

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



Javier Ponce Leiva, editor

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

Centro  Estudios
CEI Internacionales

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



REAL ACADEMIA DE CIENCIAS EXACTAS, FÍSICAS Y NATURALES DE ESPAÑA



2005

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

Javier Ponce Leiva, editor

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

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

Impresión: Docutech
Quito - Ecuador

ISBN: 9978-22-501-3

Impreso en Quito-Ecuador, 2005.

ÍNDICE

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

6

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

EL NARCOTRÁFICO EN LA AGENDA DE SEGURIDAD DEL ECUADOR

Rosa Vásquez de Messmer

“Toda reforma que no signifique la de las
costumbres será siempre inoperante”.

Thomas Carlyle

INTRODUCCIÓN

Es innegable que en el actual cambiante mundo de las relaciones internacionales, el rol protagónico del Estado Nacional haya perdido importancia al dar paso a la emergencia de actores secundarios encubiertos como fenómenos que imponen o improvisan las agendas de la política exterior de los Estados.

El caso concreto del fenómeno del narcotráfico, del crimen organizado transnacional y los delitos asociados ha cobrado una inusitada importancia para países de una alta vulnerabilidad como el Ecuador, debido esencialmente a la adscripción inevitable de la agenda internacional de nuestro país a la política de Washington en la lucha contra las drogas como un condicionamiento para acceder a la asistencia internacional de la primera potencia mundial.

Constituye una muestra clara de lo aseverado, el tangencial involucramiento del Ecuador en el Plan Colombia, a través del Convenio de la Base de Manta suscrito en 1999 por un gobierno débil en términos de legitimidad, así como por el forzamiento a afrontar unilateralmente sus consecuencias tales como las fumigaciones en la frontera norte, los desplazados nacionales y los refugiados de Colombia que huyen del horror de una guerra sin ética, sin fronteras y claramente atentatoria a los elementales derechos humanos.

En este contexto, la agenda de seguridad del Ecuador ha sido diseñada como una respuesta a los intereses de seguridad nacional y hemisférica de los Estados Unidos, así como de la autodefensa de los efectos colaterales que acarrea la guerra contra las drogas que socavan las ya debilitadas instituciones democráticas y jurídicas.

Para analizar el fenómeno del narcotráfico en la agenda de seguridad del Ecuador, este ensayo hará un análisis de las relaciones bilaterales del Ecuador, en esta materia, con los Estados Unidos de América, con Colombia, con Europa y con los organismos internacionales.

Como conclusión, se abordará la necesidad prioritaria y la obligación de una cabal rendición de cuentas y control sobre los temas de la seguridad nacional, las cuales forzosamente deben ser analizadas y debatidas en los estamentos de la sociedad civil a fin de acceder a una política de transparencia sobre en qué se gasta y a dónde van los fondos en dinero y en especie de la asistencia internacional en la materia.

EL NARCOTRÁFICO Y LA SEGURIDAD NACIONAL

El tema de la seguridad para el Ecuador es uno de los requisitos para el desarrollo, pues en un entorno de seguridad los Estados pueden construir sus instituciones y el ámbito jurídico nacional e internacional en un marco de protección colectiva e individual de la población y sus recursos. Por esta razón, la noción de seguridad se asocia al desarrollo ya que sus intereses van hacia la preservación del patrimonio nacional y a mantener el orden legal y la paz social. Si existe inseguridad en la supervivencia de los Estados, todos sus actos están condicionados a la autodefensa y la autoayuda.

Según Francis P. Sempa (2004: 1), la política de seguridad nacional está determinada por algunos factores como la geografía, la política cultural, la capacidad militar, las necesidades económicas, la democracia y las percepciones de los líderes de los intereses de los Estados. Una doctrina de seguridad nacional sirve como una guía para los conductores de la política internacional de un Estado. La más efectiva doctrina de seguridad nacional es la que identifica y prioriza los intereses geopolíticos del país. Sin embargo, existe otro componente de la política de seguridad que no necesariamente se asocia a la protección de los elementos que componen un Estado, ya sea la población, los recursos o las instituciones; muchas veces y, sin temor a equivocarme, bajo el pretexto de preservar la seguridad nacional, se producen violaciones de los derechos humanos o se lesionan los valores en que se sustenta la democracia, tales como participación de la sociedad civil,

rendición de cuentas, auditoría y transparencia de las acciones que emprenden los líderes nacionales. Más claramente lo afirma Freddy Rivera (2003: 11) al decir que: “la ‘securización’ revela un proceso en donde las fronteras semánticas del concepto de seguridad se tornan ambiguas y su intención primera de protección del individuo y de la trama social es colonizada y atrapada por las lógicas de la defensa militar y el control policial”.

Existen varios factores que atentan contra la seguridad de los Estados tanto a nivel interno como externo. Uno de ellos, en el que se centrará este ensayo, es el narcotráfico y su impacto en la agenda de seguridad del Ecuador. Indudablemente, para nuestro país este tema tiene prioridad y, como dice el tratadista internacional Dr. Fernando Yépez: “...el narcotráfico tiene que ser examinado desde el punto de vista político, de seguridad nacional, de cooperación y de la problemática social de este flagelo” (2001: 336).

El narcotráfico y el crimen organizado representan para el Ecuador una amenaza en red, lo cual determina que para su accionar movilizan una serie sistematizada de elementos que tornan a la seguridad y a la defensa cada vez más vulnerables. Implican el tráfico de precursores y armas, el ingreso de dinero ilícito, la violencia social, la corrupción y otros delitos conexos. En otros países, estos males han socavado la función del Estado, generando estructuras paralelas que desgastan la legitimidad constitucional.

El tráfico de drogas ilícitas es un fenómeno de orden interno que hasta hace una década era un tema del noticiero internacional, que ocurría únicamente en los países vecinos, especialmente en Colombia. De vez en cuando, se conocía sobre los certeros golpes al crimen organizado traficante de drogas que realizaba la policía nacional al capturar grupos criminales internacionales con altas cantidades de drogas, especialmente de cocaína, o al quemar plantaciones de cultivos ilícitos. En realidad eran hechos esporádicos.

Debido, esencialmente, a la adscripción de la agenda internacional del Ecuador a la política de Washington, en la agenda de seguridad del Ecuador desde hace doce años se prevé al narcotráfico como una amenaza que ha obligado a militarizar el tema. Los últimos cinco años, desde 1999 en que se ejecuta el Plan Colombia, el Ecuador se ha visto abocado a enfrentar una guerra que no es la suya: una política de contención al inmiscuirse en la lucha contra las drogas y, básicamente, a proteger las fronteras, especialmente en el norte, porque aparte del narcotráfico vienen aparejados los delitos conexos como el incremento de la violencia, el secuestro, la extorsión, el lavado de dinero y la inseguridad.

riedad ciudadana. Es decir, que en nuestro país, al igual que en otros países andinos, “el conflicto colombiano es visto como una amenaza para su propia seguridad, por los riesgos del desborde de sus efectos” (Vargas 2004: 2).

La emergencia de este acontecimiento con características de ‘*spillover*’ ha obligado al Ecuador a utilizar recursos financieros de su reducido presupuesto nacional para vigilar la frontera norte, especialmente en la zona selvática que necesita protección para evitar el traspaso de cultivos ilícitos, así como de las actividades de los narcotraficantes al desplegar fuerzas de seguridad entre militares y policías e intercambiar información con Colombia.

Dentro de este contexto, es necesario especificar que el narcotráfico es un fenómeno que altera y se presenta, forzosamente, en las relaciones bilaterales con los Estados Unidos de América, principal país consumidor de drogas en el mundo, donante importante de cooperación y principal asistente en la guerra contra las drogas. En segundo plano está la Unión Europea, ya que al ser una región también consumidora entra como actor dentro del principio de la responsabilidad compartida, además de ser a la par una región hacia donde se dirige la droga en tránsito que sale del Ecuador. Este último tema lo trataré más adelante. En tercer lugar, el narcotráfico está presente en nuestra relación con los demás países andinos productores de drogas, particularmente con Bolivia, Perú y, esencialmente, con Colombia. El papel que juega el Ecuador en esta relación con los demás países andinos es como principal país de tránsito de las drogas, explosivos, precursores químicos y armas de fuego hacia los principales mercados mundiales de consumo.

Ecuador principal país de tránsito de drogas desde el Pacífico

El Ecuador está ubicado en el corazón de los países andinos productores de drogas, como Colombia, Perú y Bolivia, evidentemente no es un país productor importante como los citados. Sin embargo, el comercio de la droga tiene el potencial de sembrar inestabilidad en nuestro país, a decir de Michael Shifter (2004: 132), quien también asevera que el Ecuador se ha transformado en el principal país de tránsito de la droga en el Pacífico y de los precursores químicos, cuyo comercio ha enervado la violencia y la delincuencia.

Así lo aseguran, estadísticamente, los informes de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) correspondientes a los años 2002 y 2003, que colocan al Ecuador como el principal país de tránsito de las drogas desde el Pacífico.

Mediante el uso de los satélites, se ha detectado que en el Ecuador existen grandes laboratorios de procesamiento de droga y se estima que el 40% de la cocaína que se produce en Colombia (850 toneladas por año, lo que significa 5 toneladas promedio de esa droga) sale semanalmente por los puertos ecuatorianos. El control policial en el Ecuador se ha fortalecido —dijo el Sr. Klaus Nyholm¹— y por esa razón el porcentaje de incautación aumenta cada año, pero no es suficiente porque el país no ha tenido tiempo de desarrollar condiciones y controles antidrogas fuertes y menos aun una infraestructura nacional para el combate de este delito.

Ciertamente, la situación geográfica del Ecuador, como centro del grupo de países andinos productores de drogas, ha tornado su estatus de alta sensibilidad y vulnerabilidad, debido a varios factores como la debilidad institucional del Estado ecuatoriano —patentizado en los vacíos legales—, la inseguridad jurídica, una administración de justicia endeble que ha creado impunidad, la corrupción galopante en todas las esferas. A esto suma “que la presencia del estado ecuatoriano en las zonas de frontera es débil en términos institucionales” (Rivera 2003: 8).

Como resultado de las medidas adoptadas en los países vecinos, especialmente en Colombia, el Ecuador se ha vuelto vulnerable al tráfico de drogas y al contrabando de productos químicos de origen ecuatoriano hacia Colombia para la fabricación ilícita de cocaína. Los precursores químicos para la elaboración de cocaína son básicamente el permanganato potásico, la acetona, la sosa cáustica, el ácido sulfúrico y el ácido clorhídrico, entre otros. Todos estos productos químicos no son producidos en América Latina sino en Europa, ya que nuestros países no tienen la capacidad económica ni tecnológica para producirlos. Su comercio llega a los países productores a través del contrabando y las ‘desviaciones’ de estas sustancias. De acuerdo con lo que dispone la Convención de la ONU contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, todos estos químicos son controlados y para esto existe la ‘notificación previa’, es decir si un país requiere una cantidad de esos químicos para la industria lícita (perfumería, farmacéutica o petrolífera, por ejemplo) debe notificar a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) exactamente cuánta cantidad necesita y para qué fin. Asimismo, la empresa proveedora notifica a la JIFE esa misma información para armonizar en sus bases de datos.

En Ecuador el que exista una industria petrolera, en los últimos años, ha constituido un medio para que los contrabandistas extraigan de los desechos de la extracción del petróleo sustancias como la gasolina blanca. A ésta se añade el cemento gris y el queroseno —materia-

les no prohibidos— que son desviados hacia Colombia a través de los casi cien pasos fronterizos escondidos y utilizados comúnmente por los grupos narcotraficantes.

Naturalmente, las autoridades ecuatorianas y colombianas conocen este contrabando; sin embargo, es sumamente difícil controlarlo debido a que familias completas que residen en la frontera norte viven de este ilícito y suministran a los narcoguerrilleros este material, sea a cambio de dinero, de protección o bajo amenazas a su vida.

LAS RELACIONES BILATERALES DEL ECUADOR CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, COLOMBIA, LA UNIÓN EUROPEA Y LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES DENTRO DEL MARCO DE LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO

Impacto del Plan Colombia en el Ecuador

El narcotráfico es un fenómeno que se ha globalizado, pues ha traspasado las fronteras con su comercio ilícito. En ese sentido, nada que afecte a nuestros vecinos, en este caso a Colombia, puede pasar inadvertido para el Ecuador, existe sensibilidad interna en nuestro País con respecto a lo que acontece en Colombia. En la relación bilateral tenemos intereses y vinculaciones comunes, una historia común, un idioma común y también enemigos comunes, como son el narcotráfico, el crimen organizado transnacional y la corrupción.

Es así como en Colombia se ha producido la alianza entre guerrilla y narcotráfico, cuyo control está fuera del alcance de la capacidad física, legal y estructural de Colombia, lo cual le ha merecido ser la principal receptora de la cooperación de las potencias mundiales, especialmente de los Estados Unidos de América. Después de Israel y de Egipto, Colombia es el tercer país que recibe ayuda militar.

En este contexto, el Jefe de la Delegación ecuatoriana ante el 46º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de la ONU en Viena expresó lo siguiente: “...Nuestro País actualmente enfrenta una nueva realidad por su vulnerabilidad y sensibilidad frente al problema de las drogas. El Ecuador ya no es solamente el principal país de tránsito de las drogas en el Pacífico. Ahora las condiciones han cambiado. La incidencia del narcotráfico es más directa. Tenemos campos de producción, generación y tráfico de precursores químicos, lavado de activos y aumento del consumo de las drogas ilícitas...”².

El narcotráfico es una amenaza para la seguridad nacional de la potencia hegemónica del mundo, por lo tanto afecta sus intereses y,

movido por esta *'raison d'état'*, ha alcanzado una alianza con Colombia para acabar con las guerrillas y con su fuente de financiamiento. Se diría que ésta es la razón de ser del Plan Colombia, enfocado desde esta arista (el factor represivo) hacia la guerra contra las drogas. Aparte de esto se suma el hecho de que: "la aproximación de los Estados Unidos al narcotráfico ha estado inspirada en una visión regional que procura perfilar conductas cooperativas de los países andinos en términos de seguridad" (Bonilla, citado en Rivera 2003: 1). Por esta razón, quiérase o no, el Ecuador está involucrado en el Plan Colombia a partir de 1999 a raíz de la firma del Convenio de Manta.

Este enfoque reduccionista no contempla el origen del problema del narcotráfico que se centra en la pobreza, en la falta de oportunidades, en la asimétrica distribución de la riqueza, en la falta de educación, en el deficiente desarrollo social, en la inestabilidad, en la alta movilidad social y en la debilidad de las instituciones políticas. Es decir, el Plan Colombia encarna solamente una parte del problema y ahí, a mi juicio, puede conllevar su fracaso, pues desconoce totalmente el principio de la responsabilidad compartida.

El Congreso de los Estados Unidos de América aprobó en julio de 2000 un paquete de 1.32 billones de dólares³, de los cuales 862.3 millones fueron hacia Colombia y el resto, o sea apenas 169.7 millones, a los demás países andinos productores como: Perú, Bolivia y, con una distancia enorme, al Ecuador. Es decir que: "la ayuda que recibe Colombia de los Estados Unidos de América es superior a la otorgada a toda América Latina y el Caribe juntos" (Yépez 2001: 356).

De acuerdo con lo expresado por Michael Shifter (2004: 132), el Ecuador está sumamente preocupado por el *'spillover'* del conflicto colombiano sobre la frontera norte, el incremento de la violencia y de la delincuencia y especialmente por el alto flujo de refugiados colombianos y desplazados ecuatorianos que huyen del terror. En ese sentido, el paquete de asistencia aparejado al Plan Colombia está siendo visto como una forma tácita de inmiscuir al Ecuador poco a poco en una 'guerra sucia'.

El señor Shifter no se equivoca al afirmar esto, ya que al Ecuador el Plan Colombia le ha significado una escalada del crimen urbano, la violencia, el agravamiento de los delitos conexos: secuestros, asaltos, robos a mano armada, el desplazamiento del crimen organizado, el tráfico de municiones, armas de fuego, dinamita y otros explosivos. Asimismo, el Ecuador es el país que más absorbe el costo de los refugiados y desplazados ecuatorianos de la zona fronteriza. Las poblaciones fronterizas, carentes de protección y seguridad, han abandonado sus

tierras y demás bienes incrementando los cinturones de miseria en las ciudades. De acuerdo con lo afirmado por Julio Prado, Director General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores⁴: en el país existen 7.990 refugiados, de los cuales el 80% son de origen colombiano que han huido de la violencia. Sin embargo, el total de la población colombiana asentada en el Ecuador, en términos de desplazamiento, es de alrededor de un millón de personas.

El Ecuador comparte una frontera de 640 km con Colombia, que solamente está resguardada por fuerzas militares y policiales ecuatorianas, por el lado colombiano la presencia de las milicias colombianas prácticamente es nula, ya que las FARC tienen tomado este sector, especialmente la zona del Putumayo. Por esta razón, se ha popularizado un sentir común que refleja la realidad: “el Ecuador, en el norte, no tiene frontera con Colombia sino con las FARC”.

Al respecto, Henry Kissinger dice: “...Los derechos humanos de los pobladores de las zonas de violencia deben ser protegidos no solamente de la guerrilla, sino de las autonombradas fuerzas privadas de seguridad, que justifican su existencia en la ineficacia de la política gubernamental y de las fuerzas de seguridad” (Kissinger, citado en Yépez 2001: 91).

Debo señalar que los efectos colaterales del Plan Colombia y su conflicto integral para el Ecuador necesitan insoslayablemente la cooperación de la comunidad internacional, especialmente del primer poder mundial, que debe ser incluida necesariamente en la política de Washington.

Asistencia de los Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico y los delitos conexos

Las relaciones bilaterales con Estados Unidos constituyen la primera prioridad para el Ecuador y en esa medida su agenda internacional está estrechamente vinculada a la política de Washington y a los intereses comunes que comparten. En ese sentido, entre los temas prioritarios se encuentra la lucha contra el narcotráfico.

Dentro de esta materia específica, están vigentes acuerdos bilaterales con este país y uno de ellos, quizás el más polémico, para efecto de lucha contra el narcotráfico es el “Acuerdo de cooperación entre el Ecuador y los Estados Unidos de América concerniente al uso de los Estados Unidos de América de las instalaciones en la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para actividades aéreas antinarcóticos”, suscrito el 12 de noviembre de 1999⁵. Este acuerdo contó con informes fa-

vorables del Consejo de Seguridad Nacional, de la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso Nacional (no fue conocido ni fue aprobado en el Plenario del Congreso) y la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores. Entró en vigencia el 17 de noviembre de ese mismo año.

Después del retiro de las instalaciones militares en Panamá, en 1999, los Estados Unidos de América colocaron varias bases para luchar contra el narcotráfico, pero la única en América del Sur es la Base de Manta en Ecuador. “Muchos ecuatorianos sospechan que las bases del Acuerdo de Manta son desfavorables, ya que fue suscrito por un gobierno sumamente débil, Jamil Mahuad” (Shifter 2004: 133).

Fernando Yépez asevera, en su obra ya citada, lo siguiente: “El Convenio de la Base de Manta es, ciertamente, uno de los temas centrales de las relaciones con los Estados Unidos de América y de la política exterior ecuatoriana en los próximos años, que demanda un profundo examen de acuerdo con los intereses nacionales y la dignidad del país”.

Ciertamente, la asistencia de los Estados Unidos de América al Ecuador en esta materia específica ha sido reducida, si se consideran los ingentes gastos en que ha incurrido el país para proteger la seguridad en la frontera norte —que abarca a las provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, Orellana y Napo—, con una población cercana al millón de habitantes, así como la cooperación que ese país brinda a Colombia.

Así lo reconoce el Informe Hill (2004) cuando el Jefe del Comando Sur de los Estados Unidos informó que: “a pesar de los limitados recursos de las Fuerzas Armadas del Ecuador y de la espesa vegetación de la selva ecuatoriana que necesita ser vigilada, los militares ecuatorianos han colocado las mejores tropas en el norte de la frontera y han establecido comunicaciones entre fronteras con sus pares colombianos”. En su visita del 8 de octubre del 2004, el General Hill manifestó que: “...su mando militar emprendió con éxito acciones de asistencia militar y para el desarrollo en la frontera norte”.

La asistencia financiera y militar en la lucha contra el narcotráfico que realizan los Estados Unidos de América en el Ecuador es insuficiente, ya que deja de lado un factor fundamental que es el de la necesidad de aplicar un proyecto verdadero de desarrollo alternativo preventivo, especialmente en la frontera norte, en donde las condiciones de vida son infrahumanas por la pobreza y la falta de educación. En esta materia la asistencia de los Estados Unidos a los países andinos es ínfima, inclusive así lo reconoce Kissinger en su obra: “¿América necesita una política exterior?” (Kissinger, citado en Yépez 2001: 91).

La última cooperación de este país para Ecuador se tradujo en 19.933.000 millones de dólares, así lo indica el acuerdo firmado el 29 de septiembre del 2004 entre Ecuador y los Estados Unidos, lo que según los medios de prensa constituye un apreciable incremento en la ayuda oficial bilateral al Ecuador.

El acuerdo suscrito comprende los siguientes proyectos:

Operaciones de policía:	USD 8.313.000
Construcción infraestructura policial	USD 3.565.000
Entrenamiento antidrogas	USD 1.000.000
Control de químicos y lavado de dinero	USD 150.000
Prevención	USD 150.000
Proyectos militares	USD 6.000.000
Apoyo de investigaciones	USD 500.000
DEA iniciativa andina	USD 40.000
Proyecto control migratorio	USD 15.000
Proyecto de investigación de cacao	USD 200.000 ⁶

Como se desprende, los proyectos que se resaltan con negrita son los mayores beneficiarios, lo que comprueba que la asistencia norteamericana al Ecuador se da mayoritariamente en términos de represión hacia los sectores policiales y militares, quienes se fungen en los 'administradores de esta ayuda'. En este esquema, el principio de la responsabilidad compartida prácticamente es nulo.

La Unión Europea en la lucha contra el narcotráfico

Los intereses de la Unión Europea son diferentes a los de Estados Unidos de América, pese a que esta región es la segunda consumidora de drogas en el mundo. El enfoque europeo se orienta hacia la prevención más que a la represión, ya que para el análisis europeo el problema mundial de las drogas es un problema de salud humana. Sin embargo, el mercado ilícito de la heroína proveniente de Afganistán y de Irak, que tiene tendencias a un crecimiento sin precedentes debido a los dos años de cosecha de adormidera ha significado que en países como Alemania, Francia, Italia y Holanda, el tema esté siendo analizado con base en parámetros de una amenaza a la seguridad nacional.

Las relaciones del Ecuador con la Unión Europea se vinculan mediante un enfoque regional a través de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Dentro de la lucha conjunta contra el narcotráfico, se puede señalar como eje el acceso preferencial al mercado europeo que es

concedido como cooperación a la lucha contra el narcotráfico desde 1990; el Acuerdo Marco de Cooperación de Tercera Generación de 1993 y el diálogo especializado en materia de lucha contra el narcotráfico, que ha permitido la suscripción de importantes convenios y la celebración de reuniones de alto nivel sobre drogas y precursores químicos.

El papel de los Organismos Internacionales en la lucha contra el tráfico de drogas

Es evidente que el Ecuador no puede y no tiene la capacidad económica, física y jurídica para combatir el narcotráfico y por esta razón, dentro del principio de la responsabilidad compartida entre productores y consumidores, es necesario, a más del fortalecimiento de las instituciones penales, la cooperación internacional dentro del ámbito multilateral.

En este contexto está la ONU, cuyo organismo especializado, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), antes denominado Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas (PNUFID), tiene la sede en Viena, existe un espacio amplio en donde desarrollar la cooperación. Como he mencionado en líneas anteriores, la fama del Ecuador de ser un país tranquilo y pacífico ha sido francamente nociva a la hora de las asignaciones de recursos internacionales. Por esa razón, es necesario llevar una meta de sensibilización de la realidad nacional sobre este tema a nivel diplomático. Es necesario trabajar en la lucha contra las drogas con un enfoque sub-regional, que permitirá tratar el tema con una orientación integral y comprensiva. Este esquema, indudablemente, favorece la posición del Ecuador, ya que nuestro país ha recibido un tratamiento marginal en el momento de la asignación del presupuesto de cooperación de los organismos internacionales.

Los medios de prensa nacionales e internacionales han tendido a calificar al Ecuador como 'una isla de paz' en relación con sus vecinos países productores de drogas y, consecuentemente, de violencia. Por esa razón, la percepción que han tenido los organismos internacionales en esta materia ha sido inexacta. Esta situación ha sido desfavorable para Ecuador llegado el momento de la repartición de la ayuda y cooperación internacional en el ámbito multilateral. Un ejemplo de esta aseveración es el que el Sr. Antonio María Costa, Subsecretario de Naciones Unidas en Viena y Director Ejecutivo de la Oficina contra la Droga y el Delito (ONUDD), visitó en diciembre de 2003 Colombia, Perú y Bolivia, en una gira programada por ese organismo para analizar el esta-

do de los proyectos vigentes en esos países dentro del combate de las drogas ilícitas. Esta visita no se extendió al Ecuador debido a que para la ONUDD “nuestro país felizmente no tiene problemas de drogas”. Esta imprecisa percepción de la realidad ecuatoriana ha llevado al Ecuador a mantener un estatus de marginación.

En concepto de cooperación internacional en esta materia, en el año 2002, Colombia recibió 2 millones de dólares, Bolivia 5,3 millones de dólares y Perú 3,6 millones de dólares. A Ecuador tan sólo se le asignaron 300 mil dólares (trescientos mil dólares). En el presupuesto para el año 2003, se ha concedido a Colombia 3.3 millones de dólares, a Bolivia 3 millones de dólares, al Perú 3.3 millones de dólares. A Ecuador se le ha asignado la irrisoria suma de 57.000 (CINCUENTA Y SIETE MIL DÓLARES). Estas cifras constan en el Fondo de Cooperación Técnica de la ONUDD y no incluyen la cooperación que Colombia, Bolivia y Perú reciben de otros organismos como la FAO, en conexión con la ONUDD.

El 31 de marzo del presente año, la ONUDD para Ecuador cerró su oficina por falta de fondos, lo cual suspendió la ejecución del proyecto que estaba en marcha, denominado “Apoyo al sector judicial del Ecuador y control de las drogas”. Se necesitaba alrededor de 500.000 dólares para reiniciarlo.

La situación ha empeorado, así lo reconoció el Sr. Klaus Nyholm, Representante de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ex PNUFID) para Ecuador y Colombia, en una entrevista mantenida desde Bogotá, con el diario ecuatoriano El Comercio (17 de junio de 2003), afirma que en el Ecuador hay mucho por hacer, ya que por su situación geográfica como vecino de Colombia y cerca de la violencia es muy difícil un verdadero sistema de control del narcotráfico proveniente tanto de Colombia como del Perú, los cuales utilizan al Ecuador para el tránsito de la droga.

En cuanto al lavado de dinero en el Ecuador, según la percepción del Sr. Nyholm la dolarización ayuda en este rubro y es evidente el vínculo con el conflicto colombiano, que trae consecuencias al Ecuador. Las plantaciones de coca colombianas están cerca de San Lorenzo y con la cocaína vienen los actores armados, las bandas costeras, el comercio de coca, las bandas de paras y guerrilleros. En la montaña, cerca de Carchi está el ELN.

Finalmente, el Sr. Nyholm aseguró que la situación en el Ecuador es sumamente complicada y el cierre de la Oficina Antidrogas en el Ecuador empeora este escenario. Según el funcionario: “la ONU tiene dificultades en convencer a la comunidad internacional de la gravedad de la situación del Ecuador. Europa tiene que darse cuenta de que gran

parte de la cocaína que ingresa a ese continente sale de puertos ecuatorianos” (“El Comercio”, 17 de junio de 2003).

Es necesario subrayar que el Gobierno de España y la Oficina contra la Droga y el Delito suscribieron el 6 de mayo de 2003 un convenio de cooperación financiera para el Ecuador, a fin de combatir el tráfico de drogas ilícitas mediante el control de contenedores de carga, pues se ha detectado que éste constituye un medio eficaz, dado el elevado volumen de intercambios comerciales. Sin embargo, aún es necesario aglutinar los recursos financieros suficientes para poder llevar a cabo el proyecto.

De acuerdo con el informe de la JIFE correspondiente al 2003 (INCB 2003: 62), el Ecuador tiene una necesidad apremiante de recursos para combatir el uso indebido y el tráfico de drogas; sin embargo, las contribuciones internacionales están disminuyendo. Por esa razón, la Junta subrayó que para abordar el problema del cultivo y tráfico de drogas en la sub-región andina es preciso aumentar la asistencia internacional al Ecuador.

Esta es una conclusión que se obtuvo luego de que en julio de 2003 la JIFE envió una misión para constatar directamente los esfuerzos que realiza el país para combatir los delitos de corrupción, blanqueo de dinero y el narcotráfico. Asimismo, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (organismo especializado con sede en Viena que otorga cooperación internacional en la lucha contra las drogas y los delitos conexos) envió en agosto del año 2003 una misión para efectuar *in situ* la migración de cultivos ilícitos en la frontera norte, también dispuso que se efectúe en esa zona un monitoreo satelital, instrumento que facilita eficientemente el control de los cultivos ilícitos.

En el caso concreto de la asistencia de los Organismos Internacionales especializados en materia de drogas para el Ecuador dentro de los últimos 15 años ha sido de 7.128.257 en un total de 10 proyectos.

LEGISLACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL Y FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES

Si se trata de poseer normativa nacional e internacional, el Ecuador no está desprovisto de ella. El problema muchas veces viene a ser el poder aplicarla a cabalidad. Vemos con profunda preocupación que varias resoluciones dentro del marco de la ONU, relacionadas con la puesta en marcha de proyectos y programas de desarrollo alternativo preventivo aprobados por las 45^a, 46^a y 47^a Comisiones de Estupefa-

cientes, no han sido ejecutadas por falta de financiamiento aun cuando tienen fuerza legal.

El Ecuador es parte de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Asimismo, cumple con los objetivos de la Declaración Política de las Naciones Unidas de 1988 y la Declaración Ministerial de 2003⁷.

Dentro de la normativa nacional cuenta con la Constitución Política Ecuatoriana, la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas de 1990, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y está en segundo debate la “Ley para reprimir el lavado de activos”. En este sentido, elaboró y ha puesto en ejecución una estrategia nacional para enfrentar el problema de las drogas, contenida en el “Plan Nacional de Prevención, Desarrollo Alternativo Preventivo y Control de Drogas para el período 2004-2008”⁸, el cual constituye el eje en la lucha contra este flagelo y está orientado por los principios internacionales de los instrumentos suscritos y por las características del problema en nuestro país y contiene los lineamientos básicos de la estrategia nacional de drogas como un compromiso de política de Estado, que se refiere a la prevención, al desarrollo alternativo preventivo, al mejoramiento del marco legal, al fortalecimiento institucional, al aprovechamiento de la cooperación internacional y a otros aspectos.

Esta nueva directriz antidrogas se orienta hacia tres campos estratégicos:

1. La prevención, tanto del consumo como del delito, el control punitivo y el fortalecimiento del Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP), lo que supone también políticas de prevención. Para este objetivo, se mantiene el énfasis en las actividades de desarrollo alternativo preventivo en las poblaciones vulnerables de la frontera norte. El Plan prevé el reemplazo de cultivos ilícitos en la frontera norte por proyectos agrícolas lícitos.
2. Control del delito. Se refuerza el papel investigativo de la Policía y la Fiscalía, con énfasis en la vigilancia del lavado de activos y de los procesos judiciales.
3. Involucramiento de tareas sostenidas de planificación y fortalecimiento institucional del CONSEP, así como reformas legales; las más importantes son la Ley de Lavado de Activos y la Ley de Drogas.

La entidad rectora en la política contra las drogas es el CONSEP, instancia que coordina, asesora, supervisa y evalúa los esfuerzos realizados a nivel nacional, cuya reorganización está en curso, al tiempo que coordina los aspectos jurídicos, judiciales, administrativos, educacionales, de fiscalización de drogas y de salud.

En este contexto, la actual Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, vigente desde 1990, ha sido sometida a un proceso de revisión con miras a reformarla para que se adecue a las nuevas manifestaciones del narcotráfico y sus delitos conexos —como el consumo de drogas— guardando armonía con el nuevo Código de Procedimiento Penal, incluyendo ámbitos como el desarrollo alternativo preventivo. Este cuerpo legal se complementará con el proyecto de Ley de Lavado de Activos que ha sido sometido al Congreso Nacional para su aprobación.

Los estupefacientes, psicotrópicos y precursores químicos son controlados en el Ecuador de acuerdo con las listas aprobadas por las Convenciones de 1961, 1971, 1988 y sus anexos. Se han fortalecido las actividades de fiscalización, implementándose el sistema de cupos, cumpliendo con las notificaciones previas a las exportaciones y diseñando un *software* para el reporte electrónico del uso y destino de las sustancias que se comercializan en el país.

Adicionalmente, se ha reforzado la Unidad de Procesamiento de Información Reservada, que es el ente rector en materia de prevención de lavado de activos, que será sustituida por la Unidad de Inteligencia Financiera, contemplada en la Ley de Lavado de Activos.

La Policía Nacional del Ecuador, por su parte, cumple en la medida de su capacidad logística y jurídica la tarea de interdicción y ha consolidado la estructuración de la Dirección Nacional Antidrogas, en la que funciona un centro complementario de capacitación, lo que ha permitido varias incautaciones de altísimas cantidades de cocaína y heroína durante el año 2003, así como el desmantelamiento de laboratorios de procesamiento de cocaína.

Dentro del nivel de los países miembros de la Comunidad Andina, el Ecuador ha coordinado la III Reunión del Comité Ejecutivo del Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y sus delitos conexos, que tuvo lugar en Cuenca, del 30 de marzo al 2 de abril de 2004 y ha marcado las pautas generales andinas en la lucha común contra el narcotráfico y los delitos asociados.

Balance de la aplicación de la Ley

Uno de los principales objetivos del Proyecto de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) para el Ecuador —denominado “Apoyo al sector judicial del Ecuador”— apunta al fortalecimiento de la capacidad de los actores involucrados en la aplicación de la justicia penal del Ecuador, mediante la participación en talleres, dotación de una infraestructura más eficiente a la hora de ventilar los juicios y llevar a cabo una administración de justicia expedita, eficaz y que transmita credibilidad. Sin embargo, el camino es largo y tortuoso ya que en primer lugar se hace imprescindible reforzar las instituciones nacionales y combatir a la corrupción como uno de los males que están hundiendo al Ecuador en una suerte de deslegitimización del orden y socavamiento de la democracia, y a ello se suma la alta movilidad social y debilidad institucional.

Es evidente que la Ley que penaliza los delitos del narcotráfico es sumamente dura e implacable. Por ejemplo, de acuerdo con esa normativa si una persona es encontrada traficando drogas con unos pocos gramos de cocaína, la condena oscilará entre 8 y 12 años de cárcel y de hecho las cárceles ecuatorianas están sobrepobladas con ‘narcotraficantes’ de todas las nacionalidades. Igual pena se da a un violador de niños y a un asesino. ¿No es esa una gran contradicción, un franco atentado a elementales derechos de la persona? El Ecuador es parte de la Convención Universal de los Derechos Humanos, la Constitución Política protege los derechos humanos en general. Las cárceles están hacinadas, en su mayoría por narcotraficantes, pero en realidad ellos son apenas una migaja de la larga cadena del crimen organizado al cual hay que combatir con un sentido extra-estatal y cooperativo.

Otro tema importante en el balance de la Ley es el papel que juegan las fuerzas del orden, ya que en la maraña jurídica nacional no existe una frontera en el quehacer de la función policial, pues muchas veces se exceden en sus facultades a guisa de combatir al narcotráfico perpetrando abominables actos de cacería en contra de los derechos fundamentales de la persona y estipulados en la Constitución que es el derecho al debido proceso.

Estos puntos deberían merecer una especial reflexión a la hora de establecer la jerarquía de la lucha contra el narcotráfico, que únicamente se la evalúa desde la arista represiva, desconociendo el origen de su naturaleza con un enfoque integral y plural del fenómeno —como he mencionado antes— en donde la educación, la prevención, la simetría de la riqueza nacional, la igualdad jurídica y la estabilidad democrática

tica jueguen un papel fundamental en la lucha contra estos delitos a gran escala.

Necesidad de una política de transparencia y rendición de cuentas en temas de seguridad

De conformidad con lo que dispone la Constitución Política del Ecuador, a través de su artículo 3: “Deberes del Estado: 6 - Garantizar la vigencia del sistema democrático y la administración pública libre de corrupción”, al Gobierno nacional y a sus órganos les compete establecer plenamente la vigencia de las instituciones democráticas, cuya esencia es el buen gobierno a través de la rendición de cuentas y la implementación de un sistema de transparencia, especialmente en los hechos trascendentales políticos y de alta sensibilidad como lo es el tema de la seguridad nacional como un bien político. “La asignación de recursos para gasto militar debe ser explicada, tiene que ser discutida con la participación del Congreso y la sociedad civil. La discusión no debe ser para cuestionar a las Fuerzas Armadas sino para legitimar su función y la asignación de recursos y para que la institución cuente con mayor apoyo ciudadano” (Arízaga 2004: 3).

A propósito de la firma del último Convenio de Cooperación con los Estados Unidos en contra del narcotráfico, en donde los mayores rubros van a las áreas militar y policial, es necesario que estos programas y planes remitan indicadores cuantificables para que la ciudadanía los puedan conocer y entender a fin de fomentar la confianza y la transparencia.

En el caso del Convenio de la Base de Manta con los Estados Unidos, los órganos democráticos de la sociedad no fueron informados y peor aun consultados sobre su viabilidad. Se hace imprescindible una evaluación profunda y activa sobre las repercusiones en los intereses nacionales e internacionales de este Convenio. El Estado ecuatoriano tiene un deber con la ciudadanía y en general con todos los sectores sociales, el de rendir cuentas sobre el destino y el uso de los fondos provenientes de la asistencia internacional bilateral y multilateral. Asimismo, la sociedad civil tiene el derecho de exigir un detalle del accionar y del uso de fondos o especies que vienen del exterior. Este sustento le dará a la función pública una verdadera legitimidad de sus acciones.

En lo que respecta al impacto que soportan las poblaciones del norte por las repercusiones del conflicto colombiano, existe la obligación del Estado de proteger los derechos humanos de las poblaciones

afectadas por el fenómeno del narcotráfico con políticas de prevención a largo plazo, infraestructura adecuada y fortalecimiento del desarrollo de las fronteras vivas. El Plan Colombia y sus repercusiones nefastas para el Ecuador han arrasado con elementales derechos de la persona mediante los desarraigos, la desunión familiar, el incremento de la pobreza y el abandono de sus propiedades para huir de la violencia y el terror.

Otra arista de este tema es que no se puede concebir que con el pretexto de combatir el narcotráfico las instituciones policiales y militares con funciones de interdicción socaven los derechos humanos sin dar lugar al debido proceso por el simple hecho de estar parapetados en la 'seguridad nacional'.

Naturalmente, el tema del narcotráfico y de la seguridad nacional es un asunto de gran complejidad que exige dos contrapartes con capacidad para procesar el problema: Estado y sociedad. El Ecuador, por la historia de su desarrollo nacional, tiene un problema de una alta movilidad social, lo que le convierte en un sistema inestable y volátil y de ahí su vulnerabilidad. Por esa razón, se torna urgente que el país realice una profunda evaluación del impacto en sus intereses nacionales de la plena aplicación de las instituciones democráticas con muestras claras de que el Gobierno y sus instituciones informen claramente al país de su gestión política y del fiel cumplimiento de los mandatos que se les han encomendado, ya que la percepción general es que existe una falta total de control, inseguridad jurídica galopante y corrupción en todas las esferas.

PROPUESTAS DE POLÍTICA EXTERIOR DEL ECUADOR EN LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO

Fortalecimiento de la Cooperación Internacional

“La cooperación internacional es uno de los pilares para el fortalecimiento de los vínculos de todo orden entre los miembros de la comunidad de naciones y constituye una de las fuentes más dinámicas de financiamiento y asistencia para el desarrollo” (Yépez 2001: 310).

Naturalmente, este concepto engloba uno de los aspectos prioritarios en la agenda internacional del Ecuador, ya que nuestro país carece de los suficientes recursos económicos para luchar contra un fenómeno que ha cobrado una importancia inusual, se ha globalizado y ha creado un estamento supranacional con enormes recursos económicos que, para sus ilegales propósitos, burla las fronteras estatales. Dentro de este contexto, el principio de la responsabilidad compartida es el sus-

tento esencial para luchar contra el flagelo de las drogas. En este sentido, el papel fundamental de la comunidad internacional es importante para coadyuvar con los ingentes esfuerzos del Ecuador para luchar contra el narcotráfico y reafirmar la seguridad nacional, ya que su impacto puede causar inestabilidad y socavar la democracia. Por esta razón, es urgente la cooperación y la solidaridad internacional.

En este aspecto, el papel de la diplomacia es crucial para lograr este cometido y, por esta razón, sus esfuerzos deben redoblar, ya que el proceso de sensibilización a los organismos internacionales, a la comunidad internacional en general es una labor permanente, que involucra un trabajo muy profesional, perseverante y tenaz, que se enmarca dentro de los objetivos permanentes de nuestra política exterior. Los espacios clave se dan en cualquier foro internacional, en las sedes de los organismos, en todos los países. Es una labor de cruzada.

Desarrollo alternativo preventivo. Creación de la Unidad de Desarrollo de la Frontera Norte

Es evidente que la política exterior debe ser esencialmente activa y preventiva y, por esta razón, el concepto del desarrollo alternativo preventivo constituye una respuesta clara para evitar que el Ecuador, que es altamente vulnerable al narcotráfico, se convierta en un país productor.

Los niveles significativos de extrema pobreza debilitan los fundamentos sociales del desarrollo, lesionan a la principal fuerza productiva del país, la capacidad laboral de sus pobladores, generando factores de inestabilidad social para el país que favorecen las actividades del narcotráfico, especialmente en la zona de la frontera norte con Colombia.

El desarrollo alternativo preventivo es un mecanismo considerado como un proceso prioritario y concertado de proyectos para la generación de economías lícitas, rentables y sostenibles, en reemplazo de las economías que han surgido o que podrían surgir por causa de los cultivos ilícitos o de las condiciones asociadas a éstos.

Es necesario contar con una estrategia de participación ciudadana en el diseño y ejecución de alternativas integrales que conduzcan al mejoramiento de la calidad y nivel de vida de las poblaciones rurales, donde las comunidades sean las generadoras de los procesos productivos; la fuerza pública, los actores claves del acompañamiento, y los organismos internacionales, los patrocinadores, en el inicio de este desarrollo.

Se identifica al proceso de desarrollo alternativo preventivo como de transición, cualidad que lo diferencia con el proceso normal de desarrollo a fin de incorporar mecanismos y estrategias de protección y apoyo.

Desde el punto de vista del Ecuador, el Desarrollo Alternativo Preventivo contempla cinco componentes:

1. Programa de Desarrollo Productivo.- Tiene como objetivo el mejoramiento de los ingresos de la población mediante la recuperación de zonas productivas rentables, intensivas en mano de obra y cuya explotación sea compatible con un manejo adecuado de los recursos naturales de la zona.
2. Programa de conservación del Medio Ambiente.- El objetivo es detener el deterioro ambiental de la zona y permitir una explotación económica de los recursos naturales existentes en forma sostenible.
3. Programa de Infraestructura Productiva.- Busca crear la infraestructura complementaria a la actividad económica privada, mediante la construcción de caminos, puentes, obras de riego, puentes, etc.
4. Programa de Infraestructura Social.- El objetivo es mejorar la cobertura y calidad de los servicios básicos a través de proyectos de agua potable, saneamiento, salud, educación, fortalecimiento de las comunidades y los gobiernos locales.
5. Programa de Prevención al uso de drogas y reducción de la demanda.

En la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, se encuentra la esencia jurídica de esta visión: la prevención de los cultivos ilícitos, por lo que esta premisa debe ser de las más prioritarias para el Ecuador, debido a las circunstancias altamente preocupantes por las que atraviesa la Región Andina.

Uno de los aspectos relevantes, dentro de la Declaración Política Ministerial, máximo organismo político internacional en materia de lucha contra las drogas, de 1998 es la necesidad acuciante de fortalecer la lucha contra el flagelo mundial de las drogas a través del aspecto preventivo. La experiencia ha demostrado que la erradicación de los cultivos ilícitos requiere la ejecución de medidas adicionales que atiendan la problemática socio-económica y ambiental, en especial de las áreas y

poblaciones altamente vulnerables, como es en el caso del Ecuador la frontera norte.

Con este afán preventivo y como una respuesta a la agudización y a los efectos del conflicto colombiano, a la puesta en marcha del Plan Colombia y a la amenaza que significa el desplazamiento del narcotráfico hacia el Ecuador, se creó en marzo de 2001 la Unidad de Desarrollo de la Frontera Norte (UDENOR) con dos objetivos específicos fundamentales (Presidencia de la República):

- a) Promover y acelerar el proceso de desarrollo sustentable en las provincias de El Carchi, Esmeraldas, Imbabura, Napo, Orellana y Sucumbíos, gestionando recursos y coordinando la ejecución del Programa de Desarrollo Alternativo Preventivo y de Reactivación Social, con enfoque comunitario y regional, mediante la aplicación de modelos de gestión efectivos y transparentes.
- b) Prevenir en el país los problemas de violencia y narcotráfico que afectan a Colombia.

Uno de los pilares de su trabajo es el desarrollo del Programa de Desarrollo Alternativo Preventivo y de Reactivación Social”, para negar recursos territoriales y humanos a los cultivos ilícitos, a través de la promoción y aceleración del proceso sustentable de la Región Norte del Ecuador.

Sus principios responden al Plan Nacional 2004-2008, que comprende programas y proyectos con los siguientes elementos: infraestructura y desarrollo social, infraestructura y desarrollo productivo, democracia y gobernabilidad, gestión ambiental que aplica modelos de gestión efectivos y transparentes, así como prevención, tratamiento, rehabilitación y reinserción social.

■ *Breve balance de UDENOR*

Dentro de las políticas de la Unidad de Desarrollo de la Frontera Norte (UDENOR), se establece que los recursos comprometidos por países y organismos cooperantes podrán ser administrados por los donantes o conjuntamente por éstos y UDENOR. Dentro de este contexto se creó un Grupo Consultivo de Donantes para fomentar proyectos de desarrollo sostenible y preventivo en la frontera norte. De este grupo consultivo se obtuvo el reconocimiento, por parte de la comunidad internacional, del potencial problema del Ecuador que puede ser víctima de una eventual expansión de los cultivos de coca y de la gene-

ración de violencia por parte de grupos armados que operan en países vecinos. En este sentido, las ofertas de recursos por parte de los países desarrollados catalogados como 'donantes' para los próximos cinco años son de 266 millones de dólares. Esta ayuda es parte de la ofrecida por la USAID y la GTZ (organización alemana de cooperación al desarrollo).

De estos recursos, 27.6 millones de dólares han sido ya invertidos en proyectos de la Región, 23.5 millones están destinados a los convenios con los ejecutores, y 48 millones han sido comprometidos a través de convenios suscritos con la Cancillería Ecuatoriana (UDENOR 2003).

Asimismo, se ha creado el Grupo Asesor Internacional de Seguimiento con varios países donantes que permanecen atentos a la puesta en marcha de los diversos proyectos para la frontera norte y que, principalmente, se orientan hacia capacitación, mejoramiento de la infraestructura y comercialización de productos.

En general, los proyectos de UDENOR están orientados sobre la base de los requerimientos de los gobiernos seccionales y de la sociedad civil organizada, y responden a las áreas de acción definidas.

La labor de UDENOR es incipiente todavía dentro de lo que se podría considerar una verdadera política de desarrollo fronterizo, ya que del millón doscientas mil personas que habitan en la frontera norte cada vez hay más deserción por la huida de la violencia, del terror, de las fumigaciones y del narcotráfico. Se calcula que, en la Provincia del Napo, el 40% de los inmuebles pertenece a ciudadanos colombianos. Esto debe forzosamente llevarnos a la reflexión de que necesitamos soluciones más ágiles, cooperativas y con políticas de planificación a largo plazo.

Por último, considero que los mayores problemas que enfrenta el Ecuador son la pobreza, el bajo nivel de educación y la debilidad institucional, que fungen de catalizadores de fenómenos como el narcotráfico y, consecuentemente, de su impacto en la seguridad nacional. Dentro de la lógica del principio de la responsabilidad compartida, aparte de la asistencia internacional esencial que necesita el país, se requiere también una apertura para la comercialización de los productos lícitos, con precios justos; una mayor inversión en educación y en salud, y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, especialmente de las zonas que tienen más vulnerabilidad.

CONCLUSIONES

El tema del narcotráfico en la agenda de seguridad del Ecuador, en los últimos años, ocupa un lugar prioritario, básicamente por la obligada adhesión a los intereses geopolíticos y nacionales de los Estados Unidos de América, que necesariamente se vinculan con la problemática de Colombia.

El Ecuador, al suscribir el Convenio de la Base de Manta, se ha involucrado indirectamente en el Plan Colombia, ya que mediante este instrumento ha permitido que se utilice su territorio para monitorear las actividades del tráfico de drogas en todas las vías y, asimismo, que los Estados Unidos apliquen su concepto de la extraterritorialidad de su Ley.

Por otro lado, la asistencia brindada por la primera potencia mundial no contempla políticas de prevención sino solamente de interdicción, ya que dota a las instituciones policiales y militares ecuatorianas de una infraestructura casi bélica para combatir el tráfico de drogas. En ese contexto, se está dejando de lado un factor de alta trascendencia, como es la prevención, y eso profundiza la asimétrica relación del país con los Estados Unidos, pues el problema no radica únicamente en la represión sino que se hace imprescindible una política a largo plazo para un verdadero desarrollo sostenible.

Los efectos colaterales del Plan Colombia le han significado al Ecuador un desmesurado desgaste nacional e internacional, pues hasta ahora no ha existido una verdadera noción de la aplicación de la responsabilidad compartida. Nuestro país se ha visto prácticamente obligado a atender las demandas de los desplazados por la violencia, el terror, el impacto ecológico producido por las fumigaciones en la frontera norte y los refugiados. Los fondos provistos al Ecuador para este efecto por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) son insuficientes y, por esta razón, se hace necesario un llamado de atención a Colombia y a la comunidad internacional para afrontar conjunta y responsablemente este fenómeno.

Es necesario que el Gobierno y los agentes de la política exterior del Ecuador (la Cancillería) aborden de frente temas sensibles para el país, como es el libre tránsito de personas, la obligación de que las fumigaciones se realicen a 10 kilómetros de la frontera norte y el establecimiento de una verdadera política de transparencia en el intercambio de los servicios de inteligencia y de ayuda militar al país para el combate al narcotráfico.

El 5 de diciembre de 2003, en México, el Ecuador suscribió la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Por tal ra-

zón, y coherentemente con ese principio, el Ecuador debe fortalecer sus instituciones nacionales para combatir la corrupción ya que este enorme problema impacta nocivamente en el conjunto de los valores democráticos, ya que los socava. En esta medida, la corrupción y la debilidad institucional van de la mano para la expansión del narcotráfico en el país.

La sociedad civil y el Congreso Nacional —especialmente este último— dentro del principio de la transparencia, tienen la obligación de exigir a las instituciones involucradas una verdadera rendición de cuentas, especialmente en qué se manejan los recursos provenientes del exterior para combatir el narcotráfico, pues con el pretexto de la seguridad nacional se encubren ilícitos y no se ejerce un verdadero control.

Por otro lado, dentro del principio de la responsabilidad compartida, es necesario que la política exterior del Ecuador intensifique su labor para acceder a una mayor asistencia internacional y cooperación, a fin de desarrollar una política de seguridad integrada en zonas fronterizas, con énfasis en planes sociales y económicos a través del desarrollo alternativo, preventivo o sostenible.

Asimismo, se torna urgente una cabal aplicación de la ley para investigar y llevar a juicio cualquier participación militar y civil en la canalización de armas, explosivos y precursores químicos hacia Colombia. En ese contexto, el fortalecimiento legal es un punto fundamental en esta lucha. La Ley de Lavado de Activos debe ser aprobada a la brevedad del caso, ya que el Ecuador al ser considerado el principal país de tránsito también es afectado, paralelamente, por el lavado de dinero proveniente del narcotráfico.

En lo concerniente a la política bilateral con Colombia, los Estados Unidos y Canadá deben exigir a ese país que trabaje en un desarrollo fronterizo más que militar.

BIBLIOGRAFÍA

Amatangelo, Gina

(2001) *Militarization of the U.S. Drug Control Program*. Washington Office in Latin America, Volume 6, No. 17, May 2001.

Arízaga González, Alfredo

(2004) “El control y la transparencia del presupuesto de defensa”, *Democracia, Seguridad y Defensa*; Boletín bimestral, septiembre-octubre 2004.

Chomsky, Noam

(2004) “Las consecuencias de la doctrina Bush”. Report New York Times Syndicate. Drug, War Facts: *Militarization of the Drug War*. Compiled and updated by Douglas A. McVay for Common Sense for Drug Policy.

Edwards, Sandra

- (2004) "Ecuador Gets Colombia's Drift - Aerial Eradication of Coca Crops on the Border", junio 2004 Whola Report. USA.

El Comercio, Diario. Varios artículos publicados durante el 2004.

Fischer, Christiane

- (2004) "Access to drugs: futile compromise". *Development and Cooperation*. August/September 2004. Germany.

INCB

- (2003) "International Narcotics Control Board", Report 2002 and 2003.

Hill, James General

- (2004) "Before the House Armed Services Committee United States House of Representatives", Report March 24.

Kissinger, Henry

- (1994) *Diplomacy*, London: Simon and Schuster Ltd.

-
- (2001) "Does America Need a Foreign Policy?" *Toward a Diplomacy for the 21st Century*. New York: Simon and Schuster Ltd.

Ministerio de Relaciones Exteriores

- (2001) "Informe a la Nación que presenta Heinz Moeller Freile". Quito.

Niholm, Klaus

- (2003) Entrevista en *El Comercio*, 17 de junio.

Rivera, Freddy

- (2003) *Formas de una guerra amorfa: lucha antinarcóticos, democracia y derechos humanos en Ecuador*. Trabajo presentado en el Seminario: Investigación y educación en estudios de defensa y seguridad, REDES, Santiago de Chile, octubre 2003.

Rojas Aravena, Francisco

- (2004) "Seguridad en las Américas, los desafíos post conferencia: operacionalizar los consensos y articular los conceptos". Dialogue on Globalization.

Shifter, Michael

- (2004) "Unrest in the Andes". *Foreign Affairs*, September/October.

Sempa, Francis

- (2004) "U.S. National Security Doctrines Historically Viewed. *AMERICAN*, Diplomacy, Volume IX, Number 2, 2004.

U.S. Coast Guard Headquarters

- (2004) *Maritime Strategy for Homeland Security*, Washington D.C. December.

UDENOR (Unidad de Desarrollo Norte)

- (2003) "Preventive Development Options and Social Reactivation Program", Presidencia de la República. Quito, Ecuador.

Vargas Velásquez, Alejo

- (2004) *Seguridad hemisférica: asimetrías y altibajos*, Profesor Universidad Nacional.

Yépez Lasso

- (2001) *Política internacional del Ecuador*. Artes Gráficas Señal, Quito Ecuador.

Convenios y declaraciones

- Convenio de proyectos entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno del Ecuador. 29 de septiembre de 2004.
- Convención única de 1961 sobre estupefacientes. Documentos de Naciones Unidas.
- Convenio sobre sustancias sicotrópicas 1971. Documentos de Naciones Unidas.
- Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988. Documentos de Naciones Unidas.
- Declaración política de 1998 aprobada por la Asamblea General en el 20º periodo de sesiones con los planes de acción y metas para el 2003.
- Declaración ministerial conjunta y medidas adicionales para la aplicación de los planes de acción emanados del vigésimo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General. 2003-2008.

NOTAS

- 1 Entrevista realizada al Señor Klaus Niholm, representante de la ONUDD para Ecuador y Colombia. Diario el Comercio, edición de 17 de julio del 2003.
- 2 Intervención del Embajador Byron Morejón-Almeida en el 47º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de la ONU. Viena 15-22 de marzo 2004.
- 3 Drug War Facts. Compiled and updated by Douglas A. MacVay for Common Sense for Drug Policy.
- 4 El Comercio. Entrevista a Julio Prado, edición 14 de octubre de 2004.
- 5 Informe a la Nación del Canciller Heinz Moeller, 2000.
- 6 Convenio de cooperación entre la República del Ecuador y los Estados Unidos de América relacionado con el fortalecimiento de la capacidad institucional de la República del Ecuador para controlar la producción y tráfico de drogas ilícitas.
- 7 Este instrumento se suscribió en el marco del 46º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, de la ONU en Viena que tuvo lugar en abril de 2003. El Ecuador tuvo una amplia y exitosa participación al incluir en su parte considerativa y dispositiva la obligación de proveer de asistencia internacional al desarrollo alternativo preventivo como una herramienta idónea en contra del narcotráfico. Numerales 8 y 20.
- 8 Base legal del CONSEP en la lucha contra las drogas.