

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
Convocatoria 2017 – 2019

Tesis para obtener el título de Maestría de Investigación en Relaciones Internacionales con
mención en Seguridad y Derechos Humanos

La cooperación policial entre Ecuador y Colombia durante el gobierno de
Rafael Correa Delgado 2007- 2017

Diana Rafaela Montoya Narváez

Asesor: Fredy Rivera Vélez

Lectores: Daniel Sanso-Rubert Pascual y Luis Antonio Umbría Acosta

Quito, diciembre de 2022

Dedicatoria

A mi Madre y mi Padre,
ella por ser mi lugar seguro,
y él por haber sido mi gran Maestro.

San Francisco de Quito, diciembre de 2022

Índice de contenidos

Resumen	vii
Agradecimientos.....	viii
Introducción	1
Capítulo 1. Aproximación teórica a la cooperación policial internacional	8
1. La cooperación internacional y la interdependencia	8
2. La cooperación policial internacional, los complejos de seguridad y los regímenes internacionales	12
2.1. La segurización y los complejos de seguridad.....	13
2.2. Los regímenes internacionales	14
2.3. Los regímenes globales de prohibición.....	16
3. La autonomía burocrática como un supuesto para la cooperación policial internacional	17
Capítulo 2. La cooperación policial internacional y su relevancia en las Relaciones Internacionales	22
1. Policía y seguridad: la función policial en el Estado moderno.....	23
2. La naturaleza de los esquemas internacionales de cooperación policial	27
3. La evolución histórica de la cooperación policial internacional	31
3.1. La cooperación policial antes de la Primera Guerra Mundial.....	31
3.2. La cooperación policial en el período entre guerras	33
3.3. La cooperación policial después de la Segunda Guerra Mundial	34
4. La represión del narcotráfico en la cooperación policial internacional	36
Capítulo 3. Ecuador, Colombia y Estados Unidos en la lucha regional contra el narcotráfico	43
1. Las iniciativas de seguridad y la relación de vecindad entre Ecuador y Colombia hasta la Operación Fénix	44
1.1. Antecedentes de integración sin previsiones de seguridad fronteriza	45
1.2. El Plan Colombia y otras iniciativas: La máxima segurización en la región.....	46
1.3. Operación Fénix: La prueba de fuego de la cooperación bilateral con Colombia.....	48
2. Estados Unidos, Ecuador y WikiLeaks: Socios incómodos en la cooperación policial contra el narcotráfico	49
3. La restauración de la cooperación policial	52
3.1. El acercamiento político bilateral y la reinstitucionalización de la cooperación.....	53
3.2. La Comisión Binacional de Fronteras (COMBIFRON)	53
3.3. La Comisión Mixta en Materia de Drogas Ilícitas.....	55
3.4. Gabinete Binacional Ecuador-Colombia: Eje de Seguridad y Defensa.....	56

3.5. Acuerdos en materia de seguridad y defensa logrados en los Gabinetes Binacionales entre 2012 y 2014.....	57
4. Fluctuaciones en la cooperación policial contra el narcotráfico.....	58
5. Resultados de la cooperación policial Ecuador-Colombia en materia de narcotráfico (2007-2017)	60
6. Asimetrías en la relación de cooperación policial bilateral	66
Conclusiones generales.....	70
Lista de referencias	79

Lista de ilustraciones

Tabla 3.1.	Organismos participantes en el Eje de Seguridad y Defensa (2012)....	57
Tabla 3.2.	Cronograma de cambios en la configuración de las relaciones políticas y diplomáticas entre Estados Unidos, Colombia y Ecuador (Años 2007 al 2017).....	59
Tabla 3.3.	Resultado anual del decomiso de drogas por la Policía Nacional de Ecuador entre 2007 y 2017, totalizados por tipo de sustancia.....	62
Tabla 3.4.	Resultado anual de decomiso de drogas realizado entre la Policía Nacional de Ecuador y la Policía Nacional de Colombia en ZIF, entre 2014 y 2017.....	63
Tabla 3.5.	Comparación proporcional las cantidades decomisadas reportadas en el total general (Tabla 3.2) y las que corresponden a operativos de frontera (Tabla 3.3).....	64
Tabla 3.6.	Porcentaje de representación de los asuntos policiales bilaterales en el Plan Operativo Anual Binacional (2015-2017)	64

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Diana Rafaela Montoya Narváez, autora de la tesis titulada “La cooperación policial entre Ecuador y Colombia durante el gobierno de Rafael Correa Delgado 2007- 2017”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de investigación en Relaciones Internacionales con mención en Seguridad y Derechos Humanos concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, diciembre de 2022



Firmado electrónicamente por:
**DIANA RAFAELA
MONTOYA NARVAEZ**

Resumen

La cooperación policial internacional entre Estados que mantienen tensión política muy elevada, representa un problema de investigación que puede ser explicado desde las Relaciones Internacionales. La presente tesis procura explicar cómo la cooperación policial bilateral en asuntos de narcotráfico entre Ecuador y Colombia se pudo mantener en condiciones adversas caracterizadas por la tensión política entre ambos países en el período comprendido entre los años 2007 y 2017. Responder a esta interrogante se basa en la dialéctica entre la respuesta policial internacional y la limitación fundamentada en el concepto de soberanía territorial y competencias políticas estatales. En la revisión de antecedentes se identificaron algunos elementos que han intervenido como variables para producir mayor o menor estabilidad en los vínculos cooperativos policiales.

El primero de estos elementos es la presencia de asuntos que han sido convertidos en problemas de seguridad para el Estado con mayor o menor impulso político hacia el control social, cuya presencia se detecta en situaciones históricas remotas que se proyectaron en el tiempo hasta convertirse en regímenes internacionales de prohibición penal para ciertas actividades. El otro elemento es el grado de autonomía burocrática y organizacional que los cuerpos policiales suelen desarrollar a consecuencia de la profesionalización y la efectividad. Esta variable ha sido observada a partir de dos supuestos derivados de la aplicación del modelo weberiano de análisis burocrático del funcionamiento estatal.

El caso de estudio revela cómo la prohibición del narcotráfico condiciona las relaciones políticas entre los gobiernos involucrados, Ecuador y Colombia, bajo la tutela de Estados Unidos, desplazando la complejidad de la interdependencia hacia un horizonte político, todo lo cual se explica desde la lógica de securización global. Pero en contrapartida la supervivencia de los canales de comunicación y colaboración policial pone en evidencia que el espacio de autonomía burocrática obtenido a partir de la profesionalización y la especialización técnica policial genera posiciones ulteriores a las posiciones e intereses político-ideológicos de los gobernantes.

Agradecimientos

A la Policía Nacional del Ecuador, noble institución a la que me enorgullece pertenecer, por haberme permitido adquirir la experiencia diaria que me exigía un entendimiento teórico y la oportunidad de complementar mi formación profesional desde la academia.

A FLACSO, el mejor escenario para esta aventura universitaria que me permitió encontrar la armonía entre el conocimiento académico y la vivencia práctica del ser policía.

A mi tutor Fredy Rivera, académico convencido en que una mujer uniformada nacida en el oriente ecuatoriano es capaz de asumir retos y aportar en la transformación de la Policía Nacional. Gracias por la paciencia, los cuestionamientos de gran reflexión y el respeto hacia mi institución.

Introducción

Los criterios que cada país adopta en cuanto a la cooperación internacional forman parte de su presentación en política exterior, en cualquier sector de sus relaciones, sean estas económicas, políticas, culturales, o de cualquier otra índole. Pero cuando se trata de la cooperación en el área securitaria, y en específico con respecto al control de ciertos delitos entre los cuales se encuentra el tráfico de drogas, adquiere nuevas posibilidades de análisis bajo algunos prismas teóricos de las Relaciones Internacionales. Esto se debe a que la cooperación en asuntos de seguridad, y en consecuencia en materias que comprometen al desempeño policial, los alcances políticos de las relaciones colaborativas empiezan a mostrar complejidades más serias.

Desde mediados del siglo 19, la historia de la cooperación policial internacional revela como la profundización de lo político en sus vínculos con el desempeño colaborativo en el control del delito transnacional, a veces ha lucido paradójicamente. Más allá del desarrollo histórico que este tipo de cooperación tuvo en Europa y en Estados Unidos, el caso referido a la cooperación policial binacional entre Ecuador y Colombia con respecto a la represión del narcotráfico es una muestra interesante, cuando esta relación colaborativa fue puesta a prueba dentro una escalada de tensiones políticas entre los gobiernos de ambos países, específicamente entre los años 2007 al 2017.

La gestión simultánea de las actividades de persecución al tráfico de drogas que realizaron los cuerpos policiales de ambos países, aun ante la ruptura de las relaciones diplomáticas ocurrida en marzo del 2008, y la reconstrucción progresiva de tales vínculos desde los últimos meses del 2009, son un laboratorio de observación del comportamiento colaborativo policial que esta investigación ha aprovechado para encontrar elementos que explican lo que a simple vista parece un contrasentido: mientras que los gobernantes rompen completamente sus relaciones bilaterales, ¿sería posible mantener la cooperación policial bilateral, y cómo lo harían?

A partir de esa inquietud se ha orientado en forma teórica y metodológica este trabajo de investigación. Se trata de entender qué pasó con las relaciones entre ambos cuerpos policiales, y cómo los distintos niveles o planos de la presión política tuvieron repercusión en ella durante el período señalado. Para esto, se ha profundizado el estudio simultáneo de las relaciones políticas y policiales tratando de encontrar en que evolucionaron de forma paralela y los resultados que se produjeron.

Relevancia del tema de investigación

Advertir que los vínculos colaborativos entre la Policía Nacional del Ecuador y Colombia no mostraron un gran deterioro mientras duraron las tensiones diplomáticas, puede parecer una particularidad poco relevante. Pero examinar en detalle que la disposición de cooperación policial parecía no estar afectada, y que además se mantenía a través de algunos canales informales, aun después de la agresión militar cometida por Colombia en el territorio ecuatoriano, luce como un contrasentido.

La respuesta ayuda a definir una nueva perspectiva de análisis acerca del control policial del delito transnacional, que a pesar de que en este caso está referido de manera exclusiva al tráfico internacional de drogas, podría extenderse a otras áreas de la cooperación entre organismos policiales de países distintos. Esto puede ser visto como una ruta estratégica de políticas públicas en respuesta a la transferencia del conocimiento delictivo acumulado, o *know-how* que el narcotráfico ha ido permeando hacia otras actividades delictivas transnacionales. Pero es importante aclarar para qué tipo de delitos transnacionales es posible esperar qué, la cooperación policial se eleve por encima de los intereses políticos, y cómo funciona esta selectividad en el control policial de la delincuencia transnacional.

La represión al tráfico internacional de drogas no podría ser vista como el simple producto de una iniciativa de cooperación policial bilateral. Como delito, el narcotráfico es una expresión del crimen organizado tan compleja como sofisticada, por eso las respuestas internacionales revisten una complejidad proporcional a esa modalidad de delincuencia transnacional. Por ello, en la actualidad no puede soslayarse que la represión policial al narcotráfico ha adquirido un carácter de presunto compromiso internacional que abre posibilidades de investigación interesantes para la disciplina de las Relaciones Internacionales.

Es importante tener en cuenta las condiciones de interdependencia existentes entre los países, de las cuales surgen ciertas formaciones internacionales que luego muestran alineación para dar respuestas policiales al tráfico internacional de drogas. La literatura académica encuadrada en la corriente teórica neoliberalista institucional ha sido prolífica para explicar cómo las condiciones de interdependencia y la necesidad de gobernanza en múltiples aspectos, han impulsado en forma subsecuente a la producción de cooperación internacional. Sin embargo, en asuntos de seguridad el problema puede llegar mucho más allá de los elementos que promueven las relaciones colaborativas convencionales.

El proceso de segurización del tráfico de drogas y la identificación de sistemas regionales conformados por grupos de países en cuyos territorios se ejecutan tareas relacionadas con narcóticos, introducen el problema de los complejos de seguridad como un telón de fondo que explica a la cooperación policial internacional tutelada por un tercer país que se presenta como potencia global o regional. Ecuador y Colombia frente a Estados Unidos como potencia regional y global, y de cara a la represión global del narcotráfico, son un buen caso para observar cómo un complejo de seguridad tiene la posibilidad de guiar el comportamiento internacional de los Estados más allá de los lineamientos de política exterior que sus representantes adopten con respecto a los vínculos bilaterales. Esto significa que los patrones de amistad/enemistad son una condición importante para resolver problemas comunes que quizás los afectan de igual, o de diferente manera.

Examinar cómo los vínculos de cooperación entre organismos de policía de países distintos, pero con responsabilidades homologadas de manera global en la represión al tráfico de drogas, logran aislarse de los centros políticos en momentos de tensión con otros Estados, abre posibilidades de indagación acerca del desarrollo burocrático de algunas estructuras creadas para racionalizar el ejercicio del poder político generando espacios de gestión autonómica, que en este caso corresponden al desempeño policial frente a delitos complejos con alcance transnacional. En el caso estudiado, se pone de manifiesto cómo el desarrollo organizacional de la Policía Nacional tanto de Ecuador como de Colombia tiene rasgos equiparables con una clara correspondencia con el modelo de autonomía burocrática de Max Weber.

Planteamiento metodológico

En esta investigación se parte de la hipótesis de que sí es posible establecer y conservar canales de cooperación policial entre países que mantienen controversias políticas e ideológicas, sean estas transitorias o permanentes. Desde las primeras iniciativas para concordar el desempeño del control de delito transfronterizo que surgieron en Europa y en Estados Unidos durante la segunda mitad del siglo 19 y primera del siglo 20, la historia registró frecuentes altibajos en las relaciones policiales colaborativas. Estas experiencias pusieron a disposición un cúmulo de elementos que han servido de base para explicar la posibilidad de juegos simultáneos entre el conflicto y la cooperación, entre la política exterior y el control del delito transnacional.

El caso seleccionado para confrontar al enfoque hipotético mencionado, muestra cómo Ecuador y Colombia vivieron entre los años 2007 y 2017 momentos álgidos de tensión al igual que oportunidades de conveniencia. No obstante, la cooperación policial para la represión del tráfico internacional de drogas ilícitas parecía marchar por un canal marginal que permitió obtener resultados que en apariencia fueron independientes entre sí, pero que en la práctica solo sería posible explicarlos bajo una presunta estrategia de complementariedad de esfuerzos entre ambos cuerpos policiales.

De tal modo que la pregunta central que guía el desarrollo de esta investigación es la siguiente: ¿Cómo se explica que la cooperación policial bilateral para la represión del tráfico de drogas entre Ecuador y Colombia, se haya mantenido aun en condiciones de tensión política, en el período 2007- 2017?

A partir de la pregunta principal se deriva la importancia de responder a las siguientes interrogantes:

- ¿Cómo es posible configurar una separación entre la cooperación policial bilateral y los centros políticos del Estado, para mantener relaciones colaborativas en la persecución al narcotráfico?
- ¿Qué relevancia tuvieron los acuerdos formales de cooperación bilateral entre Ecuador y Colombia luego de la cesación de tensiones político-diplomáticas, para la relación policial colaborativa entre ambos Estados en cuanto a la obtención de resultados en la represión contra el narcotráfico?
- ¿De qué manera afecta a la cooperación policial bilateral entre Ecuador y Colombia, el desempeño al interior de un régimen global de prohibición del tráfico de drogas, y dentro de un complejo regional de seguridad controlado por Estados Unidos?

La investigación se apoya en un diseño metodológico cualitativo, aunque se haya recurrido a algunos datos estadísticos registrados por la Policía Nacional del Ecuador y de Colombia para complementar los rasgos identificados en el análisis. La investigación cualitativa ha sido aplicada a través de la recopilación de la información de conocimiento público en medios de comunicación masiva, para la divulgación periodística de la forma cómo se desarrollaron los eventos que marcaron la relación entre Ecuador y Colombia durante el período de tiempo definido.

Estas informaciones fueron organizadas secuencialmente para construir el caso de estudio, y luego analizar y explicar los acontecimientos bajo los lentes conceptuales de las teorías de interdependencia, de securización y complejos de seguridad, y por último de la autonomía burocrática. La recolección de las informaciones que contribuyen a perfilar el caso de estudio lleva dos aspectos: una, política, que refleja el comportamiento diplomático de los Estados; y la otra, policial, que registra el comportamiento cooperativo de los organismos policiales.

Los hechos político-diplomáticos del proceso vivido entre los años 2007 y 2017 han sido reseñados y organizados a partir de las informaciones de prensa que fueron publicadas en el momento correspondiente. En cambio, los elementos del comportamiento cooperativo en la represión contra el narcotráfico, han sido obtenidos de los reportes estadísticos producidos a partir de la activación de los mecanismos de cooperación posteriores a la reanudación de las relaciones diplomáticas. Antes del año 2010 no existieron procedimientos para el registro de datos relacionados con la cooperación, y por tal razón persisten algunas dificultades importantes con respecto al acceso a la información. Esto ha sido subsanado a través de la incorporación directa de las valoraciones profesionales de la autora de la tesis, como resultado de mi experiencia laboral durante catorce años de servicio como Oficial de la Policía Nacional de Ecuador.

Estructura de la tesis

La organización del marco teórico para la presente investigación de tal manera que provea herramientas conceptuales idóneas para analizar la permanencia de vínculos de cooperación policial útiles dentro del control de la delincuencia transnacional, exige estructurar un conjunto teórico “interoperable”, según palabras de Barry Buzan y Ole Wæver (2003), porque el problema de investigación presenta complejidades que insinúan dificultades irreductibles para la investigación. Esa interoperabilidad está representada en puentes que conectan perspectivas pertenecientes a más de una corriente teórica, con lo que se derrumban las presuntas incompatibilidades de conceptos, y se promueve la complementariedad en favor de la comprensión ecléctica e integral del problema.

Primero se revisa en forma sucinta la literatura académica que por tradición relaciona a la cooperación internacional con los vínculos de interdependencia. Esto trae consigo algunos elementos que alertan sobre la trascendencia que tiene la complejidad con respecto a la toma de decisiones y a la modificación de políticas públicas capaces de causar algún efecto en otros

actores internacionales. Pero como es de esperarse, la revisión teórica central se orienta hacia la cooperación de seguridad, y dentro de ella se categoriza a la cooperación policial internacional.

Sobre este particular se ha empleado un conjunto de teorías conformado por la segurización (Ole Wæver 1995) y los complejos de seguridad (Barry Buzan 1991). Luego se revisa la teoría de los regímenes internacionales, como un tipo de respuesta a la necesidad de gobernanza internacional basada en formas de alineación cooperativa (Keohane y Nye Jr. 1988; Krasner 1982; Keohane 1982; Jervis 1982). Después se trae a colación la perspectiva de los regímenes globales de prohibición expuesta por Ethan Nadelmann (2008), para explicar cómo se implementa el control social internacional sobre actividades determinadas por algunos actores con mucho poder. La figura más específica que guarda estrecha relación con eventos operativos entre los regímenes internacionales de prohibición y la implementación del control policial internacional inspirados en las prohibiciones globales, ha sido puesta en escena por Peter Andreas y Ethan Nadelmann (2006) así se logra una comprensión del proceso de politización de los asuntos delictivos a nivel global.

Para completar el análisis interpretativo del caso de estudio se ha tomado un planteamiento teórico que en cierto modo es ajeno a los conceptos conocidos en la disciplina de las Relaciones Internacionales, porque proviene de la sociología comprensiva de Max Weber. Este recurso ha sido útil para explicar cómo el control de la delincuencia transnacional puede quedar al margen de las tensiones políticas suscitadas en las relaciones diplomáticas entre los Estados en conflicto. Para ello, se ha tomado la aplicación elaborada por Michael Deflem (2000) a través del modelo propuesto por Weber para simbolizar la creación de estructuras especializadas para racionalizar el ejercicio del poder estatal.

Esta perspectiva encaja en la valoración que más adelante tendrá que realizarse para determinar los alcances de autonomía que los cuerpos policiales requieren al enfrentar un problema complejo como el narcotráfico, se destaca que las dificultades políticas entre los Estados siempre estuvieron presentes, pero aun así hubo motivos que colocaron a la necesidad de cooperar en la persecución de la delincuencia a través de las fronteras de los países por encima de las diferencias políticas. Esto es un asunto de complejidad innegable, para advertir el peligro de caer en error al pretender igualar casos y contextualizarlos bajo circunstancias distintas.

Luego del examen de las iniciativas de creación de la Comisión Internacional de Policía Judicial (INTERPOL) y sus antecedentes, se cierra con un recorrido acerca de la forma cómo se construyó la criminalización de la producción y comercio internacional de las drogas prohibidas, hasta llegar a constituir un régimen global de prohibición con un alto contenido de funciones de control que son gestionadas principalmente por los Estados Unidos de Norteamérica, pero admitidos de manera incuestionable por casi todos los países del mundo.

El desarrollo metodológico lleva a confrontar las dos líneas secuenciales de eventos que componen el caso de estudio, las cuales son examinadas para obtener respuestas a las preguntas de investigación presentadas. Para orientar las conclusiones, se busca obtener inferencias basadas en las posibles variaciones de resultados policiales que los eventos políticos evidenciados hayan causado. Entre las variables que describen el comportamiento de los Estados frente al rendimiento de la cooperación policial internacional se tienen en cuenta al entendimiento de los patrones amistad/enemistad entre los representantes políticos de cada Estado, y el nivel de distanciamiento del centro político que los organismos policiales han adquirido como efecto de la autonomía burocrática desarrollada para enfrentar las variadas formas de delincuencia transnacional.

Capítulo 1. Aproximación teórica a la cooperación policial internacional

El objetivo de este capítulo es introducir el problema de investigación dentro de un contexto teórico delimitado que funcione como apoyo analítico para entender el caso de estudio, buscando conectar los conceptos con la realidad estudiada y producir explicaciones consistentes con los datos empíricos presentados.

Para comprender cómo fue posible mantener la cooperación policial bilateral entre Ecuador y Colombia en la represión de las operaciones del narcotráfico, a pesar de las confrontaciones que los representantes políticos de ambos Estados mantuvieron en asuntos de política exterior entre los años 2007 y 2017, en primer lugar se acude a los conceptos de cooperación, segurización y autonomía burocrática con el fin de lograr la comprensión de los procesos sociales y políticos que han determinado la interacción cooperativa establecida por los organismos policiales de ambos países.

La cooperación policial internacional es analizada a partir de la naturaleza de la función policial en los Estados modernos, y de la validez que tiene como pivote para apoyar y equilibrar algunos vínculos internacionales. También se dedica al estudio de los escenarios de control policial internacional que han prevalecido desde el punto de vista histórico: la represión a las actividades delictivas transnacionales, y el seguimiento a las disidencias políticas. Por último, se revisa el supuesto de la autonomía burocrática presentado por Max Weber para explicar la transformación de los organismos policiales hasta ocuparse en forma exclusiva de la contención y control de la delincuencia y el mantenimiento del orden público, y con ello crear las condiciones que facilitarían vínculos cooperativos con sus homólogos en países vecinos.

1.1 La cooperación internacional y la interdependencia

La interdependencia compleja es una teoría que explica el comportamiento dinámico de los actores internacionales a partir de ciertas variables que confluyen de manera recurrente como patrones de interacción más o menos generales (Keohane y Nye Jr. 1988), y además ofrece la posibilidad de razonar sobre acontecimientos que ocurren dentro de los regímenes internacionales como estructuras conformadas para hacer frente a problemas y cambios de políticas que afectan a otros países (Ruggie 1975; Haas 1980).

La investigación que explica la producción de cooperación internacional ha permanecido durante décadas en un lugar preferencial dentro de los temas claves del institucionalismo neoliberal (Haas 1980; Keohane 1982; Axelrod y Keohane 1985; Keohane 1988; Kratochwil 1989). Entre los supuestos más relevantes se encuentra la presunción de que los individuos y los Estados tienen la capacidad de resolver sus dificultades por medio de acciones colectivas, a través de cierta racionalidad basada en la obtención de ventajas y beneficios, lo cual se fundamenta en una avanzada división internacional del trabajo que impulsa relaciones de interdependencia (Hay 2002, 22).

La interdependencia de dos o más países es un espacio estratégico que posibilita los juegos cooperativos (cooperación, intercambio) y los no cooperativos (conflicto, competencia). Ellos se diferencian a partir de la posibilidad de que los participantes puedan o no establecer acuerdos de comportamiento que sean vinculantes (Nisbet 1982, 64; Antelo Suárez 2019, 2). A primera vista, esto hace suponer que Ecuador y Colombia han podido conducir en forma paralela y simultánea dos juegos estratégicos, uno “no cooperativo” (relaciones políticas bilaterales) y otro “cooperativo” (vínculos de cooperación policial) entre los años 2007 y 2017.

La cooperación se convierte en algo necesario ante el reconocimiento de los elevados costos que debe asumir un Estado que pretenda actuar por sí solo en el escenario internacional, o tratando de negociar en un tema exclusivo (Haas 1980, 357). Esto ayuda a entender por qué las relaciones interestatales nunca tienen un asunto único sobre el cual procuran cooperar, y por ello gestionan paquetes de asuntos para negociar vínculos colaborativos en mejores condiciones. De manera que las relaciones colaborativas en materia policial pueden quedar tanto afectadas como beneficiadas, de modo directo o indirecto, por el resultado de gestión de otro tipo de problemas comunes entre países vecinos como Ecuador y Colombia. Esto permite separar los canales de relacionamiento, y quizás en uno prevalezca la hostilidad mientras en el otro se mantienen en actitud amigable.

No siempre los Estados logran alinearse con facilidad para cooperar solo por el convencimiento de que es lo mejor que pueden hacer, o porque se sospecha que eso es lo que traerá mayores beneficios. Esto nace en la hipótesis racionalista heredada de la economía neoclásica que reduce la motivación del ser humano, y por ende del Estado, a la maximización de beneficios como producto de la transacción social. En el caso de las

relaciones interestatales y haciendo referencia a las perspectivas teóricas realistas, esa suposición se representa en la acumulación de poder y capacidades por parte de los Estados más fuertes para imponer sus intereses, y se traduce en los conceptos claves de “poder político” para el realismo clásico y de “balance de poder” para el realismo estructural (Hay 2002, 19, 21).

La cooperación presupone compromisos, no solo por medio de tratos para “dar” o “hacer”, sino también para “no hacer”. Esto implica una reducción de opciones políticas para quienes toman decisiones tanto en forma expresa como tácita (North 1993, 13). Cooperar puede entenderse como un esfuerzo por respetar las “reglas del juego”, pero estas reglas solo se cumplen a través de actos de “dar”, “hacer” o “no hacer”, y por tal razón la cooperación institucionalizada representa un equilibrio que da incentivo a la conveniencia de buscar soluciones orientadas por la coexistencia pacífica. Cooperar también implica que cada actor adapte o adecúe sus políticas a las preferencias preexistentes de los otros para lograr armonía y/o reducir la discordia originada por las diferencias (Keohane 1988, 74).

Dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales, tal armonía se traduce como “gobernanza” y su estabilización es el objetivo de muchas decisiones e iniciativas presentes en la gestión de los vínculos interestatales. En consecuencia, hace suponer que la incertidumbre derivada del sistema mundial anárquico y desequilibrado por las diferencias políticas, que solo podría ser atenuado por medio de la gobernanza, impulsa la necesidad de cooperación internacional.

Sin embargo, ¿por qué debería esperarse cooperación entre países en discordia? Es muy frecuente observar que cuando una iniciativa internacional –sea bilateral, o multilateral– no llega a feliz término, el fracaso sea atribuido a un presunto contrasentido en los objetivos que cada actor lleva al espacio de negociación. Esto se apoya en la lógica realista de la “maximización de beneficios”, pero existe otra posibilidad basada en la “aversión al riesgo” que ha sido tomada de los trabajos de Daniel Kahneman y Amos Tversky (1979), con una clara inclinación hacia la tradición teórica constructivista. Esta misma hipótesis fue luego aplicada en Relaciones Internacionales por Jack S. Levy (1996).

La racionalidad para la cooperación puede ser alternativa. Puede explicar por qué aun en condiciones de discordia se puede obtener cooperación, y por qué entre países amigos no se llega a acuerdos a pesar de que haya existido una trayectoria histórica de convivencia

armoniosa. Levy (1996) argumentó que la analítica de la toma de decisiones políticas no siempre es lineal. Esto se debe a que la “teoría de la utilidad esperada” falla en la explicación de las respuestas humanas al riesgo, y en eso se alterna con la lógica de aversión a la pérdida. La preferencia por una u otra opción para guiar la toma de decisiones parece responder a un conjunto de mecanismos cognitivos que Kahneman y Tversky (1974) ya habían identificado y agrupado como heurísticos y prejuicios que intervienen en la toma de decisiones.

La conjunción de los beneficios esperados y del temor a la pérdida provee de incertidumbre a la cooperación internacional. Todo depende de percepciones que varían entre personas distintas y diferentes momentos, y ello tiene la capacidad de complejizar el curso de los acontecimientos. Keohane (1998, 34) presentó un par de elementos explicativos acerca de la cooperación dentro de esquemas de interdependencia. Estos elementos son, primero, la convergencia de intereses nacionales por parte de los actores involucrados, y segundo, la distribución de poder existente en la asociación interestatal. Keohane ofreció la posibilidad de usar la “distribución de poder” y los “intereses nacionales”, dos conceptos claves pertenecientes al realismo, para explicar la cooperación.

Aunque los “intereses compartidos” y la “distribución de poder” aparecen identificados como elementos que traen a colación a la interdependencia como escenario para la cooperación, en el año 1977 Keohane y Nye Jr. ya habían propuesto en Poder e Interdependencia un modelo explicativo de la compleja interacción que resulta de la toma de decisiones de política exterior que impliquen implementación, cambio o eliminación de criterios de vinculación relacionados con otros actores estatales. Este modelo que representa a la teoría de la interdependencia compleja a partir de la conjugación de las variables de sensibilidad y vulnerabilidad, contiene un poder explicativo más directo para las decisiones que se toman.

La interdependencia concede la posibilidad de que actores internacionales hostiles entre sí puedan alinearse en esquemas colaborativos, aun en juegos estratégicos no cooperativos, como una alternativa que niega el sentido absoluto e irrefutable del beneficio esperado de la cooperación, y le da validez a la aversión a las pérdidas como explicación alterna para los compromisos tácitos o expresos que se toman dentro de contexto conflictivos y competitivos. Por ello existe una clara posibilidad de estabilización de la cooperación policial internacional bajo supuestos que no pertenecen en su totalidad al institucionalismo neoliberal, sino que dan importancia a la parte subjetiva de la realidad social y se internan en la tradición

constructivista. La no-linealidad de las decisiones tomadas en política internacional, de la cual habló Jack Levy (1996), se explica en la variación contingente de las motivaciones cooperativas y de las respuestas adaptativas que pueden ser o no congruentes con los objetivos asociativos preestablecidos.

1.2 La cooperación policial internacional, los complejos de seguridad y los regímenes internacionales

En forma general la cooperación policial internacional es vista como una respuesta originada por patrones de interdependencia, esto significa que cuando algunas formaciones delictivas extienden sus operaciones en regiones que abarcan los territorios de varios países, se crea una necesidad de acción colectiva que vincula a policías de los Estados afectados para distribuir las responsabilidades, y lograr el objetivo de gestionar a la amenaza común. Pero este tipo de cooperación puede también tener una base politizada cuando un problema de seguridad exhibe potencialidad suficiente como para convertirse en un instrumento de influencia de al menos un Estado, con mayor poder, con respecto a otros de menor capacidad que requieren apoyo y cooperación.

La percepción de amenazas con potencial para reducir la capacidad política de los Estados, y por lo tanto con disposición para causar peligros, brinda motivos para requerir una gobernanza internacional efectiva que impulse la inhibición a los agentes amenazantes. En la disciplina de las Relaciones Internacionales se ha visualizado la reacción ante este requerimiento de dos maneras.

Desde una perspectiva muy cercana a la interdependencia compleja, e inscrita en el neoliberalismo institucional, aparece la teoría de los regímenes internacionales para explicar los arreglos interestatales “institucionalizados” para establecer normas de comportamiento colectivo-cooperativo, que incluso llegan a adquirir personalidad propia frente a cada uno de los Estados que se adhieren a él. Este tipo de solución ha mostrado su utilidad en diversos casos para reducir la incertidumbre causada por los problemas que van más allá de la seguridad interna de cada Estado.

El otro enfoque está inscrito en la corriente constructivista, y toma el supuesto de las percepciones y de la intersubjetividad como bases para la determinación de respuestas a la realidad social. Hasta poco antes del final de la Guerra Fría, la amenaza se localizaba en los Estados adversarios, y ello respondía a la lógica político-ideológica bipolar existente entre

Estados Unidos y la URSS. Sin embargo, al finalizar la confrontación Este-Oeste, tanto Ole Wæver (1995) como Barry Buzan (re1991) advirtieron acerca de nuevas posibilidades para la comprensión de los comportamientos securitarios. Así configuraron a la securización y a los complejos regionales de seguridad como dos tipos-ideales que marcaron un giro importante en los Estudios de Seguridad Internacional. Ambos han servido como categorías conceptuales que facilitan el ordenamiento comprensivo de la realidad.

1.2.1 La securización y los complejos de seguridad

La configuración de regiones y la aparición de potencias regionales fue un escenario novedoso que resultó de la fragmentación generalizada del eje Este-Oeste ocurrida entre 1989 y 1991, pero esta condición ya daba sospecha en forma puntual cuando Buzan habló de complejos de seguridad en 1983. Lo nuevo fue que durante los años 90 esto se extendió de manera gigantesca, por ello al tipo-ideal original se le adjetivó como “regional”, y se le definió como “un conjunto de unidades cuyos procesos principales de securización compleja, desecurización, o ambos, están tan interrelacionados que sus problemas de seguridad no pueden ser razonablemente analizados ni resueltos en forma separada”, en palabras más simples, “los complejos de seguridad son regiones vistas a través del lente de la seguridad” (Buzan y Wæver 2003, 43-44), . El calificativo de “regional” no ha sido determinante de modo absoluto, porque han existido y siguen existiendo sistemas formados por países distantes que mantienen asuntos de seguridad bastante vinculados.

También hubo novedad con la modificación introducida respecto a la definición anterior de “complejo de seguridad” presentada por Buzan, Wæver y de Wilde en 1998. Antes los elementos que determinaban la posibilidad de los vínculos fueron mencionados como “percepciones y preocupaciones de seguridad”, y ahora empezarían a ser denominados como “procesos principales de securización compleja, desecurización, o ambos”. También en 2003 se hizo revisión de las primeras definiciones de securización (Wæver 1995; Buzan, Wæver y de Wilde 1998, 24), por lo cual se especificó en forma más amplia y consolidada como:

“(…)el proceso discursivo a través del cual dentro de una comunidad política se construye una comprensión subjetiva para tratar algo como amenaza existencial a un objeto de referencia valioso, y para hacer un llamado a medidas urgentes y excepcionales con el fin de enfrentar tal amenaza” (Buzan y Wæver 2003, 491).

Los procesos de securización presentan algunos caracteres que brindan posibilidad comprensiva para investigar sobre el establecimiento de un esquema de cooperación policial internacional que sea más o menos resistente a las eventuales variaciones de la política exterior entre los Estados comprometidos. Incluso también facilita el entendimiento acerca de la presunta politización de algún asunto que es de naturaleza distinta para crear ejes colaborativos policiales transfronterizos que reflejan perfiles asimétricos.

Por otra parte, la configuración de un complejo de seguridad también incluye elementos en los cuales pueden subsumirse los rasgos del sistema que funciona entre Ecuador y Colombia con la participación de Estados Unidos como potencia regional que organiza la represión contra el tráfico de drogas. Estos elementos no proceden de una corriente teórica única, sino que son el resultado de una síntesis presentada por Buzan y Wæver (2003, 40) como base para un “teoría interoperable” que es compatible con las corrientes principales o *mainstreams* de la disciplina.

En este sentido los autores resaltan relaciones conceptuales compatibles con el neorrealismo representadas en la estructura anárquica que le reconocen al sistema internacional y a los sistemas regionales, y en los cuales las potencias globales y/o regionales tratan de imponer jerarquías para gestionar el funcionamiento del sistema. También validan el hecho de que los complejos regionales de seguridad funcionan como subsistemas compensadores en un escenario global dinámico, fluido y difuso donde se presentan algunas complicadas pugnas internacionales, lo cual tiene base en el neoliberalismo institucional. Finalmente, plantean que la formación y operación de ellos depende de patrones de amistad/enemistad, lo cual hace que dependan también de “las acciones e interpretaciones de los actores, y no sean solo un reflejo mecánico de la distribución de poder” (Buzan y Wæver 2003, 40; Hay 2002, 21-22).

El patrón amistad/enemistad tiene una relevancia especial en este caso porque en el lapso de tiempo dentro del cual se delimita el caso de estudio, se reflejan cambios importantes que marcan variaciones de contexto trascendentes para la comprensión de la permanencia de la cooperación policial internacional en el contexto de tensiones y diferencias con otros Estados.

1.2.2 Los regímenes internacionales

Dentro de la disciplina está disponible otro concepto que apareció en los años 80, que también suele ser utilizado para estudiar la producción de gobernanza securitaria, y por lo tanto la

cooperación policial. Se trata de los “regímenes internacionales”, que surgen a partir de la reunión de voluntades multilaterales para reducir incertidumbres políticas internacionales. Keohane y Nye Jr. (1988, 18) afirmaron que de la misma forma que la interdependencia entre países afecta su comportamiento dentro de la política mundial, la interdependencia también queda afectada por acciones –o arreglos– gubernamentales configurados para crear o aceptar procedimientos, normas o instituciones para ciertas clases de actividades con las cuales los gobiernos regulan y controlan las relaciones transnacionales e interestatales.

Luego de eso hubo abundancia de definiciones acerca de los regímenes internacionales, unas utilizando la misma categoría base (Krasner 1982, 186), y otras haciendo variaciones acerca de la posibilidad que ofrecen estos sistemas internacionales de producir “expectativas convergentes” (Keohane 1982, 325) y “restricciones de comportamiento” (Jervis 1982, 357). Es importante apuntar que aunque el auge de la teoría de regímenes internacionales ocurrió en los años 80, y que en los años 90 se empezó a hablar de securización y de complejos de seguridad, aún existen pactos institucionales internacionales en cuyo análisis se sigue aplicando esta formulación teórica; tal es el caso de las redes globales establecidas en torno al transporte marítimo y aéreo, a las telecomunicaciones y conectividad, y al servicio postal internacional, entre otros (Zacher y Sutton 1996).

El “llamado a medidas urgentes y excepcionales con el fin de enfrentar a la amenaza” (Buzan y Wæver 2003, 491) es un rasgo importante que determina diferencias sustanciales entre ambos tipos de sistemas internacionales. Aunque el objeto de los regímenes internacionales está relacionado con asuntos de seguridad –o de cooperación policial internacional–, por lo general incluyen mecanismos de ejecución forzosa (*enforcement*) de los compromisos adquiridos debido al régimen, es muy probable que la activación de ellos tenga que pasar por la burocracia del organismo internacional que administra el régimen, lo cual puede causar demoras. En cambio, en un complejo de seguridad, es posible que las exhortaciones de actuación o la ejecución forzosa de las obligaciones convenidas se haga en forma mucho más directa como consecuencia de la urgencia y la excepcionalidad.

Según lo antes expuesto, la actuación policial internacional podría ser analizada de acuerdo con alguna de las dos categorías mencionadas, como parte de los compromisos pactados en un régimen internacional, o como parte de un complejo de seguridad.

1.2.3 Los regímenes globales de prohibición

Ethan Nadelmann presentó una explicación acerca de otra categoría que explica la cooperación internacional relacionada con asuntos delictivos, y la señaló como “regímenes globales de prohibición”. Se trata de un tipo de alineación interestatal que guarda paralelismos estrechos con respecto a la securización. Puede decirse que este tipo de formación es un híbrido que conserva los aspectos formales de un régimen internacional, y los aspectos materiales de una securización y en consecuencia de un complejo de seguridad.

Nadelmann (2008, 531) analizó la expansión de las normas penales en el ámbito internacional que establecen prohibiciones de participación en algunas actividades, tanto a actores estatales como no estatales. El autor especificó que tales actividades proscritas no adquieren ese carácter solo en virtud de convenios y tratados celebrados de acuerdo con procedimientos de derecho internacional, sino que requieren encontrar propósitos en principios morales muy extendidos que no son más que creencias de variado origen, pero que según él tienen que jugar un rol importante en la creación y evolución de los regímenes internacionales.

También argumentó que los regímenes globales de prohibición emergen por una variedad de razones (2008, 531), entre las cuales cuentan las siguientes: (1) la protección de los intereses del Estado, (2) la necesidad de perseguir actividades indeseables, (3) el imperativo de salvaguardar el orden, la seguridad y la justicia, y (4) la exigencia de refuerzo y representación simbólica de valores, creencias y prejuicios de donde emanan las leyes. Todo lo enumerado transcurre a través de procesos de criminalización doméstica en algunos países influyentes, y desde ellos se gestiona en forma política su aplicación extensiva con alcance regional o global, según sea el caso.

Criminalizar actividades requiere de construir “convergencias cognitivas” a través de procesos discursivos que comprometen a actores estatales y no estatales en emprendimientos moralizantes (Becker 2009, 181), y estos justifican la prohibición y persecución de actividades que se ejecutan en ámbitos transnacionales como la piratería, la esclavitud, la falsificación de monedas, el secuestro de aeronaves, el tráfico de personas con fines de prostitución, y por supuesto, el tráfico internacional de drogas, entre otros.

Convertir un acto o actividad en delito requiere más que su simple tipificación penal por la autoridad legislativa de un Estado, se necesita que tal acción tenga un sentido antijurídico ante

la sociedad –esto es, la contradicción entre esa acción y un derecho tutelado por la ley– lo cual es esencial para criminalizarlo (Ferreira Delgado 1988, 232). Además, el comportamiento tipificado y convertido en delito debe ser capaz de activar mecanismos de control social que guarden proporcionalidad con la prohibición penal, y que satisfagan el sentimiento de rechazo mostrado por una comunidad. Si se pretende que una prohibición penal tenga efecto internacional entonces entran en juego otros elementos que le suman algo de complejidad al emprendimiento.

La convergencia cognitiva mencionada que podría sustentar a la antijuridicidad –o la comprensión subjetiva equivalente en la teoría de la securización– provee de presunta legitimidad al orden social, jurídico y político custodiado y defendido por la mayoría de los cuerpos policiales de los países occidentales. Este puede servir como punto de conexión teórica para vincular y proveer la comprensión paralela de los regímenes internacionales de seguridad –o en este caso de los regímenes globales de prohibición– con los complejos de seguridad, como mecanismos de producción de gobernanza de seguridad.

El funcionamiento eficaz de los regímenes globales de prohibición exige algunas condiciones objetivas y subjetivas caracterizadas por Nadelmann (2008, 531): (1) la relación de correspondencia entre la tipificación penal de las actividades prohibidas a través de normas contenidas en tratados internacionales, con las leyes penales de los Estados, (2) la notoriedad de las reglas y pautas implícitas de comportamiento por parte de actores estatales y no estatales, lo cual incluye a los esfuerzos policiales tanto unilaterales como colectivos para la intervención policial, y (3) la internalización colectiva de principios morales con alcance internacional argumentados a través de narrativas criminalizadoras que generan mecanismos de control social que se instalan y hacen caracterizar apremios a la actuación policial.

1.3 La autonomía burocrática como un supuesto para la cooperación policial internacional

Como se ha mencionado en la sección anterior, la cooperación policial internacional supone la necesidad de que los cuerpos policiales de dos o más Estados cierren filas estructurando acción colectiva en torno a un problema delictivo que los afecta por igual. Esto puede ser explicado a través de la adscripción a un régimen global de prohibición que apunte hacia ese problema común, pero también a través de un proceso de securización que haya permeado las relaciones entre los Estados involucrados desde el nivel político hasta llegar al estrato policial.

En cualquiera de los dos casos, el resultado esperado es que los organismos policiales se muevan hacia la creación de vínculos y acuerdos tácticos y estratégicos con sus iguales en otros países. Pero aún queda por resolver la permanencia y la fluidez de la cooperación policial internacional que se requiere para que este vínculo sea eficaz ante la delincuencia transnacional.

Al situar a la policía en el complejo mundo de las relaciones colaborativas interestatales, y frente a un problema delictivo que con recurrencia muestra su capacidad para gestionar la logística internacional de diversos tipos de drogas como mercancías prohibidas, de administrar formas de violencia criminal desmedidas, y de corromper a funcionarios administrativos y policiales por doquier, se concluye que las respuestas del Estado deben colocarse a la altura de tales desafíos. Los retos solo podrían tener respuesta a través de un desarrollo expresado por medio de formas de especialización de funciones, de diferenciación de responsabilidades, y de profesionalización de los equipos de trabajo operativo-policial, que en las dos últimas décadas se han ido adquiriendo tanto en Ecuador como en Colombia, y en consecuencia estos rasgos han generado los espacios de autonomía responsable necesarios para la toma oportuna de decisiones.

Esto pretende dar explicación a la complejidad e impredecibilidad de las decisiones políticas y administrativas que en ocasiones expresan comportamientos no correspondientes con la lógica del agenciamiento público, y ha sido tomada de la corriente neoinstitucionalista de la ciencia política. La perspectiva se inscribe en el estudio analítico de la dominación burocrática que Max Weber (1922/1997, 716 y ss.) planteó como instrumento para puntualizar sobre el funcionamiento racional del Estado moderno.

Adicional a lo anterior, Mathieu Deflem (2000; 2002) argumentó una explicación basada en la observación histórica acerca de cómo evolucionó la cooperación policial en la Confederación Germánica y en los Estados Unidos a partir de 1850, contextualizando la evolución de la actuación policial ante los delitos transfronterizos con respecto a la transformación política de los Estados. El autor explicó el éxito obtenido en la internacionalización de los medios de coerción policial a través del modelo burocrático de Max Weber para comprender cómo funciona la racionalización del ejercicio del poder (Deflem 2000, 741-744; Deflem 2002, 3).

Lo más importante del aporte de Michael Deflem radica en dos afirmaciones. La primera sirve para vincular su observación histórica acerca de la evolución de la cooperación policial internacional con el modelo burocrático weberiano, y utilizar a este último para explicar el resultado de la primera. Como afirma Deflem (2002, 15), no se requiere demasiada imaginación para entender a las instituciones de policía como burocracias, ni para reconocerlas como elemento interviniente en la racionalización del uso del poder del Estado, dado que constituyen una expresión visible y concreta del monopolio de este sobre los medios de coerción.

En este sentido, el autor recoge los rasgos de diseño organizacional que Max Weber identificó en la estructura burocrática diseñada para poner en práctica las políticas decididas por el Estado (Deflem 2000, 742). Las características enumeradas por Weber se señalan a continuación: (1) los despachos burocráticos están sujetos a los principios de competencia y jurisdicción asignadas en forma previa, (2) los despachos burocráticos están ordenados de modo jerárquico, (3) sus actividades están basadas en documentos escritos y archivados, o expedientes (4) el equipamiento del funcionario público está separado de su propiedad privada, y sus oficinas están separadas de su hogar, (5) los despachos burocráticos requieren que los funcionarios reciban entrenamiento especializado para cumplir sus tareas, (6) el trabajo burocrático es a tiempo completo y con dedicación exclusiva, y (7) la gestión de los despachos burocráticos se rige por reglas de aplicación general.

La afirmación de que la policía se fue transformando hasta convertirse en un aparato burocrático especializado se evidenció al encontrar la coincidencia de muchos de los elementos que han sido enumerados, con los que las organizaciones policiales fueron adquiriendo a medida evolucionaron y que fueron identificados por Max Weber. Y este desarrollo fue comentado por Michael Deflem (2000, 743) en dos sentidos: primero, un aspecto funcional que tiene que ver con la responsabilidad que la policía fue asumiendo con carácter progresivo y exclusivo en el mantenimiento del orden y el control de la delincuencia, pudiendo recurrir en forma legítima a la fuerza; y segundo, en un aspecto organizacional que mostró coincidencia importante con los rasgos de la organización burocrática perfilada por Max Weber.

La segunda afirmación de Michael Deflem se refiere a dos propuestas hipotéticas por medio de las cuales intenta explicar cómo la autonomía burocrática de los órganos del Estado ha sido

la variable que históricamente ha impulsado y ha mantenido el funcionamiento de la cooperación policial internacional aun en contextos de tensión entre los representantes políticos de los Estados involucrados. Esta propuesta expresa en forma textual lo siguiente:

Propuesta 1: Cuanto mayor sea el grado en que las instituciones policiales nacionales hayan obtenido una posición de independencia institucional con respecto a sus respectivos centros políticos, mayor es la posibilidad de que esas instituciones estén en condiciones de participar en la cooperación internacional (Deflem 2002, 21).

En forma de hipótesis el autor convierte a la autonomía burocrática formal de las instituciones policiales en una variable independiente que determina la posibilidad de mayores condiciones para establecer vínculos de cooperación internacional. Sin embargo, las circunstancias que ponen en evidencia una mayor o menor independencia institucional y que facilitan el establecimiento de cooperación con sus pares en otros Estados, se fundamentan en la eficiencia organizativa demostrada y en la legitimidad social obtenida. Esto se hace acompañar, entre otras cosas, tanto de la percepción de desempeño profesional como de la perspectiva que revelan acerca de la gestión del crimen organizado en forma eficaz y transparente, además de la acumulación de conocimiento y experiencia policial especializada en esta materia. En síntesis, los actores policiales de otros países podrían valorar en forma considerable la confianza que genera una organización policial para gestionar en forma bilateral la coordinación operativa y el intercambio de información.

Luego una segunda propuesta coloca a la confianza en el centro de la anterior, como variable interviniente o explicativa de la relación causal entre autonomía burocrática formal y aptitud para la cooperación policial internacional. Su contenido textual es el siguiente:

Propuesta 2: Cuanto mayor sea el grado en que las instituciones policiales nacionales pueden confiar en un interés organizacional común para la lucha contra el crimen internacional, mayor es la posibilidad de que esas instituciones participen en la cooperación policial internacional (Deflem 2002, 22).

El interés organizacional que actúa como garantía de fiabilidad para crear vínculos cooperativos está referido a algunos atributos que guardan relación estrecha con los rasgos de diseño organizacional que identificó Max Weber en las estructuras burocráticas que cumplen

en forma racional y eficiente la implementación de las políticas del Estado, y que Mathieu Deflem señaló como características de interés organizacional específicos que los jefes policiales procuran descubrir y evidenciar antes de integrar los esfuerzos de represión de la delincuencia organizada junto a sus colegas y homólogos vecinos (Deflem 2000, 743).

Los atributos que menciona el autor, y que fueron identificados en la observación histórica de la cooperación policial en Alemania y en Estados Unidos actúan como requisitos de confianza, y son los siguientes: (1) burocracias policiales ordenadas jerárquicamente, con una clara cadena de mando (disciplina); (2) agentes entrenados formalmente con designación a tiempo completo (profesionalización); (3) distribución de tareas especializadas (división del trabajo); (4) acatamiento de reglas y procedimientos establecidos para el trabajo policial (profesionalismo); y (5) uso de medios técnicamente eficientes (racionalidad de propósitos).

La garantía de estar coordinando operaciones e intercambiando información con organizaciones policiales disciplinadas y responsables en forma escalonada, profesionalizadas de manera formal, con especialización de funciones y tareas, con reglas y procedimientos transparentes que aseguran profesionalismo, y con racionalidad de propósitos en sus actuaciones, crean las condiciones favorables para que la cooperación policial internacional funcione en forma exitosa.

Capítulo 2. La cooperación policial internacional y su relevancia en las Relaciones Internacionales

Los esfuerzos de cooperación policial son el resultado de una antítesis generada entre la reacción social producida por el delito, y la limitación creada por el concepto de soberanía territorial y las competencias políticas de cada Estado. Por una parte, la persecución penal de los actos ilícitos cometidos es una representación de la subrogación que ha asumido el Estado moderno para regular el derecho a la venganza por el daño causado por una persona a otra, a través de la creación legislativa de un catálogo de delitos a los que se adjudica un castigo, y que por lo tanto son perseguibles. Esto se conoce en el derecho penal como *ius puniendi* o “derecho a castigar” (Ferreira Delgado 1988, 18; Roxin 1997, 51; Sosa Chacín 2000, 32), y en el derecho internacional público como *iurisdictio* o “jurisdicción” (Sahovic y Bishop Jr. 1973, 315), que al final se traduce como la facultad que tiene todo Estado para resolver los conflictos que se produzcan dentro de sus espacios de competencia o límites político-territoriales.

Por la otra parte, el ejercicio eficaz de la soberanía política genera privilegios y obligaciones internacionales oponibles de modo universal y a todo nivel. Uno de los fueros más relevantes es la inviolabilidad de la integridad territorial, que niega en absoluto la posibilidad de que un Estado pueda ejercer algún poder relacionado con funciones policiales, o de cualquier otro tipo, en un espacio territorial ajeno. Este impedimento es consecuencia del rasgo “exclusivista” originado por la soberanía que se materializa a través del monopolio para el uso de la fuerza por parte del Estado en su territorio (Rousseau 1966, 225). En contrapartida, todo Estado soberano está obligado a evitar que su soberanía sea instrumentalizada para causar perjuicio en el orden interno de los otros, lo cual representaría un abuso de derecho apoyado de manera ilegítima en la inmunidad territorial (Diez de Velasco 2007, 420-421).

Esta contradicción origina problemas para el ejercicio tanto del derecho a castigar como de la jurisdicción por parte de cada Estado, y debido a que la policía constituye una parte del sistema de justicia penal, su función operativa queda obstaculizada. Algunos autores identifican dos vertientes para analizar esto, la más común es la visualización de una dimensión internacional para el control del delito, que parte de un supuesto clave del realismo clásico que, cuando la delincuencia transnacional es capaz de afectar la seguridad de los Estados más fuertes, su control se convierte entonces en una expresión de poder político

internacional. Al mismo tiempo, la hipótesis de que la delincuencia organizada transnacional constituye una externalidad que debe ser resuelta por los Estados afectados mediante acción cooperativa interestatal, y que ello conduce a la formación de regímenes internacionales como instrumento para organizar la producción de cooperación, conduce al empleo de supuestos teóricos que son propios del institucionalismo neoliberal.

El análisis del significado que tiene el control del delito para las Relaciones Internacionales ha sido escaso en comparación con otras categorías propias de la disciplina (Andreas y Nadelmann 2006, 4). Desde presunciones teóricas constructivistas se exige entonces profundizar en cómo determinadas conductas y actividades se criminalizan con alcance internacional, y cómo se construyen creencias y percepciones que motivan la acción cooperativa policial internacional. Esto va en contrasentido a conceptos de seguridad y poder, para tomar la orientación de conceptos como intersubjetividad y de percepciones construidas acerca de la realidad.

En esta sección se profundiza la perspectiva constructivista para comprender la respuesta de los Estados comprometidos en problemas serios causados por formaciones delictivas transnacionales, e interpretar desde este punto de vista la aparición e institucionalización de la cooperación policial internacional.

2.1 Policía y seguridad: la función policial en el Estado moderno

Dentro del funcionamiento del Estado, como actor principal de las Relaciones Internacionales en la tradición académica realista, la policía no es un concepto metafísico sino un hecho político (Bustos Ramírez 1983, 63), y por ello resulta obvio entender que tanto la función policial como la militar son elementos fundamentales para la materialización de poder del Estado en dos ámbitos securitarios distintos. Las nociones de “policía” y “seguridad” tienen un nexo concomitante que hace que todo lo que se habla de una de ellas termine vinculándose de forma directa a la otra. El concepto que las conecta es el “poder”. Este último está allí porque le sirve a la sociedad para preservar un orden de cosas que determina la posibilidad de la convivencia humana. En este caso ambos elementos serán analizados para entender sus conexiones en el funcionamiento del Estado moderno.

Primero, cuando se revisa el ejercicio de la función policial se observa que prevalece el interés por actuar dentro de la legalidad, porque la ley es el instrumento que organiza el

ejercicio del poder necesario para mantener el orden público y la paz social, siendo obvio que la policía tiene que “entender” cuáles son los alcances y limitaciones del sistema de valores y comportamientos que están representados dentro de tal orden, y que están bajo su protección en nombre del Estado (Skolnick 2011).

La naturaleza más notoria de la función policial es jurídica, aunque como se afirmó antes, también se considera como política, y a consecuencia de ello es que se reitera que no hay forma de materializar el orden público y la paz social en un “Estado de Derecho” sin la participación de la policía. En el sentido prosaico del término, se entiende a ésta como un conglomerado de personas que hacen uso de la fuerza para imponer el cumplimiento de la ley, pero en verdad la policía es una actividad del Estado ejecutada en forma permanente para mantener el orden público por medio de la imposición de restricciones a los derechos individuales (Lares Martínez 2008, 239). Por ello se discute en forma recurrente la inconveniencia de asignar funciones policiales a las fuerzas militares. Esto también le da sentido al entendimiento institucional de la función policial, como un equilibrio entre el bienestar general y los intereses privados de los particulares.

Cuando se dirige la observación hacia los problemas generados por formaciones delictivas transnacionales se desconfigura la lógica de la función policial en la perspectiva jurídica ya explicada, porque ella solo surte efecto en el ámbito doméstico, y surge entonces la necesidad de explicarla desde una perspectiva política. En ese momento los límites político-territoriales pierden su capacidad de representación como espacio para ejercicio del poder, y se convierten en el margen de la impunidad donde un Estado no puede perseguir a quien, dentro de sus competencias territoriales, ha cometido uno o varios delitos. Pero aun así se requiere algún tipo de respuesta que genere en la población la sensación de estar protegidos por el Estado.

La “seguridad” es el segundo término de la relación. Esta noción se mantiene en permanente controversia, y quizás estará así por mucho más tiempo. Siempre que el orden preservado sea adjetivado como “público”, entonces la seguridad que lo preserva también ha de ser “pública”. El problema que ha dado lugar a incontables discusiones doctrinarias radica en la consideración de que el orden público es un patrimonio colectivo, y además es algo a lo cual los ciudadanos tienen derecho, por lo tanto, el Estado está comprometido en su preservación a través de la función policial. Desde esta perspectiva, esta actividad tiene que ser asumida como un “servicio público”.

El Estado es un constructo conceptual que facilita el entendimiento representativo de la organización social y política, y que también suele tener y mostrar una apariencia corporativa unitaria. En verdad son varias o quizás muchas entidades que al vincularse en forma de sistema le dan funcionamiento y resultados, pero aun así su corporeidad siempre aparece sobreentendida. La necesidad de existencia permanente del Estado como representación social y política es quizás lo que justifica su impulso de autopreservación, aunque lo primero que demanda protección son las personas que se encuentran en su espacio de ejercicio de poder.

La comprensión del significado que tiene la seguridad en el funcionamiento del Estado es relevante para la aplicación de la función policial más allá de sus fronteras. Barry Buzan (1991, 18) problematizó la consideración conceptual colocando a la “seguridad nacional” en posición intermedia dentro de una estructura de vinculación con otros dos niveles, por un lado, aparece la seguridad individual y por el otro la seguridad internacional.

Tradicionalmente, la seguridad nacional ha sido entendida como una orientación que sigue a los intereses del Estado –no del gobierno, como suele creerse– con un compromiso claro para la coexistencia segura y confortable de los ciudadanos. Esto no especifica de dónde vendrán las amenazas capaces de afectar tal condición de vida de las personas, o si es que ellas provienen de causas internas o externas con respecto a las fronteras del Estado. Pero del mismo modo lo involucra con la responsabilidad de preservar la vida y los derechos de su población.

También mencionó Buzan (1991, 18) que la gestión de la seguridad desde el Estado tiene una naturaleza contradictoria implicada por los nexos de interdependencia que existen entre los tres niveles mencionados (individual, nacional e internacional). Cada nivel puede cifrar intereses propios concordados o no con los otros dos elementos. Pero siempre hay una clara posibilidad de que en las antípodas de estos niveles germinen las contradicciones que pueden convertirse en amenazas. De manera que la ambigüedad ontológica prevalece en la idea de seguridad. El concepto por lo general está referido a respuestas que se dispensan para contener las amenazas, y siendo ellas tan cambiantes entonces no resulta fácil tratar de objetivar una definición.

Richard H. Ullman (1983) resaltó la naturaleza subjetiva de la seguridad. Aunque no lo especificó de forma expresa hizo suponer que los gestores de la seguridad tanto nacional como internacional son personas que en primer lugar tienen que ser capaces de racionalizar su

propia seguridad individual, pero que al encontrarse en posición de representación en nombre de entidades políticas –como actores estatales, o como actores internacionales– sus cálculos políticos pueden quedar bajo la influencia de juicios que resultan de mecanismos cognitivos, lo cual tiende a mostrarse bastante subjetivo.

El autor tomó algunas de las afirmaciones de Thomas Hobbes en su obra *Leviatán* para argumentar qué tan subjetiva es la noción de seguridad en cualquiera de sus niveles. Resaltó que para Hobbes, la seguridad es un valor absoluto que está ligado de forma estrecha con la vida, porque a su vez ella también es un valor esencial para el hombre (Ullman 1983, 130). En esto radica la hipótesis hobbesiana que explica el origen del poder del Estado como una forma de proporcionar seguridad para la vida frente a los peligros de la anarquía que son capaces de afectar al hombre en su estado de naturaleza. No obstante, siendo el Estado el único que puede proteger estos valores, entonces tiene autoridad legítima para apropiarse de cualquier otro valor a cambio de asegurar la ansiada protección, por ejemplo, la libertad o la propiedad, que también son valores muy importantes para el ser humano.

Para aclarar los problemas que produce tratar de definir la seguridad a partir de las amenazas al Estado y de las soluciones militares, Ullman invitó a tomar en cuenta que hay otros valores para los seres humanos –o “derechos”, para mencionarlos conforme a un léxico más actualizado– que están en constante peligro por múltiples razones, y que su afectación puede de igual modo desequilibrar el orden de cosas que posibilita la convivencia social.

Manteniendo a la seguridad nacional como elemento central en la estructura que Barry Buzan (1991) se planteó como modelo para proveer una definición, Ullman exhortó también a repensar acerca de las amenazas analizando el alcance que ellas podrían mostrar. Según él una amenaza a la seguridad nacional es,

(...) una acción o secuencia de eventos que (1) amenaza en forma drástica y durante un período de tiempo relativamente breve con la degradación de la calidad de vida de los habitantes de un Estado, o (2) amenaza de modo significativo con la reducción del rango de opciones de políticas disponibles para el gobierno de un Estado, o para entidades privadas no gubernamentales (personas, grupos, corporaciones) dentro del Estado (Ullman 1983, 133).

Tal definición hace una reducción importante de la ambigüedad inherente al concepto de seguridad, pero al mismo tiempo permite imaginar que tanto los individuos como los Estados puedan actuar y convertirse de forma recíproca en amenazas. La legalidad y el Estado de Derecho sirven como constructos para aislar de manera discursiva a la posibilidad de tal conflicto.

2.2 La naturaleza de los esquemas internacionales de cooperación policial

El crecimiento y las consecuencias de la delincuencia organizada transnacional son problemas internacionales que han justificado suficiente producción académica sobre las múltiples modalidades de tráfico ilícitos regionales y globales, pero no lo suficiente sobre las respuestas políticas que han sido diseñadas. También es común presenciar debates acerca de las correlaciones planteadas entre la delincuencia organizada internacional y los rasgos de la modernidad representados en la conexión ubicua y permanente de la vida social, el nuevo orden mundial, la fluidez en las fronteras, y una permeabilidad de barreras temporales y espaciales brindada por la revolución de las comunicaciones y el transporte (Deflem 2002, 2). Por ello, la globalización de la sociedad mundial se tiene como una variable interviniente en el desarrollo de las actividades ilícitas transnacionales.

Explicar cómo es posible que los objetivos nacionales de una actuación policial se proyecten al ámbito internacional exige un tipo de análisis afín a la dimensión internacional de las actividades de control delictivo; es decir, orientado por el concepto funcionalista de que los Estados tienen que responder en forma conjunta a los emprendimientos delictivos que atraviesan fronteras y océanos para lograr sus objetivos. En este punto de vista, por ejemplo, se incluye a la gran cantidad de teoría que se ha producido para descifrar las claves de actuación de las organizaciones terroristas, cuyo propósito original ha sido la administración de violencia con fines políticos, aunque en los últimos tiempos la distinción de objetivos del terrorismo internacional con respecto al crimen organizado se ha ido atenuando, y han empezado a mostrar con reiteración una relación simbiótica viable y casi permanente entre ambas manifestaciones delictivas.

En el caso de la ciberdelincuencia, se sigue discutiendo si esta ha sido o no producto de la integración social sincrónica y generalizada que ha facilitado la globalización. Pero se ha descuidado la comprensión del “dominio virtual”, que ha expandido en forma incontenible al espacio social como ambiente en el cual transcurre ahora mucha de la interacción humana, y

ello ha abierto la oportunidad a incontables actividades delictivas. En este caso sería interesante imaginarse el análisis del problema tomando como punto de partida a las instituciones internacionales que estimulan y diversifican la cooperación para enfrentar la delincuencia en espacios virtuales, y no solo visualizarla desde las limitaciones que puede encontrar la función policial en el ámbito cibernético, como una circunstancia que demanda la cooperación internacional.

La perspectiva contraria –que procura encontrar el significado que el control del delito tiene para las Relaciones Internacionales– es más apropiada para entender qué es lo que estimula la cooperación policial internacional. Este tipo de acción colectiva aparece definida en *Dictionary of Policing* (Kernaghan 2008) de la siguiente manera:

La cooperación policial internacional abarca actividades y estructuras diseñadas para ayudar a las fuerzas policiales y a las agencias de diferentes Estados, a combatir de manera más efectiva a la criminalidad que cruza las fronteras internacionales. Dicha cooperación también puede ayudar al desarrollo profesional de la policía en los Estados participantes (Kernaghan 2008, 150).

En este punto se hace necesario enfocarse en el origen de todo el sistema que trabaja constante e indefinidamente para producir relaciones colaborativas que ayuden a la persecución de la delincuencia transnacional. Para ello es necesario apoyarse en algunos conceptos que han sido tratados por la criminología.

Como disciplina científica, la criminología ha enfrentado serios cuestionamientos ontológicos que la han llevado a repensar su objeto de estudio. El problema se presenta al tomar conciencia de que los “delitos” tipificados como tal por cada Estado son tan solo constructos jurídicos propios de una sociedad y de un momento histórico, por ello lo que es delito en un lugar del mundo en otro no lo es, y además, una conducta que ha estado penalizada por décadas puede dejar de ser delito con tal solo una decisión político-legislativa. ¿Cómo se estudia algo que no tiene un sustrato ontológico verificable y constante en cualquier momento y lugar? En conclusión, siendo el derecho penal quien tiene la propiedad sobre el constructo jurídico conocido como “delito”, entonces la criminología estaría tratando de producir ciencia sobre un objeto de estudio que no le pertenece.

Luego de no pocas ni cortas discusiones académicas se produjeron definiciones más amplias y versátiles, aunque también más abstractas y con mayor adecuación para determinar mucho mejor el objeto de estudio. Una de tales definiciones la caracterizó como “la aplicación del método científico al estudio de los fenómenos del control social y la conducta desviada” (Birkbeck 1988, 49), entendiendo al “control social” como las acciones dirigidas de modo intencional para definir, divulgar, restringir y prevenir las conductas que son inaceptables para la sociedad, o que están prohibidas por normas jurídicas; y a la conducta desviada como todos aquellos comportamientos humanos capaces de crear una reacción social negativa. El concepto de control social sí facilita incluir en las explicaciones criminológicas a dos elementos que son claves para entender la cooperación policial desde las Relaciones Internacionales: (1) la naturaleza político-internacional de la criminalización de ciertas actividades, y (2) el desempeño de la función policial en el ámbito internacional como forma de agenciamiento formal del control social.

La creación de regímenes internacionales de prohibición es un acto que se analiza como expresión de la naturaleza política de las normas penales, y además como un instrumento de persuasión diplomática entre Estados. Esto último explica la relevancia que pueden tener algunos conceptos propios de la criminología para analizar la naturaleza del control delictivo transnacional y la cooperación policial internacional.

La dinámica de producción e implantación de tales preceptos es mucho más que un simple asunto perteneciente al derecho internacional. La ausencia de un suprapoder con “autoridad legítima” para imponer cumplimientos mediante coerción dificulta las explicaciones jurídicas a estos procesos. En verdad, no hay mucho estudio acerca de la forma como estas normas emergen, evolucionan y se expanden en la sociedad internacional a partir de procesos de naturaleza política (Nadelmann 2008, 531), aunque sí abundan los argumentos explicativos normativistas basados en juicios expresados a través de relaciones de imputación valorativa que se estructuran a partir del “deber ser”.

De modo que como ha sido explicado en las secciones anteriores, la discusión se desarrolla entre dos perspectivas. La primera argumenta que los problemas generados en el control policial de la delincuencia transfronteriza determinan la necesidad de cooperación internacional, e impulsan la formación de estructuras asociativas para institucionalizar relaciones de colaboración, por ejemplo, los regímenes internacionales. La segunda explica

que son los centros de poder mundial quienes a través de la influencia política promueven iniciativas de cooperación para la persecución penal de ciertas actividades delictivas, y alrededor de tal emprendimiento se distribuyen las cargas operativas y se estructuran mecanismos de intercambio de beneficios, por ejemplo, a través de procesos de segurización de actividades.

Los regímenes internacionales de prohibición institucionalizan restricciones de participación de entes estatales y no estatales en determinadas actividades (Nadelmann 2008, 531), a través de procesos de criminalización de conductas que justifican la activación del sistema de justicia penal, y por lo tanto demandan la intervención policial. Para convertir un acto o actividad en delito se requiere más que su simple tipificación penal por la autoridad legislativa de un Estado, se necesita que tal acción tenga un sentido antijurídico ante la sociedad –esto es, la contradicción entre una acción o actividad, y un derecho tutelado por la ley– lo cual es esencial para constituirlo como tal (Ferreira Delgado 1988, 232), además el comportamiento criminalizado debe ser capaz de activar mecanismos de control social que guarden proporcionalidad con la prohibición penal, y que satisfagan el sentimiento de rechazo mostrado por una comunidad. Si se pretende que la prohibición tenga efecto internacional entonces entran en juego elementos que le suman algo de complejidad al emprendimiento.

Las prohibiciones globales, como el tráfico de personas, la esclavitud, la matanza de animales en peligro de extinción, el tráfico de drogas, la tortura y el trato cruel a personas que se encuentran detenidas, el tráfico de piezas arqueológicas, el secuestro y los atentados en aeronaves, etcétera, están proscritos en casi todos los países del mundo con penas de variada gravedad. Nadelmann (2008, 531) identificó que esta condición junto a una gran campaña mundial de “proselitismo moral” son indispensables para que tales actividades queden criminalizadas en el ámbito internacional, y que por lo tanto, puedan fundamentar acciones de cooperación policial como agenciamiento de control social a escala internacional a través de regímenes globales de prohibición.

La relevancia que tiene la comparación analítica de los esquemas de cooperación policial según los tipos de asociaciones colaborativas –regímenes, segurización, o prohibición global– expuestas en los párrafos anteriores radica en la orientación del orden del sistema, si es ascendente o descendente. En el caso de los regímenes internacionales de tipo convencional, la ordenación o estandarización se mantiene de manera más o menos horizontal a través los

organismos encargados de gestionar la institucionalización de la cooperación, como resultado de una distribución relativamente simétrica. En cambio, en la securización y en los regímenes globales de prohibición, por efecto de la distribución asimétrica de poder, la estandarización es vertical y descendente desde los Estados más influyentes hacia los de menos.

2.3 La evolución histórica de la cooperación policial internacional

El relato acerca del origen y evolución de la cooperación policial internacional ha sido determinado por algunos autores a través de hitos más o menos comunes que acontecieron en forma simultánea tanto en Europa como en los Estados Unidos (Deflem 2000; Deflem 2002; Andreas y Nadelmann 2006; Gerspacher 2008). Estos hitos o eventos se han definido en dos escenarios políticos caracterizados por limitaciones derivadas de la soberanía territorial en cuanto al ejercicio del poder a través de la policía, y ellos de alguna manera contribuyeron con el proceso de consolidación del Estado-nación tanto en Europa como en América del Norte. Los períodos históricos delimitados por los autores son: (1) desde 1850 más o menos, hasta la Primera Guerra Mundial; (2) el período entre guerras; y (3) desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad.

El escenario estadounidense señalado por Peter Andreas y Ethan Nadelmann (2006, 3) se refiere al desafío representado por el control del crimen y la aprehensión de los delincuentes a través de los espacios político-territoriales de los diversos Estados miembros de la unión, y mencionan de manera anecdótica que estas limitaciones eran tan severas que fueron aprovechadas por delincuentes muy famosos en los Estados Unidos, hasta que surgió la aplicación de leyes penales interestatales.

El otro escenario tuvo lugar Europa cuando estuvo afectada por una gran agitación política a partir de 1848. En 1851 se fundó la Unión de Policías de la Confederación Germánica para intercambiar información sobre movimientos políticos y disidentes militantes del anarquismo que eran considerados enemigos del Estado (Gerspacher 2008, 171). En este último caso el interés era el aseguramiento de la estabilidad política, aunque en el escenario anterior parecía ser la imposición del cumplimiento de la ley y el orden público.

2.3.1 La cooperación policial antes de la Primera Guerra Mundial

La experiencia germánica ayudó a descubrir que el fortalecimiento de capacidades policiales representaba una oportunidad de liderazgo dentro del grupo de Estados que se agrupaban en la

Confederación, de manera que los Estados que dispusieran de mayor experticia y eficacia ofrecerían ayuda a los que mostraban menos fortaleza. En los EEUU los líderes políticos tardaron un poco más en descifrar el rol que la experticia policial jugaría en su política exterior. La policía alemana tuvo un desempeño más inclinado al interés político, y por ello el desarrollo fue más autocrático y tendencioso, mientras que las organizaciones policiales estadounidenses operaron sus funciones orientadas solo por los asuntos delictivos comunes, “observando” las ideas liberales-democráticas declaradas por el gobierno de la nación (Deflem 2002, 39).

Sin embargo, se vio como rasgo común el rol que cumplió la policía en el desarrollo y la consolidación del Estado-nación como unidad política moderna, tanto en el caso de Alemania como en el de los Estados Unidos. La participación en las iniciativas de cooperación policial interestatal era el resultado de habilitaciones protocolares especiales generadas en forma eventual (*ad hoc*), porque en la segunda mitad del siglo diecinueve era casi inconcebible el planteamiento de compromisos que afectaran de manera formal y permanente las competencias de soberanía territorial debido a los fuertes antagonismos políticos y a algunos nacionalismos recalcitrantes, especialmente entre Francia y Alemania.

El Primer Congreso Internacional de Policía Judicial fue convocado para celebrarse en 1914 con sede en Mónaco, y reunió a los más notables jefes policiales europeos para plantearse soluciones a los problemas de aplicación de la ley que aparecían con los delincuentes que operaban en varios países. Se tomó como punto de inflexión la complejidad jurídica surgida a raíz del hurto de las joyas imperiales austríacas y su posterior hallazgo en otro país ocurrido el año 1913, ya que no existían previsiones adecuadas ni antecedentes de armonización de protocolos para proceder con la restitución de los bienes y la extradición de los delincuentes (Gerspacher 2009, 174). Este evento gestó la creación de los esquemas permanentes de cooperación policial internacional que originaron la Comisión Internacional de Policía Judicial (INTERPOL). A finales del siglo 19, los principales delitos transfronterizos que se registraban eran el contrabando, el tráfico de esclavos blancos y la falsificación de especies monetarias. Y fueron las iniciativas sobre esta última lo que más impulsó la cooperación policial entre las agencias policiales de la época.

2.3.2 La cooperación policial en el período entre guerras

La Primera Guerra Mundial detuvo las iniciativas de cooperación policial internacional. Deflem (2000, 752) atribuye el fracaso de la conferencia celebrada en Mónaco, no solo por la situación de conflagración que vivió Europa entre 1914 y 1918, sino a que el evento fue convocado por el Príncipe Alberto I de Mónaco debido a una presunta intención de aprovecharlo para exponer la imagen internacional de su principado, que ya empezaba a despertar interés por la riqueza de sus habitantes, y para asegurarse respuestas policiales oportunas a los delitos cometidos en su pequeñísimo territorio que conllevaban fugas inmediatas de los delincuentes a los países vecinos.

Deflem afirma que el proceso de burocratización y autonomía operativa de las corporaciones policiales no se había desarrollado lo suficiente como para crear lazos de cooperación estrecha entre jefes policiales, lo cual terminaría ocurriendo pocos años después. En 1914, los delegados alemanes objetaron en el pleno que la conferencia no parecía tener como finalidad instituir una red de trabajo cooperativo entre los cuerpos policiales preservando sus rasgos nacionales propios, sino crear una policía supranacional. Al parecer estas apreciaciones surgieron como consecuencia de la asistencia de numerosos representantes políticos de los Estados participantes y sus diplomáticos, lo cual entorpeció de manera absoluta a cualquier entendimiento cooperativo de los jefes policiales.

Es muy importante considerar la hipótesis de Mathieu Deflem (2000; 2002) con respecto al fracaso del Primer Congreso Internacional de Policía Judicial de 1914. Su explicación introduce al desarrollo burocrático y a la concesión de autonomía operativa y administrativa de la policía como variables intervinientes en la configuración de sistemas permanentes y eficientes de cooperación policial internacional.

No obstante, la iniciativa de 1914 fue revivida en 1923 cuando el Dr. Johann Schober, al momento comisionado de policía en Viena, convocó en calidad de anfitrión al Congreso Internacional de Policía Judicial. Este evento atrajo la asistencia de 131 delegados que eran jefes policiales casi todos, y no funcionarios políticos, y con ello se evidenció que el concepto de autonomía operativa y administrativa se estaba imponiendo. Esta reunión fue el embrión de constitución de la Comisión Internacional de Policía Judicial (INTERPOL) con sede en Viena. Esta organización empezó funcionando como una agrupación formal de comisionados de policía de casi todos los países del mundo, al amparo de un convenio internacional firmado

para facilitar extradiciones e intercambiar determinadas informaciones relacionadas con actividades delictivas.

Al iniciarse la Segunda Guerra Mundial toda cooperación policial se obstaculizó por las aversiones políticas que originaron y le dieron impulso a la confrontación bélica. Debido a la anexión política de Austria con Alemania ocurrida en marzo de 1938, conocida como Anschluss, en la cual Austria pasaba a ser una provincia germana, Alemania tomó la presidencia de la Comisión Internacional de Policía Judicial (INTERPOL) a través de Ernst Kaltenbrunner, quien al momento era Jefe de la Policía de Seguridad Nacional, y de la Oficina Principal de Seguridad del Reich (Andreas y Nadelmann 2006, 90). Esta designación le facilitó a Alemania hacer maniobras en la organización para mudar su sede de Viena a Berlín (Gerspacher 2009, 174), y neutralizó muchos de sus objetivos naturales de colaboración entre jefes policiales de Europa y del resto del mundo. Esto trajo como consecuencia dificultades infranqueables entre ellos debido a las acciones políticas del nazismo en los años inmediatamente anteriores a 1939, y hasta finalizar la guerra.

2.3.3 La cooperación policial después de la Segunda Guerra Mundial

El rasgo principal que marcó la trayectoria y funcionamiento de la Comisión Internacional de Policía Judicial (INTERPOL) al culminar la guerra fue la reversión del proceso de “nazificación”. A partir de 1948 la organización fomentó un refinamiento burocrático basado en la profesionalización de los organismos policiales y en la especialización profesional de sus integrantes, para estar a la altura de los compromisos exigidos en cuanto a la aplicación de métodos científicos dentro de la investigación policial, y no a la represión de las disidencias políticas. Esto permite suponer que tal diferenciación le dará fundamento a la autonomía que necesitan los cuerpos policiales para actuar en forma colaborativa entre organismos de diferentes países, a pesar de las diferencias que en política exterior puedan tener sus gobiernos.

La mala experiencia de las dos guerras mundiales desató un movimiento mundial para motivar muchas iniciativas de cooperación multilateral que se fundamentaban en la comprensión de la interdependencia que los países tenían entre ellos, y que exigía acciones colectivas en beneficio de todos, tales como la Liga de la Nacionales y las Naciones Unidas, pero también el FMI, el Banco Mundial y muchas otras de diversa índole. En esta tendencia encontró cabida la coordinación entre organismos de policía para enfrentar la delincuencia

transnacional, y esto llevó a que entre 1948 y 1960 la INTERPOL se transformara y dejara de ser un foro de comisionados de policía que discutían asuntos delictivos, para convertirse en una organización estructurada y con capacidad operativa permanente para servir como línea de producción de cooperación en la lucha contra la delincuencia. En palabras de Nadia Gerspacher (2009, 174) “este desarrollo significó que la cooperación a través de los canales y foros formales ofrecidos por INTERPOL se volviera tanto política como operativa”.

A partir de 1960 se desarrollaron y se hicieron visibles nuevas formas de delincuencia organizada, mucho antes de popularizarse el término “globalización”, y fueron extendiendo sus operaciones primero entre regiones y luego entre continentes, para convertirse en problemas internacionales que activaron iniciativas de cooperación transadas a través de acuerdos y tratados para normalizar la forma de responder en el ámbito policial y judicial. En esta etapa lograron configurarse algunos regímenes internacionales de prohibición, como se refirió en el capítulo anterior (Nadelmann 2008), y a través de ellos se dispuso la respuesta a las nuevas manifestaciones delictivas, aunque también se perfeccionaron algunos que ya tenían varias décadas de avances incompleto. En el primer caso, se puede citar la prohibición del crimen organizado y de la piratería marítima; mientras que en el segundo se podría referir el de la prohibición del tráfico de drogas, y de la piratería aérea.

En este sentido, como se mencionó en el capítulo anterior, la autonomía de la actuación policial internacional aparece atada al desarrollo burocrático y de especialización técnica que cada país haya adelantado para establecer nexos de cooperación con sus pares de países vecinos, y en general con los cuerpos policiales de otras regiones. Pero adicionalmente a ello, intervienen: (1) la condición de interdependencia prevaleciente cuando la actuación policial internacional es una respuesta directa al hiperdesarrollo operativo de la delincuencia transnacional, y (2) la condición discursiva de la securización dominante cuando la cooperación policial internacional se convierte en una de las líneas de política exterior de un Estado con respecto a otros. Ambas son tratadas como variables intervinientes que complejizan el análisis de la permanencia de los vínculos colaborativos internacionales, aun en condiciones políticas adversas.

También entre 1960 y 1989, el papel de la cooperación policial internacional fue adquiriendo madurez en cuanto a autonomía. Durante este tiempo la INTERPOL creció mucho porque casi todos los países de Occidente acudieron como miembros a la organización, excepto

China, la URSS y los países afectados en sus órbitas políticas. A partir de 1990, la inestabilidad política en Rusia, en los países que se separaron de la ex-URSS y en los de Europa Oriental, se suscitó una quiebra institucional en los mecanismos de ejercicio político y económico que favoreció la formación y desarrollo vertiginoso de estructuras de delincuencia organizada transnacional.

Es importante destacar que, aunque en sus orígenes la cooperación policial internacional, sobre todo en Europa, tuvo objetivos de vigilancias y control sobre la disidencia política y no de control policial sobre la delincuencia común, esto fue cambiando en favor de que las relaciones de colaboración estuvieran centradas solo en la localización y judicialización de organizaciones criminales. Pero durante la Guerra Fría este debate fue reavivado porque las tensiones Este-Oeste daban lugar a disidencias internas basadas en ideologías que se convirtieron en subversión política. Entonces el “control policial político” de las actividades subversivas y terroristas entró en una zona gris que causaba extensos debates en el seno de la INTERPOL.

El derrumbe del comunismo soviético cambió el orden político mundial y en consecuencia, también la forma de interpretar la lucha político-ideológica y sus repercusiones en la cooperación policial internacional. De esta forma la Comisión Internacional de Policía Judicial (INTERPOL) definió de manera más clara cuáles son las excepciones válidas que restringen sus esquemas de colaboración en cuanto a información delictiva, y a la localización de las personas perseguidas por la justicia de sus respectivos Estados.

2.4 La represión del narcotráfico en la cooperación policial internacional

El mayor objetivo de cooperación entre organismos de policía de distintos países ha sido por mucho tiempo la investigación y la persecución del tráfico internacional de drogas. Y en el caso de Ecuador y Colombia, la concertación de estas tareas ha mostrado la capacidad que tiene la cooperación policial para sobreponerse a las tensiones políticas. La persistencia de estos esfuerzos bilaterales podría ser explicada a través de los planteamientos teórico-conceptuales expuestos en el capítulo anterior. Sin embargo, eso no es suficiente para dejar clara la constancia de la cooperación securitaria.

En el caso de investigación basado en la permanencia de la cooperación policial bilateral en torno al narcotráfico, el desempeño de tales variables no podría ser entendido sin tener en

cuenta el papel que juega la política exterior estadounidense en el establecimiento de formas de cooperación policial a nivel regional. Este planteamiento evoca las discusiones teóricas sobre la estabilidad hegemónica de la tradición institucionalista neoliberal, como condición que mantiene las relaciones de cooperación a partir de una distribución desigual de poder (Keohane 1988, 50-52). En el caso particular de la intervención de EEUU en el sistema colombo-ecuatoriano de cooperación contra el narcotráfico, más adelante se analizarán los efectos producidos por el Plan Colombia y por la Iniciativa Andina Antidrogas (*Andean Counterdrug Initiative*) respecto a la cooperación policial bilateral y a las tensiones políticas.

No obstante, en el campo de la seguridad es posible encontrar condiciones que van más allá del poder hegemónico cuando este asume el ordenamiento de la cooperación en una zona bajo su influencia. El surgimiento de muchas potencias regionales luego del fin de la Guerra Fría, más la diversidad de “objetos de referencia” cuyo valor ha sido internalizado dentro de una comunidad política, cuyas existencias se encuentran bajo amenaza (Buzan y Wæver 2003, 491), dan prevalencia a la segurización como una probabilidad conceptual más útil para explicar los esfuerzos de cooperación policial entre Ecuador y Colombia en la persecución del narcotráfico influidos por Estados Unidos, que la teoría de la estabilidad hegemónica.

Tanto en la constitución de los sistemas de cooperación en asuntos relacionados con el narcotráfico internacional, como en el reconocimiento recíproco del desarrollo organizacional de los organismos policiales, la influencia estadounidense es algo que en definitiva resulta innegable. Esto tiene algo de correspondencia con la premisa planteada por Peter Andreas y Ethan Nadelmann (2006, 4) cuando señalan que “siempre ha habido una dimensión internacional para el control del delito, y una dimensión de control del delito para las Relaciones Internacionales”.

El papel de los Estados Unidos como potencia de alcance continental está localizado como parte de las presunciones teóricas explicadas con respecto al avance de la segurización del tráfico de drogas entre Ecuador y Colombia, el establecimiento de un subsistema regional de cooperación securitaria, y el reconocimiento de las oportunidades de cooperación policial entre ambos países.

Andreas y Nadelmann (2006, 5) explican que el mayor impulso en asuntos de cooperación policial interestatal de las últimas décadas proviene de una vigorosa campaña internacional de control y persecución al narcotráfico auspiciada por el gobierno de los Estados Unidos

durante los años 60 y 70. Mientras esto sucedía, Europa se enfocaba en la represión del terrorismo político. Al final del siglo 20 e inicio del 21, los esfuerzos de colaboración que comenzaron en la lucha contra el tráfico de drogas se extendieron también a la persecución del dinero proveniente de tales negocios y otros tráficos ilícitos, pero siempre siguiendo las pautas generadas por la detección e intervención de la legitimación de capitales del narcotráfico.

En cualquier caso, la experiencia obtenida a partir del liderazgo securitario estadounidense construido en el mundo occidental en torno a la lucha contra el narcotráfico internacional, ha sido el eje de consolidación más importante para el desarrollo del *know-how* diplomático necesario para alinear objetivos securitarios entre dos o más países.

La intención y la capacidad de la política exterior para involucrarse en iniciativas de contención del comunismo en sus espacios de influencia política durante la duración de la confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética, se configuró como el experimento inicial de las estrategias de aplicación extraterritorial de las leyes contra el tráfico de drogas. Esta misma experiencia ha posibilitado la identificación de cuerpos normativos penales construidos en diversas épocas por países poderosos cuya aplicación es impulsada y termina siendo aplicada en el resto del planeta a partir del uso de la influencia política internacional, lo que ya se mencionó como “regímenes globales de prohibición” (Nadelmann 2008, 531).

Es interesante observar cómo evolucionó la lucha contra el comercio ilícito de las sustancias estupefacientes hasta extenderse en forma regional y global fuera del territorio estadounidense. Todos los escenarios históricos apuntan al campo de acción política de su gobierno desde 1890 cuando se impusieron restricciones comerciales y aranceles a la importación de opio, y el Departamento del Tesoro fue designado responsable del cumplimiento de las políticas a través de la Unidad de Prohibición en los años 20, y de la Oficina Federal de Narcóticos (FBN) a partir de los años 30 (Andreas y Nadelmann 2006, 123). En síntesis, estas restricciones tenían una lógica comercial-arancelaria impensable en la actualidad.

Después de la Segunda Guerra Mundial, durante los años 50 y 60, el consumo de las drogas prohibidas no farmacológicas (cannabis, cocaína y heroína) llegó a niveles muy elevados, al extremo de generar cierta reacción social, pero esto aún no se veía como una amenaza

delictiva importante. Cuando el gobierno federal y la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) advirtieron que el negocio de las drogas ilícitas había adquirido los rasgos operativos y financieros de las mafias tradicionales de Nueva York y Chicago, además de la extensión internacional que sus actividades estaban teniendo, la percepción cambió y el gobierno federal se preparó para una respuesta contundente.

El gobierno de Richard Nixon inició en 1971 una intensa campaña contra las drogas del momento, –heroína, LSD y cannabis, poco después también la cocaína– todo como respuesta a una presunta correlación entre el aumento del consumo y el crecimiento de la criminalidad, y como objetivo subsidiario se impulsó la preocupación por la adicción como un problema de salud pública. Esa administración enfocó como estrategia de política exterior la solicitud de cooperación a otros Estados como Países Bajos, Francia, Jamaica, México, Tailandia y Turquía, entre otros, porque se consideraban proveedores externos a gran escala de las drogas en cuestión. Luego entraría Colombia, primero por el cannabis de alta calidad conocido como “Santa Marta Gold”, y después se ratificó junto a Perú y Bolivia por el boom del clorhidrato de cocaína. Las acciones de cooperación exigidas fueron en forma específica, impedir la producción, obstruir los embarques, y castigar a través de leyes penales toda la actividad comercial realizada fuera de los Estados Unidos con drogas destinadas a sus centros de consumo.

Esto incluyó prestar mucha atención operativa a los organismos policiales extranjeros en sus zonas de actuación, y adjudicar recursos cuantiosos para sufragar la creación de las capacidades necesarias para la persecución de traficantes. Durante los gobiernos de Gerald Ford y de Jimmy Carter hubo un leve receso en la promoción política estadounidense de la campaña antidrogas, pero en 1980 la Administración Reagan relanzó de manera estridente su difusión internacional, esta vez mucho más enfocada en los países vecinos de América Latina.

El sistema de certificaciones del gobierno estadounidense, creado por la ley denominada *Anti-Drug Abuse Act of 1986* para presionar política y diplomáticamente la obtención de cooperación policial de otros países, ha funcionado como un instrumento de coacción poco eficaz para valorar en forma transparente el valor de la cooperación policial. Ese esquema considerado injusto ha ido perdiendo importancia, pero no hay duda de que marcó una época de malabarismos diplomáticos que funcionaban alrededor de la acreditación de “buen servicio” a las exigencias del gobierno de los Estados Unidos.

Además de las certificaciones, otro de los objetivos fijados en esta campaña fue que cada país promulgara leyes con catálogos muy amplios de tipos delictivos relacionados con el narcotráfico, y además con penas asignadas muy severas. También se hicieron provisiones para que los funcionarios federales quedaran destacados en los países involucrados para brindar asistencia técnica a la cooperación comprometida. Todo esto que avanzó durante la Administración Reagan representó un mensaje recordatorio claro “tanto para los gobiernos extranjeros como para los embajadores de Estados Unidos, que la lucha contra las drogas era ahora un objetivo de política exterior de alto nivel en Washington” (Andreas y Nadelmann 2006, 130).

El éxito político de los sucesivos gobiernos estadounidenses en la lucha contra las drogas se materializó en la percepción de que la cooperación es una obligación que va más allá de acatar un régimen de prohibición diseñado y operado por ellos desde los años 60, para ello se creó una retórica que incluyó a las palabras “flagelo”, “guerra”, “combate”, entre otras. De manera que sería impensable que un gobierno extranjero se declarara abiertamente opuesto e indiferente a la persecución y a la penalización. Ni siquiera el gobierno cubano, como tradicional disidente frente a la política exterior de Estados Unidos, se atrevió abiertamente a no acatar las exigencias de intervención en la logística proscrita relacionada con drogas en la región. Otros gobiernos que han dado señal inequívoca de corrupción relacionada con el narcotráfico, también se han preocupado por mostrar resultados policiales, mientras algunos de sus representantes aparecen involucrados en los beneficios del tráfico de drogas hacia el territorio estadounidense a través de sus Estados.

Al analizar de manera referencial cómo ha funcionado la represión del narcotráfico para impulsar la cooperación policial internacional, Andreas y Nadelmann han argumentado que esta es una actividad policial “americanizada” (2006, 130-131). Para ello explican que la internacionalización policial del narcotráfico trajo consigo tres cambios a los conceptos de cooperación policial anteriores a 1960:

- 1) A nivel institucional: Al final de los años 80 todos los países reclamaron asistencia especializada para crear agencias policiales antidrogas, y asistencia jurídica para crear fiscalías especializadas en el enjuiciamiento de estos delitos.

- 2) A nivel operativo: La presencia de agentes antidrogas en los países cooperantes sirvió para transferir estilos tácticos y formas de operación policial novedosas basadas en recursos de inteligencia que antes no eran utilizados más que para perseguir a terroristas y a disidentes políticos.
- 3) A nivel legal: Los estilos tácticos y las formas de operación policial llevados a otros países, en principio estuvieron reñidos con el ordenamiento legal procesal de muchos países porque violaban derechos y garantías constitucionales, pero muy pronto los órganos legislativos locales se preocuparon por dar forma legal a su utilización.

Las estructuras organizativas de los cuerpos policiales de Ecuador y Colombia también han evolucionado en forma considerable durante las últimas dos décadas, muchas veces como resultado de la observación de “las mejores prácticas” de cuerpos policiales de otros países, pero también prestando atención a las características particulares de la organización político territorial de ambos Estados. En los dos casos, sus cuerpos de policía nacional son estructuralmente muy parecidos, aunque en Colombia es parte del Ministerio de Defensa Nacional, y en Ecuador del Ministerio de Gobierno.

Mientras que la Policía Nacional de Ecuador tiene como responsabilidad “la protección interna y el mantenimiento del orden público” en nombre del Estado (Artículo 158, párrafo tercero, Constitución de la República del Ecuador), la Policía Nacional de Colombia forma parte de la fuerza pública junto a las fuerzas militares, y su misión es “el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas” (Artículos 216 y 218, Constitución Política de Colombia).

Ambos países le conceden nivel legislativo a la potestad de creación de normas para la carrera policial en cuanto a la profesionalización y especialización de sus integrantes. En los dos países existen instrumentos legales que consagran la profesionalización y la especialización de funciones como principios de organización. Así lo expresa Ecuador en el Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP) promulgado en el año 2017, y Colombia a través de la Ley 62 de 1993 que establece normas sobre la Policía Nacional.

Las previsiones contenidas en estas normativas en cuanto a profesionalización y especialización de funciones formalizan modelos racionales de ejercicio del poder con

respecto a asuntos delictivos, y muestran una coincidencia casi exacta con los elementos que Michael Deflem (2000, 742) señaló luego de interpretar el modelo burocrático weberiano, como características que debe reunir el diseño de una estructura organizativa encargada de poner en práctica las políticas del Estado en cuanto a seguridad y orden público.

Capítulo 3. Ecuador, Colombia y Estados Unidos en la lucha regional contra el narcotráfico

Hasta ahora el estudio de los esquemas de cooperación policial establecidos entre Ecuador y Colombia para enfrentar el narcotráfico se ha situado tanto en una perspectiva que tiende a resumir la dialéctica de la relación bilateral, dentro del análisis de un régimen global de prohibición auspiciado por Estados Unidos. Esto configura un pequeño sistema internacional, o un complejo de seguridad que coexiste con otros muy similares a él, en el cual quizás se encuentren también patrones de interdependencia muy parecidos.

Como se explicó al principio de la investigación, en este caso interesa entender cómo las relaciones de colaboración entre los organismos policiales de ambos países se mantienen, aun en condiciones políticas de enfriamiento diplomático, o qué es lo que hace que los intereses policiales compartidos tengan cierta resistencia o inmunidad frente a las tensiones suscitadas entre los representantes políticos de ambos Estados.

Durante varias décadas, la relación de cooperación bilateral Ecuador-Colombia en asuntos de seguridad siempre mostró vínculos más o menos estables. Pero a partir de enero del 2007, con la elección de Rafael Correa como presidente, se inauguró una nueva línea de política exterior que tomó unos pocos meses en definirse de manera clara, y puso de manifiesto cambios en sus intereses para establecer nexos con sus vecinos. Algo muy similar ocurrió con la relación diplomática con Estados Unidos, y por consiguiente con los patrones de cooperación establecidos con ese país. Entre los años 2007 y 2017 se suscitaron eventos y circunstancias que acentuaron las confrontaciones en forma severa, y que serían capaces de disminuir el rendimiento del trabajo policial conjunto frente al narcotráfico.

En este capítulo se recogen los eventos que convierten en un caso de estudio a la cooperación policial entre Ecuador y Colombia, pero que también en cierta forma hacen referencia al patrocinio securitario de Estados Unidos en la región. En ellos se identifica la presencia de elementos que protegieron las relaciones de colaboración policial frente a las afrentas políticas internacionales casi permanentes hasta el año 2017, cuando el presidente Rafael Correa terminó su segundo mandato constitucional en Ecuador, y el Presidente Juan Manuel Santos estaba finalizando las negociaciones de paz con las FARC, faltando un año para culminar su también segundo periodo presidencial al frente de Colombia.

También se examinan algunos indicadores producidos dentro de la actividad policial que guardan vinculación con las acciones de coordinación y cooperación policial desarrolladas en las zonas fronterizas, para facilitar tal comprensión y tal complejidad a partir de las variables que se han expuesto en el capítulo 1, como un marco teórico-conceptual. Y por último se examinan los rasgos de la actuación cooperativa entre Ecuador y Colombia dentro del contexto de securización del narcotráfico y de funcionamiento de un complejo de seguridad constituido entre Estados Unidos, Ecuador y Colombia.

3.1 Las iniciativas de seguridad y la relación de vecindad entre Ecuador y Colombia hasta la Operación Fénix

La condición de interdependencia entre dos países no siempre está determinada por una frontera común, pero en el caso de Ecuador y Colombia la adyacencia geográfica tiene una importancia fundamental porque sus características la califican como una “frontera viva” en algunos sectores, debido al intercambio denso y permanente que se produce tanto por el paso de personas como por el comercio de mercancías. Pero también se le reconoce como “frontera caliente” o “peligrosa” debido a la cantidad de tráfico ilícitos y operaciones delictivas que funcionan en sus cercanías, particularmente suelen señalarse las actividades subversivas de la guerrilla colombiana, y el tráfico de drogas en ambos sentidos.

Tanto la subversión como el narcotráfico son problemas reales con efectos muy perjudiciales para los pequeños poblados asentados en las proximidades de los límites político-territoriales, y para las comunidades agrestes de indígenas y campesinos. No obstante, los gobiernos de ambos países podrían ser cuestionados en cuanto a sus políticas sociales de frontera, porque pareciera que durante mucho tiempo la preocupación sobre estas está inserta en una visión de sistema regional. Esto significa que no se enfoca desde una perspectiva “periférica” o desde afuera hacia adentro, que observe e interactúe con la cotidianidad de los habitantes de la zona de transición que representa una frontera terrestre (Lauret 2009, 13).

Con estos antecedentes se procura resumir los elementos que convirtieron a la agenda de cooperación entre Ecuador y Colombia en un proceso no lineal de armonía y discordia intercaladas durante los diez años situados a partir del 2007 hasta el 2017. La revisión de las políticas de seguridad de Ecuador y Colombia permite evaluar las bases de cooperación policial bilateral con énfasis en el narcotráfico durante ese decenio.

3.1.1 Antecedentes de integración sin provisiones de seguridad fronteriza

En 1989 los gobiernos encabezados por Rodrigo Borja y Virgilio Barco decidieron crear un mecanismo bilateral para promover la integración y el desarrollo conjunto entre ambos, que se denominó “Comisión de Vecindad Colombo-Ecuatoriana”. Al mismo tiempo y dentro de los acuerdos que se producían en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), en 1990 los dos países concordaron en crear una “Zona de Integración Fronteriza” (ZIF) para procurar la mayor integración de los movimientos migratorios de personas y el tránsito terrestre, fluvial, marítimo y aéreo a través de sus fronteras, para estimular el comercio y mejorar las condiciones socioeconómicas de la población. En este convenio se incluyeron las provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos e Imbabura por parte de Ecuador, y los departamentos de Nariño y Putumayo por parte de Colombia.

Según lo que en forma pública expresa la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Gobierno del Ecuador, hasta la actualidad el establecimiento de zonas de integración fronteriza (ZIF) tiene como objetivo la generación de acciones conjuntas de estímulo y promoción de actividades específicas en función de las necesidades de las regiones limítrofes (SENPLADES/DNP-PFP 2015), y esto tiene mucha similitud con los objetivos estratégicos que la Comunidad Andina de Naciones ha mantenido desde su constitución en 1969.

Sin embargo, este impulso integrador en 1990 no tuvo en cuenta los asuntos de seguridad interestatal y limítrofe entre Ecuador y Colombia. Como se mencionó en los párrafos anteriores, los objetivos planteados se focalizaron en el desarrollo económico y el fortalecimiento del intercambio comercial entre dos países miembros de la CAN. Quizás esto se debió a que en ese año las preocupaciones giraban alrededor de aumentar el crecimiento económico y la calidad de vida de las poblaciones, a partir del relajamiento de las limitaciones que la soberanía político-territorial impone a través de los controles migratorios y aduanales, entre otros. Pero aparte de neutralizar el contrabando y la migración irregular, nunca se consideró el establecimiento y desarrollo paralelo de economías ilícitas como el tráfico de drogas y otras mercancías prohibidas por la ley, en los 586 kilómetros de frontera terrestre y en los 370,4 kilómetros de frontera marítima.

La CAN no estableció una estrategia de seguridad hasta el año 2004, cuando se produjo la Decisión 587. La inseguridad en la frontera común no aparentaba ser un problema evidente para Ecuador. Además, la percepción de los organismos de inteligencia no había

dimensionado al crimen organizado como una amenaza externa, real e inminente, debido a que la atención estaba concentrada en los asuntos de interés para las Fuerzas Armadas, y aparte de eso la actuación de la Policía Nacional no estaba articulada en el sistema nacional de inteligencia de una forma adecuada.

La relación entre Ecuador y Colombia por asuntos de fronteras comunes se mantuvo en forma lenta y sosegada, pero sin obstáculos importantes que causaran conflictos que no pudieran resolverse en forma abreviada. El controvertido acuerdo de cooperación con el gobierno estadounidense conocido como “Plan Colombia” fue suscrito en 1999, y en los últimos meses del año 2000 se iniciaron los operativos de erradicación de cultivos de coca en el departamento de Putumayo, por medio de aspersión aérea utilizando el herbicida tóxico conocido como “glifosato”. En conjunto con la violencia producida por la persecución militar a la subversión guerrillera colombiana en la frontera común, las fumigaciones fueron una causa importante de movilización de poblaciones desde sus asentamientos originales, lo cual generó problemas de refugiados y desplazados en Ecuador en los años siguientes.

3.1.2 El Plan Colombia y otras iniciativas: La máxima segurización en la región

Por ser Colombia el epicentro más conocido del narcotráfico en el continente durante las dos últimas décadas del siglo 20, se hizo obvio que estaría en el foco de Estados Unidos para los emprendimientos de segurización dirigidos en la región. En 1998 se discutió tanto en el congreso colombiano como en el estadounidense la pertinencia del Plan Colombia, cuyo objetivo inicial era apoyar con recursos financieros una “estrategia de paz, prosperidad y fortalecimiento del Estado” (Gomes Pinto 2008, 267). El monto previsto sería de US\$ 7.558.100.000, de los cuales el 48,46% serían aportados por Colombia y el 51,52% provendrían de aportes externos.

Pero cuando fue suscrito quedó reducido a un programa antinarcóticos de naturaleza esencialmente militar en el cual se destacaban dos tipos de ayuda, una “dura” enfocada en reforzar y modernizar a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional de Colombia, al igual que apoyar las operaciones de interdicción en el terreno, y la otra “blanda” dirigida a apoyar a la sociedad civil con programas encaminados hacia la reconstrucción de espacios para la convivencia pacífica, a medida que se iba desalojando al narcotráfico y a la subversión de los territorios ocupados (Rojas 2015, 52).

Las proporciones de recursos financieros distribuidos revelaron que el espíritu de la iniciativa era militar-policial en primer lugar. Sander Lauret (2009, 75) y Diana Marcela Rojas (2015, 52) le suman el 80% de los recursos a la transformación y modernización de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, más el apoyo directo a las operaciones sobre el terreno. Mientras que Vitor Gomes Pinto (2008, 268) les totaliza el 63,64% del presupuesto. Por cualquiera de las fuentes de datos mencionadas, la preeminencia del gasto en intervención “dura” es obvia. Luego Diana Marcela Rojas afirma que la subdistribución de esos recursos se hizo en proporciones de 71% a las Fuerzas Armadas y 29% a la Policía Nacional.

En menor proporción que las Fuerzas Armadas, también la Policía Nacional de Colombia fue receptora de una cantidad de recursos y de transferencia de conocimiento (*know-how*) sin precedentes. Evidencia de ello ha sido que sus efectivos participaron junto a las fuerzas militares en operaciones muy exitosas de infiltración e inteligencia con bastante riesgo, que revelaron un excelente nivel de asimilación operativa y desarrollo de destrezas, tal como fue planteado en los objetivos iniciales del programa de cooperación. Tomando como base los cálculos proporcionales suministrados por Sander Lauret (2009, 75) y por Diana Marcela Rojas (2015, 52), se estima que a la Policía Nacional de Colombia se le entregó entre los años 2000 y 2012, una partida presupuestaria que ronda los US\$ 1.753.500.000 aproximadamente.

Como complemento al Plan Colombia, la Administración Bush anunció en el año 2002 el lanzamiento de la Iniciativa Andina Antidrogas (*Andean Counterdrugs Initiative*) que se enfocó en ampliar la cooperación también a otros países involucrados en forma directa o indirecta en problemas de narcotráfico, esto incluyó a Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela. Como todo esquema de cooperación bilateral, esto demandó la demostración de que el país receptor estaba dispuesto a adherirse a los objetivos “compartidos” determinados en forma previa por Washington.

Además del paquete de promesas, de las asignaciones presupuestarias y de otros beneficios muy básicos ya previstos en el Plan Colombia, como serían el apoyo directo a la investigación e interdicción de movimientos de drogas, y a la capacitación del personal militar y policial dedicado a labores antinarcóticos, se ofreció la ampliación de la aplicación de la Ley de Preferencia al Comercio Andino (*Andean Trade Preference Act – ATPA*) para conceder beneficios competitivos a los productos exportados a los Estados Unidos, y con ello ayudar al reemplazo de los cultivos y productos ilícitos.

Todo lo anterior pasó acompañado de la misma retórica dispuesta veinte años antes, durante la Administración Nixon y ratificada por la Administración Reagan, que advertía con una extensa narrativa de proscripción la necesidad de exterminar la producción y el comercio de narcóticos. Lo importante de estas iniciativas fue el avance irreversible al cual se llegó con la segurización del narcotráfico, y la posición que este proceso discursivo tuvo en la visión securitaria tanto de Colombia como de sus vecinos.

En esa época los gobiernos de Rafael Correa en Ecuador y Hugo Chávez en Venezuela manifestaron la desconfianza y el rechazo frontal hacia la cooperación estadounidense, pero de igual forma mantuvieron el discurso moralizador de persecución al narcotráfico exhibiendo a la opinión pública internacional sus “éxitos policiales” en la lucha contra las drogas, quizás solo para mostrarse como gobiernos cumplidores del compromiso global. Como se explicó antes, lo cierto es que el régimen global de prohibición al cual ambos presidentes estuvieron respondiendo con posiciones adversas, fue establecido en 1971 por los Estados Unidos y hasta hoy sigue siendo administrado por su gobierno.

3.1.3 Operación Fénix: La prueba de fuego de la cooperación bilateral con Colombia

A la tensión entre ambos gobiernos por la política de erradicación de cultivos de coca enmarcada en el Plan Colombia, se sumó otro revés muy importante. En marzo del 2008 se ejecutó la fase final de la “Operación Fénix” por parte de la Fuerza Aérea Colombiana, que consistió en el bombardeo no autorizado de un campamento guerrillero localizado en territorio ecuatoriano, y en esta acción murió uno de los principales líderes del secretariado de las FARC junto a un grupo de veintidós militantes guerrilleros y algunos civiles que los acompañaban.

Colombia justificó el bombardeo alegando de manera pública que los subversivos ejecutaban acciones criminales en territorio colombiano desde sus refugios al otro lado de la frontera, lo cual según ellos nunca fue impedido por el gobierno de Ecuador. Esto produjo la interrupción inmediata de las relaciones diplomáticas entre ambos. La diatriba se mantuvo por la consumación de un evento que violó los estándares del derecho internacional en cuanto al respeto de la soberanía territorial y el uso de la fuerza militar, y por los múltiples laberintos interpretativos de los artículos correspondientes en la Carta de las Naciones Unidas que ambas partes argumentaron.

Durante más de doce meses, la diplomacia de ambos países aun fluctuaba entre acusaciones recíprocas y mensajes de buena voluntad. Las consecuencias de la operación militar habían resultado como lo calculó el gobierno de Colombia, incluyendo la esperada intromisión del presidente de Venezuela quien trató de obtener réditos políticos internacionales involucrándose.

Un año y medio después se produjo la primera reunión de cancilleres de Ecuador y Colombia para crear un mapa de ruta que condujera a la normalización de las relaciones bilaterales. Uno de los pasos previos fue la reinstalación de la COMBIFRON, aunque tuvo altibajos debido a las órdenes de aprehensión dictadas por un juez penal ecuatoriano con competencia en la provincia de Sucumbíos, contra el ministro de la defensa y contra el jefe de las Fuerzas Armadas de Colombia, como planificadores y autores intelectuales del bombardeo. Los resultados finales luego que el mecanismo fue reactivado, se explicarán con mayor profundidad en una sección posterior. De cualquier manera, el anuncio de su recuperación representó un paso importante para la reconstrucción de la confianza política necesaria para sostener la cooperación bilateral en muchos sectores.

El 13 de noviembre del 2009 se formalizó el intercambio de encargados de negocios en las respectivas embajadas de Ecuador y Colombia, y pocos días después se instaló la mencionada comisión bilateral para tratar los asuntos limítrofes, lo cual representó la restauración formal de la confianza recíproca. Del mismo modo se fijó la fecha para la restitución de los agregados policiales y militares en cada delegación diplomática (Diario El Comercio 2009, 14/11/2009, 19/11/2009 y 20/11/2009).

3.2 Estados Unidos, Ecuador y WikiLeaks: Socios incómodos en la cooperación policial contra el narcotráfico

Es un hecho ineludible que al encontrarse Ecuador y Colombia inmersos en el cumplimiento de obligaciones y expectativas que forman parte del régimen global de prohibición sobre el tráfico internacional de drogas, toda forma de cooperación policial que se estructure sobre esa materia termina siendo valorada directa o indirectamente por Estados Unidos. Por tal razón, el patrón de relaciones colaborativas para el control policial del narcotráfico puede ser representado en la categoría de complejo regional de seguridad.

Aunque nunca se observó un nivel de asociación bilateral relacionada con cooperación policial y militar entre Ecuador y Estados Unidos, comparable con el que por tradición se mantenía con Colombia desde el auge del Cartel de Medellín y la persecución al narcotraficante Pablo Escobar Gaviria, la relación de cooperación con el gobierno estadounidense con respecto al control policial del narcotráfico mantuvo un ritmo regular durante mucho tiempo. Se efectuaban intercambios de agregados policiales y militares conforme a las reglas del protocolo diplomático, se promovían actividades de capacitación para oficiales ecuatorianos en los centros educativos especializados en Estados Unidos, y se cruzaban informaciones para asegurar algunas capturas de narcotraficantes y de sus movimientos de drogas. Ecuador no había sido visto como un territorio usado en forma sistemática para operaciones de tráfico de drogas a gran escala.

La aspersión aérea de glifosato muy cerca de la frontera con Ecuador fue la primera etapa de complicación de estas relaciones bilaterales causada por la securización del narcotráfico. Además, puso al patrocinio de Estados Unidos en el Plan Colombia en la discusión, porque la operación era ejecutada por contratistas autorizados por el gobierno de Washington, y porque permitirles formaba parte de los compromisos asumidos por Bogotá. En 2008, luego de recurrentes reclamaciones directas, Ecuador demandó ante la Corte Internacional de Justicia la suspensión de la fumigación y la reparación de los daños acumulados desde el año 2000.

Desde el año 2007 el presidente Rafael Correa mostró animosidad clara hacia la relación de Colombia con Estados Unidos, en cuanto a la contención militar y policial del narcotráfico en medio de una securización extrema, porque esta arrojaba efectos colaterales perjudiciales a sus vecinos. También tuvo peso la nueva alineación regional de la política exterior ecuatoriana decidida por el jefe de Estado, sustituyendo a los antiguos aliados por otros nuevos entre los que contaron principalmente Cuba y Venezuela, y esto ayudó a suponer cuál sería su posición frente a la cooperación securitaria estadounidense en la región andina.

Uno de los asuntos más importantes dentro de la política exterior era la finalización del acuerdo por medio del cual Estados Unidos instaló un Puesto de Operaciones Avanzadas (*Forward Operations Location - FOL*) operado por militares de ese país en el Aeropuerto Internacional “Eloy Alfaro”, en la ciudad de Manta, Ecuador. Al producirse la Operación Fénix hubo sospecha acerca del apoyo que pudo haber prestado esa instalación para la localización del campamento de las FARC, lo cual fue desmentido de modo reiterado por el

gobierno estadounidense, asegurando que no estaba dentro de los alcances técnicos del FOL involucrarse en ese tipo de operaciones de inteligencia. Aunque por tratarse de un convenio suscrito a término, la no renovación del acuerdo siempre fue una posibilidad factible desde el inicio. Pero la decisión irrevocable de Rafael Correa y todos sus comentarios públicos al respecto se vieron como un mensaje poco amigable en asuntos de cooperación para la contención del narcotráfico.

No obstante, los puntos más álgidos de las tensiones diplomáticas con Estados Unidos aún estaban por aparecer. Aparte de la información procesada por el FOL de Manta con respecto a movimientos de aeronaves y embarcaciones de transporte de drogas, a nivel policial la inteligencia era compartida a través de la Unidad de Investigaciones Especiales (UIES). En el año 2009 el presidente de Ecuador ordenó en forma pública la expulsión de los dos funcionarios estadounidenses asignados a la embajada en Quito. Estas personas tenían como funciones la coordinación y adjudicación de recursos para investigaciones y decomisos de narcóticos con la UIES, pero causaron graves molestias por sus presuntas intromisiones en las decisiones policiales para la designación de los oficiales a cargo de los organismos con los cuales ellos coordinaban actividades y recursos (Diario El Comercio, 7/4/2011).

Dos años después, en abril del 2011, fueron publicados en un diario español algunos documentos clasificados que habían sido robados por WikiLeaks al Departamento de Estado del gobierno estadounidense, a través de una intrusión ilegal en sus servidores de correo electrónico. En uno de ellos fechado en el año 2009, la embajadora de ese país ponía en duda la confiabilidad de las decisiones del presidente Rafael Correa en asuntos de cooperación securitaria. En esa comunicación secreta la funcionaria diplomática reseñaba la designación como Comandante General de la Policía Nacional, a una persona que presuntamente había estado vinculada con graves actos de corrupción policial, y que ella suponía que el Presidente de la República debió conocer esos antecedentes antes del nombramiento. Por lo tanto, tal circunstancia arrojaba sospechas sobre la confiabilidad del Jefe de Estado en relación con los intereses securitarios de Estados Unidos en Ecuador.

Como consecuencia de ello, la embajadora Heather Hodges fue declarada persona no grata, lo cual acarreó su salida inmediata del país. Esto trajo como resultado que el Embajador de Ecuador también quedara cesado en su acreditación ante el gobierno estadounidense, y que las relaciones bilaterales fueran suspendidas al igual que toda cooperación en asuntos de

seguridad y control del narcotráfico. A pesar de considerarse una distribución asimétrica de influencia política e institucional, el rol de Estados Unidos en los asuntos de narcotráfico para Latinoamérica no es soslayable.

Las dificultades diplomáticas que se iniciaron en el año 2009 fueron escalando con la declaración de persona no grata que se hizo con respecto a la Embajadora de Estados Unidos acreditada en Ecuador, junto a la solicitud presentada por la cancillería ecuatoriana en abril del 2014, para reducir en forma drástica la cantidad de personal policial y militar que permanecía en la embajada, y la disolución de la Oficina de Cooperación de Seguridad. Ambos sucesos se convirtieron en circunstancias que modificaron progresivamente la disposición y los mecanismos de apoyo para el tratamiento del narcotráfico en la región andina, en modo particular entre Ecuador y Colombia (BBC Mundo, 25/4/2014; Diario El Comercio, sin fecha).

3.3 La restauración de la cooperación policial

A partir del año 2007, la accidentada relación de Ecuador con Colombia y con Estados Unidos en asuntos de seguridad estuvo marcada por situaciones de suma desconfianza política hacia sus contrapartes, en muchos momentos por razones ideológicas, pero de acuerdo con el recorrido reseñado en la sección anterior, el presidente Rafael Correa encontró apoyo en acciones estadounidenses relacionados con política exterior y diplomacia que sirvieron para justificar sus decisiones. Las fluctuaciones fueron la constante del sistema de cooperación hasta el año 2011. Cada acción consumada por alguno de los tres países estimuló una respuesta en alguno de los otros, o en ambos de manera disímil, y con ello se generaban nuevas circunstancias e interacciones que producirían sucesivas acciones y respuestas, haciendo de este pequeño sistema regional un espacio de relaciones complejas, reiteradas y fortuitas.

Durante el término estudiado (2007-2017), a pesar de las pugnas protagonizadas por los Jefes de Estado y los funcionarios diplomáticos, los organismos policiales de control antidrogas persistieron para mantener la comunicación y la coordinación bilateral en los niveles mínimos necesarios y con mucha discreción, pero también con cierta determinación para restaurar y estabilizar los mecanismos de cooperación. A pesar de la presunta distancia entre los espacios de tensión política y los de cooperación policial, los equilibrios institucionales son

indispensables para obtener el rendimiento óptimo de las relaciones colaborativas en la lucha contra el narcotráfico internacional.

3.3.1 El acercamiento político bilateral y la reinstitucionalización de la cooperación

En febrero del 2010, los presidentes de Ecuador y Colombia se reunieron en el marco de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, en Playa del Carmen, México, y tal encuentro representó un paso previo muy relevante para la superación definitiva de las dificultades políticas entre los mandatarios de Ecuador y Colombia iniciadas en 2007. En las conversaciones se acordó la coordinación de esfuerzos para enfrentar en forma organizada a los grupos irregulares colombianos y a los grupos delictivos que se movilizaban a través de la frontera común, a través de una sinergia entre las unidades militares y policiales colombianas y ecuatorianas localizadas en los departamentos y provincias limítrofes.

La llegada de Juan Manuel Santos al gobierno de Colombia en agosto del 2010, trajo consigo un cambio en las condiciones precedentes. Dos meses después de anunciar que su gobierno estaba en camino de formalizar unos diálogos de paz con las FARC, en diciembre del 2012 se llevó a cabo el Primer Gabinete Binacional en el marco del Primer Encuentro Presidencial, y en esa reunión se produjo el acercamiento más formal y eficaz entre los mandatarios de ambos países, para sellar en definitiva el fin de las tensiones diplomáticas que obstruyeron el libre flujo de cooperación entre ambos países en muchas áreas, pero en especial en lo relacionado con seguridad, defensa y lucha contra el tráfico de drogas.

En este encuentro se hizo un énfasis especial en la restauración total de las relaciones bilaterales, y se establecieron seis ejes estratégicos para la creación del Plan Binacional de Integración Fronteriza. El primero de ellos sería “Seguridad y Defensa”, lo cual revela consistencia con el punto de inflexión en la gestión de asuntos fronterizos que originó el rompimiento de las relaciones diplomáticas en marzo del 2008, a consecuencia del bombardeo del campamento guerrillero establecido en Angostura (Ecuador). Los objetivos de este eje serán examinados más adelante con respecto al funcionamiento de la cooperación policial entre ambos países en cuanto a la lucha contra el narcotráfico.

3.3.2 La Comisión Binacional de Fronteras (COMBIFRON)

Esta comisión fue creada el 21 de noviembre de 1996, como un mecanismo para el intercambio de información de inteligencia, y para el análisis periódico de la problemática de

seguridad existente en la frontera. Su conformación surgió de una declaración conjunta de los ministros de defensa de Ecuador y Colombia. Esta comisión se conformó de la siguiente forma:

- a. Directores de inteligencia de las Comandancias Generales de las Fuerzas Armadas de Ecuador y Colombia, y los directores de inteligencia de cada uno de los componentes militares (Ejército, Armada y Fuerza Aérea).
- b. Subdirectores de Policía Judicial, Inteligencia y Comunicaciones, de la Policía Nacional de Ecuador y de Colombia.
- c. Funcionarios civiles relacionados con los objetivos de la comisión adscritos a ambos Ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores y Migración.

En principio sus reuniones estuvieron programadas para efectuarse cada seis meses. Cuando ocurrió el rompimiento de relaciones diplomáticas entre ambos países, su funcionamiento quedó suspendido por tiempo indefinido. A finales del año 2009, cuando se reestablecieron las relaciones bilaterales y se dispuso la reinstalación de la COMBIFRON, se comprometió que las reuniones fueran convocadas cada tres meses. Con esto se pretendió dar mayor fluidez a los canales de información y a la coordinación de actividades conjuntas.

Desde el año 2006 hasta la actualidad, la COMBIFRON no ha sido un mecanismo ágil para tramitar la cooperación policial bilateral con respecto al tráfico internacional de drogas, sino para crear compromisos. La Dirección Nacional Antinarcóticos de la Policía Nacional de Ecuador no forma parte de la comisión como miembro pleno, a pesar de que el narcotráfico es el principal tema de agenda en todas las reuniones. La participación de los funcionarios especialistas en esta materia depende de la voluntad de la presidencia de la comisión, y sus acciones y acuerdos son reportados y controlados por las Direcciones de Inteligencia de los comandos militares. Esta intermediación en muchas ocasiones resta utilidad a la COMBIFRON como mecanismo de cooperación, y en otro tanto se convierte en obstáculo.

También los canales de comunicación normalizados desde su creación representan problemas importantes. Debido a que el reglamento indica que los avances deben ser reportados a los ministerios de defensa de ambos países, la conducción de los asuntos no militares está muy limitada. En consecuencia, los representantes policiales de ambos países se han visto en la necesidad de abrir espacios ajenos a la COMBIFRON que resultan redundantes, afectando la integralidad de los asuntos delictivos que por lo general son coordinados de manera directa

entre jefes policiales, y causando una bifurcación de canales que disminuye la eficacia en la comunicación y en la confianza hacia las gestiones de la contraparte.

Es posible reconocer que los avances de la comisión en asuntos de inteligencia militar conjunta han sido satisfactorios para las cuestiones de seguridad fronteriza, pero el problema de narcotráfico es mucho más complejo, y no puede ser visto como un simple fenómeno delictivo fronterizo. La comunicación entre militares y policías de ambos países para coordinar acciones ha sido útil para enfrentar en conjunto los problemas radicados en la zona fronteriza, por ejemplo, la ola de violencia y crímenes consumados en el primer semestre del año 2018, con la irrupción de las bandas criminales disidentes de las FARC. No es posible controlar la complejidad y la diversificación de los asuntos relacionados con producción y logística de narcóticos, definiendo esto como un problema radicado en la frontera.

3.3.3 La Comisión Mixta en Materia de Drogas Ilícitas.

Un segundo espacio de coordinación a nivel diplomático y ministerial está constituido por las Comisiones Mixtas en Materia de Drogas Ilícitas. Este mecanismo nació como parte de las iniciativas previstas por la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, para incrementar la coordinación entre países fronterizos para enfrentar el narcotráfico. Desde la conformación de los Gabinetes Binacionales, la comisión pasó a formar parte del Eje de Seguridad y Defensa previsto en la Declaración Presidencial del 11 de diciembre del 2012, suscrita por los mandatarios de ambos países, Rafael Correa y Juan Manuel Santos (Cancillería de Colombia 2012). Para operativizar sus objetivos se conformaron espacios paralelos conocidos como mecanismos técnicos binacionales.

De acuerdo a lo anterior, los objetivos de coordinación serían los siguientes:

- a) Recomendar a los respectivos gobiernos, las acciones específicas que consideren convenientes para el cumplimiento de los objetivos de la declaración presidencial.
- b) Elaborar planes y programas conjuntos para la prevención y la represión del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, incluidos los precursores químicos utilizados en su elaboración.
- c) Evaluar el cumplimiento de las acciones, planes y programas propuestos.
- d) Intercambiar especialistas para actualizar técnicas y estructuras de organización en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

e) Desarrollar subcomisiones específicas.

Por estar a cargo de las cancillerías de ambos países, esta instancia ha estado orientada a compromisos de alto nivel con respecto al tráfico de drogas, con visiones estratégicas como la reducción de la oferta y la reducción de la demanda a través de acciones conjuntas, intercambio de experiencias y la aplicación de ciertas políticas en territorio fronterizo. Antes de marzo del año 2008 y hasta el 2015, la comisión no funcionó y su nivel de coordinación se posicionó en un nivel muy bajo de compromiso. Ni siquiera funcionó para negociar asuntos tan sensibles como la erradicación de cultivos con aspersión aérea en las adyacencias de la frontera binacional. Desde año 2015 hasta 2017, por parte de Ecuador, la Secretaría Técnica de Drogas se hizo cargo de la comisión mixta, aunque esto no representó su empoderamiento para cumplir los objetivos que le fueron asignados.

3.3.4 Gabinete Binacional Ecuador-Colombia: Eje de Seguridad y Defensa

Cada uno de los seis ejes estratégicos determinaría estructurar un plan de acción para desarrollar los compromisos acordados en el Primer Encuentro Presidencial del 11 de diciembre del 2012, luego de zanjar las diferencias políticas que fueron evolucionando desde el año 2007.

En el texto de la declaración conjunta se destacaron los puntos 11 y 14, mencionando las preocupaciones de seguridad, tanto bilaterales como multilaterales. Por una parte, se ratificaron los acuerdos previos logrados en el Encuentro de Altas Autoridades de Seguridad y Defensa de Ecuador y Colombia, celebrado los días 12 y 13 de enero del 2012 en Colombia, en el cual se abordaron las preocupaciones y estrategias de respuesta a los problemas delictivos fronterizos, y la cooperación basada en el “intercambio de información e inteligencia” especialmente en lo que respecta al tráfico de drogas (Cancillería de Colombia 2012). Además, se reafirmó el apoyo a la creación del Consejo Suramericano en materia de seguridad ciudadana, justicia y coordinación contra la delincuencia organizada transnacional, aprobada en la Cumbre de Presidentes de UNASUR celebrada en Lima el 30 de noviembre de ese mismo año.

De manera específica, en el contenido del Eje de Seguridad y Defensa plasmado en el Anexo 1 de la Declaración Presidencial, se ordenó que los ministerios y organismos relacionados con los asuntos de seguridad en la frontera se reunieran en un plazo no mayor de tres meses para

crear un Plan de Acción Binacional para Fortalecer la Seguridad Fronteriza, en el cual quedarían establecidas las metas y los plazos con respecto a los proyectos binacionales. Luego señala en forma puntual la importancia de la coordinación y colaboración entre las Fuerzas Armadas, los cuerpos policiales y las fiscalías de ambos países para el combate al tráfico ilícito de drogas y de precursores químicos, así como también el trabajo compartido para la localización y destrucción de los laboratorios clandestinos de producción de cocaína en la frontera, instruyendo la intensificación de los operativos policiales y militares para contener estas actividades delictivas (SENPLADES/DNP-PFP 2014).

Según lo acordado, las delegaciones que participarían en las mesas de trabajo del eje de seguridad y defensa se compusieron con representantes de ministerios y organismos de ambos países, como se indica en la tabla anexa.

Tabla 3.1: Organismos participantes en el Eje de Seguridad y Defensa (2012)

Eje de Seguridad y Defensa	
Ecuador	Colombia
Ministerio Coordinador de Seguridad	Ministerio de Defensa
Ministerio de Defensa Nacional	Dirección de Investigación Judicial (DIJIN)
Ministerio del Interior	Policía Nacional de Colombia
Policía Nacional	Ejército Nacional de Colombia
Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas	

Fuente: Cancillería de Colombia (2012b)

3.3.5 Acuerdos en materia de seguridad y defensa logrados en los Gabinetes Binacionales entre 2012 y 2014

Durante el Primer Encuentro Presidencial, el Eje de Seguridad y Defensa presentó catorce compromisos que serían evaluados por los Ministros de ambos países en 2015. Las políticas de erradicación de cultivos por medio de aspersión aérea, las operaciones conjuntas contra el narcotráfico y la información e inteligencia en materia antinarcoóticos era un tema crucial en las agendas, pero durante esa primera reunión se conversó relativamente poco acerca de esa temática.

De hecho, en esas catorce iniciativas apenas cuatro tenían prevista la participación directa e indirecta de los representantes policiales. Esto responde a dos circunstancias importantes, una es que los temas de mayor sensibilidad estaban siendo tratados en la COMBIFRON, por lo cual los compromisos fundamentales relacionados con este asunto no fueron incluidos como parte de los acuerdos a nivel presidencial. La otra, que en la declaración conjunta del Primer Encuentro Presidencial se registraron compromisos cuya medición de avances no quedó establecida, o se dejó a la libre interpretación de los actores, como por ejemplo “la intensificación de número de operativos militares y policiales para neutralizar el tráfico de drogas ilícitas” (Cancillería de Colombia, 2012a).

Con lo que respecta al II Gabinete Ministerial de 2013, las acciones se centraron en promover la infraestructura en los pasos de frontera de San Miguel, Mataje y Rumichaca, para lo cual se establecieron compromisos que permitieran impulsar la seguridad en la zona fronteriza, especialmente la “coordinación de esfuerzos para el desminado” en el eje vial La Espriella-Mataje, y a su vez se crearon acuerdos para identificar y homologar los pasos de frontera informales entre los dos países. Adicionalmente Colombia ofreció cooperación para capacitar 486 policías ecuatorianos en temas de derecho operacional (*sic*), lucha contra el narcotráfico, inteligencia, explosivos, infantería de marina y policía aduanera (Presidencia de la República del Ecuador s/f).

En 2014, durante el III Encuentro Presidencial y III Gabinete Binacional Ecuador Colombia, se revisaron las acciones dentro del eje de Seguridad y Defensa que fueron previstas desde la primera reunión. Los presidentes acordaron reactivar la Comisión Mixta en Materia de Drogas, fortalecer los treinta y nueve pasos identificados mediante una comisión especial, así como el reconocimiento de la COMBIFRON como el “mecanismo rector para el intercambio de información e inteligencia entre la Fuerza Pública de ambos países”. De igual manera, se instruyó “a que se continúe articulando la información de forma permanente con los Mandos Regionales de Frontera para desarrollar operaciones militares y policiales sostenidas en el tiempo, en contra de todas las amenazas y factores de riesgo comunes en las zonas de frontera” (Cancillería de Colombia 2014).

3.4 Fluctuaciones en la cooperación policial contra el narcotráfico

En las secciones anteriores ha quedado claro que Colombia y Ecuador forman parte junto a Estados Unidos, de un complejo de seguridad que tiene entre sus desempeños dar continuidad

a los esfuerzos conjuntos para la contención del narcotráfico, pero que también revela rendimientos en el manejo de situaciones securitarias conflictivas. Indudablemente, las consecuencias de las decisiones de política exterior ejecutadas por los representantes de ambos gobiernos han causado efectos más o menos visibles en el logro de la cooperación policial. En la Tabla 3.2 se presenta un cronograma esquemático que ayuda a entender la sintonía de los resultados cooperativos con el estado de la relación política-diplomática entre ambos Estados.

Tabla 3.2: Cronograma de cambios en la configuración de las relaciones políticas y diplomáticas entre Estados Unidos, Colombia y Ecuador (Años 2007 al 2017)

	<p>SUB-PERÍODO 2007-2008</p> <p>La relación entre Estados Unidos y Colombia mostró una solidez permanente durante los diez años de estudio. La relación de Ecuador con ambos países estuvo condicionada por los problemas originados con la política de erradicación de cultivos a través de la aspersión aérea de glifosato en la frontera.</p>
	<p>SUB-PERÍODO 2008-2010</p> <p>La relación de Ecuador con Estados Unidos siguió condicionada por la política de erradicación de cultivos, y por el cierre del FOL de Manta. La relación diplomática de Ecuador con Colombia fue suspendida a consecuencia del bombardeo en territorio ecuatoriano (Operación Fénix).</p>
	<p>SUB-PERÍODO 2010-2011</p> <p>Se hicieron los primeros acercamientos para la restauración de la relación diplomática entre Ecuador y Colombia, aunque estas siguieron condicionadas por las consecuencias de la Operación Fénix. La relación de Ecuador con Estados Unidos también continuó afectada.</p>

	<p>SUB-PERÍODO 2011-2012</p> <p>Ecuador expulsó a la Embajadora de Estados Unidos por el escándalo de WikiLeaks, la relación bilateral sufrió un enfriamiento muy importante. Ecuador y Colombia continuaron avanzando en el proceso de restauración de la relación diplomática.</p>
	<p>SUB-PERÍODO 2013-2014</p> <p>La relación entre Ecuador y Estados Unidos continuó bastante afectada. Ecuador y Colombia restituyeron en forma íntegra y total sus relaciones diplomáticas.</p>
	<p>SUB-PERÍODO 2014-2017</p> <p>Colombia y Ecuador reestablecieron sus vínculos de cooperación bilateral. Ecuador solicitó el cierre de la Oficina de Cooperación de Seguridad de la Embajada de Estados Unidos, con lo cual se suspendió completamente cualquier vínculo cooperativo. Como durante toda la década, Colombia mantuvo su relación de cooperación estrecha con Estados Unidos.</p>

Fuente: Datos prensa escrita y entrevistas

3.5 Resultados de la cooperación policial Ecuador-Colombia en materia de narcotráfico (2007-2017)

Si bien las declaraciones presidenciales son instrumentos importantes para valorar la voluntad política de impulso a la cooperación bilateral entre Ecuador y Colombia, por sí mismas ellas no determinan que exista alguna interdependencia entre ambas policías frente al combate al narcotráfico. Sin embargo, en la Primera Reunión de Viceministros de Seguridad y de Defensa realizada en enero del 2012 en la ciudad de Quito, se estableció una herramienta de planificación, seguimiento y evaluación de los compromisos presidenciales en la materia, por medio de la obtención progresiva de indicadores de resultados. Esta tarea surgió de un acuerdo entre los representantes policiales, las Fuerzas Armadas, los ministerios involucrados

en los planes de acción y ambas cancillerías, para operativizar los lineamientos de cada compromiso presidencial en cuanto al tráfico de drogas en la frontera.

A continuación, se evaluará la cooperación en la lucha contra el narcotráfico a partir de los compromisos creados. Esto es indispensable para valorar el probable incremento de las coordinaciones entre ambos países, por medio de los Planes Operativos Anuales Binacionales del eje de Seguridad y Defensa, desde el año 2015 hasta el 2017. El primero de ellos fue presentado en el año 2014 y la medición de su ejecución estuvo disponible al año siguiente.

A partir de la elaboración e implementación de estos planes operativos, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, la Secretaría Técnica de Drogas y la Cancillería, propusieron desde el gobierno ecuatoriano una serie de compromisos para reforzar la cooperación en seguridad y defensa. En lo que respecta al combate del crimen organizado, la relación de los organismos policiales de ambos países empezó a estructurarse a través de la planificación y ejecución de operaciones en la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) contra los siguientes delitos: (a) drogas ilícitas y precursores químicos, (b) minería ilegal, (c) tráfico de armas, (d) municiones y explosivos, (e) tráfico de combustibles, (f) contrabando, y (g) trata de personas y de migrantes.

Además de lo anterior, es necesario tomar en consideración los acuerdos de intercambio de información e inteligencia promovidos por la COMBIFRON, y los acuerdos adicionales en otros ámbitos como el desarrollo de la industria, cooperación educativa y jornadas cívicas de apoyo al desarrollo social.

Los asuntos policiales relacionados con el narcotráfico no constituyeron el compromiso predominante en los asuntos securitarios, en comparación con el resto de los delitos cometidos con frecuencia en zonas fronterizas, aunque es imposible aislar en forma total las manifestaciones de delincuencia organizada, porque la tendencia actual de las operaciones ilícitas está orientada hacia el establecimiento de nexos complejos entre diferentes organizaciones criminales.

La Tabla 3.3 muestra los resultados estadísticos generales presentados por la Policía Nacional de Ecuador durante la década comprendida entre 2007 y 2017. En ella no es posible separar

con exactitud cuáles resultados corresponden al trabajo coordinado en algún momento entre ambos organismos, para evidenciar con ello que la cooperación directa pudo estar funcionando al margen del enfriamiento que existió hasta el año 2012. Pero de igual forma tampoco es prudente descartar de manera definitiva que el trabajo policial sistemático para capturar movimientos de drogas y efectuar detenciones importantes de narcotraficantes, demandó el intercambio constante de información de inteligencia entre los investigadores de los dos países.

Tabla 3.3: Resultado anual del decomiso de drogas por la Policía Nacional de Ecuador entre 2007 y 2017, totalizados por tipo de sustancia

AÑOS	TOTAL DE DROGAS DECOMISADAS EN ECUADOR POR TIPO DE SUSTANCIAS (kgs) (2007-2017)				TOTAL
	Cocaína	Pasta básica	Heroína	Marihuana	
	2007	17.634,95	7.668,32	180,84	
2008	27.266,72	966,09	144,07	1.968,42	30.345,30
2009	63.976,57	1.102,40	177,02	2.794,26	68.050,25
2010	14.636,03	827,05	258,56	2.468,50	18.190,14
2011	19.714,60	1.622,81	155,43	4.605,17	26.098,00
2012	31.146,82	833,40	188,60	10.767,53	42.936,35
2013	46.496,76	2.416,92	123,20	8.396,28	57.433,16
2014	50.074,81	3.111,13	210,75	8.236,06	61.632,76
2015	63.139,08	2.435,21	96,77	13.472,47	79.143,52
2016	95.940,12	1.826,51	140,59	12.434,12	110.341,34
2017	81.713,61	1.857,05	381,48	14.713,15	98.665,30
TOTAL	511.740,06	24.666,89	2.057,32	80.704,73	619.169,00

Fuente: Datos suministrados por la Dirección Nacional Antinarcóticos de la Policía Nacional de Ecuador (2020).

Lo que sí resulta evidente es que, a partir del año 2014, cuando se normalizaron las relaciones diplomáticas entre ambos países, el rendimiento fue creciendo en forma ininterrumpida hasta el año 2017. Esta correlación permite pensar que la restauración de los vínculos cooperativos bilaterales en todos los ámbitos, también fueron beneficiosos en cuanto a resultados policiales. Sería como decir que a mayor cercanía diplomática, mayor eficacia policial en la

frontera. Sin embargo, explicar cómo se produce tal dependencia causal entre variables puede resultar un poco más complejo que simplemente afirmar una correlación directa.

También entre los acuerdos del año 2014 se decidió crear el Comité Binacional de Homologación de Información Estadística de Seguridad (CBIES), con lo cual se estructuró un sistema de captura y selección de datos inherentes a los objetivos compartidos entre los gobiernos de ambos países, que hasta la fecha no existía. Esto explica que no sea posible discriminar los resultados de los operativos de interdicción de movimientos internacionales de drogas ilícitas en territorio ecuatoriano, para especificar en cuáles de ellos la cooperación policial entre los organismos de Ecuador y Colombia fue algo determinante.

Teniendo ya un sistema de consolidación de datos acordados entre ambos países, es posible analizar con mayor precisión la cantidad de tareas planificadas y ejecutadas en forma conjunta durante el periodo 2015-2017. La Tabla 3.4 reúne datos específicos relacionados con drogas decomisadas por la Policía Nacional de Ecuador en la zona fronteriza, y en estas operaciones la coordinación y el intercambio de información sí pudo ser más o menos relevante para el resultado final.

Tabla 3.4: Resultado anual de decomiso de drogas realizado entre la Policía Nacional de Ecuador y la Policía Nacional de Colombia en ZIF, entre 2014 y 2017

Año	Drogas Ilícitas incautadas por tipo en ZIF (kg)			Total
	Cocaína	Heroína	Marihuana	
2014	7.094	44	2.638	9.776
2015	29.615	26	3.499	33.140
2016	94.860	97	2.912	97.869
2017	121.400	146	11.149	132.695

Fuente: CBIES (2020).

Si se extraen los resultados generales mostrados en la Tabla 3.3, pero solo en el segmento temporal 2014 – 2017, para compararlos con los alcanzados dentro del mismo lapso, pero en operativos localizados en la zona de integración fronteriza (Tabla 3.4), entonces es posible observar en forma comparativa cuáles son las proporciones entre ambos indicadores. En la Tabla 3.5 se detecta que la relación que guardan los decomisos de frontera es muy elevada.

Tabla 3.5: Comparación proporcional las cantidades decomisadas reportadas en el total general (Tabla 3.2) y las que corresponden a operativos de frontera (Tabla 3.3)

Totales de cocaína incautada			Totales de heroína incautada			Totales de marihuana incautada		
General	Frontera	Proporción	General	Frontera	Proporción	General	Frontera	Proporción
290.867	252.969	86,97%	830	313	37,71%	48.856	20.198	41,34%

Fuente: Base los datos suministrados por la Policía Nacional de Ecuador (2020).

Es factible que tan elevadas proporciones contengan implicaciones de la presión política y diplomática iniciada en el año 2014, pero el resultado del trabajo policial de los siete años anteriores, desde el año 2007 hasta el 2013, no puede dejar de considerarse significativo. Por ejemplo, las estadísticas de la Policía Nacional de Ecuador totalizan el decomiso de 220.872,45 kilogramos de cocaína, y aunque es una cantidad menor al período comprendido entre los años 2014 al 2017, el incremento con respecto a estos últimos cuatro años representa un 31%. Tomando en cuenta las tensiones políticas y diplomáticas que han sido descritas en las secciones previas y que antecedieron a los acuerdos logrados en el 2014, ese incremento no es suficiente para subvalorar los resultados de los siete años anteriores.

También resulta interesante revisar las proporciones de distribución de los objetivos acordados en las reuniones binacionales que han sido mencionadas en el presente capítulo. La Tabla 3.6 muestra los totales de tareas encargadas a los organismos de ambos países según los ejes estratégicos definidos en los gabinetes binacionales. En este caso se han separado las tareas de naturaleza exclusiva para los cuerpos policiales, con respecto a los delitos relacionados con crimen organizado y mencionados al inicio de esta sección, que suelen ocurrir en la zona de integración fronteriza.

Tabla 3.6: Porcentaje de representación de los asuntos policiales bilaterales en el Plan Operativo Anual Binacional (2015-2017)

Año	Total de tareas del Plan Operativo Anual Binacional	Número de tareas policiales	Porcentaje de representación
2015	51	23	55%
2016	55	23	58%
2017	48	20	58%

Fuente: Policía Nacional de Ecuador (2020).

En la tabla anterior se nota que sobre las tareas policiales incorporadas a las relaciones de colaboración directas o indirectas, descansa un poco más de la mitad de lo convenido en las reuniones binacionales. Este porcentaje de representación es clave para entender que los dos organismos policiales manejan un conjunto de responsabilidades importantes entre ambos Estados. Es decir, la coordinación y su planificación entre ambas policías influye en forma importante en el logro de los objetivos acordados por ambos países.

La variación interanual en la distribución de los objetivos y tareas que se plantean en forma sucesiva de un año a otro, tiende a aumentar en la proporción de actividades policiales con respecto al resto de organismos públicos involucrados en el plan. Esto se debe a que ha habido un alto porcentaje de cumplimiento de metas policiales y militares, y esto ha causado que los asesores presidenciales y ministeriales de cada Estado opten por los incrementos al momento de las revisiones previas a las reuniones presidenciales. De manera que en el plan siguiente se aumentan estos propósitos para asegurar un resultado positivo, y se disminuyen los tipos de compromisos no cumplidos por los otros organismos públicos relacionados casi siempre con desarrollo social, lo cual quizás esté justificado por el déficit presupuestario de los Estados.

Los compromisos políticos y diplomáticos asumidos en los instrumentos de cooperación exigen un nivel de cumplimiento según las metas establecidas, mientras que el incremento progresivo en los resultados estadísticos de incautaciones de drogas son un indicador de que la cooperación a nivel táctico-operativo entre los organismos policiales, empieza a fortalecer los lazos de confianza y compromiso entre funcionarios. Esta colaboración está representada en actividades como intercambio de información, intercambio de buenas prácticas, operaciones coordinadas y operaciones conjuntas, entre otras actividades.

Es obvio que la zona fronteriza representa un terreno “natural” para los movimientos de drogas ilícitas entre Ecuador y Colombia, ello explica por qué entre las tres sustancias prohibidas la cocaína sea la de mayor volumen. De acuerdo al desempeño de las organizaciones de narcotráfico es muy conocido que esta droga es la que ocupa mayor trabajo operativo y mayor rentabilidad en los mercados internacionales. También la elevada proporción entre los decomisos ejecutados en la zona de integración fronteriza hace pensar que la presión proveniente de los acuerdos y compromisos bilaterales, ha surtido efecto en la concentración de esfuerzos.

3.6. Asimetrías en la relación de cooperación policial bilateral

Dentro de los esquemas de vinculación colaborativa que se analizan en la teoría social, están incluidas las asociaciones de cooperación y las de intercambio. Ambas comparten algún tipo de beneficio para las partes involucradas, pero se diferencian en el significado que tiene la estructura asociativa para quienes participan de ella. En el primer caso es un “comportamiento conjunto y colaborador dirigido a un objetivo que ofrece un interés común”, y en el segundo es “el propósito claro de recibir una compensación” (Nisbet 1975, 61-64). Vale la aclaratoria teórica para diferenciar algunos esquemas que se titulan como de “cooperación”, aunque en verdad se hayan constituido como relaciones asimétricas en las cuales uno de los actores espera una compensación específica a cambio de lo entregado a su contraparte, que con frecuencia tiene relevancia política además de económica.

La relación de cooperación policial entre Ecuador y Colombia en asuntos de lucha contra el narcotráfico tiene rasgos que históricamente la caracterizan, por ejemplo, que la transferencia de conocimiento especializado y experiencia acumulada tiende a desplazarse desde Colombia hacia Ecuador, y no a la inversa. En cambio, la obtención de información acerca de movimientos de narcotraficantes, y el desplazamiento y ocultamiento de cargamentos importantes de drogas tiende a fluir desde Ecuador a Colombia, aunque esto último también es factible que suceda en menor proporción desde Colombia a Ecuador. La probable asimetría en ese esquema está determinada por la transferencia de *know-how* y de aplicaciones tecnológicas, que en gran medida es un auspicio estadounidense.

Arlene B. Tickner (2016, 4) señaló con mucha precisión el rol que ha cumplido Colombia como “exportador de seguridad” dentro de un presunto esquema de cooperación Sur-Sur, con un patrón de triangulación en el cual aparece Estados Unidos como patrocinante. El esquema de cooperación triangular donde se involucran además de Ecuador, también El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Panamá y Perú, y en el cual figura Colombia como proveedor de *know-how* antidelictivo contra el narcotráfico, en verdad es una forma de intermediación muy hábil con el cual Estados Unidos conserva su rol de potencia regional. Pero en particular, al tratarse del manejo policial que se le da a la operación transfronteriza del narcotráfico realizada en el área limítrofe de Ecuador y Colombia, tal cooperación obedece a las expectativas generadas por el proceso de securización de las drogas ilícitas, y a la

determinación de las correspondientes medidas urgentes y excepcionales por parte de Estados Unidos.

Ese proceso ha conducido a la formación de un complejo de seguridad, o quizás un sub-complejo debido a su tamaño, dentro del cual se articulan acciones entre Colombia y Ecuador para contener la logística realizada por los grupos delictivos ocupados en esta actividad que afectan la seguridad de ambos países, con lo cual pone en evidencia la interrelación bilateral que se crea con el problema. La participación triangular de Estados Unidos es muy visible en el caso de Colombia, conforme a lo explicado en la sección 1.2 del presente capítulo.

Se ha afirmado que, desde la política exterior estadounidense, colocar a Colombia como socio estratégico en la cooperación securitaria frente a terceros países, ha dado resultados más eficientes en términos de presupuesto y menos controversiales desde el punto de vista político (Tickner 2016, 4). Aunque también se afirma que la estrategia del Plan Colombia ha sido un fracaso en la guerra contra las drogas (Rosen y Zepeda Martínez 2016, 79), no puede negarse que la vinculación estrecha entre ambos países ha sido un instrumento provechoso e importante para imponer las agendas de cooperación en la zona andina.

La realidad es que tal complejo de seguridad constituido entre Ecuador, Colombia y Estados Unidos, se caracteriza por distribuciones de poder y capacidad política desiguales, como se dijo antes, sobre todo para la determinación de las medidas urgentes y excepcionales de contención de una de las amenazas, que en este caso es el narcotráfico. Resulta obvio que la cooperación brindada por Colombia, desde el inicio estuvo impulsada por los compromisos encuadrados en el régimen global de prohibición del narcotráfico. Por otra parte, la localización geográfica de Ecuador le otorga una condición particularmente relevante porque muchas actividades relacionadas con este negocio ilegal se radicaron en este país, sobre todo como consecuencia de la presión militar y policial patrocinada por el Plan Colombia.

Un conjunto de entrevistas realizadas a funcionarios del ámbito gubernamental y académico ecuatoriano confirmó la forma cómo se vinculan ambos países en asuntos de seguridad, especialmente de narcotráfico, revelando claros rasgos de disparidad o asimetría. El jefe del Departamento de Relaciones Internacionales de la Policía Nacional de Ecuador, Coronel de E.M. Fabián Veloz, argumenta que una de las características que marcan la cooperación policial bilateral es la “narcotización” de la agenda de cooperación. Esta denominación es una

forma icónica utilizada para mencionar cómo la securización del narcotráfico que se ha perfeccionado en Colombia, complejiza las relaciones simultáneas entre los países que intervienen (Ecuador, Colombia y Estados Unidos), a partir de la creación de un espacio de interacción regional para resolver problemas de seguridad que se originan casi todos en Colombia (Fabián Veloz, Coronel de la Policía Nacional de Ecuador, 22/08/2019, en entrevista con la autora de la tesis).

A nivel gubernamental en Ecuador, se reconoce la conveniencia política de dar suficiente importancia a la cooperación policial internacional relacionada con el combate al narcotráfico, en ambos sentidos, como oferente al igual que como receptor. En el caso de Ecuador y Colombia, el primero apoya al segundo a través de la coordinación de acciones operativas en la frontera común y el intercambio de información policial. Y en sentido inverso, Colombia funge como exportador de experticia profesional en asuntos de seguridad (Tickner 2016, 4), ofreciendo a Ecuador los entrenamientos operativos y la capacitación tecnológica que necesita para optimizar su trabajo frente al narcotráfico.

La ministra de gobierno de Ecuador reconoce que existe presión en la agenda regional de seguridad para los asuntos de tráfico de drogas, que viene dada por la influencia de Estados Unidos en el continente. Además, a Ecuador le toca actuar en consecuencia, por encontrarse geográficamente situado entre los dos mayores productores de cocaína del mundo: Perú y Colombia (María Paula Romo, ministra de gobierno, 19/09/2019, en entrevista con la autora de la tesis). A pesar de que también hay canales de comunicación con otros países como Argentina, Chile, España y México para tratar asuntos delictivos como la trata de personas y otros delitos similares, la proporción de los vínculos policiales con Colombia por asuntos derivados del narcotráfico, es bastante superior en comparación con el resto de los delitos y países.

Otra condición que quizás determine asimetrías en la cooperación entre Ecuador y Colombia, es la que atribuye el Doctor Diego Pérez a la gestión estratégica de la seguridad que hace el gobierno ecuatoriano, basada en respuestas coyunturales a los problemas delictivos, y no a las soluciones estructurales que tienen que ver con el rol principal que le corresponde desempeñar a la Policía Nacional en los problemas fronterizos, dentro de los cuales se sitúa el narcotráfico (Diego Pérez, profesor del IAEN, 29/11/2019, en entrevista con la autora de la tesis). En cambio, Colombia sí posee una estructura en la cual su Policía Nacional comparte con las

fuerzas militares (ejército, armada y fuerza aérea) responsabilidades orientadas en forma sistemática por criterios de seguridad y defensa que se planifican y transcurren de manera coordinada y simultánea.

Conclusiones

La permanencia de la cooperación policial internacional, aun entre países que mantienen relaciones fluctuantes, llama la atención porque no es una circunstancia novedosa ni exclusiva en nuestra región. La cooperación policial bilateral entre Ecuador y Colombia frente al narcotráfico, en el período comprendido entre los años 2007 y 2017, contando con Estados Unidos como potencia regional interviniente en los asuntos de seguridad, se ha mostrado como un proceso lleno de discontinuidades causadas por un conjunto de decisiones políticas y militares que junto a algunos deslices diplomáticos ya fueron mencionados.

Para estudiar el caso de Ecuador y Colombia se tomaron tres conceptos que le dieron fundamento al marco teórico requerido para examinar el problema, y a través de ellos llegar a algunas conclusiones con respecto a este tipo de comportamiento cooperativo entre ambos países, durante el decenio señalado. Tales conceptos son (1) la cooperación, (2) la segurización y (3) la autonomía burocrática. Con ellos se ha tratado de articular una respuesta tomando como puntos de partida a la necesidad de cooperación en condiciones de interdependencia, a la formación de un complejo de seguridad entre los dos países para atender el llamado a “medidas urgentes y excepcionales” contra el narcotráfico como amenaza a la capacidad política de ambos actores, y por último, al doble juego estratégico (cooperativo y no cooperativo) que ha permitido que los vínculos de colaboración se preserven aun cuando los líderes de los Estados se mantengan en situación de tensión política.

A continuación, se exponen conclusiones derivadas de la confrontación de cada uno de los conceptos con los rasgos de comportamiento colaborativo en asuntos de narcotráfico que se identificaron en el caso analizado.

La complejidad de la interdependencia entre Colombia y Ecuador justifica la necesidad de la cooperación policial bilateral, pero no es la única variable que la explica. La producción de cooperación de seguridad en asuntos relacionados con el narcotráfico en la región andina no es un proceso simple, ni se puede explicar solo a través de la lógica del intercambio de beneficios mutuos. La complejidad que caracteriza a la interdependencia entre Ecuador y Colombia en asuntos de seguridad, y que impulsa la cooperación policial bilateral va mucho más allá. Esto se debe a que el proceso de segurización de las drogas está determinado en forma global por una construcción de significados políticos que convierte en ineludible al

compromiso de represión. Esto es lo que ya se mencionó como el régimen global de prohibición.

En la práctica casi ningún país del mundo se sustrae al cumplimiento de las expectativas internacionales fundadas en torno a tal régimen. Casi todos muestran interés en reprimir el tráfico de drogas, tanto doméstico como transnacional, al igual que todas aquellas actividades que se relacionen económica u operativamente con él. Por eso se ha afirmado que hasta los países que han llevado relaciones tensas con el gobierno estadounidense, como Cuba y Venezuela, se empeñan en mostrar resultados policiales aun estando conscientes de que el país que administra en forma global las expectativas de represión al narcotráfico es Estados Unidos.

El principal elemento que complejiza el contexto de la cooperación es la presencia de Estados Unidos como principal agente promotor de la prohibición, y también como principal proveedor de recursos financieros para apoyar la cooperación securitaria. En este caso, el Plan Colombia apareció como expresión de la voluntad política del gobierno estadounidense para atacar al tráfico de drogas en el lugar de producción a través de la provisión de recursos financieros y tecnológicos, además de la transferencia de conocimiento y experiencia en tales operaciones. Aunque a primera vista esta iniciativa se muestra como un esquema básico de cooperación, en el fondo revela elementos de retribución en otros aspectos de política internacional, donde Colombia y Estados Unidos intercambian muchos otros apoyos colaborativos.

Lo anterior brinda elementos que permiten establecer una hipótesis que desafía la perspectiva tradicional relacionada con la necesidad de cooperación como una condición fundamental para el combate al narcotráfico, y que ello es tan solo el resultado de condiciones de interdependencia que mantienen unidos a Ecuador y Colombia en torno al problema de tráfico de drogas.

Ecuador mostró inconformidad con las políticas antidrogas relacionadas con el Plan Colombia y sus efectos, casi al mismo tiempo dispuso no renovar el convenio de funcionamiento del FOL de Manta alegando razones de soberanía política y territorial, pero en ningún momento propuso negociar alternativas importantes de trabajo conjunto, ni con Colombia ni con Estados Unidos. Aunque sí continuó realizando interdicciones policiales de cargamentos de

drogas, y dándolas a conocer a la opinión pública internacional. Esto hace pensar que era entonces más importante cumplir con las expectativas del régimen global de prohibición que con las interdependencias de sensibilidad y vulnerabilidad complejizadoras de las relaciones bilaterales establecidas en razón del problema del narcotráfico, tanto con Colombia como con Estados Unidos.

Las relaciones de cooperación de Ecuador con Estados Unidos y Colombia, nunca se han configurado de manera aislada. Más bien entran dentro de un marco de vinculaciones bastante diversas donde los asuntos de seguridad son un elemento muy importante, pero no son exclusivos. Los efectos que se derivaron de las políticas y decisiones gubernamentales que cada país determinó entre los años 2007 y 2017, no podrían ser analizadas solo dentro del estricto marco de la seguridad, porque sus consecuencias mostraron implicaciones en otros asuntos políticos como también de tipo social, económico y ambiental que corresponden a otros conjuntos de criterios para la toma de decisiones públicas.

Aunque Ecuador y Colombia compartieran visiones comunes acerca del control policial del narcotráfico en la frontera binacional, el problema de la subversión colombiana y sus claros nexos operativos con el narcotráfico sí advertía diferencias severas entre ambos países. La presunta distinción entre lo delictivo y lo político-subversivo no existía para el gobierno colombiano, pero sí para el gobierno ecuatoriano, lo cual le agregó mayor complicación a las relaciones políticas entre ambos países cuando uno le solicitaba al otro que no tolerara la presencia de líderes guerrilleros en su territorio. Esta diferencia fue una de las condiciones que llevó al lamentable suceso conocido como Operación Fénix.

El rendimiento de desempeño de la policía antinarcóticos de Ecuador no se vio afectado de manera significativa durante la cesación total de las relaciones diplomáticas, y como es de suponer para la Policía Nacional de Colombia es probable que tampoco. Prueba de ello son las entregas estadísticas que reportaron durante ese período. Pero aun en el supuesto de que el trabajo se llevó a cabo en forma unilateral por cada cuerpo policial, todas las acciones de interdicción y captura de personas ligadas a las operaciones delictivas del narcotráfico, representan un apoyo tácito e indirecto a la gestión de su contraparte en el país vecino. Esto es lo que permite inferir que los vínculos de comunicación fueron desarrollándose de manera informal, aunque no haya registros oficiales que lo pongan en evidencia.

El momento en el que se trazó la hoja de ruta para el restablecimiento de las relaciones entre ambos gobiernos se le dio la relevancia correspondiente a la medición de las acciones de coordinación e intercambio de información. Ello condujo a la creación de nuevos mecanismos y a una presunta formalización de algunos vínculos muy útiles que fueron construidos durante los años anteriores.

Durante la investigación se pudo constatar que dentro de los mecanismos formales derivados de la restauración de las relaciones diplomáticas bilaterales (COMBIFRON, Comisión Mixta en Materia de Drogas Ilícitas, Gabinetes Binacionales), siempre se incluyó el asunto de tráfico de drogas transfronterizo en la agenda de cooperación, pero de manera inexplicable todas las acciones de coordinación e intercambio de información quedaron intermediadas por las fuerzas militares. Quizás por parte de Colombia esto no represente un problema porque la Policía Nacional es considerada como parte de la fuerza pública junto a las fuerzas militares por disposición constitucional, y además es un organismo adscrito al Ministerio de Defensa Nacional.

Pero por parte de Ecuador, la Policía Nacional está adscrita al Ministerio de Gobierno, y además de ser una corporación policial civil organizada en forma estricta con disciplina y grados castrenses, existe una notable falta de integración entre las fuerzas militares y policiales. Quizás esto no represente un asunto importante para el cumplimiento de la misión institucional de la Policía Nacional de Ecuador, y su apego al cumplimiento de sus funciones en cuanto a la preservación del orden público social y el Estado de Derecho, pero la intermediación de las fuerzas militares ecuatorianas en la agenda de cooperación policial binacional sí representa un serio obstáculo.

El horizonte político que acompaña a la lucha contra el narcotráfico termina desplazando a la complejidad que genera la interdependencia como razón para la cooperación. La historia de la cooperación policial bilateral entre Ecuador y Colombia muestra elementos que traen a colación un contrasentido en cuanto a la posición que las iniciativas internacionales tienen con respecto al control del delito más allá de las fronteras de cada Estado.

Lo anterior queda representado en la perspectiva citada por Andreas y Nadelmann (2006, 4) que le da relevancia a la posición que toma el control del delito en la hipótesis que explica la posibilidad de cooperación policial en contexto de tensiones políticas interestatales. Los

autores se preguntan qué es lo que se problematiza, (1) ¿es la voluntad internacional de cooperar lo que posibilita el control del delito, o (2) ¿es la voluntad de controlar el delito lo que posibilita la cooperación? Esto equivale a una discusión acerca de las proyecciones de una “dimensión de las Relaciones Internacionales para el control del delito”, y una “dimensión del control del delito para las Relaciones Internacionales”.

En el caso particular examinado entre los años 2007 y 2017, se pueden identificar variaciones oscilantes entre una y otra perspectiva. El análisis de la cooperación policial desde la dimensión internacional obedece a la prevalencia de las variables de interdependencia compleja (Keohane y Nye Jr. 1988), en la cual una decisión sobrevenida, o un cambio de políticas por parte de un Estado resulta afectando de manera efectiva a otro (sensibilidad), y la orientación asimétrica que se crea entre los costos que asume el Estado que altera el *status quo* y los que asume el Estado afectado al responder a la alteración (vulnerabilidad).

Esto se evidenció a través de algunos de los efectos que se registraron en Ecuador a consecuencia del Plan Colombia, y de las decisiones políticas tomadas por Ecuador con respecto a los problemas de la subversión y el narcotráfico en Colombia. Puede inferirse que las asperezas exhibidas en el tejido de la relación bilateral desde enero del 2007, son la expresión de la distribución asimétrica de costos que cada uno de los actores debía asumir frente a las decisiones del otro.

Como ejemplo de lo antes expuesto pueden citarse varios elementos fácticos. Los efectos más notorios del Plan Colombia fueron la migración forzada de colombianos a Ecuador, y las consecuencias de la fumigación con glifosato en la frontera compartida, lo cual estuvo ocurriendo desde el inicio de la década. Este país asumió los costos sociales de tales problemas originados por las decisiones de política exterior de Colombia. La interdependencia de sensibilidad de Ecuador ante tales consecuencias no se mostró con vehemencia suficiente hasta el año 2007.

Al mismo tiempo Colombia exigió con reiteración cambios de política con respecto a la tolerancia de campamentos guerrilleros en territorio ecuatoriano. Como es de suponer, este entramado de exigencias y efectos recíprocos con respecto a las políticas decididas por un país y sus efectos y costos causados al otro, constituyen un escenario de interdependencia que afecta las decisiones de cooperación internacional con respecto al control de la delincuencia.

Podría decirse que mientras Colombia privilegiaba su relación de cooperación securitaria con el gobierno estadounidense, Ecuador se alineaba de manera entusiasta con los países del continente más contrarios a Estados Unidos.

Pero observar la dimensión del control del delito frente a las Relaciones Internacionales requiere la identificación de las implicaciones políticas que reviste para algunos Estados la represión de actividades ilícitas como el tráfico de drogas. En este caso, se muestra en forma evidente la manera cómo Estados Unidos interactúa con Colombia y Ecuador en función de sus intereses políticos y diplomáticos con respecto a la lucha contra el narcotráfico.

Por una parte, ese país terminó convirtiéndose en el gestor del régimen de prohibición que bajo el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas se estableció con la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, celebrada en Nueva York, y se fue desarrollando posteriormente a través de las dos convenciones afines celebradas en Viena en 1971 y en 1988. Luego, adelantó la construcción discursiva del problema de seguridad para llevarlo a niveles de alta política (Balzacq 2005), y se ocupó de comprometer a muchos otros países en su cruzada.

El interés supremo que Estados Unidos ha mostrado durante casi medio siglo de “guerra a las drogas”, y que justifica el inmenso despliegue de recursos económicos, operativos y humanos en la represión internacional al tráfico de drogas, al igual que las presiones diplomáticas que se administran sobre este asunto en particular, solo pueden ser comparados con el esfuerzo que Gran Bretaña mostró a finales del siglo 18 y principio del 19 en Europa para proscribir en forma absoluta el tráfico internacional de esclavos. Sobre esto la historia registra que el interés británico fue instrumentalizar un discurso moralizante para hacer proselitismo político internacional en favor de sus intereses imperiales ocultándolos tras un conjunto de argumentos ético-religiosos.

Tal como ya había sucedido, el emprendimiento de proscripción requirió de una plataforma argumentativa para su legitimación. Esto trajo a colación la narrativa que racionaliza la persecución internacional del narcotráfico por considerársele una consecuencia indeseada de la globalización, con gran capacidad de afectación para la seguridad nacional (Gilman, Goldhammer y Weber 2013). En la actualidad el problema de la persecución global del narcotráfico es más que un asunto de interdependencia compleja. El tráfico de drogas es un

negocio ilegal que se apoya en las redes de comunicación internacional caracterizadas por la inmaterialidad, el anonimato y la universalidad, además en una compleja y diversificada evolución incorporada en su cadena logística y de suministro, muchas veces utilizando productos o negocios lícitos para camuflar su dinámica, lo cual complica los resultados de las respuestas policiales unilaterales y hasta bilaterales.

De la misma forma que la globalización económica y financiera causa temores a los Estados debido a que las corporaciones multinacionales se colocan por encima del espacio de ejercicio del poder definido geográficamente, y le reducen al Estado su margen de selectividad de opciones estratégicas, el narcotráfico también empieza a ser visto como una amenaza que aprovecha las mismas facilidades y que tiene la economía para permear el poder político, influir en la política pública de un Estado, reclutar a funcionarios en todos los niveles de las instituciones públicas y promover la corrupción e impunidad.

Esta es la situación en la cual se identifica la aparición de un proceso de securización del narcotráfico, que ha introducido construcciones discursivas muy fuertes y un vocabulario que colocan a las respuestas policiales en contexto de guerra a un negocio ilícito. La profundización de la securización del narcotráfico que encontró expresión práctica en el Plan Colombia, y que convirtió a la necesidad de “medidas urgentes y extraordinarias” en compromisos políticos y diplomáticos, permite interpretar al control del delito como plataforma de relacionamiento internacional, tanto para Colombia con Estados Unidos, así como para Ecuador con Colombia.

La cooperación policial internacional se apoya en los espacios de autonomía burocrática creados por la profesionalización y la especialización técnica de los cuerpos policiales, pudiendo ir más allá de las posiciones e intereses político-ideológicos de los gobernantes. A pesar de las tensiones políticas y diplomáticas que se presentaron entre Ecuador y Colombia por un lado, y entre Estados Unidos y Ecuador por el otro, los altos niveles de estructuración del trabajo policial son un factor permanente de confianza que es indispensable para rendir resultados positivos en la persecución al narcotráfico, incluso en ausencia de mecanismos formales de coordinación e intercambio de información.

De acuerdo a lo ya explicado, según como se localice la perspectiva del control del delito en el ámbito internacional, en cuanto al orden de las variables en la hipótesis explicativa de la

preservación de la cooperación policial en contexto de tensión política entre los Estados, se podría problematizar a la interdependencia compleja (primera conclusión), o por el contrario a la voluntad política internacional frente al control del delito (segunda conclusión). Pero en cualquier caso, aparece una variable explicativa representada en el desarrollo de una autonomía burocrática policial de acuerdo al modelo de Max Weber (1922/1997).

Los rasgos de diseño organizacional planteados por Weber, citados por Michael Deflem (2002), para caracterizar a la estructura burocrática encargada de llevar a la práctica las políticas del Estado, se muestran absolutamente evidentes en ambos cuerpos policiales. Estos rasgos ya citados, son: (1) burocracias policiales ordenadas en forma jerárquica, con una cadena de mando (disciplina), (2) agentes entrenados formalmente con designación a tiempo completo (profesionalización), (3) distribución de tareas especializadas (división de trabajo), (4) acatamiento de reglas y procedimientos establecidos para el trabajo policial (profesionalismo), y (5) uso de medios técnicamente eficientes (racionalidad de propósitos).

Tanto Ecuador como Colombia han dotado a sus cuerpos policiales de instrumentos normativos que consagran el compromiso con principios de organización y funcionamiento que reflejan los atributos del modelo weberiano antes enumerados. Estos instrumentos son el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOPE, Libro I) por parte de Ecuador, y la Ley 62 de 1993 que establece normas sobre la Policía Nacional de Colombia. La internalización de estos textos normativos en la cultura organizacional de ambos cuerpos policiales no es de reciente data, y ello confirma su consolidación como modelo de gestión del ejercicio policial cotidiano.

Pero además la hipótesis de Michael Deflem y sus dos propuestas explicativas (2002) basadas en el modelo burocrático weberiano también resultan interesantes, porque en cualquiera de las dos formas de entender la preservación de los vínculos colaborativos policiales, la autonomía burocrática interviene para explicar el juego estratégico que se mantuvo en dos niveles en este asunto. Antes se reconoció la falta de registros que demuestran en forma contundente la existencia de algún tipo de acuerdo de cooperación policial, al menos informal, capaz de mantenerse inmune a las afrentas políticas de los representantes del Estado, pero tampoco hay evidencia de prohibición expresa ni instrucciones contrarias a ella.

La posibilidad de cooperación policial desde el año 2007 hasta el 2010, momento en el cual se revitalizan los mecanismos de colaboración para enfrentar al narcotráfico en conjunto, solo fue posible porque los niveles de profesionalización y especialización sirvieron como factor de legitimación, o de racionalización de ciertas formas de cooperación y no de competencia. Las propuestas de Michael Deflem conceden un margen de posibilidad y de probable cooperación que no muestra señales de obstrucción significativa, y que están evidenciados en los reportes estadísticos de rendimiento policial frente al narcotráfico durante el año 2007 hasta casi comenzar el 2011. Tanto la posición de independencia institucional frente a los centros políticos, como la confianza en el interés institucional son elementos puestos en evidencia en el caso de estudio.

Debido a que la ruptura de relaciones diplomáticas ocurrió como consecuencia de la operación militar no autorizada ejecutada por Colombia en territorio ecuatoriano, se entiende que la desconfianza en la contraparte pudiera estar orientada en mayor medida desde Ecuador hacia Colombia. Sin embargo, la Dirección Nacional Antinarcóticos de la Policía Nacional de Ecuador, como una dependencia especializada y comprometida organizacionalmente para cumplir metas internas ante su Comandancia General, tienen espacio de actuación para permanecer inmune a la politización de la cooperación bilateral. Y a la vez ha adquirido niveles de profesionalismo que pueden estar reconocidos por sus homólogos en la Policía Nacional de Colombia, por lo tanto, la presunción de que la cooperación se mantuvo por medio de mecanismos informales no encuentra obstáculo significativo, y por la experiencia profesional de la autora durante esos años en la D.N.A. se colige la certeza de este enunciado.

Las coincidencias en el desarrollo organizacional-burocrático de los departamentos encargados del control policial del tráfico de drogas pueden ser una importante conexión basada en la confianza profesional, que facilita la cooperación incluso por medio de mecanismos informales. De manera que se puede recapitular el significado de la confianza profesional e institucional, como un elemento que conduce la preservación de los vínculos colaborativos policiales, en dos sentidos. El primero a través de la confianza externa o internacional, que se materializa entre los funcionarios homólogos en otros países, y el segundo a través de la confianza interna o doméstica, que se materializa entre la corporación policial y los centros políticos.

Referencias

- Andreas, Peter y Ethan Nadelmann. 2006. *Policing the Globe. Criminalization and Crime Control in International Relations*. Nueva York: Oxford University Press.
- Antelo Suárez, Manel. 2019. *Comportamiento Estratégico*. Barcelona: Editorial Reverté.
- Axelrod, Robert y Robert O. Keohane. 1985. "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions". *World Politics* 38 (1): 226-254.
- Balzacq, Thierry. 2005. "The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context". *European Journal of International Relations* 11(2): 171-201.
- Barnett, Michael y Raymond Duvall. 2005. "Power in Global Governance". En *Power in Global Governance*, editado por Michael Barnett y Raymond Duvall, 1-32. Cambridge: Cambridge University Press.
- Becker, Howard S. 2009. *Outsiders. Hacia una sociología de la desviación*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Birkbeck, Christopher H. 1988. "La Investigación Criminológica: su método, su importancia y sus principales dificultades". En *Lecciones de Criminología*, coordinado por Álvaro Orlando Pérez Pinzón y la Asociación Colombiana de Criminología "Alfonso Reyes Echandía", 47-76. Bogotá: Editorial Temis.
- Bustos Ramírez, Juan. 1983. "XIII. El Control Formal: policía y justicia". En *Pensamiento Criminológico II. Estado y Control*, dirigida por Roberto Bergalli y Juan Bustos Ramírez, 63-94. Bogotá: Editorial Temis.
- Buzan, Barry. 1991. "The National Security Problem in International Relations". En *Security Studies: A Reader* (2011), editado por Christopher Hughes y Lai Yew Meng, 18-23. London: Routledge.
- Buzan, Barry, Ole Wæver y Jaap de Wilde. 1998. *Security: A new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, Barry y Ole Wæver. 2003. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Deflem, Mathieu. 2000. "Bureaucratisation and Social Control: Historical Foundations of International Police Cooperation". *Law and Society Review* 34 (3): 739-778.
- Deflem, Mathieu. 2002. *Policing World Society. Historical Foundations of International Police Cooperation*. Nueva York: Oxford University Press.
- Diez de Velasco, Manuel. 2007. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Décimo sexta edición. Madrid: Editorial Tecnos.
- Ferreira Delgado, Francisco. 1988. *Teoría General del Delito*. Bogotá: Editorial Temis.
- Gad, Ulrik Pram y Karen Lund Petersen. 2011. "Concepts of Politics in Securitization Studies". *Security Dialogue* 42 (4-5): 315-328.
- Gerspacher, Nadia. 2008. "The History of International Police Cooperation: a 150-year evolution in trends and approaches". *Global Crime* 9 (1): 169-184.
- Gilman, Nils, Jesse Goldhammer y Steven Weber. 2013. "Deviant Globalization". En *Convergence. Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization*, editado por Michael Miklaucic y Jackeline Brewer, 3-13. Washington DC: National Defense University Press.
- Gomes Pinto, Vitor. 2008. *Guerra en los Andes*. Segunda edición. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Haas, Ernst B. 1980. "Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes". *World Politics. A Quarterly Journal of International Relations*: 357-405.
- Hay, Colin. 2002. *Political Analysis. A critical introduction*. Hampshire: Palgrave.
- Jervis, Robert. 1982. "Security Regimes". *International Organization* 36 (2): 357-378.

- Kahneman, Daniel y Amos Tversky. 1974. "El Juicio bajo incertidumbre: heurísticas y sesgos". En Daniel Kahneman, *Pensar Rápido, Pensar Despacio* (2012), traducido por Joaquín Chamorro Mielke, 545-567. Barcelona: Random House.
- Kahneman, Daniel y Amos Tversky. 1979. "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk". *Econometrica* 47 (2): 263-292.
- Kaldor, Mary. 2001. *Las Nuevas Guerras. Violencia organizada en la Era Global*. Traducción de María Luisa Rodríguez Tapia. Barcelona: Tusquets Editores.
- Keohane, Robert O. 1982. "The demand of International Regimes". *International Organization* 36 (2): 325-355.
- Keohane, Robert O. 1988. *Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, Robert O. 1998. "International Institutions. Can the interdependence work?". *Power and Governance in a Partially Globalized World* (2002), editado por Robert O. Keohane, 27-38. London: Routledge.
- Keohane, Robert O. y Joseph Nye Jr. 1988. *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, Robert O. y Joseph Nye Jr. 2000. "Governance in a Globalizing World". *Power and Governance in a Partially Globalized World* (2002), editado por Robert O. Keohane, 193-218. London: Routledge.
- Kernaghan, Paul. 2008. "International Police Co-operation". En *Dictionary of Policing*, editado por Tim Newburn y Peter Neyruod, 150-151. Devon: Willan Publishing.
- Knight, Jack. 1992. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krasner, Stephen D. 1982. "Structural Causes and Regime Consequence: Regimes as Intervening Variable". *International Organization* 36 (2): 185-205.
- Kratochwil, Friedrich V. 1989. *Rules, Norms, and Decisions. On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lares Martínez, Eloy. 2008. *Manual de Derecho Administrativo*. 13° edición. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Labrousse, Alain. 2011. *Geopolítica de las Drogas*. Traducido por Laura Graciela Klang. Buenos Aires: Editorial Marea.
- Lauret, Sander. 2009. *La Frontera Norte Ecuatoriana Ante la Influencia del Conflicto Colombiano. Las sorprendentes dimensiones de la dinámica transfronteriza entre la provincia de Carchi y el departamento de Nariño*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Levy, Jack S. 1996. "Loss Aversion, Framing, and Bargaining: The Implications of Prospect Theory for International Conflict". *International Political Sciences Review* 17 (2): 179-195.
- Nadelmann, Ethan. 2008. "Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society". En *The Transnational Studies Reader. Intersections & Innovations*, editado por Sanjeev Khagram y Peggy Levitt, 531-539. Nueva York: Routledge.
- Nisbet, Robert A. 1982. *Introducción a la Sociología. El vínculo social*. Primera reedición. Traducido por Maite Bouyat. Barcelona: Ediciones Vicens-Vives.
- North, Douglass C. 1993. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rojas, Diana Marcela. 2015. *El Plan Colombia. La intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano (1998-2012)*. Bogotá: Penguin Random House.
- Rosen, Jonathan D. y Roberto Zepeda Martínez. 2016. "La Guerra contra las Drogas y la Cooperación internacional: el caso Colombia". *Revista CS* 18: 63-84.

- Roxin, Claus. 1998. *Derecho Penal. Parte General. Tomo I*. Traducción de la 2da. Edición alemana por Diego Manuel Luzón-Peña, Miguel Díaz y García Conlledo, y Javier de Vicente Remedsal. Madrid: Editorial Civitas.
- Skolnick, Jerome H. 2011. *Justice without trial. Law enforcement in Democratic Society*. Cuarta edición. Nueva Orleans: Quid Pro Books.
- Sahovic, Milan y William W. Bishop Jr. 1973. “Autoridad del Estado: Su Alcance en Relación con las Personas y los Lugares”. En *Manual de Derecho Internacional Público*, editado por Max Sorensen, 314-374. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sosa Chacín, Jorge. 2000. *Teoría General de la Ley Penal*. Segunda edición corregida. Caracas: Ediciones Liber.
- Rousseau, Charles. 1966. *Derecho Internacional Público*. Tercera edición. Barcelona: Ediciones Ariel.
- Ruggie, John Gerard. 1975. “International Responses to Technology: Concepts and trends”. *International Organization* 29 (3): 557-583.
- Taylor, Ian, Paul Walton y Jock Young. 1977. *La Nueva Criminología. Contribución a una teoría social de la conducta desviada*. Traducción de Adolfo Crosa. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Tickner, Arlene B. 2016. *Exportación de la seguridad y política exterior de Colombia*. Serie Análisis 12/2016. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Ullman, Richard H. 1983. “Redefining Security”. *International Security* 8 (1): 129-153.
- Wæver, Ole. 1995. “Securitization and Desecuritization”. En *International Security, Volume III*, (2005), editado por Barry Buzan y Lene Hansen, 66-98. Londres: Sage.
- Weber, Max. 1922/1997. *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Zacher, Mark W. y Brent A. Sutton. 1996. *Governing Global Networks: International Regimes for Transportation and Communications*. Cambridge: Cambridge University Press.

Textos normativos

- Constitución de la República del Ecuador (2008)
- Constitución Política de Colombia (1991)
- Código Orgánico de las Entidades de Seguridad y Orden Público (2017)
- Ley 62 de 1993, por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República

Documentos gubernamentales

- CANCILLERIA DE COLOMBIA. 2012a. *Declaración Presidencial del Primer Gabinete Binacional Ecuador-Colombia*. 11 de diciembre. Versión digital disponible en <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaracion-presidencial-del-primero-gabinete-binacional-ecuador-colombia>. Fecha de revisión: 26/8/2020.
- CANCILLERIA DE COLOMBIA. 2012b. *Libro Gabinete Binacional Colombia – Ecuador*. 11 de diciembre. Versión digital: <https://es.calameo.com/read/001623518603a2ab48862>
- CANCILLERIA DE COLOMBIA. 2014. *Declaración Presidencial del III Gabinete Binacional Ecuador y Colombia*. 16 de diciembre. Versión digital disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaracion-presidencial-del-iii-gabinete-binacional-ecuador-y-colombia>

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR. s/f. *II Gabinete Binacional: Ecuador y Colombia evalúan acuerdos alcanzados*. Versión digital disponible en: <https://www.presidencia.gob.ec/ii-gabinete-binacional-ecuador-y-colombia-evaluan-acuerdos-alcanzados/>

SENPLADES/DNP-PFP. 2014. *Plan Binacional de Integración Fronteriza*. 28 de noviembre. Versión digital disponible en <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/PLAN-BINACIONAL-28-11-2014baja.pdf>

Notas de prensa

Diario El Comercio. 2009. “Ecuador y Colombia retoman sus relaciones bilaterales a los 21 meses”. 14 de Octubre. Santiago Zeas B, corresponsal en Bogotá. <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-y-colombia-retoman-relaciones.html>

Diario El Comercio. 2009. “Colombia formula exigencias a Ecuador”. 16 de Octubre. Santiago Zeas B, corresponsal en Bogotá. <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-y-colombia-reactivan-cooperacion.html>

Diario El Comercio. 2009. “Quito y Bogotá sellan apoyo en defensa”. 20 de Octubre. Santiago Zeas B, corresponsal en Bogotá. <https://www.elcomercio.com/actualidad/quito-y-bogota-sellan-apoyo.html>

Diario El Comercio. 2011. “Cautela en EE.UU. por la crisis con Ecuador”. 07 de Octubre. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/cautela-ee-uu-crisis-ecuador.html>

Diario El Comercio. 2014. “Cautela en EE.UU. por la crisis con Ecuador”. 07 de Octubre. <https://www.elcomercio.com/datos/droga-decomisada-ecuador-datos-narcotrafico.html>