronteriza por el lado ecuatoriano es de aproximadamente 670.00 habitantes (385.233 en Esmeraldas, 153.00 en Carchi y 129.99 en Sucumbíos).⁷⁷ En el lado de Colombia la población fronteriza asciende

⁷⁷ **Observatorio Internacional por la Paz – OIPAZ- Testimonios de Frontera.** Quito – Ecuador. Marzo de 2004.

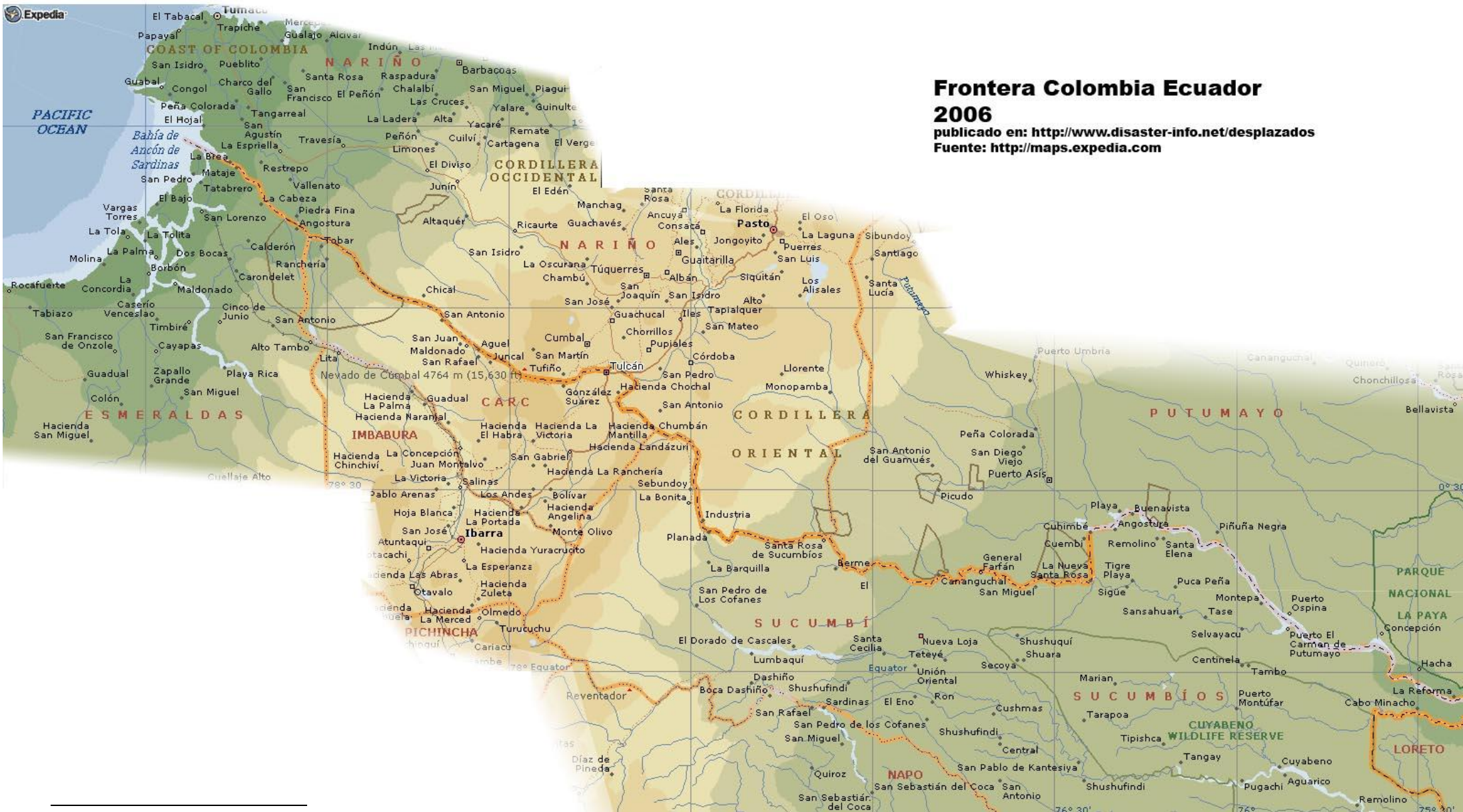
<http://www.uasb.edu.ec/padh/revista3/publicaciones.htm> Visitado 10/06/10

a 1'852.088 habitantes.⁷⁸ La economía de la región fronteriza se basa en la producción agropecuaria. No obstante, el comercio entre fronteras es y ha sido un factor muy importante para la supervivencia de los poblados fronterizos. Estos factores han hecho que históricamente ambas fronteras compartan territorio por el factor comercial.

En los últimos años el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas (municiones y explosivos), en definitiva los efectos negativos de la aplicación del Plan Colombia y las consecuencias de la transfronterización del conflicto colombiano, constituyen los principales problemas que afectan a la zona de frontera. No obstante, estos factores -tan importantes- no han sido los determinantes en la agenda binacional Ecuador - Colombia. Eso lo demostraremos en el desarrollo de este y el próximo capítulo.

⁷⁸ Censo Poblacional – Colombia 2005. DANE – Departamento Administrativo Nacional de Estadística. http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/ Visitado 10/06/10

Gráfico 2. Mapa Frontera Colombia – Ecuador 2006⁷⁹



⁷⁹ OPS/OMS Organización Panamericana de la Salud - Organización Mundial de la Salud, Mapa de la frontera colombo-ecuatoriana. Enlazado desde <http://maps.expedia.com>. Fecha del Documento: 2006-09-11 Colombia, Ecuador - Esmeraldas, Imbabura, Carchi, Sucumbíos, Nariño, Nariño, Putumayo. Tema: Indígenas -

En general, si nos atenemos a las cifras, las acciones violentas e ilícitas que conforman la situación de la Seguridad Interna en el país y sobre todo en la “Frontera Norte”, han aumentado considerablemente y variado en su composición. No todo es atribuible al “contagio” de la violencia colombiana. Hay que pensar que desde la década del noventa en el siglo pasado y sobre todo desde la primera del siglo XXI, con el aumento de la globalización, los factores y oportunidades para la delincuencia se han multiplicado.

La posición ecuatoriana frente al conflicto no se definió sino durante el gobierno de Alfredo Palacio –quien sustituyó al defenestrado Lucio Gutiérrez en abril de 2004. Al respecto el gobierno de Álvaro Uribe estuvo marcado por el debate sobre la definición de los grupos armados como “amenaza terrorista” o como un “grupo beligerante”. Según el Derecho Internacional Humanitario (DIH) un grupo beligerante, es aquel "grupo de población de un Estado que se alza en lucha armada contra un orden constitucional legal y vigente establecido". En el Derecho Internacional, para que un movimiento, comunidad o grupo beligerante sea reconocido, es necesario que se le otorgue reconocimiento jurídico por parte de otros sujetos del sistema jurídico internacional.⁸⁰

La Cancillería ecuatoriana había reiterado que el Ecuador es un país neutral ante el conflicto interno colombiano. Sin embargo, el tema de la neutralidad ha sido criticado por otros sectores ecuatorianos que aducen que es mejor asumir el concepto de “no intervención”. El temor en este caso, proviene del peligro de que se tome el término “neutral” como un reconocimiento de fuerza beligerante a la guerrilla colombiana y no como un mero grupo armado irregular, como dice Bogotá.

Al ser consultado sobre el tema, el canciller Antonio Parra Gil confirmó que la posición del gobierno era la de neutralidad, puesto que –indicó- “en Colombia hay un conflicto entre dos partes, y Ecuador no está con ninguna de las dos, por lo tanto es neutral”. Explicó que esa política se basa en que ha sido reconocido

⁸⁰ Araceli Mangas Martín, **Conflictos armados internos y derecho internacional humanitario**. Editores Universidad del Salamanca. Pág. 157

internacionalmente el hecho de que en Colombia existe desde hace 40 años un conflicto armado, e incluso, las FARC hayan sido recibidas en distintos países como una parte de ese enfrentamiento.

Desde entonces el gobierno ecuatoriano se ha mantenido al margen de las declaraciones de Colombia pues ha mencionado que no considera terroristas a las FARC -como las definen Estados Unidos y la Unión Europea- una categorización que equivaldría a involucrar a Ecuador en el conflicto colombiano, ya que su país dejaría de ser neutral.

II. CONSECUENCIAS DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO PARA LA SEGURIDAD INTERIOR DEL ECUADOR

La frontera norte de Ecuador ha visto agravar los problemas de seguridad, tráfico de armas, narcotráfico, pues existen cerca de 30.000 hectáreas de cultivos de coca frente al país, y su procesamiento requiere de laboratorios, muchos de ellos instalados en la misma frontera, a ambos lados. En el lado colombiano, hay un control de las fuerzas irregulares, las FARC, el ELN y paramilitares que se disputan el territorio, y una débil presencia del Estado. Mantener la presencia militar del lado ecuatoriano "significa al menos 100 millones de dólares al año, aparte de las inversiones que Ecuador ha debido hacer en reequipamiento militar después del bombardeo colombiano – Angostura-" a un campamento clandestino de las FARC en suelo ecuatoriano en marzo de 2008.⁸¹

1. Refugiados

En junio de 2009, el Ministerio Coordinador de la Seguridad del Ecuador, presentó ante la agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) y ante la Alta Comisaría de la ONU para los Derechos Humanos la situación que vive Ecuador. Convertido en el país latinoamericano con mayor presencia de refugiados como

⁸¹ Diario El Comercio, **Ecuador solicita ayuda internacional para atender refugiados colombianos**, Publicado el 25/Junio/2009.
<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ecuador-solicita-ayuda-internacional-para-atender-a-refugiados-colombianos-354973.html> Visitado 09/06/10

consecuencia del conflicto interno de Colombia. La mitad de los 135.000 colombianos con estatuto de refugiados "viven en la frontera norte de Ecuador con Colombia, una región pobre, y no viven en campamentos de refugiados sino en las comunidades locales⁸²". Por ello, Ecuador pidió un apoyo financiero de 23 millones de dólares a ACNUR para apoyar los programas de ayuda a estas comunidades de acogida y a los refugiados hasta 2011, unos fondos que, sin embargo, hasta el momento no se han cubierto.

Desde el 2006, el Ecuador, a través del Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes brinda asesoría jurídica gratuita a 1 443 extranjeros. De ese total, 188 personas aseguraron que fueron amenazadas por la guerrilla, 111 por grupos paramilitares y 40 por otros grupos armados. 366 colombianos dijeron que tuvieron que dejar sus hogares en el Valle del Cauca. Otros 144 dijeron ser oriundos de Cundinamarca y 129 de Antioquia⁸³.

Según el Ministerio de Relaciones Exteriores de este país, desde 2000 hasta 2007 se han recibido 45 381 solicitudes de refugio y hasta el momento se han aprobado 14 800. De todas estas solicitudes, el 46,12% se han realizado en Quito, siendo esta la ciudad que recepta la mayor cantidad de peticiones a escala nacional⁸⁴. La Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, indica que de las solicitudes recibidas, el 95% son de colombianos. Luego de los colombianos, las personas que más solicitan el estado de refugiado son peruanos, pero de estos, el 95% son negados, pues en su mayoría son emigrantes económicos⁸⁵.

Algunos observadores sostienen incluso que el desplazamiento de la población colombiana hacia otros lugares al interior de su país o la búsqueda de refugio en otros Estados, ya no es un fenómeno colateral del conflicto que vive Colombia,

⁸² *Ibíd*em

⁸³ Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes.
<http://www.sjrmecuador.org.ec/portal> Visitado 10/06/10

⁸⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.
www.mmrree.gov.ec Visitado 10/06/10

⁸⁵ *Ibíd*em. Web Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración
www.mmrree.gov.ec Visitado 11/06/10

sino una estrategia del mismo. Así lo afirma un estudio realizado por Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado –CODHES-, en el cual se anota que el mayor éxodo hacia fuera del país se registra hacia el Ecuador. Según CODHES, los desplazamientos forzados se están produciendo por culpa de los grupos paramilitares y guerrilleros, y por prácticas como el reclutamiento masivo, por lo que familias enteras huyen. El gobierno colombiano, a través de la agencia presidencial Acción Social⁸⁶ alega que el desplazamiento se debe a procesos de reacomodación de hogares, ya que muchas familias que estaban registradas como desplazadas, se dividieron y volvieron a inscribirse con otros miembros.

En el 2008, CODHES también, reportó que 270.000 personas en Colombia tuvieron que desplazarse en los primeros seis meses de 2008, un aumento del 41% frente a los primeros seis meses de 2007. La agencia presidencial Acción Social difiere de la cifra total de desplazados y afirma que el número oscila entre 2,6 millones de personas, mientras que el CODHES dice que hay unos 4 millones de desplazados en Colombia.

En el Ecuador, el proceso para solicitar refugio no es complicado a pesar de que se solicitan respaldos documentales y testimoniales del por qué el solicitante dejó el país de origen. Este trámite cuenta con una amplia demanda y no es discriminatorio⁸⁷. Sin duda que el Ecuador ha buscado las formas de recibir a los colombianos y de darles los mismos derechos legales que cualquier otro residente. Con estas estadísticas podemos determinar que Colombia es uno de los países que mayor desplazamiento tiene en América Latina.

⁸⁶ **La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional** es la entidad creada por el Gobierno Nacional de Colombia con el fin de canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales que dependen de la Presidencia de la República y que atienden a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia. De esta manera, se integran la Red de Solidaridad Social (RSS) y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI). <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=544&pagID=820>
www.mmrree.gov.ec Visitado 11/06/10

⁸⁷ En el artículo 1 del Reglamento para la Aplicación para Refugio en Ecuador de las normas de Refugio se establece que el refugio debe concederse solo a las personas que “debido a un fundado temor de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad”.

**Gráfico 3.
Desplazados en el Mundo**



Fuente: Le Monde Diplomatique, Abril 2001⁸⁸

La mayoría de las personas en necesidad de protección internacional procede de los departamentos del sur de Colombia Nariño, Putumayo, Valle del Cauca y Cauca, donde la violencia en curso ha causado altos niveles de desplazamiento interno. Aunque la mitad de los refugiados vive en ciudades, el resto permanece cerca de la frontera, en regiones aisladas y subdesarrolladas, con poco acceso a infraestructura básica y servicios.⁸⁹

En el 2009, el Gobierno ecuatoriano desarrolló el Sistema de Registro Ampliado en la frontera. Brigadas móviles con miembros de la Cancillería y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) recibieron a solicitantes en zonas urbanas de las provincias de Esmeraldas, Carchi,

⁸⁸ Revista 'Le monde Diplomatique', **Desplazados en el Mundo**. Fecha del Documento: 2001-04-01 <http://www.disaster-info.net/desplazados/indexmap.php> Visitado 01/05/10

⁸⁹ **Informe de Prioridades de ACNUR 2010, SITUACIÓN COLOMBIA** (Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela): Marzo de 2010. www.acnur.org/t3/.../Colombia/Situacion_Colombia_Prioridades_2010.pdf Visitado 01/05/10

Sucumbíos, Orellana e Imbabura. Según el ACNUR, hasta el 2008 en Ecuador había 18 735 refugiados colombianos. Luego del Registro Ampliado, la cifra actual es de 51 555.

En la siguiente gráfica podemos observar de qué forma y hacia qué direcciones se realizan los desplazamientos desde el norte de la frontera.

Gráfico 4.
Dinámica de movilidad en la Frontera Norte



Fuente: Informe Tensión en la Fronteras CORDHES, julio 2009⁹⁰

⁹⁰ Informe Tensión en la Fronteras, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CORDHES., julio 2009, P. 55
www.codhes.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=120&Itemid=50 Visitado 01/05/10

2. Incursiones de las FARC en Territorio Ecuatoriano

Según las Observaciones de la Misión Internacional a la frontera ecuatoriana con Colombia, el fortalecimiento de los grupos de narcotraficantes durante los años ochenta y su creciente conflicto o alianzas – según los casos- con grupos insurgentes, llevó a la acelerada conformación de grupos paramilitares ilegales a veces favorecidos por los propietarios agrícolas o por el mismo ejército colombiano. La producción, el tráfico y el uso indebido de drogas han alcanzado una gran magnitud en todo el mundo. La ilegalidad de la industria de la droga le imprime un carácter peculiar: el crimen organizado, la violencia y la corrupción son sus componentes naturales. El carácter clandestino de la economía de la droga, dificulta enormemente el análisis de sus efectos en las sociedades envueltas en la producción, tráfico y consumo de estupefacientes.⁹¹

El historial de titulares en los medios de comunicación sobre la presencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC que -gracias a la porosidad de la frontera- han trasladado a las poblaciones vecinas el temor y la violencia, parece dar la razón a las críticas. Sin embargo, el Ecuador ha resultado ser más víctima que cómplice en este conflicto. Denuncias de pobladores de las provincias del Carchi, Esmeraldas y Lago Agrio dan cuenta de que los subversivos actúan en este territorio, incluso acosando a sus pobladores. En 2004, las comunidades del Carchi denunciaron que varios niños fueron a territorio colombiano para trabajar como “raspachines”. En el caso de las niñas no se tiene certeza de la actividad a la que se dedican cuando pasan la frontera. Se tiene conocimiento que uno de estos niños fue reclutado por la guerrilla.⁹²

A lo largo del cordón fronterizo se han producido secuestros, robos de vehículos, particularmente camionetas de servicio público, de turismo de personas. Existe presencia de cuatros o ladrones que roban ganado y caballos. La parroquia de

⁹¹ FIDH, FIAN, RAPAL, OCIM, CEAS & CIF: Defensoría Nacional del Pueblo, INREDH, Acción Ecológica, CEDHU, Acción Creativa, FORCCOFES, PUCE, CAS/AFSC, Plan País, SERPAJ. **Observaciones De La Misión Internacional A La Frontera Ecuatoriana Con Colombia**, Provincias de Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos, 20, 21 Y 22 de junio del 2005. Comité Provincial de Derechos Humanos del Carchi, COPOCCAR, Fundación Altrópico, ECOLEX, p. 15

⁹² *Ibidem*, p. 18

Tufiño que vive de la ganadería y muchos hacendados de la zona han sido víctimas de las vacunas que cobran los grupos armados y que varían en montos de 20.000 y 30.000 dólares. En la Comunidad del Consuelo persiste esta extorsión y los dueños de haciendas han optado por dejar el cuidado de sus propiedades en manos de cuidadores mientras ellos se trasladan a pernoctar las noches en la ciudad de Tulcán. Campamentos, centros de reposo, clínicas clandestinas han sido descubiertas con militantes activos del grupo insurgente. Estos puntos críticos latentes en la frontera son los que mantienen atemorizada a la población fronteriza.⁹³

Asimismo, la violencia se sigue haciendo presente en pequeños poblados, como Chical, provincia de Carchi, que ha denunciado constantemente que los militares ecuatorianos tienen un acuerdo con los colombianos para dejarles entrar al país. En las Observaciones de la Misión Internacional A La Frontera Ecuatoriana Con Colombia, a mediados de junio del 2005, pobladores de Maldonado, afirmaron que militares colombianos pasaron al Ecuador por el sector de la Plata. El ejército colombiano ratificó que había un convenio entre ejércitos, aunque el ejército ecuatoriano lo negó. La población pudo observar vestigios de cuando llegó el ejército colombiano, supuestamente para entregar vituallas a cerca de 1.000 efectivos que se encuentran frente a Maldonado y Chical. Estas acciones han mantenido preocupados a los pobladores de la frontera, quienes el 4 de septiembre del 2004 habían denunciado las amenazas contra su vida y la intención de estos grupos de atacar a centros poblados como Puerto Nuevo, Puerto Mestanza y General Farfán y el acuerdo entre paramilitares y el ejército de Ecuador para que éstos últimos no intervinieran.⁹⁴

⁹³ *Ibíd.*, p. 19

⁹⁴ FIDH, FIAN, RAPAL, OCIM, CEAS & CIF: Defensoría Nacional del Pueblo, INREDH, Acción Ecológica, CEDHU, Acción Creativa, FORCCOFES, PUCE, CAS/AFSC, Plan País, SERPAJ. **Observaciones De La Misión Internacional A La Frontera Ecuatoriana Con Colombia**, Provincias de Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos, 20, 21 Y 22 de junio del 2005. Comité Provincial de Derechos Humanos del Carchi, COPOCCAR, Fundación Altrópico, ECOLEX. Pág. 19

Gráfico 5.
Puntos críticos de la frontera Ecuador – Colombia



Fuente: Fuerzas Armadas de Ecuador⁹⁵

En febrero de 2005, el operativo policial 'Amazonas' desarticuló una importante organización "dedicada al ocultamiento y atención médica a agentes subversivos extranjeros". En el operativo se detectó que los miembros de las FARC, que resultaban heridos en combate, eran trasladados desde la frontera hasta Quito a un inmueble que funcionaba como clínica clandestina⁹⁶. Algunas fábricas o talleres clandestinos de confección de uniformes para los guerrilleros también han sido desmantelados en los últimos años. Las incautaciones de explosivos y armamento dirigidos a la guerrilla son permanentes en la frontera.

La presencia de jefes y dirigentes del grupo colombiano tampoco es nueva. En enero de 2004, el hombre de las finanzas de las FARC, alias Simón Trinidad, fue

⁹⁵ Fuerzas Militares de Ecuador, **Los puntos críticos de la frontera Colombia-Ecuador.**, Enlazado desde Diario El Tiempo. Fecha del Documento: 2001-04-01, Colombia, Ecuador <http://www.disaster-info.net/desplazados/indexmap.php> Visitado 01/05/10

⁹⁶ Diario El Comercio: *La Coordinadora Bolivariana busca un impacto continental.* Visitado 01/05/10

detenido en un centro comercial de Quito. Raúl Reyes estuvo a punto de ser detenido en Quito el 10 de enero de 2004.⁹⁷

En los últimos años el Ecuador no solo ha debido lidiar con los problemas derivados de la ilegalidad del tráfico de drogas en Colombia, sino que además su frontera colinda con los frentes: 13, 29, 32 y 48 de las FARC. En la actualidad, además de la presencia de grupos guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes se suma un nuevo actor: las bandas compuestas con disidentes y desmovilizados de los dos primeros grupos, conocidas como Águilas Negras, Rastrojos y Organización Nueva Generación (también conocida en la zona como ONG).⁹⁸

La incursión de grupos irregulares colombianos a territorio ecuatoriano, incrementada a partir del 2002, proviene de tres vertientes: 1. De la guerrilla con presencia de la Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC-(en las zonas de frontera de las provincias de Sucumbíos y Carchi) y del Ejército de Liberación Nacional –ELN- (en la frontera de la provincia de Carchi); 2. De los grupos paramilitares que forman parte de las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC- (en la frontera de las provincias de Carchi, Sucumbíos y Esmeraldas); y 3. De una organización delincriminal, disidente de las AUC, llamada Águilas Negras, (sobre todo en la frontera con Esmeraldas, ligadas al narcotráfico y al contrabando de armas y explosivos).⁹⁹

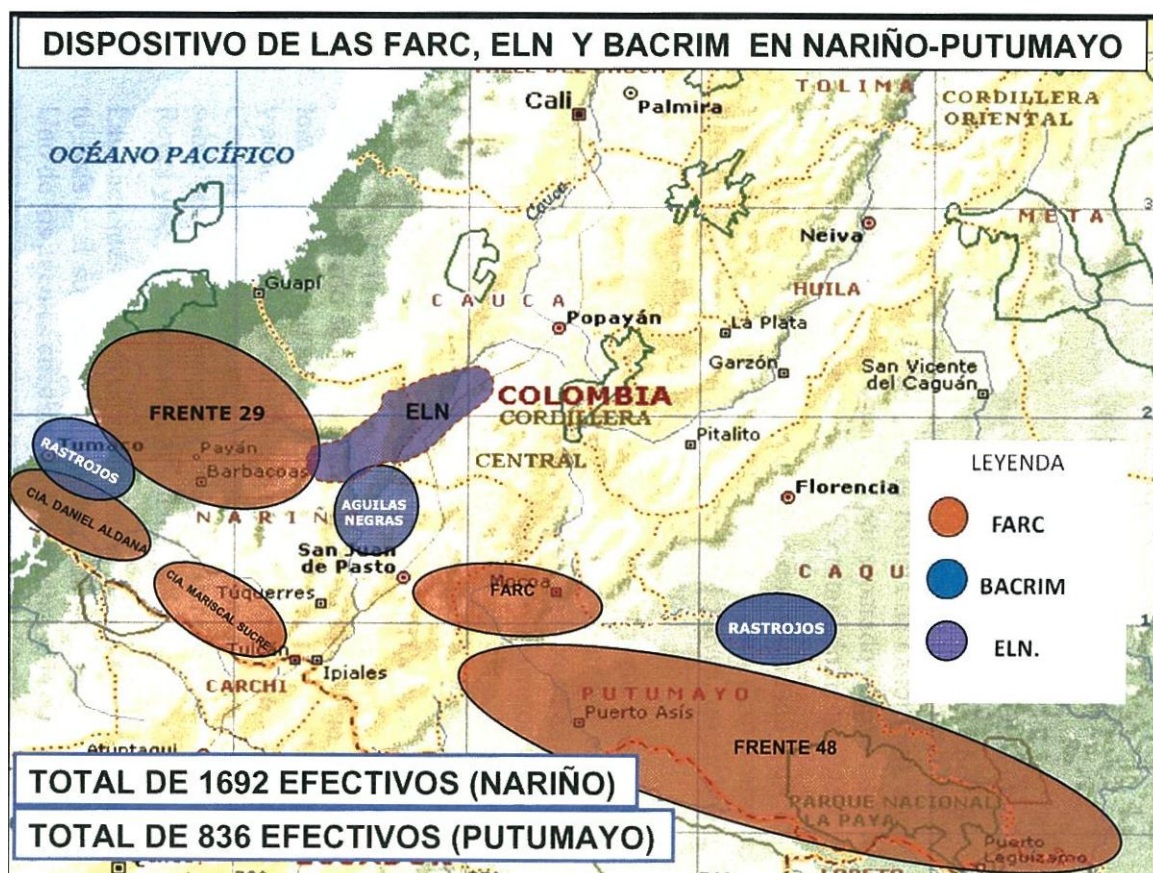
⁹⁷ La Policía y el Ejército de Colombia, en coordinación con la Policía del Ecuador, capturaron en la ciudad de Quito (Ecuador), a Juvenal Ovidio Ricardo Palmera, conocido con los alias de ·Simón Trinidad· y ·Federico Bogotá· y considerado por las autoridades colombianas como ·uno de los cabecillas de mayor relevancia en las Farc·. Presidencia de la República de Colombia.

http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2004/enero/03/03032004.htm Visitado 13/08/10

⁹⁸ Hernán Moreano Urigüen, **El Narcotráfico En La Frontera Colombo-Ecuatoriana**. Boletín Democracia Seguridad y Defensa No. 35. Mayo – Junio 2009. Pág. 18

⁹⁹ Miguel Carvajal, **Ponencia "La Política de Seguridad en la Frontera Norte del Ecuador"**, presentada en el Seminario Internacional "ESTRATEGIAS NACIONALES DE SEGURIDAD EN UN ESCENARIO MUNDIAL DE COMPLEJIDAD Y CAMBIOS SOCIALES Y POLÍTICOS" realizado los días 3 y 4 de junio de 2009, en el Auditorio Mayor del Centro Cultural - PUCE. Quito, Junio 2009

Gráfico 6.
Presencia de las FARC, ELN y BACRIM¹⁰⁰ en Nariño – Putumayo



FUENTE: Fuerzas Armadas del Ecuador. 2009¹⁰¹

3. Delincuencia y Violencia en la Frontera

Colombia ha sido hasta aquí, el país más afectado de toda América Latina por el tráfico de armas. Todos los actores de su conflicto interno –guerrilleros, paramilitares, carteles de droga, etc.- han intentado obtener armas de todos

¹⁰⁰ Martín Torrijos, **La Seguridad En Colombia Y El Área Andina: Las Farc, El Eln, Las Bacrim**. Boletín Democracia, Seguridad y Defensa, Programa Relaciones Civil-Militares. No. 33, p. 4

Las Bandas Criminales Emergentes (BACRIM) o mutantes de las antiguas Autodefensas Unidas de Colombia, AUC constituyen un género en el que pueden distinguirse varias especies: las bandas criminales al servicio del narcotráfico; los grupos de autodefensa ilegal no vinculadas al proceso de desmovilización y sometimiento a la justicia en el marco de la "ley de justicia y paz", y nuevas formaciones conformadas por elementos marginales de organizaciones armadas ilegales no absorbidos eficientemente dentro del proceso de desmovilización, desarme y reintegración, ya sea porque su defección de las organizaciones armadas ilegales se ha producido al margen de éste o porque han abandonado el proceso antes de completar el ciclo de retorno a la vida civil.

¹⁰¹ En: Margarita Vallejo y Horacio López, **El Ataque de Colombia en Territorio Ecuatoriano: Detrás de las Palabras y los Hechos**. Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Buenos Aires, 2009. P. 111

lados. El flujo de armas más importante es desde Estados Unidos hacia el sur y este es un punto delicado en las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos. Se puede decir que estos dos fenómenos van intrínsecamente relacionados, mientras exista el tráfico de drogas también existirá el tráfico de armas.

Ecuador cuenta ahora con la Unidad Técnica de Control de Armas –UTCA- que es la encargada de contribuir al mantenimiento del orden público, a través del control y registro de armas de fuego en conformidad con la Ley, con el objeto de brindar seguridad y estabilidad al desenvolvimiento nacional, asegurando la paz y tranquilidad a la ciudadanía, con personal técnicamente capacitado¹⁰². Antes este control, estaba a cargo de las Fuerzas Armadas.¹⁰³

La Policía Nacional del Ecuador estima que en el país existen 500 000 armas de fuego. El Estado apenas tiene registro de 170 000, que hasta el 31 de junio del 2009 fueron autorizadas por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Solo 11 910 armas (es decir el 7% de 170 000 reportadas por el Comando Conjunto han sido registradas en la Unidad Técnica de Control de Armas policial. Y de ellas, solo 9 764 (5,7%) fueron consideradas aptas.

La página web Control de Armas¹⁰⁴ muestra las estadísticas por años, de las armas, municiones y explosivos decomisados tanto por miembros de las Fuerzas Armadas como por miembros de la Policía Nacional¹⁰⁵.

¹⁰² Policía Nacional del Ecuador, Técnica de Control de Armas de la Policía Nacional http://www.policiaecuador.gov.ec/publico/index.php?option=com_content&view=article&id=787&Itemid=196 Visitado 01/05/10

¹⁰³ **Acuerdo Interministerial No. 001.** El Art. 20 de la Ley de Armas textualmente dice: "La autoridad facultada para registrar y extender permisos para tener y portar armas es el Jefe del IV Departamento del Estado Mayor del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; quien podrá delegar para ejercitar esta facultad a las Autoridades Militares o Policiales en sus respectivas jurisdicciones, conforme al Reglamento Pertinente". En base a este artículo, se suscribió el Acuerdo Interministerial No. 001 entre los Ministerios de Gobierno y de Defensa Nacional respectivamente, en la misma que se delega la emisión de los permisos de porte y tenencia de armas a la Unidad Técnica de Control de Armas de la Policía Nacional. http://www.policiaecuador.gov.ec/publico/index.php?option=com_content&view=article&id=787&Itemid=196 Visitado 01/05/10

¹⁰⁴ Control Nacional de Armas <http://www.controlarmas.mil.ec/> Visitado 01/05/10

¹⁰⁵ Control Nacional del Armas <http://www.controlarmas.mil.ec/materialDecomisado.html> Visitado 01/05/10

Gráfico 7.
Armas de fuego decomisadas en Ecuador 2005 - 2010

MATERIAL/AÑO	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Armas						
→ Pistolas	153	204	199	519	290	31
→ Revolver	981	1881	752	2200	909	146
→ Cartuchera	402	531	219	1360	140	11
→ Carabina	80	120	98	87	73	10
→ Escopeta	308	995	259	513	165	33
→ Rifle	0	0	1	7	2	0
→ Subametralladora	25	23	28	64	22	5
→ Fusiles	10	12	2	13	15	3
TOTAL	1959	3766	1558	4763	1616	239

Fuente: Control Nacional de Armas – Ecuador.
Información actualizada hasta el 28 de julio/2010¹⁰⁶

Según la Policía de Colombia, en América Latina el 85,23% de crímenes de sicariato se perpetra con armas de fuego.¹⁰⁷ Sin embargo, el problema no solo radica en la inseguridad y la violencia que impera en la zona, sino en las necesidades de obras básicas, vías de acceso y planes de ayuda para beneficiar a la población local y a los numerosos desplazados colombianos que llegan a esta zona huyendo de los guerrilleros, paramilitares y militares colombianos¹⁰⁸.

III. FORTALECIMIENTO DE GRUPOS NARCOTRAFICANTES HACIA EL INTERIOR DEL ECUADOR

La lucha contra el narcotráfico ha conllevado una mayor complejidad de la frontera ecuatoriano – colombiana, política que paradójicamente no ha conseguido una mayor seguridad para las poblaciones fronterizas. Durante el 2008, los patrullajes se redoblaron, sin embargo el balance a diciembre del mismo año fue de 182 bases detectadas. En las olvidadas poblaciones limítrofes con Colombia los grupos ilegales operan con facilidad, incluso con el apoyo de los habitantes. La frontera sigue siendo vista por los estados como el inicio y el final

¹⁰⁷ Diario El Comercio. **Sicariato en la Frontera.**
<http://www.elcomercio.com/2010-06-15/Noticias/Judicial/Noticia-Principal/EC100615P5SICARIATO.aspx>
Visitado 15/06/2010

¹⁰⁸ Fundación Seguridad Y Democracia. 2006. **Colombia y Ecuador: Dos visiones de seguridad, una frontera.** Bogotá, D.C., Colombia, p. 16.

del territorio nacional. Solo que esa cotidianidad por ahora está marcada por el narcotráfico¹⁰⁹.

Como se dijo anteriormente, el Ecuador ha buscado mantenerse *neutral* frente al conflicto colombiano; pero esta posición puede ser indicativa de la propia incapacidad del Estado para invertir recursos económicos y políticos en un problema que considera ajeno. Se ha dicho que la sensación de inseguridad por parte de Ecuador está determinada por la percepción de que el gobierno colombiano no es capaz de controlar su territorio y las acciones de los actores violentos que dentro de él operan; pero es evidente que al Ecuador le ha faltado una política definida al respecto.

Según lo expresado por el Presidente Rafael Correa, existen actualmente en la zona 7.000 uniformados¹¹⁰ organizados en 14 destacamentos militares. Se calcula que éste resguardo territorial tiene un costo de un millón de dólares anuales. Últimamente han aumentado 3000 uniformados más. Es decir, que ya hay 10.000 militares en la zona. Por su parte, en el período 2006–2008, la Policía Nacional decomisó aproximadamente 68 toneladas de droga valorada en 272 millones de dólares en el mercado norteamericano. Se destruyó un laboratorio clandestino de 1.500 m² de superficie, confiscando 4.400 kilos de sustancias sólidas y 5.100 litros de líquidos ilícitos. Con esta operación, se desarticuló la posibilidad de procesar al menos 2 toneladas de cocaína mensuales. Se erradicaron 4 áreas de cultivos ilícitos de coca.¹¹¹

Estos hechos han revelado que el narcotráfico ha llevado a que no solo la frontera sino el resto del país se encuentren contaminados por nuevas y mejor organizadas formas del delito. Los delincuentes y grupos organizados se aprovechan del limitado control que existe en la frontera, de la descoordinación y falta de institucionalidad entre esas entidades y de una justicia que poco o nada puede hacer frente a la politización en la que se encuentra sumida. Por ello, es

¹⁰⁹ Hernán Moreano Urigüen, **El Narcotráfico en la Frontera Colombo-Ecuatoriana**. Boletín Democracia Seguridad y Defensa No. 35. Mayo – Junio 2009, p.12

¹¹⁰ Repartidos de la siguiente manera: 5000 militares y 2000 policías del Ecuador.

¹¹¹ Hernán Moreano Urigüen, **El Narcotráfico en la Frontera Colombo-Ecuatoriana**. Boletín Democracia Seguridad y Defensa No. 35. Mayo – Junio 2009, p.12

que el Ecuador se ha convertido en un país de paso para el expendio de droga y, últimamente en un pequeño centro de producción de químicos para la elaboración de la droga en el sur de Colombia.

Sin embargo, según registros de la Unidad Antinarcoóticos de la Policía Nacional del Ecuador, en los tres últimos años se han capturado más de 13 toneladas de droga en la provincia de Esmeraldas. Los casos más sonados fueron “Huracán Verde” y “Huracán de la Frontera”, desarrollados en el 2007 y 2008, respectivamente. Otra operación de mucha importancia fue la Tormenta del Pacífico, que se cumplió paralelamente en las provincias de Guayas, Manabí y Esmeraldas.¹¹²

Para el estado ecuatoriano ha sido realmente difícil implementar públicas de seguridad al interior del país pues a lo largo de la historia todas se formularon con respecto al fortalecimiento de espacios de frontera Ecuador-Perú y al rol tutelar de las Fuerzas Armadas en el campo de la defensa nacional. De ahí que los fenómenos acarreados por el conflicto colombiano hacia Ecuador hayan tomado casi desprevenidos a los gobiernos de turno en esta coyuntura.

IV. RESPUESTAS DEL ESTADO ECUATORIANO EN LA FRONTERA

La Nueva Constitución del Ecuador en su art. 393 indica que es necesario renovar la doctrina de seguridad para adaptarla a las demandas del mundo contemporáneo, la marco constitucional vigente, siendo menester contar con un nuevo Sistema de Seguridad Integral bajo una óptica civilista, dinámica y adecuada para el nuevo entorno geopolítico internacional.

Y es que en miras de fortalecer la institucionalidad del Estado, en la frontera norte y la seguridad global de la nación - como lo estipula la Constitución vigente- que el actual gobierno crea el 15 de Febrero de 2007, mediante Decreto Ejecutivo No. 117, el Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa MICSIE—desde

¹¹² Hernán Moreano Urigüen, **El Narcotráfico en la Frontera Colombo-Ecuatoriana**. Boletín Democracia Seguridad y Defensa No. 35. Mayo – Junio 2009, p.14

junio de 2009 denominado Ministerio Coordinador de la Seguridad-. Siendo esta entidad la encargada de elaborar las políticas públicas, planificación integral y coordinación de los organismos que conforman el Sistema de Seguridad Pública y del Estado, así como también del seguimiento y evaluación de las acciones aprobadas en materia de seguridad. El MICSIE es el encargado de preparar el Plan Nacional de Seguridad Integral y las propuestas de políticas de seguridad pública y del Estado.¹¹³

De acuerdo a la Nueva Ley de Seguridad Pública y del Estado, el Sistema de Defensa está conformado por el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y las Fuerzas Armadas. El Consejo de Seguridad Pública y del Estado está conformado por el Presidente y Vicepresidente de la República, Presidente de la Asamblea Nacional, Ministro Coordinador de la Seguridad, Ministro de Defensa, Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores, Jefe del Comando Conjunto, Comandante General de Policía.¹¹⁴

El Ministerio de Relaciones Exteriores, contando con la dirección política del Presidente de la República, junto con el Ministerio de Defensa, coordinará la cooperación, intercambio de información y operaciones militares combinadas con otros países, conforme a los instrumentos y tratados internacionales, en el marco del respeto a la soberanía nacional, a los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos definidos en la Constitución y en la Ley.

La protección interna, el mantenimiento y control del orden público tendrán como ente rector al Ministerio de Gobierno. Corresponde a la Policía Nacional su ejecución, la que contribuirá con los esfuerzos públicos, comunitarios y privados para lograr la seguridad ciudadana, la protección de los derechos, libertades y garantías de la ciudadanía. Apoyará y ejecutará todas las acciones en el ámbito de su responsabilidad constitucional para proteger a los habitantes en situaciones

¹¹³ Documento Oficial Ley de Seguridad Pública y del Estado. Asamblea Nacional del Ecuador

¹¹⁴ *Ibíd*em

de violencia, delincuencia común y crimen organizado. Coordinará su actuación con los órganos correspondientes a la función judicial.¹¹⁵

A partir del establecimiento del Plan Colombia a inicios del 2000, el Ecuador tuvo que enfrentar nuevos retos con respecto a la seguridad y a la política exterior del Estado, entre ellos y uno de los más importantes, el fortalecimiento de la Frontera Norte. Fortalecimiento que no solo debió ser comprendido en el marco de mayor presencia militar en la zona sino más bien como una reconfiguración de Estrategias de Seguridad Interna y Ciudadana. Sin embargo, estas respuestas del Estado ecuatoriano no han respondido con eficacia en los últimos años.

1. Unidad de Desarrollo del Norte - UDENOR

Hasta el gobierno anterior, en la zona norte del país era la Unidad de Desarrollo Norte – UDENOR, la entidad encargada de velar por el desarrollo de la zona. El área de acción de UDENOR comprendía cinco provincias del norte del país. La institución fue creada durante el régimen de Gustavo Noboa en el año 2000, pero operativamente funcionó desde el 2001, y surgió como una entidad adscrita a la Presidencia de la República. Con Lucio Gutiérrez fue transferida a la Cancillería, pero luego regresó a Carondelet¹¹⁶. Su función principal era la de impulsar programas de desarrollo para las provincias ubicadas en la zona fronteriza con Colombia (Carchi, Imbabura, Orellana, Sucumbíos). Se le entregaron los programas de desarrollo a las Fuerzas Armadas.

En 2001, la UDENOR presentó ante el Grupo Consultivo de Bruselas, conformado por 25 países, 15 organismos internacionales y una empresa privada; el programa de Desarrollo Preventivo y Reactivación Social de la Frontera Norte de Ecuador. Sin embargo, en julio del 2007, mediante el Decreto Ejecutivo 694, el Presidente de la República, Rafael Correa, dispuso la supresión de la Unidad de Desarrollo Norte (UDENOR). Lo hizo bajo el argumento de que es necesario eliminar

¹¹⁵ *Ibíd*em

¹¹⁶ Diario El Universo, **La UDENOR manejó \$ 80 millones**. 10 de noviembre del 2007. <http://www.eluniverso.com/2007/11/10/0001/8/9380436E68F54F91A862CF710661F8E2.html>, Visitado 24/11/09

aquellas entidades públicas que, como en el caso de UDENOR, ejercen competencias, funciones y atribuciones que otras entidades realizan de mejor manera. Según el Decreto, las funciones que inicialmente tenía UDENOR ahora serán ejecutadas por la Secretaría Técnica del Plan Ecuador que a su vez, depende administrativamente de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) ¹¹⁷.

En el Ecuador, no existe una Ley Nacional de Seguridad Ciudadana, ni una ley que faculte a los municipios a tomar atribuciones en tema de seguridad. Sin embargo, esa es la nueva propuesta del Ejecutivo: que la seguridad local sea responsabilidad de cada uno de los gobiernos autónomos. Esta competencia ha estado a cargo, monopolíticamente de las Fuerzas Armadas bajo el concepto de Seguridad Interna y Seguridad Externa, considerando a la Policía Nacional como fuerzas subalternas. Sin embargo, el juego político y las demandas sociales han hecho que muchos alcaldes por iniciativa y voluntad política tomen atribuciones en esta materia. Se apoyan en la normativa legal que faculta la Constitución Política del Estado ¹¹⁸.

Para el Estado ecuatoriano, resulta fundamental el establecimiento de lineamientos que rigan las pautas de acción del gobierno fijando definiciones claves para su comprensión. Por ello, la defensa responde a los objetivos de la Seguridad Nacional, para el mantenimiento de la soberanía y protección de la población, las fronteras y los recursos naturales contra cualquier tipo de agresión, mediante acciones coordinadas, con el propósito de garantizar la convivencia pacífica de las naciones. La política de defensa está basada en la protección de la población, de los recursos naturales, del patrimonio nacional y el control efectivo de su territorio. ¹¹⁹

El Ecuador sostiene el principio de no intervención en asuntos internos de otros estados; rechaza la amenaza y el uso de la fuerza en las relaciones

¹¹⁷ Decreto Ejecutivo No. 694 – Julio 2007

¹¹⁸ Daniel Pontón. **Políticas Públicas En Seguridad Ciudadana: El Caso De Quito** (2000-2004). Revista Experiencias Territoriales. pág. 353

¹¹⁹ **Política de la Defensa Nacional**. Edición actualizada, 2006

internacionales, fiel a los preceptos enmarcados en la Política Exterior y Política de Defensa, promoviendo la resolución pacífica de conflictos. Impulsa la solución de los conflictos internacionales e internos basados en mecanismos políticos, diplomáticos, jurídicos y otros no militares previstos en el Derecho Internacional. El Ecuador se abstiene de participar en operaciones combinadas, coordinadas o conjuntas de carácter militar con Colombia¹²⁰.

La Seguridad Nacional del Ecuador, es responsabilidad del Estado. El Estado garantiza la supervivencia de la colectividad, la defensa del patrimonio nacional y la consecución y mantenimiento de los objetivos nacionales; y, tiene la función primordial de fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre y promover el progreso económico, social y cultural; de sus habitantes, contrarrestando los factores adversos internos y externos, por medio de previsiones y acciones políticas, económicas, sociales y militares¹²¹.

Con la formulación del Plan Nacional de Política Exterior PLANEX en el 2006, durante el Gobierno de Alfredo Palacio, estos lineamientos se establecieron como principios de política exterior. La definición de una política en materia de seguridad democrática y humana sería así un imperativo para el Estado ecuatoriano y todos los sectores de la sociedad. Esta política de Estado que, como tal, debería trascender gobiernos, ideologías, grupos de poder e intereses políticos y partidistas, deberá ser formulada sobre la base de la más amplia consulta nacional y como fruto del consenso, de todos los sectores del país¹²². Sin embargo, veremos en el siguiente capítulo, la transformación que ha habido alrededor de la formulación de política exterior en el Ecuador, dejando de lado los postulados del PLANEX.

¹²⁰ **Plan Nacional de Política Exterior**, Seminario Política Exterior y Seguridad Democrática Y Humana (Mesa Redonda II). Política Exterior y Seguridad Democrática Y Humana: Relaciones con los Países Vecinos. Intervención del Embajador Diego Rivadeneira Espinosa, Viceministro de Relaciones Exteriores, Quito, 9 de marzo del 2006.

¹²¹ Documento Oficial Ley de Seguridad Nacional. Asamblea Nacional del Ecuador (Nº 275 - 09/08/79, Arts. 1 y 2)

¹²² **Plan Nacional de Política Exterior**, Seminario Política Exterior y Seguridad Democrática Y Humana (Mesa Redonda II). Política Exterior y Seguridad Democrática Y Humana: Relaciones con los Países Vecinos. Intervención del Embajador Diego Rivadeneira Espinosa, Viceministro de Relaciones Exteriores, Quito, 9 de marzo del 2006.

2. Comisión Binacional de Frontera - COMBIFRON

Es en noviembre de 1986, que los presidentes de Colombia y Ecuador, Virgilio Barco y León Febres Cordero, instalan la Comisión Mixta Permanente Ecuatoriano-Colombiana de Fronteras. Dicho ente militar, con presencia diplomática, era considerado esencial en las relaciones entre ambos países para solventar cualquier dificultad en la zona fronteriza y en él se han tratado los últimos incidentes fronterizos denunciados por Ecuador.¹²³ En 1989, crean la Comisión de Vecindad Colombo-Ecuatoriana.¹²⁴

La tensión diplomática entre Ecuador y Colombia se profundiza en el 2008, con la solicitud de la cancelación de la Comisión Binacional de Frontera (Combifron). La crisis se desató tras el ataque del Ejército colombiano a un campamento clandestino de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en Angostura, el 1 de marzo del mismo año, donde murieron entre otros, el jefe guerrillero Raúl Reyes.

Después de una larga espera es que a finales de 2009, los Cancilleres de ambos países, el colombiano Jaime Bermúdez y el ecuatoriano Fander Falconí, se reúnen en Nueva York para realizar un primer acercamiento que terminó con la adopción de una "hoja de ruta". Entre los principales acuerdos se anunció la reactivación de la Comisión Binacional de Frontera, para lo cual las partes militares y policiales se reunirían en el Ecuador. Así, finalmente, la COMBIFRON fue reactivada entre Ecuador y Colombia, en septiembre de 2009 cuando Quito y Bogotá empezaron a restablecer sus relaciones diplomáticas. Sin embargo, el Ecuador exige la información de la operación Fénix, que causó el problema diplomático. Según el Ecuador, existe el ofrecimiento de Colombia de entregar dicho informe, solicitado por Ecuador hace más de dos años.

¹²³ Diario El Tiempo. **Ecuador pide la cancelación de la Combifron lo que agrava la crisis con Colombia**. Actualizado 03-03-2008 21:47 CET
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6624627> Visitado 20/10/10

¹²⁴ Fraternidad Colombo Ecuatoriana. **Cronología de las relaciones colombo-ecuatorianas**,
http://frace.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=13:cronologde-las-relaciones-colombo-ecuatorianas Visitado 20/10/10

Los encargados de reinstalar el organismo fueron el ministro de Defensa de Colombia, Gabriel Silva, su homólogo ecuatoriano, Javier Ponce, y el Ministro Coordinador de la Seguridad de Ecuador. En un comunicado de cinco puntos, los representantes de ambos países ratificaron la reactivación de la COMBIFRON y anunciaron la creación de un grupo de alto nivel para verificar los temas de la agenda común. Los tres ministros encabezaron las delegaciones de sus países en esta reunión, a la que también concurrieron altos mandos militares y policiales de ambas naciones. Los Gobiernos de Colombia y Ecuador acordaron la designación de agregados militares y policiales para sus representaciones diplomáticas en uno y otro país.

El 07 de agosto de 2010, el flamante presidente colombiano Juan Manuel Santos entregó a su homólogo, Rafael Correa, los discos duros de la computadora que supuestamente pertenecía a Reyes, ahora en manos de la Fiscalía. Y que después de ser revisados aún no se ha podido determinar su contenido.

En el capítulo que sigue se revisarán las relaciones binacionales resultantes de la aplicación de la política exterior de cada uno de los países, (Ecuador – Colombia), tomando en cuenta que varios de los aspectos tratados merecen por sí mismos investigaciones independientes, como: el Ataque a Angostura, la ruptura de relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia (y la presencia de otros actores), la reformulación de las políticas correspondientes a propósito del cambio de gobierno en Colombia ocurrido agosto pasado. Sin embargo, nos centraremos solo en los aspectos que conciernen a esta Tesis.

3. *Plan Ecuador de Paz y Desarrollo*

El gobierno del presidente Rafael Correa, al iniciar su mandato propuso el “Plan Ecuador de Paz y Desarrollo”¹²⁵. El Plan Ecuador surgió en febrero de 2007 enunciado como una política de Estado para hacer frente a los efectos no deseados del Plan Colombia en la frontera norte. En agosto del mismo año, por medio de Decreto Ejecutivo N° 565, se creó la Secretaría Técnica del Plan

¹²⁵ Plan Ecuador, Documento oficial del Ministerio de Defensa de Ecuador, p. 1

Ecuador (STPE), como entidad adscrita a SENPLADES. En febrero de 2008, la Secretaría Técnica pasó a ser parte del actual Ministerio Coordinador de la Seguridad (MICS)¹²⁶.

Según el gobierno, el Plan Ecuador es una política del Estado ecuatoriano que concibe a la seguridad humana como el resultado de la paz y el desarrollo. Tiene tres ejes: i) consolidar la seguridad y una cultura de paz centradas en el ser humano, la satisfacción de sus necesidades y la potenciación de sus capacidades y libertades; ii) mantener una política de relaciones internacionales equitativa y solidaria; y iii) afirmar una política de defensa basada en la protección de la población, de los recursos naturales, del patrimonio nacional y el control efectivo de su territorio¹²⁷.

Frente a los impactos derivados del conflicto interno colombiano, el gobierno ecuatoriano ha manifestado que sus esfuerzos contienen un enfoque preventivo, multidimensional y multisectorial, que apunta a solucionar los graves problemas sociales derivados de la pobreza, la exclusión y la violencia. Su aplicación se basa en el cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo social y económico; la observancia de los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos; la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; y, la lucha contra todo tipo de actividades ilegales y que afectan a la Seguridad Ciudadana. Se soporta en una plataforma de acción integral para la frontera norte del país.

El Presidente Correa expuso al Plan Ecuador como una iniciativa de paz sustentado en tres principios: a) la paz y cooperación como sistema de convivencia entre los estados; b) el repudio a la agresión externa, la no intervención en los asuntos internos de otros países y la igualdad soberana en las relaciones con los estados vecinos; y, c) la cooperación y corresponsabilidad, en

¹²⁶ Secretaría Técnica del Plan Ecuador. <http://www.planecuador.gov.ec/> Visitado 02/03/10

¹²⁷ Plan Ecuador, Documento oficial del Ministerio de Defensa de Ecuador, p. 1

el cumplimiento de los objetivos del desarrollo, entre las diferentes instituciones del Estado ecuatoriano y las organizaciones de la sociedad¹²⁸.

En teoría, el Plan debía involucrar una inversión de más de 55 millones de dólares, con especial énfasis en los 16 cantones ubicados en la franja fronteriza de 40 Km., considerada por la Constitución como área de interés preferencial. De los recursos de este Plan, provenientes básicamente de los ministerios sectoriales, 4 millones serían directamente gestionados por la Secretaría Técnica. La inversión del Estado en la frontera norte se complementaría con recursos provenientes de la cooperación y de canje de deuda externa.

En diciembre de 2009, el Presidente Rafael Correa habló de un posible cierre de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador si es que en el plazo de seis meses – julio/2010- no se presentaba un informe que entregue resultados objetivos del trabajo realizado por esa unidad en la frontera norte, dejando entrever las dudas sobre su eficacia, el presidente anunció que el gobierno seguirá atendiendo la frontera pero desde otros ministerios.¹²⁹

Evaluación del Plan Ecuador¹³⁰.- La evaluación presentada al ejecutivo por la Secretaría Técnica del Plan Ecuador presentada en octubre de 2010, concluye que:

- La calidad de vida en la frontera norte ha mejorado a partir del 2007, como resultado de un progresivo crecimiento de la inversión.
- La creciente demanda de los servicios básicos, alternativas productivas y los efectos por la inseguridad en la zona, hacen necesario fortalecer la política del Plan Ecuador.

¹²⁸ Ibídem. Pág. 2

¹²⁹ Ecuadorinmediato, **Presidente Correa anuncia posible eliminación de Plan Ecuador, si no da resultados**. Publicado en

http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/presidente_correa_anuncia_posibleeliminacion_de_plan_ecuador_si_no_da_resultados--128664 Visitado 12/12/09

¹³⁰ Presentación Secretaría Técnica del Plan Ecuador. Octubre 2010.

- No se han logrado los resultados esperados por la Secretaría Técnica del Plan Ecuador - STPE - en cuanto a información pública sectorial territorializada y a la difusión de las obras del Estado como parte del Plan Ecuador.
- Se ha logrado mejorar la imagen del Plan Ecuador, especialmente en áreas donde se han concretado inversiones directas y coordinadas por la STPE.
- La STPE incidió con proyectos, en las inversiones de otras instituciones del Estado, gobiernos autónomos y en la cooperación internacional.

Y recomienda que:

- Para mejorar la inversión en la frontera norte, se debe fortalecer las relaciones con los gobiernos locales, comunidades y actores de la sociedad civil.
- Es urgente integrar a la zona fronteriza a través de la comunicación de radio y televisión pública.
- La capacidad de gestión de la STPE se fortalecería cualitativamente siendo parte de los gabinetes sectoriales de lo social y productivo, así como también de las instancias de aprobación de los proyectos en SENPLADES Zona 1.

Según el informe, los recursos gestionados directamente por la STPE a través de la cooperación internacional se encuentran distribuidos de la siguiente manera:

- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola - FIDA: Fortalecimiento institucional STPE: \$ 200.000,00 (no reembolsable)

- UNIÓN Europea - UE: Fomento a la seguridad integral en la Frontera Norte: \$ 4 millones
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola - FIDA: En negociación (préstamo reembolsable) Proyecto corredor Ibarra San Lorenzo por \$19'860.000, fondos no reembolsables: \$ 2'700.000 del Global Environment Found.
- United States Agency for International Development - USAID: Gestión y coordinación para la ejecución de \$15'580.000
- Fondo Italo Ecuatoriano - FIE: En coordinación con la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional - SETECI fondos por \$ 1'800.000 para ser ejecutados por la STPE.¹³¹

En septiembre de 2010, el gobierno de los Estados Unidos anunció la decisión de conceder cerca de dieciséis millones de dólares al Plan Ecuador para combatir el narcotráfico y promover el desarrollo en el lado ecuatoriano de la frontera con Colombia.¹³² Sin embargo, esta ayuda dependería de la evaluación del Ministerio Coordinador de Seguridad y la Secretaría Técnica de Plan Ecuador.

V. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

La zona de frontera común entre Colombia y Ecuador presenta un complejo panorama de intereses, percepciones y retos a la seguridad, asumidos por cada país bajo diferentes enfoques. Más allá de sus respectivas prioridades, el conflicto interno colombiano se transforma dentro del territorio ecuatoriano en una conflictividad propia que incluye no solo a los elementos originarios sino a los proporcionados por las condiciones del país. La frontera norte de Ecuador ha visto agravar los problemas de seguridad, tráfico de armas, narcotráfico, pues

¹³¹ Presentación Secretaría Técnica del Plan Ecuador. Octubre 2010.

¹³² Ecuadorinmediato, **Estados Unidos concede 15 millones de dólares para Plan Ecuador**. Publicado en http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/estados_unidos_concede_156_millones_de_dolares_para_plan_ecuador--134311 21-09-10

existen cerca de 30.000 hectáreas de cultivos de coca frente al país, y su procesamiento requiere de laboratorios, muchos de ellos instalados en la misma frontera, a ambos lados. En el lado colombiano, hay un control de las fuerzas irregulares, las FARC, el ELN y paramilitares que se disputan el territorio, y una presencia del Estado colombiano que irremediablemente no puede ser fija sino mutante según lo ha explicado ese gobierno en varias ocasiones.

Frente a esto, el Ecuador contaba con un Plan Nacional de Política Exterior, formulado durante el gobierno interino de Alfredo Palacio. Enunciado pero nunca puesto en práctica a causa del cambio de gobierno desde enero de 2007. El “Plan Ecuador de Paz y Desarrollo” fue presentado por el gobierno del Presidente Correa como una política de estado para hacer frente a los efectos no deseados del Plan Colombia en la frontera norte. Sin embargo, estos dos planes no se llevaron a la práctica cada uno por diversos motivos. O no fueron eficaces como efectivamente ha quedado demostrado en el caso del Plan Ecuador. En la actualidad, estarían ocurriendo cambios importantes en los enfoques sobre seguridad motivados por el bombardeo colombiano al campamento de las FARC situado en Angostura, en territorio ecuatoriano, en marzo 1 de 2008.

CAPÍTULO CUATRO

LA EFICACIA DEL ESTADO ECUATORIANO PARA FORMULAR UNA POLÍTICA INCLUSIVA DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD EN LOS ESPACIOS DE FRONTERA ECUADOR – COLOMBIA

I. LA POLITICA EXTERIOR EN TEORÍA

Como se dijo en el primer capítulo, la política exterior es un conjunto de decisiones y acciones con carácter de política de Estado que un gobierno emprende, en función de los intereses nacionales frente a sus relaciones con los demás actores internacionales. También se podría formular como un conjunto de respuestas a provocaciones, oportunidades internas y externas que se le presenten a un Estado.¹³³ El análisis de la política exterior implica el estudio de cómo el estado *hace* política exterior. Desde esta perspectiva el Estado es considerado como el actor principal y básico de las relaciones internacionales.

La política exterior ha sido tratada con consideraciones diferenciales desde la teoría de las Relaciones Internacionales. Desde el Realismo, la política exterior es resultante de la lucha por el poder, entendida como la capacidad de manejar la conducta de otros y va más allá del campo jurídico normativo y de la moral. Desde el Idealismo, el arte de gobernar implica justicia, obediencia de normas legítimas, abandono de la fuerza y plantea que el poder no debe guiar a la política sino el orden y las leyes justas. En el caso de Estados Unidos, estas dos posiciones contrapuestas se pueden entender con la política exterior adoptada por Woodrow Wilson (idealismo) y Theodore Roosevelt (realismo).

Sin embargo, Luciano Tomassini, internacionalista argentino y un referente de la disciplina en América latina, señala que los estudios internacionales se constituyeron relativamente tarde como disciplina académica en el desarrollo de las Ciencias Sociales en América Latina y que incluso en ese campo, el análisis

¹³³ Rafael Velázquez Flores, **Características Contemporáneas de la Política Exterior de México**, México, 2003 Citado en: Rojas Herrera, Eva Luz, Relaciones Internacionales Política Exterior. Pág. 2. www.catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/.../capitulo1.pdf Visitado 03/04/10

de la política exterior permanece particularmente rezagado. En lo que corresponde a América Latina, dice que estos análisis han sido de poca utilidad para el proceso de formulación de política exterior. Entre las razones que han influido en este rezago se encuentran en primer lugar, la histórica separación que existe entre el gobierno y la sociedad civil en los países latinoamericanos. Una segunda separación tiene que ver con la “impaciencia política” que muchas veces han demostrado los propios académicos al tratar de interpretar a la luz de sus perspectivas ideológicas desde el punto de vista de sus intereses sin desarrollar metodologías que permitan examinar la realidad. Una tercera explicación tiene que ver con la limitación que ha comportado el tener que resolver conflictos históricos (predominación temática), esto no ha permitido explorar sus desafíos, posibilidades y potencialidades frente a nuevos escenarios.¹³⁴

A lo largo de las últimas décadas ha resultado imprescindible para un Estado contar con una política exterior lúcida y activa. Los principales factores que hay que tomar en cuenta para esto son: a). la creciente complejidad del escenario internacional en un mundo interdependiente, b). la mayor especificidad de la política exterior (incremento de la importancia relativa interna-externa), y como consecuencia de estos dos, c). El margen de maniobra internacional de un país mediano o pequeño será mayor.

Es importante exponer que la mayoría de los esquemas elaborados para el análisis de la política exterior proviene de los Estados Unidos resultando inevitable que ellos se basen principalmente en su experiencia política e institucional (democrática, pluralista y descentralizada). Por lo tanto, no es extraño que haya resultado difícil aplicar los mismos esquemas a las experiencias europeas y latinoamericanas.¹³⁵

Varias razones explican el predominio de Estados Unidos en la elaboración de métodos para el análisis de la política exterior. En primer lugar, Estados Unidos siempre ha tenido la emergencia de ser el centro del poder mundial en los años

¹³⁴ Tomassini, Luciano, **Teoría y Práctica de la Política Exterior: Análisis de la Política Exterior**, Cap. 3, p. 132

¹³⁵ *Ibíd.*, p. 138

posteriores a las guerras mundiales. En segundo lugar, después éstas, los Estados Unidos surgían con el 60% de la producción industrial del mundo.

En la formulación de la política exterior es fundamental definir el proceso de toma de decisiones por parte de un Estado. Para Tomassini, los factores que se deben apuntar son¹³⁶:

- La visión, posición y percepción que tiene un país acerca de las características del sistema internacional, oportunidades y limitaciones que plantea.
- La relación con su sociedad y con su historia, y la visión que esta sociedad tiene respecto al futuro.
- Las principales áreas de articulación exterior de cada país, que definen los intereses de la agenda y la jerarquía de los mismos.
- La importancia de la política exterior en el proceso político doméstico y en el proyecto nacional de desarrollo.
- El estilo imperante en la formulación de la política que tiene que ver con elementos culturales y organizativos.

La formulación e implementación de la política exterior puede sintetizarse en tres niveles: 1. La definición del interés nacional o de la agenda internacional, 2. La operacionalización de esos intereses y 3. Los procesos a través de los cuales se adoptan las decisiones respectivas.¹³⁷

¹³⁶ *Ibíd.*, p. 142

¹³⁷ Apuntes de la Cátedra de Relaciones Internacionales de América Latina. PUCE, 2008

II. LA FRONTERA EN LA POLÍTICA EXTERIOR DEL ECUADOR DESDE EL PLAN COLOMBIA

Ahora, si revisamos la política exterior del Ecuador podemos ver que la misma fue históricamente marcada alrededor de la resolución de conflictos territoriales, sobre todo por el conflicto fronterizo con el Perú, que había comenzado en 1941 y que impidió la formulación de una política exterior coherente a los cambios que iba desarrollando el sistema internacional. Pese al desarrollo de la política exterior en base a las relaciones internacionales, ha quedado insuficiente frente a las nuevas situaciones que enfrenta el sistema.

Este problema fronterizo que mantuvieron por más de 150 años ambos países fue el más grave de los que, por razones de linderos, han enfrentado los países iberoamericanos, manifestándose aún antes del inicio de la vida republicana del Ecuador.¹³⁸ Es recién el 26 de octubre de 1998, que se firma el Acuerdo de Paz entre Ecuador y Perú, suscrito en Brasilia. El acuerdo también comprendió un esquema de comercio y navegación por los ríos amazónicos, un plan binacional de desarrollo dirigido a los sectores fronterizos comunes, un marco de medidas de confianza mutua y seguridad; y un arreglo para el aprovechamiento óptimo del Río Zarumilla.¹³⁹

Un punto de quiebre en lo que ha sido considerado como prioritario para la seguridad ecuatoriana fue la solución del conflicto limítrofe con el Perú. Si antes la agenda estuvo centrada en el problema territorial, a partir de la firma de los Acuerdo de Paz, la atención se dirigió hacia otros escenarios, entre ellos, la frontera norte y sus implicaciones a nivel regional, Así, a más del problema militar, que el conflicto colombiano necesariamente supone, aparecen nuevos temas de preocupación como la protección de la sociedad civil -especialmente de la zona de frontera-, la amenaza al medio ambiente y los problemas comerciales.

¹³⁸ AFESE, **Ecuador en el Mundo: 1830 – 2006: La Política Exterior de la República**, Ecuador. Edición General, 2006, p. 188

¹³⁹ *Ibíd.*, p. 201

Hasta octubre de 1998, cuando se firmó la paz con el Perú, la agenda de seguridad del Ecuador estaba concentrada en su frontera con el Perú y en temas específicos como la lucha contra el narcotráfico, especialmente en el tráfico, en el lavado de dinero y en el contrabando de precursores químicos con dirección a Colombia que ya estaban presentes al iniciar la década. Hasta entonces, el Ecuador sostenía 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.

El cambio de la agenda de seguridad, luego de la firma de los Acuerdos de Paz con el Perú, la configuración y puesta en práctica 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.

El tratamiento del problema colombiano, así como la agenda de seguridad hemisférica, se han relacionado directamente con los intereses norteamericanos en la región: con la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. La relación con el Perú, en cambio, se encuentra en estos momentos marcada por el deseo de los dos países de fortalecer la relación bilateral y de avanzar en los acuerdos de cooperación y confianza mutua.¹⁴⁰

Esto significa que los intereses nacionales de la política exterior ecuatoriana no se diversificaron conforme el desenvolvimiento del sistema internacional. Por ejemplo, y en el caso que nos corresponde, la política exterior del Ecuador no ha sabido responder efectivamente a los desafíos que provienen de las características expansivas de la confrontación armada que se vive junto a su frontera norte. Ensimismado en su inestabilidad política, el Ecuador se ha encontrado desarmado en lo que respecta a políticas públicas de seguridad conducidas desde la política exterior, intrínsecamente relacionadas entre sí tanto en su aspecto interno como interior.

¹⁴⁰ Verónica Gómez, **Reflexiones sobre la seguridad nacional y la política exterior**. En: Bonilla, Adrián, Orfeo en el Infierno, Una agenda de política exterior ecuatoriana. FLACSO, Quito, Ecuador, 2002 Pág. 16

Durante los noventa, la agenda de política exterior ecuatoriana priorizaba los temas del comercio exterior estancados con el Perú a causa del conflicto fronterizo entre los dos países. Sin embargo, a excepción del problema con el Perú, esta agenda consistió en estrategias de solución a temas coyunturales de carácter internacional y en enunciados de principios de corte idealista dentro de las cuales se enmarcó la gestión diplomática ecuatoriana.¹⁴¹

En el año 2000, con la implementación del Plan Colombia es cuando el Ecuador empieza a visibilizar la realidad del conflicto colombiano y su implicación en nuestra frontera norte. Precisamente el tema del conflicto colombiano y su desbordamiento hacia fronteras vulnerables, es un problema de seguridad en donde intervienen los cinco factores que Barry Buzan menciona en su concepción de la seguridad-militar, política, económica, social y ambiental –como se expuso en el primer capítulo- y por tanto debe ser tratado integralmente.

- Militar.- La transfronterización del conflicto colombiano hacia nuestra frontera ha traído consigo la necesidad de resguardar las fronteras a través de la presencia militar en estos espacios con la finalidad de velar por la seguridad externa del Estado. Esto deviene nuevamente, en la confusión de la definición de seguridad nacional (Fuerzas Armadas), de la seguridad interior y ciudadana (Policía Nacional).

Según el Ministerio de Defensa ecuatoriano, este país mantiene 38 unidades militares y 40 destacamentos policiales a lo largo de la frontera norte, desde años antes del bombardeo a Angostura, mientras que Colombia mantiene únicamente 5 unidades permanentes con apenas 2.765 hombres en su frontera sur¹⁴².

¹⁴¹ Catalina Barreiro, **La agenda de política exterior: Ecuador-Estados Unidos**. En: Bonilla, Adrián, Orfeo en el Infierno, Una agenda de política exterior ecuatoriana. FLACSO, Quito, Ecuador, 2002 Pág. 13

¹⁴² Margarita Vallejo y Horacio López, **El Ataque de Colombia en Territorio Ecuatoriano: Detrás de las Palabras y los Hechos**. Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Buenos Aires, 2009. P. 78

Gráfico 8.
Presencia de Unidades Militares de Colombia y Ecuador en la Frontera Norte



FUENTE: Fuerzas Armadas del Ecuador 2009¹⁴³

- Político.- Las políticas públicas en lo que a seguridad respecta se han visto comprometidas, en cada uno de los dos casos (Ecuador y Colombia) al sistema político de ambos países. La inestabilidad política e institucional del Ecuador ha dado cuenta de la endeble seguridad de frontera que presenta el país.
- Económico, social y ambiental.- El desarrollo y expansión del conflicto colombiano hacia nuestra frontera ha afectado la estructura socio-económica de la sociedad de frontera. La ejecución del Plan Colombia significó poner en marcha aspersiones en los cultivos de coca que se

¹⁴³ En: Margarita Vallejo y Horacio López, **El Ataque de Colombia en Territorio Ecuatoriano: Detrás de las Palabras y los Hechos**. Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Buenos Aires, 2009. P. 78

presentaban en frontera colombiana. Sin embargo, no hubo el control necesario y esto, causó perjuicio a zonas y poblados de frontera con Ecuador.

Las fumigaciones realizadas en Colombia ocasionaron gran polémica, dadas las numerosas denuncias de daños a cultivos lícitos, ganado y, especialmente, a la salud de la población que habita las zonas colindantes a las áreas de fumigación.

144

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.¹⁴⁵

1. Cambio de Paradigmas y Reestructuraciones en el Proceso de Formulación de Política Exterior en el Ecuador por situaciones coyunturales, disminuyen la eficacia de las políticas.

Como se mencionó antes, al 2006, el gobierno de Alfredo Palacio hizo el intento por configurar una agenda de política exterior con carácter de Estado. La Cancillería desarrolló el Plan Nacional de Política Exterior 2007-2020 (PLANEX) con la finalidad de definir la política exterior del Estado –a mediano y largo plazo-. Este plan implicaría las directrices o lineamientos que el Estado ecuatoriano realizaría en política exterior, y en el que se determinan varios objetivos y conductas, entre ellos el principio de no injerencia en el conflicto colombiano, entre otros.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Informe Misión de Verificación "Impactos en Ecuador de las fumigaciones realizadas en el Putumayo dentro del Plan Colombia" 2002. Pág. 4.

www.EcoPortal.net visitado 03/08/08

¹⁴⁵ Verónica Gómez, **Reflexiones sobre la seguridad nacional y la política exterior** .En: Bonilla, Adrián, Orfeo en el Infierno, Una agenda de política exterior ecuatoriana. FLACSO, Quito, Ecuador, 2002 Pág. 82

¹⁴⁵ *Ibidem*. Pág. 51

¹⁴⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores.

http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/ministerio/planex/prensa_lanzamiento.htm Visitada 12/03/10

Si bien el PLANEX marcó –en cierto tiempo- lo que el Ecuador debía seguir en materia de política exterior en distintas áreas, también ponía especial énfasis en aspectos de seguridad derivados del conflicto interno colombiano y la migración pues tomaba en cuenta nuevas amenazas en el entorno del país, entre ellos los efectos negativos de la transfronterización del conflicto colombiano hacia nuestro territorio.

El Plan Nacional de Política Exterior abarcaba seis ejes para las relaciones entre el Ecuador y los diversos países del mundo: soberanía, derechos humanos, migrantes, relaciones económicas internacionales, cooperación internacional y seguridad.

La Cancillería, afirmó que el PLANEX sería una propuesta democrática, básicamente enmarcada en el planteamiento firme y de largo plazo que requiere cualquier país en política exterior. Con el PLANEX se perseguía que el Ecuador sea un actor internacional proactivo y no reactivo y que las acciones respondan a la seguridad y necesidades propias y no de otros países.

La Revolución Ciudadana que plantea el Gobierno se inscribe en la tendencia actual en América Latina. La visión del Ecuador de que el desarrollo humano es un proceso mediante el cual los objetivos, las libertades y las oportunidades de los individuos se amplían para la realización individual y colectiva, incide en la elaboración y ejecución de su política exterior.

Sin embargo, con el paso del tiempo y con la presencia de nuevos factores internos y externos, otros fueron los planteamientos que se desarrollaron en torno a la formulación de la política exterior ecuatoriana y el PLANEX quedó en un instrumento base de apoyo “didáctico” para formulación de políticas de Estado venideras.

La nueva Constitución Política del Estado promulga que es menester para el desarrollo interno del Ecuador, una política exterior soberana que ejerza una acción internacional, comercial y de integración orientada a la convivencia pacífica

y a la construcción de una comunidad internacional basada en la equidad. Que apoye al desarrollo armónico del país, que promuevan el multilateralismo y la negociación en bloque para contribuir a la equidad entre los Estados.

El **Artículo 416** de la Constitución Política del Ecuador señala que las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia:

1. Proclama la independencia e igualdad jurídica de los Estados, la convivencia pacífica y la autodeterminación de los pueblos, así como la cooperación, la integración y la solidaridad.
2. Propugna la solución pacífica de las controversias y los conflictos internacionales, y rechaza la amenaza o el uso de la fuerza para resolverlos.
3. Condena la injerencia de los Estados en los asuntos internos de otros Estados, y cualquier forma de intervención, sea incursión armada, agresión, ocupación o bloqueo económico o militar.
4. Promueve la paz, el desarme universal; condena el desarrollo y uso de armas de destrucción masiva y la imposición de bases o instalaciones con propósitos militares de unos Estados en el territorio de otros.
5. Reconoce los derechos de los distintos pueblos que coexisten dentro de los Estados, en especial el de promover mecanismos que expresen, preserven y protejan el carácter diverso de sus sociedades, y rechaza el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación.
6. Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur.

7. Exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos.
8. Condena toda forma de imperialismo, colonialismo, neocolonialismo, y reconoce el derecho de los pueblos a la resistencia y liberación de toda forma de opresión.
9. Reconoce al derecho internacional como norma de conducta, y demanda la democratización de los organismos internacionales y la equitativa participación de los Estados al interior de estos.
10. Promueve la conformación de un orden global multipolar con la participación activa de bloques económicos y políticos regionales, y el fortalecimiento de las relaciones horizontales para la construcción de un mundo justo, democrático, solidario, diverso e intercultural.
11. Impulsa prioritariamente la integración política, cultural y económica de la región andina, de América del Sur y de Latinoamérica.
12. Fomenta un nuevo sistema de comercio e inversión entre los Estados que se sustente en la justicia, la solidaridad, la complementariedad, la creación de mecanismos de control internacional a las corporaciones multinacionales y el establecimiento de un sistema financiero internacional, justo, transparente y equitativo. Rechaza que controversias con empresas privadas extranjeras se conviertan en conflictos entre Estados.
13. Impulsa la creación, ratificación y vigencia de instrumentos internacionales para la conservación y regeneración de los ciclos vitales del planeta y la biosfera.

Estos postulados se sincretizan en el *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013*, que es el instrumento del Gobierno Nacional que articula las políticas

públicas con la gestión y la inversión pública. El Plan cuenta con 12 Estrategias Nacionales; 12 Objetivos Nacionales. Entre estos, se postula el objetivo fundamental de la política exterior ecuatoriana: Potenciar el desarrollo endógeno del país, re-equilibrando sus relaciones geopolíticas en un contexto internacional, que toma en cuenta diversos actores internacionales de manera estratégica. El nuevo orden internacional que persigue el Ecuador es multipolar, con protagonismo de los pueblos del Sur; favorece el multilateralismo en su arquitectura institucional y propicia procesos de integración, cooperación para el desarrollo y diálogo político armónico. El punto privilegiado para construir estos espacios, es la promoción del regionalismo latinoamericano. Por ello, tanto la UNASUR, como la ALBA y la Organización de Estados Americanos y Caribeños son prioridades.¹⁴⁷

El objetivo principal de la agenda internacional ecuatoriana es ejecutar de manera efectiva la función de defensa de los intereses nacionales en el exterior basado en tres grandes campos: el político, para el cual se requiere el conocimiento profundo de la realidad interna del país y la identificación de sus intereses; el cultural, que permite identificar adecuadamente el rol de la cultura en las relaciones internacionales, no solamente como instrumento para la promoción de los valores nacionales en el exterior, sino también, como el mejor esquema para conocer y comprender las otras culturas y establecer puentes de entendimiento y cooperación basados en el respeto y la tolerancia; y, por último, el económico, sobre la base de un trabajo serio y sistemático de la diplomacia en función del desarrollo humano.¹⁴⁸

La Cancillería del Ecuador ha realizado labores para llevar a efecto esta tarea a través de un ejercicio académico para identificar los elementos que deben formar parte de la agenda en el orden internacional, poniendo prioridades en los intereses del país en sus relaciones internacionales, tanto bilaterales como

¹⁴⁷ Documento Oficial Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Versión resumida, p. 61-62
<http://www.senplades.gov.ec/web/senplades-portal/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013> Visitado 25/10/10

¹⁴⁸ Emilio Izquierdo, **La Agenda de política exterior**. En: Bonilla, Adrián, Orfeo en el Infierno, Una agenda de política exterior ecuatoriana. FLACSO, Quito, Ecuador, 2002 Pág. 63

multilaterales. Esto podría ser evaluado tomando como partida lo que dice Tomassini, acerca de los elementos a tomar en cuenta, como¹⁴⁹:

- **Globalización:** Que ha acelerado muchos procesos internacionales de los cuales es imposible alejarnos pues también formamos parte del escenario global. Este tema ha sido tomado en cuenta con la finalidad de adaptarla al desempeño cotidiano en el ámbito internacional. Este tema también se ve reflejado en la globalización ideológica que han sufrido todos los países dependientes después de la Guerra Fría.
- **Modelo del diplomático moderno:** Hay que terminar con la concepción de que el diplomático cumple la función de informador¹⁵⁰ sino que más bien debe ser un profesional con alta capacitación y con el objetivo de promover acciones que favorezcan y mejoren las oportunidades del Ecuador. Debe ser el principal protagonista e impulsor de la política exterior del Ecuador. Por lo tanto, la especialización de la diplomacia¹⁵¹ es relevante dentro de los nuevos aspectos que se deben tomar en cuenta en la formulación de política exterior. Sin embargo, la diplomacia no debería solo enfocarse en problemas hacia el exterior, sino también abrir su agenda hacia el interior poniendo mayor énfasis en la realidad del país ya que no existe otra forma de lograr consensos dentro de las políticas nacionales.
- **Globalización de la delincuencia o crimen organizado:** a través de la acelerada propagación de los ilícitos del narcotráfico y lavado de dinero alrededor del todo el mundo.
- **Participación ciudadana:** O lo que se conoce como la sociedad civil, que es la que promueve, estimula e impulsa la solución a los problemas

¹⁴⁹ Luciano Tomassini, **Teoría y Práctica de la Política Exterior: Análisis de la Política Exterior**, Cap. 3, pág. 140

¹⁵⁰ Emilio Izquierdo, **La Agenda de política exterior**. En: Bonilla, Adrián, Orfeo en el Infierno, Una agenda de política exterior ecuatoriana. FLACSO, Quito, Ecuador, 2002 Pág. 51

¹⁵¹ Luciano Tomassini, **Teoría y Práctica de la Política Exterior: Análisis de la Política Exterior**, Cap. 3, pág. 132

contemporáneos, como: Derechos Humanos -Ecuador es actualmente el propulsor de la Carta Andina de Derechos Humanos-, Medio Ambiente (protección y defensa), Delincuencia Transnacional organizada, Control de armamentos.

- **Unión Regional y Subregional:** a través de procesos de integración que deben ser prioritarios en la agenda internacional de los países latinoamericanos.
- **Relación con países vecinos:** A través de la cooperación vecinal y desarrollo fronterizo, plasmado con diversas relaciones turísticas, culturales y educativas.
- **Problemas migratorios:** Tema que se abarca en las próximas décadas pues la crisis económica y social afecta a la mayor parte de los países en vías de desarrollo.
- **Vencer las amenazas a la integridad y la soberanía causadas por el narcotráfico, delincuencia, terrorismo y subversión:** Seguridad Nacional y Paz.

A pesar del limitado espacio que ha ocupado nuestra política exterior, se han hechos intentos por crear una agenda internacional actualizada, y consecuentemente de la formulación de política exterior coherente. Existen elementos que dan cuenta de esta realidad -aunque menos visibles en el momento de apreciar la eficacia de los resultados, como lo demuestran algunos ejemplos. Ecuador es un país pegado a las formulaciones generales de política exterior, de la enunciación de los tradicionales principios que se manejan dentro de la misma. Esto ha hecho que cuente con un alto grado de coherencia en la formulación de política exterior pues ha cumplido con todos los requerimientos formales del Derecho Internacional, que es el eje ejecutor de política exterior –ha dado una imagen de seguir procedimientos *idealistas*-. Pero anclado en las

formas, ha sido poco eficaz para adecuarlas a la realidad compleja y en la práctica ha acudido a tendencias reactivas y no proactivas.

2. Actuales Directrices en la Formulación de la Política Exterior Ecuatoriana

En la actualidad, el Ministerio de Relaciones Exteriores lleva a cabo un proceso de cambio estructural de la institución y consecuentemente de ello, un reposicionamiento de los lineamientos que permiten la formulación de la política exterior del Estado, tomando en cuenta los postulados constitucionales, como los postulados del Plan Nacional para el Buen Vivir -que es el pilar del gobierno actual.

Conjugando estas dos bases – Constitución Política del Estado y PNPBV- es que la Cancillería –ahora- promulga la construcción de las relaciones internacionales del Ecuador desde la dignidad, soberanía y respeto a la plena integridad de cada Estado. Sobre estas bases, impulsa la Integración Suramericana y Latinoamericana; la construcción de un mundo multipolar, y la democratización de los organismos internacionales. Enunciadas en la definición de una agenda internacional basa en principios y no en intereses nacionales de coyuntura:¹⁵²

El Ecuador busca una nueva inserción en el mundo, que se sustente en la transformación de la economía ecuatoriana de acumulación primario extractivista, en un nuevo modelo de desarrollo basado en el fomento de la soberanía alimentaria, la sustitución selectiva de importaciones; aumento de productividad con mayor valor agregado de los productos, ampliación de la base productiva, diversificación y ampliación del destino de las exportaciones.

El gobierno actual ha definido que no comprometerá al país en negociaciones de Tratados de Libre Comercio, que vulneran y ponen en situación de mayor riesgo y

¹⁵² Discurso del Canciller Ricardo Patiño en la Reunión con los Jefes de Misión de los Estados de América Latina y el Caribe. 17 de febrero de 2010, Quito
http://www.mmree.gob.ec/2010/discurso_emb_latam.asp Visitado 17/10/10

fragilidad a la producción nacional. Sin embargo, se promoverán Acuerdos para el Desarrollo, basados en un comercio justo.

El objetivo fundamental de la política exterior ecuatoriana es potenciar el desarrollo endógeno del país, equilibrando sus relaciones internacionales. Esto implica ampliar sus redes políticas, comerciales, económicas y sociales, con una mirada alternativa y complementaria del esquema de integración que el país ha tenido de forma clásica a nivel global.

En las relaciones entre países vecinos y con Estados de la Región, el Ecuador – como ha sido su tradición diplomática- insistirá en el fomento de la integración, la paz y la solidaridad, en defensa de la soberanía y dignidad. La política exterior del Ecuador rechaza cualquier intento de vulnerar la legislación interna y la integridad territorial.

III. POLÍTICA EXTERIOR: RELACIONES ECUADOR - COLOMBIA

Como lo hemos revisado, la configuración de la política exterior ecuatoriana presenta un proceso de transformación. A esto, no ha pasado desapercibida su relación bilateral con el vecino del norte: Colombia, que también presenta un diverso y complejo panorama acarreado por la violencia interna que desarrolla.

Colombia tiene diversos problemas internos, la crisis humanitaria producto del conflicto interno, ha llevado al desplazamiento forzado que ha incrementado los cinturones de miseria de las ciudades, conllevando a su vez el acrecentamiento del desempleo, de la violencia y de la delincuencia; en este escenario el narcotráfico surge como alternativa para un gran número de familias que dependen de éste para sobrevivir; Esta situación ha derivado en un deterioro del medio ambiente por la tala indiscriminada de bosques nativos para la plantación de cultivos ilícitos, y en su posterior erradicación el ecosistema se altera afectando a grandes reservas naturales.

Colombia pertenece a un gran número de organizaciones internacionales y se ha adherido a la mayoría de los tratados y protocolos internacionales, es un aliado estratégico de los Estados Unidos en la región, de éste recibe una gran cantidad de ayuda económica y logística destinada a combatir el narcotráfico y la insurgencia, concentrada en el Plan Colombia.¹⁵³

Con el fin de reiterar el apoyo ecuatoriano al Proceso de Paz y Reconciliación Nacional de Colombia, así como de encontrar solución al problema que implica para las dos naciones el tema del narcotráfico y la presencia de la guerrilla en la zona fronteriza, y en el afán de estrechar aún más las relaciones colombo - ecuatorianas, se han realizado históricamente visitas y acuerdos entre los gobiernos de ambos países para consolidar la relación entre los dos países, suscribiéndose acuerdos como¹⁵⁴: Acuerdo para la Construcción del Puente Internacional sobre el Río Mataje y los Centros Nacionales de Atención de Frontera (CENAF), Estatuto Migratorio Permanente, Notas Reversales sobre la inclusión del Puente Internacional sobre el río San Miguel, como nuevo paso fronterizo habilitado al tránsito de personas y vehículos, Notas Reversales sobre la ampliación de la zona de integración fronteriza y la incorporación de varios aeropuertos al Sistema de Transporte Aéreo Transfronterizo, Convenio de Cooperación Técnica entre la Dirección General de Aviación Civil del Ecuador (DAC) y la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil de Colombia (UAEAC), Acuerdo de Cooperación Institucional entre la Policía Nacional del Ecuador y la Policía Nacional de Colombia.

Este instrumento constituye un mecanismo para avanzar en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y asegurar que se aborden, de manera compartida, todos los aspectos derivados de tal problemática en forma integral y equilibrada. Su propósito fundamental es el de intensificar la cooperación internacional para la detección, monitoreo, rastreo y control aéreo de la actividad ilegal del tráfico de narcóticos a que se refieren diversos instrumentos políticos y

¹⁵³ Análisis Estratégico de la Revista Global Affaris, **Geopolítica estratégica de la frontera Colombia-Ecuador: ¿Hermandad u Hostilidad?**, Número 10/Agosto-Septiembre 2008, p.21

¹⁵⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores – Relaciones Ecuador – Perú
www.mmrree.gov.ec Visitado 09/05/09

jurídicos internacionales, como la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas y Sustancias Psicotrópicas de 1988; el Plan de Acción de la Cumbre de las Américas de 1998; los Acuerdos antinarcóticos bilaterales aplicables y vigentes; y, ciertos postulados de la Estrategia Antidrogas utilizada en el Hemisferio¹⁵⁵.

Si bien estos son pocos de los muchos acuerdos que se han logrado entre ambos países, la relación entre Ecuador y Colombia es mucho más compleja. No se puede pasar por alto, innumerables relaciones que han mantenido constantemente estas dos naciones: la dependencia energética: Colombia provee energía eléctrica a parte de los poblados del norte del Ecuador; relaciones comerciales: Colombia es el primer socio comercial de Ecuador en Sudamérica y definen su agenda comercial en función de fijar aranceles que convengan a los dos países, son miembros de la OEA y de UNASUR.

Aunque la ruptura de relaciones diplomáticas entre los dos países trajo consigo un estancamiento comercial, con la activación de la COMBIFRON y después de reuniones entre Quito y Bogotá, se están restableciendo de a poco sus relaciones históricas, en donde más de 70 proyectos estaban pendientes, sobre todo de orden social. Los actuales Cancilleres de Ecuador y Colombia, Ricardo Patiño y María Ángela Holguín, respectivamente, firmaron varios acuerdos para el desarrollo de los habitantes de la frontera norte. Uno de ellos es el de generación eléctrica Tufiño-Chiles-Cerro Negro, poniendo de frente la dependencia energética que tiene el Ecuador con respecto del país del norte. Así como la ampliación del puente Rumichaca. Se buscará implementar proyectos en salud, educación e infraestructura básica y se anunció el compromiso de Bogotá a analizar el sostenimiento de los refugiados colombianos en Ecuador y a la venta de energía eléctrica de manera indefinida.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores – Relaciones Ecuador – Perú
www.mmrree.gov.ec Visitado 09/05/09

¹⁵⁶ Diario El Universo, La Combifron trata la inseguridad en la frontera, 19/08/10.
<http://www.eluniverso.com/2010/08/19/1/1355/combifron-reunio-tratar-inseguridad-frontera.html?p=1355&m=861> Visitado 20/10/10

Se ha hablado del compromiso colombiano de crear una comisión que evalúe de manera directa es el impacto que tiene la presencia de refugiados en nuestro país, ya que se calcula que son unos 50 mil colombianos los que han llegado en el transcurso de los últimos meses. Asimismo, se reunirá una Comisión de Asuntos Sensibles, donde participarán los ministros de Defensa de ambas naciones, para tratar los temas que aún impiden el restablecimiento definitivo de las relaciones diplomáticas.¹⁵⁷

1. Relaciones Ecuador – Colombia y el Rol de UNASUR

Al poco tiempo del bombardeo en Angostura, el 23 de mayo de 2008, se firma el tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR-, en Brasilia donde se estructuró y oficializó la organización. La primera presidenta pro tempore fue la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, en un mandato de un año de duración.

Los países miembros de la UNASUR son: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay, Venezuela. Ecuador al momento mantiene la Presidencia Pro Tempore, desde el 10 de agosto de 2009.

En el marco de este organismo, también se constituye el Consejo de Defensa Suramericano, que es un mecanismo que busca fomentar el intercambio en materia de seguridad entre los países que componen la UNASUR, tales como el intercambio castrense, las experiencias de las misiones de paz, ejercicios militares, medidas de fomento de confianza recíproca y la ayuda coordinada en zonas de desastres naturales, entre otros. El Consejo de Defensa no es una alianza militar convencional como la OTAN, pero sí implica como ésta una cierta coordinación militar regional.¹⁵⁸ El Consejo cooperación en materia de defensa,

¹⁵⁷ Diario El Universo, Empezó cita binacional entre Cancilleres, 26/08/10.

<http://www.eluniverso.com/2010/08/26/1/1355/empezo-cita-binacional-cancilleres-colombia-ecuador.html>
Visitado 20/10/10

¹⁵⁸ Declaración de Santiago de Chile, Diciembre 2008.

http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=77&Itemid=187 Visitado 20/10/10

superar las diferencias sobre el gasto militar, convertirse en una plataforma de diálogo en conflictos entre sus miembros y coordinar la seguridad externa de las naciones. En esta Declaración, se ratifica el respeto irrestricto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los estados, la no intervención en sus asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos.

Así, la UNASUR y su Consejo de Seguridad Suramericano se convirtieron en el escenario de debate sobre el ataque que se realizó en la frontera ecuatoriano-colombiana. El pleno del Consejo condenó el bombardeo realizado por Colombia en territorio ecuatoriano e hizo votos por la reanudación de las relaciones entre ambos países, reafirmando su principio de convivencia pacífica de los pueblos, la vigencia de los sistemas democráticos de gobierno y su protección, en materia de defensa, frente a amenazas o acciones externas o internas, en el marco de las normativas nacionales.

Actualmente, con el nuevo gobierno colombiano al mando del ex – Ministro de Defensa, Juan Manuel Santos se espera que se retomen completamente las relaciones entre ambos países pues esto ha significado incuantificables pérdidas económicas, y en lo que a nuestro tema respecta, el Ecuador se ha encontrado “desarmado” en lo que en cuanto políticas públicas de seguridad en frontera.

IV. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

Colombia tiene diversos problemas internos, la crisis humanitaria producto del conflicto interno, ha llevado al desplazamiento forzado que ha incrementado los cinturones de miseria de las ciudades, conllevando a su vez el acrecentamiento del desempleo, de la violencia y de la delincuencia; en este escenario el narcotráfico surge como alternativa para un gran número de familias que dependen de éste para sobrevivir. Frente a este escenario el Ecuador se enfrenta a grandes retos que asumir a través de la formulación de políticas públicas de frontera en seguridad que incluya a la política exterior.

En la teoría, la Política Exterior es la decisión que un gobierno de Estado toma, en función de intereses nacionales, y en relación a los demás actores internacionales. El análisis de la política exterior implica el estudio del cómo el estado *hace* política exterior. Desde esta perspectiva el Estado es considerado como el actor principal y básico de las relaciones internacionales.

Es imprescindible que un Estado cuente con una política exterior lúcida y activa pues es la forma en la que se relaciona en el sistema internacional. Los principales factores que hay que tomar en cuenta para esto son: a). la creciente complejidad del escenario internacional en un mundo interdependiente, b). la mayor especificidad de la política exterior (incremento de la importancia relativa interna-externa), y como consecuencia de estos dos, c). El margen de maniobra internacional de un país mediano o pequeño será mayor.

En el 2006, el gobierno ecuatoriano configuró una agenda de política exterior que plasmó los lineamientos del Estado a través del Plan Nacional de Política Exterior 2007-2020 (PLANEX) con la finalidad de definir la política del Estado en lo que a política exterior –a mediano y largo plazo- respecta. Sin embargo, en la actualidad, esto ha cambiado completamente. Son otros los lineamientos de la política exterior del Ecuador enmarcados en la nueva Constitución Política del Estado y del Plan Nacional para el Buen Vivir. Asimismo, la política exterior ya no se la formula en torno de los intereses nacionales sino de las prioridades del Estado en su agenda.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

RETOS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR ECUATORIANA Y FORMULACIÓN DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD INTERIOR EN FRONTERA

I. CONCLUSIONES

En esta Disertación, se ha tratado de analizar la Seguridad Interior (Pública) y Ciudadana en espacios de frontera Ecuador-Colombia; las formas en que el Estado ecuatoriano gestiona las políticas públicas sobre este tema en vinculación con su política exterior, una vez solucionado el diferendo territorial con el Perú y puesta la mirada en su frontera norte.

*Al comienzo de esta Tesis se formuló el siguiente problema de estudio: **¿CUÁL HA SIDO LA ESTRATEGIA DEL ESTADO ECUATORIANO Y SU EFICACIA PARA FORMULAR UNA POLÍTICA EXTERIOR QUE CONTEMPLE LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD INTERIOR EN LA FRONTERA COLOMBO-ECUATORIANA?***

Las teorías que apoyaron al desarrollo de este estudio fueron la Teoría de Los Complejos de la Seguridad, de Barry Buzan, -inspirada en la Teoría del Neorrealismo de Waltz- de la cual se puso énfasis en la seguridad como un concepto multidimensional y complejo capaz de securitizar factores como lo económico, político, social y ambiental. Por otro lado, el Neorrealismo permite entender que los Estados no actúan solos en el sistema internacional sino que son parte de un complejo sistema, en los cuales actúan como unidades que lo conforman.

Específicamente, sobre el concepto de Seguridad Interior se asumió la perspectiva de José Manuel Ugarte, en el sentido de que la seguridad en juego en este caso no es la seguridad del Estado sino la de los individuos (tanto física como de sus derechos) que integran la sociedad; esta seguridad se logra si se

garantiza la tranquilidad pública y la convivencia social. Se dijo además que: la Seguridad Pública o Interior y las Políticas Públicas –que de ésta se desprenden– resultan inclusivas de las nociones de orden público (protección del libre ejercicio de los derechos y libertades) y de seguridad ciudadana (protección de las personas frente a acciones violentas o agresiones, situaciones de peligro o calamidades públicas).¹⁵⁹

En base a estas teorías y a la recopilación de evidencia, se ha intentado dar respuestas al problema, especificado en una serie de preguntas:

¿Cuáles son los desafíos en el tema Seguridad Interior y Ciudadana a los que el Estado Ecuatoriano debe enfrentarse tras los impactos del conflicto colombiano en la zona de frontera colombo-ecuatoriana?

¿Cuáles han sido las “políticas de frontera” y política exterior utilizadas por el gobierno ecuatoriano para paliar los efectos del conflicto colombiano en la Seguridad Interior de la zona fronteriza y el territorio nacional?

Como una respuesta tentativa se formuló un argumento básico que sirvió de guía para la investigación y fue definido en la Introducción de este trabajo:

Pese a que Ecuador y Colombia como Estados tuvieron un pasado común y mantienen vínculos estrechos en muchos aspectos¹⁶⁰, existen diferencias notorias que de una u otra manera inciden en el tema de la seguridad fronteriza. Ecuador no ha tenido en su historia conflictos internos de la envergadura del fenómeno de insurgencia política que sufre Colombia. Sin embargo, este país, quizá por el mismo motivo ha realizado serios esfuerzos por fortalecer su sistema político y ha desarrollado desde comienzos de los noventa instituciones más fuertes y

¹⁵⁹ José Manuel Ugarte, “**Seguridad interior: Conceptos y métodos propios de su ámbito, su conducción y control, y la participación ciudadana**”. Fundación Arturo Illia, buenos aires, 1990. P. 12

¹⁶⁰ Daniel Samper Pizarro, **Grancolombianos de a pie**. En: FARC, ¿En Ecuador? La Crónica de su Acción. Ecuador, abril del 2008. Pág. 89

En diciembre de 1819 se reunió el Congreso de Angostura en Colombia, cuyo propósito principal era unir bajo una misma bandera y una sola constitución a Colombia, Ecuador y Venezuela.

consistentes en comparación de lo que se ha hecho en el Ecuador.¹⁶¹ Esta serie de sucesos ha tomado al Ecuador prácticamente sin ninguna política de Estado, ni exterior ni de seguridad.

Al finalizar la Disertación, podemos contar con algunas respuestas que formulamos a continuación:

Tras los acontecimientos ocurridos a lo largo del conflicto interno que atraviesa Colombia se puede pensar que los efectos que de éste se desprenden han deteriorado aún más Seguridad Interior y Ciudadana del Ecuador, especialmente en espacios fronterizos, en un marco donde la Política Exterior ecuatoriana respecto de la Frontera Norte ha sido casi inexistente, o han faltado determinaciones institucionales y/o políticas que atenúen o regularicen los efectos del conflicto colombiano en territorio fronterizo ecuatoriano.

La constante inestabilidad del sistema político ecuatoriano ha sido –entre otros- el principal factor para que el Estado no pueda enfrentar con coherencia los desafíos de la Seguridad Interior tras los impactos del conflicto colombiano. Postulamos la existencia de un verdadero sistema de desiguales o poco visualizadas amenazas o riesgos que afectan no solo a los ciudadanos sino a las relaciones vecinales. Los últimos gobiernos se han estancado en cuestiones coyunturales como el tema de las fumigaciones con glifosato. Las problemáticas de Seguridad Pública son emergentes para los dos países en la zona de frontera y están en continua redefinición por lo que deben ser tratadas en el día a día pero con perspectivas estratégicas visualizando diversos escenarios en el futuro, pues el mantenimiento de visiones divergentes en el largo plazo afectará más al Ecuador.

Históricamente, el Ecuador no ha tenido una política exterior sobre asuntos de seguridad en frontera. Sin embargo, desde el 2005 se han hecho intentos por

¹⁶¹ César Gaviria elegido en mayo de 1990 como Presidente de Colombia apoyó la creación una nueva Constitución que entró en vigor desde julio de 1991. Además, ofreció amnistía a los traficantes que se entregaran voluntariamente.
"César Gaviria." Microsoft® Encarta® 2007 [CD]. Microsoft Corporation, 2006.

formularla pero en espacios de coyuntura, motivo por el cual estas políticas no han sido a largo plazo, ni eficaces.

El concepto de agenda ha suplantado al de interés nacional, por cuanto no existe un solo interés nacional sino varios, sobre todo, porque este ha sido usualmente utilizado para justificar decisiones autoritarias. Este es el mismo tenor seguido por, Luciano Tomassini quien afirma que el concepto de agenda incluye un conjunto de intereses o temas más específicos, susceptibles de ser operacionales. Ya que estas obedecen a la percepción de un mundo cada vez más transnacional, más interdependiente, y más complejo, en que actores internacionales (gubernamentales y no gubernamentales) proliferan, por lo que los intereses internacionales se vuelven más sectorializados, desagregados y específicos¹⁶². Los temas que dieron lugar a los incidentes en la frontera entre Colombia y Ecuador forman parte de una agenda andina de carácter prioritario. Tales asuntos deben ser abordados desde una perspectiva andina para efectos de articular posiciones comunes que, definidas de tal manera, permitan conformar y articular las políticas nacionales en temas de seguridad, de combate al terrorismo y, en general, de asuntos que comprometan al interés nacional.

En los casos en que hay zonas pobladas inmersas en los límites geopolíticos, - como es el caso de Ecuador y Colombia- se puede definir que se ha conformado una sociedad fronteriza, con estructuras económicas, sociales -familiares- e incluso culturales –valores e identidades- que van más allá de lo que se espera de su respectiva pertenencia a Estados diferentes. Puede esperarse que en diversos puntos de la geografía colombo- ecuatoriana se conjunten las diversas perspectivas “estatales” propias de cada una de las partes –en este caso Colombia y Ecuador- en las dimensiones y modalidades que corresponden a las relaciones centro-periferia (Estado y frontera, respectivamente), como a las problemáticas puntuales derivadas de las diversas modalidades de relacionamiento de los Estados entre sí. Cada uno de los Estados tiene una particular visión y experiencia histórica de su relación con el otro, en el marco de

¹⁶² Luciano Tomassini, **Teoría y Práctica de la Política Exterior: Análisis de la Política Exterior**, Cap. 3, p. 132

perspectivas más amplias que tienen que ver con el entorno político y jurídico internacional en que se encuentran.

II. RECOMENDACIONES

De acuerdo a los resultados de la investigación, se pueden realizar algunas propuestas orientadas al mejoramiento de la gestión de políticas públicas –entre ellas la política exterior- en el tema de la seguridad, con respecto de la transfronterización del conflicto colombiano hacia nuestro territorio.

Para cumplir con los objetivos de la política exterior es indispensable que la política interna del país se consolide, sea estable y predecible; que el sistema jurídico interno sea respetable y respetado; que las instituciones se afinen y funcionen; que el combate a la corrupción en todos los ámbitos sea un principio general, sin excepciones y, por consiguiente, que toda la gestión pública sea transparente y fiable.

Los encargados de la formulación de las políticas públicas deben saber que es importante formular una política exterior superlativa y coherente de corto, mediano y largo plazo, de acuerdo a las necesidades y requerimientos del país, que se enrumbe hacia nuevos objetivos concretos y específicos, y que se constituya como política de Estado y no como política de Gobierno.

Entender que en los Estados, el estudio de la seguridad no solo abarca la preocupación por la Defensa Nacional permite formular políticas públicas que incluyan los temas de la Seguridad Interior como un elemento fundamental para el desarrollo y desenvolvimiento de las sociedades. El caso ecuatoriano, es el ejemplo de que la seguridad contempla un estudio y análisis multidimensional y de complejidad. En este sentido, es importante que se ponga énfasis en el estudio de nuestras fronteras, no solo vistas desde la defensa limítrofe sino ver como la sociedad fronteriza se ve impactada por las características que en estos espacios se desarrollan.

El Estado ecuatoriano debe garantizar a la sociedad de frontera el ejercicio efectivo de sus derechos a la vida digna, salud, medio ambiente, acceso a la justicia, seguridad alimentaria y condiciones mínimas para no tener que ser desplazadas o vulneradas. Para ello, se recomienda el fortalecimiento de la presencia institucional en las provincias fronterizas de manera que cubra esas necesidades y genere una comunicación fluida entre las autoridades y la población. En este punto, es urgente que el Estado establezca políticas de frontera que respondan efectivamente ante las necesidades que se presentan en la frontera con Colombia.

El narcotráfico es un problema global pues perjudica a los países productores en tanto la violencia producida por los carteles de la droga; pero también es un problema social en los países consumidores porque la drogadicción causa la pérdida de vidas, maltrato y delincuencia. Por este motivo, es necesario continuar con las estrategias para atacar a la producción de la droga a través de las recompensas a quienes denuncien el conocimiento de laboratorios de droga; fomentar los cultivos alternativos en las zonas rurales de estos países para que los campesinos tengan asegurada la posibilidad de venta de sus productos; pero resulta imprescindible crear campañas para reducir la demanda de la droga a nivel mundial porque mientras existan personas dispuestas a pagar altas cantidades de dinero por cualquier tipo de droga, existirán personas dispuestas a arriesgarse para la producción, tráfico y venta de las mismas.

A través de la presencia estatal en la frontera, urge prestar especial atención a los grupos más vulnerables que se encuentran en la zona en particulares condiciones de precariedad, como lo son los niños, mujeres, ancianos, desplazados y refugiados, bien sean ecuatorianos o colombianos. En este sentido se recomienda la formulación de políticas migratorias nuevas y adaptadas a la realidad que permitan a los migrantes y refugiados colombianos tener acceso a la regularización de su situación.

Reforzar la presencia de órganos judiciales y la efectividad de sus funciones que garanticen a la población un acceso adecuado a la justicia a través de políticas

públicas transparentes frente a los términos cómo se están manejando las relaciones con Colombia.

El gobierno ecuatoriano debe dar protección efectiva la población civil ubicada en espacios de frontera, garantizándoles el libre ejercicio de sus derechos de tal manera que no se convierta en su modo de vida, el temor que se vive en la frontera por la transfronterización de los efectos del conflicto colombiano hacia nuestro territorio.

Incrementar la cooperación policial y judicial en las zonas de frontera con miras a frenar actividades delictivas transfronterizas como el secuestro, la extorsión, el contrabando y el tráfico de armas y drogas, en especial: compartiendo información de inteligencia y coordinando las operaciones de policía; y llevando a cabo controles más rigurosos tanto en los cruces de frontera legales como en los ilegales.

Las lecciones de la crisis reciente producida entre Colombia y Ecuador son varias. Tal vez la principal se refiere a la indispensable necesidad de adoptar decisiones políticas integradoras antes que excluyentes en el ámbito andino, teniendo en cuenta las especificidades y los problemas que afectan a los países que conforman la región andina. Un reto pendiente en Ecuador es el desarrollo de políticas para integrar a los refugiados con la sociedad local. Si es que no se acompaña este proceso, la convivencia entre ecuatorianos y colombianos puede convertirse en un problema.

La no existencia de una política exterior coherente y la inestabilidad política latente son las causas para la no articulación entre política exterior, política de defensa y Seguridad Interior. A pesar de ser un actor intrínsecamente presente, Estados Unidos, en tanto potencia hegemónica con intereses globales, ha influido sobre la relación Ecuador-Colombia. En la actualidad, el tema de seguridad ocupa el primer lugar en la agenda estadounidense frente a la región, más aún después de los atentados del 11 de Septiembre de 2001; el problema del narcotráfico,

desde su perspectiva, está directamente vinculado con el conflicto colombiano y constituye una de sus principales preocupaciones.

Si bien después del análisis y la descripción realizada en esta Disertación, resultaría más fácil enfatizar que es poca la eficacia política del Estado ecuatoriano para formular políticas de seguridad en la frontera colombo – ecuatoriana. Los hechos, datos, aportes teóricos, aportes institucionales y de la sociedad no llevan a sustentar lo contrario.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- Broesner, Demetrio, *Relaciones Internacionales de América Latina*, Editorial Nueva Imagen, México 1982.
- Buzan, Barry, *People, States & Fear, an Agenda for International Security Studies in the PostCold War Era*, London: Harvester Wheatsheaf, 1991.
- Diccionario de la lengua española (22 edición), Real Academia Española, 2001
- Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado, 1999
- Garay, Luis Jorge. *Repensar a Colombia. Hacia un nuevo contrato social*. Bogotá: PNUD-ACCI, 2002
- Hey, Jeanne, *Theories of Dependent Foreign Policy and the Case of Ecuador in the 1980's*, The Ohio State University, Columbus, US. 1992
- Hobbes, Thomas. *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México: Fondo de Cultura Económica. 1998
- Millett, Richard L. *Colombia's Conflicts: A Wider War*. North-South Center. 2004
- Quiroga Lavié, Humberto, *Derecho Constitucional*, 2º edición actualizada, Depalma, Buenos Aires, 1993
- Salomón, Leticia. *Doctrinas y Gestión Democrática de la Seguridad Ciudadana y Política Policial en Centroamérica*. En: "Gestión de las Políticas de Defensa y de Seguridad Ciudadana en el Estado de Derecho".

Fundación Democracia, Seguridad y Defensa. Serie: Doctrinas y Procesos de Gestión de Seguridad Democrática , Febrero 2005

- Samper Pizarro, Daniel, *Grancolombianos de a pie*. En: FARC, ¿En Ecuador? La Crónica de su Acción. Ecuador, abril del 2008.
- Tomassini, Luciano, *Teoría y Práctica de la Política Exterior*. Análisis de la Política Exterior, 1996
- Ugarte, José Manuel. *Los conceptos Jurídicos y Políticos de la Seguridad y la Defensa: Un Análisis orientado a América Latina*. Editorial Plus Ultra S. A. Buenos Aires, Diciembre 2003
- Ugarte, José Manuel: *Seguridad interior: Conceptos y métodos propios de su ámbito, su conducción y control, y la participación ciudadana*. Fundación Arturo Illia, Buenos Aires, 1990.
- Waltz, Kenneth, *El hombre, el estado y la guerra*, Buenos Aires: Editorial Nova, 1970
- Wright Martin, *Why Is There No International Theory?* International Relations, II abril 1960

REVISTAS

- Boletín Democracia, Seguridad y Defensa, Programa Relaciones Civil-Militares Torrijos, Martín, *La Seguridad En Colombia Y El Área Andina: Las Farc, El Eln, Las Bacrim*. No. 33
- Centro Integrado para el Desarrollo de la Investigación- CIDI. Área de Ciencias Políticas

Análisis De La Efectividad De La Política De Defensa Y Seguridad Democrática Del Presidente Álvaro Uribe Vélez. Ciencias Políticas-UPB, Universidad Pontificia Bolivariana, 2006 No. 32

- Fundación Seguridad y Democracia
COLOMBIA Y ECUADOR: Dos Visiones De Seguridad, una frontera. No.41
- Revista de Ciencias Sociales IDES
Møller, Bjørn. *Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos.* Desarrollo Económico - Buenos Aires, Vol. 36, No 143 (octubre-diciembre 1996).
- Revista CIDOB d'Afers Internacionals
Orozco Restrepo, Gabriel Antonio, *El Concepto de Seguridad en las Relaciones Internacionales.*, núm. 72
- Revista Fuerzas Armadas y Sociedad
Orozco Restrepo, Gabriel Antonio, *El Aporte de la Escuela de Copenhague a los Estudios de la Seguridad.*, Año 20 No.1
- Revista Experiencias Territoriales
Pontón Daniel. *Políticas Públicas En Seguridad Ciudadana: El Caso De Quito (2000-2004).* No. 26

PONENCIAS

- Ponencia para la V Semana Iberoamericana del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado
García Gallegos, Bertha, *Los Libros Blancos De Defensa En La Región Andina.*, Madrid 22 – 25 de octubre del 2007.
- Seminario Internacional “Estrategias Nacionales De Seguridad En Un Escenario Mundial De Complejidad Y Cambios Sociales Y Políticos”

Carvajal, Miguel, *La Política De Seguridad En La Frontera Norte Del Ecuador*, Quito 3 - 4 de junio de 2009

DOCUMENTOS OFICIALES

- Constitución de la República del Ecuador, 2008
- Decreto Ejecutivo No. 694 – Publicado el 08/Julio/2007. Supresión de UDENOR
- Ley de Seguridad Nacional (Nº 275 - 09/08/79
- Ley de Seguridad Pública y del Estado. Asamblea Nacional 2009
- Política de la Defensa Nacional. Edición actualizada, 2006
- Plan Ecuador, Documento Oficial Del Ministerio De Defensa De Ecuador, 2007
- Plan Nacional De Política Exterior, Quito, 9 de marzo del 2006.
- Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013, Quito 2009
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Colombia, Seguridad Democrática. Bogotá: Imprenta Nacional, 2002
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario. Bogotá: Imprenta Nacional, 2002
- REGISTRO OFICIAL # 340 del 17 de noviembre de 1999. "Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América concerniente al Acceso y Uso de los

Estados Unidos de América de las instalaciones en la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para Actividades Aéreas Antinarcóticos”-

WEB

- Associated Press, “Perú sería el nuevo centro de provisión de armas de las FARC, afirma un fiscal de ese país” El Tiempo, Abril 2007
www.eltiempo.com/conflicto/noticias...4/1/2007
- BBC Londres, Colombia: Un año sin zona de despeje. Edición digital. Febrero 2003 - 21:44 GMT
http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_2785000/2785549.stm
- Caída de Gutiérrez
www.americaeconomica.com/numeros4/314/reportajes/Carolina314.htm
- Caro Carolina, Palacio, una incógnita para Ecuador, viernes 22 de Abril De 2005 <http://www.periodicopcion.net/article128896.html>
- Conflictos en Países Andinos
http://www.ub.es/conflictos/conflictos/paisos/colombia/col_sint.htm
- Fuerza (Uso de la) Ficha técnica: Javier A. González Vega. En Reyes: Sociales. Universidad *de Oviedo*.
http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/F/fuerza_uso.html
- Governaza
http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=gobernancia

- ORTIZ, Román. La estrategia contrainsurgente del presidente Álvaro Uribe: ¿Fórmula para la victoria o receta para una crisis? En: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y estratégicos.
www.realinstitutoelcano.org

- Régimen Jurídico de Fronteras. 28 septiembre del 2007
<http://eljusticierodeuruguay.blogspot.com/2007/09/dip-rgimen-juridico-de-fronteras.html>

- Secretaría Técnica del Plan Ecuador
www.planecuador.gov.ec

ANEXOS

Anexo 1

Plan Nacional de la Política Exterior Ecuatoriana, 2006

Anexo 2

Plan Ecuador, Documento Oficial del Gobierno de Ecuador, 2002

Anexo 3

Declaración de Santiago de Chile, 2009

Anexo 4

Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR, 2008