

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



2005

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

*Javier Ponce Leiva, editor*

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

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

Impresión: Docutech  
Quito - Ecuador

ISBN: 9978-22-501-3

Impreso en Quito-Ecuador, 2005.

## ÍNDICE

|   |     |
|---|-----|
| Presentación.....   | 7   |
| <i>A. Bonilla y A. Millet</i>   |     |
| Introducción.....   | 9   |
| <i>Javier Ponce</i>   |     |
| Reorientaciones necesarias en la discusión sobre protección<br>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<br>y el conflicto interno en Colombia .....          | 91  |
| <i>Andrés Montalvo</i>  |     |
| Consecuencias del conflicto colombiano para la agenda de<br>seguridad del Ecuador.....                        | 129 |
| <i>Óscar Izquierdo</i>  |     |
| Evaluación de la política de seguridad de la frontera norte<br>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 |

## PRESENTACIÓN



La Sede Ecuador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Centro de Estudios Internacionales (CEI) de la Universidad de Barcelona, con el auspicio del Gobierno de Cataluña y la colaboración de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) ejecutaron, durante el año 2004, el Proyecto de Actualización de Diplomáticos (PRADI), dirigido al servicio exterior ecuatoriano, cuyos resultados se presentan en esta publicación.

La producción de textos sobre relaciones internacionales en Ecuador es limitada. Por ello, la producción de libros que recogieran los trabajos de los diplomáticos ecuatorianos, cursantes del PRADI, es un documento valioso que expresa un conjunto de percepciones, que dan cuenta de la imagen de la política internacional a principios de siglo de un grupo de funcionarios del servicio exterior de un país sudamericano. Estos textos contaron con el apoyo académico de tutores proporcionados por FLACSO y el CEI.

Al diseñar el Programa, se realizaron consultas con las autoridades del Gobierno del Ecuador sobre los temas que eran considerados prioritarios para su política exterior. Cuatro fueron los temas seleccionados: la emigración ecuatoriana, las relaciones entre Ecuador y los Estados Unidos, las alternativas comerciales que tiene el Ecuador, y la agenda de seguridad de ese país.

En este volumen presentamos los trabajos seleccionados sobre el tema “Agenda de Seguridad de Ecuador”, los cuales constituyen, en muchos casos, un acercamiento testimonial a la problemática, que confiamos contribuya a que el público en general tenga una mejor comprensión del tema desde la perspectiva de los agentes diplomáticos del Ecuador y, sobre todo, a que las personas e instituciones que toman las decisiones de política exterior conozcan las imágenes y re-

comendaciones que expresan en sus trabajos los ejecutores de la diplomacia ecuatoriana.

Al presentar este texto, formulamos votos porque el esfuerzo de cooperación entre el mundo académico y las entidades gubernamentales que permitió la producción de este libro, así como la fructífera relación entre instituciones de estudios superiores de Ecuador, Catalunya y España continúe y se desarrolle, en beneficio del mejor conocimiento mutuo de dos países cuyos vínculos históricos se renuevan y amplían en los últimos años.

Quito, marzo de 2005

**Adrián Bonilla**  
*Director de FLACSO – Ecuador*

**Antoni Millet**  
*Director del CEI- UB*

## INTRODUCCIÓN

Hasta hace pocos años los temas de la seguridad nacional eran cuestiones para expertos, alejadas de las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos. Basta una hojeada a los periódicos para darnos cuenta de que esto ha cambiado radicalmente. Raro es el que pase un día sin que los medios de comunicación del Ecuador no den cuenta de alguna noticia vinculada a aspectos de nuestra seguridad nacional. Las operaciones que realiza la Fuerza Aérea de los Estados Unidos desde la Base de Manta; el hundimiento o captura de naves ecuatorianas por parte de buques de guerra de los EEUU; las fumigaciones que realiza Colombia en plantaciones de estupefacientes que afectan a la zona limítrofe del Ecuador; el incremento del número de refugiados colombianos y la falta de apoyo internacional para que reciban condiciones de vida dignas en nuestro país; e incluso el seguimiento y captura por parte de fuerzas policiales extranjeras en nuestro territorio de dirigentes de los grupos armados ilegales que operan en Colombia; son temas que, de modo recurrente, ocupan la atención del público general y son objeto de análisis por periodistas de la prensa hablada y escrita.

En la producción de los medios académicos se han visto reflejadas estas nuevas preocupaciones de los ecuatorianos. Varios investigadores de FLACSO-Ecuador (Adrián Bonilla, Oswaldo Jarrín, Alexei Páez, y Freddy Rivera) publican de modo permanente trabajos sobre los distintos aspectos de la seguridad, y dirigen tesis de maestría que pronto serán publicadas (Hernán Moreano, entre otros). Estos temas han recibido atención por parte del personal docente de la Universidad Andina Simón Bolívar (César Montúfar y Pablo Andrade) y de la Universidad San Francisco (Fernando Bustamante y Carlos Espinosa). A estos estudios académicos se suman publicaciones de divulgación entre las que se destacan las realizadas por Kinto Lucas.

Es pertinente señalar que, a pesar de este renovado interés en los temas de seguridad, que lleva a la publicación de frecuentes entrevistas a altos oficiales de nuestras Fuerzas Armadas, tanto en servicio activo como pasivo, la clase política rara vez incursiona en los debates. La Comisión de Asuntos Internacionales y de Defensa del Congreso Nacional no realiza un trabajo sistemático de seguimiento de la política de Defensa, que básicamente sigue siendo tratada por el Consejo de Seguridad Nacional. Casi ningún partido político cuenta con especialistas en temas de defensa y seguridad, con el riesgo de que esos asuntos reciban un tratamiento exclusivamente político sin el conveniente respaldo técnico y profesional.

El Programa de Actualización de Diplomáticos (PRADI), pretende sumar al debate en curso el aporte de los agentes diplomáticos ecuatorianos cuyas inquietudes académicas o experiencias laborales se vinculan al tema de la seguridad. Una selección de los trabajos realizados en el Programa, a cargo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO – Ecuador) y el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Barcelona, es la que se publica en el presente volumen.

El concepto de seguridad, antes restringido a la seguridad de los Estados, se amplía en los últimos años al poner en el centro de la misma al hombre, surgiendo el concepto de seguridad humana, en cuya difusión juega un papel central el Informe de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD. Arturo Cabrera presenta una panorámica del debate sobre los alcances y desarrollo de esos conceptos (Seguridad Internacional, Seguridad Nacional, Seguridad Democrática, Seguridad Ciudadana y Seguridad Humana), ofreciendo un análisis crítico de su tratamiento en los diversos foros internacionales, y planteando propuestas tanto para la acción internacional del Ecuador, como para el mayor desarrollo de los trabajos académicos sobre este tema. Especial énfasis pone Cabrera en la necesidad de que se desarrolle un pensamiento propio sobre este asunto en el país, evitando la aplicación automática de concepciones foráneas, que en muchas ocasiones conllevan el riesgo de ser imposiciones ideológicas provenientes del Norte de difícil aplicación en los países en desarrollo.

Un somero tratamiento de los cambios que se impulsan a la estructura de la Seguridad Hemisférica a nivel continental, es realizado por Mariela Salguero, quien plantea la conveniencia de mantener una arquitectura flexible del sistema, que permita un adecuada consideración de los intereses de todos los Estados miembros de la OEA, cuyas

percepciones sobre las distintas amenazas a su seguridad varían, y no coinciden necesariamente con las definidas como tales por la potencia hegemónica. La pluralidad en cuanto a las percepciones de las distintas amenazas en la Región es evidente. Mientras para algunos Estados insulares del Caribe el fenómeno del cambio climático constituye un peligro para su misma existencia, para la mayoría de los Estados latinoamericanos la migración no puede, por razón alguna, ser considerada una amenaza, ni para sus sociedades, ni para sus naciones. Por otro lado, según se desprende de los debates realizados en la Conferencia de Ministros de Defensa celebrada en Quito en 2004, la mayoría de países latinoamericanos estiman que el combate al narcotráfico requiere de una acción multidisciplinaria, y que el papel de su control debe ser asumido por la policía, y no por las Fuerzas Armadas como promueve el Gobierno de los Estados Unidos.

Con mayor detenimiento y profundidad analiza Salguero la Agenda Sudamericana de Seguridad, con especial énfasis en los planteamientos que al respecto realizan los Estados miembros del Cono Sur, planteamientos signados por el impacto que las dictaduras militares impregnaron en los sectores oficiales y académicos de dichos países. El artículo pone de relieve la importancia que para la seguridad de los países de la Región tiene la consolidación de las instituciones democráticas, la cohesión social, la redistribución de la riqueza y la disminución sustantiva de la extrema pobreza.

El conflicto colombiano es el hecho internacional de mayor relevancia para la seguridad nacional de la subregión andina en general, y del Ecuador en particular. Esta importancia viene dada, tanto por el impacto directo de ese conflicto en la sociedad ecuatoriana, como por el modo determinante que éste tiene en las relaciones entre Ecuador y los Estados Unidos. Por ello, tres artículos del presente volumen se consagran a analizar dicho fenómeno. Andrés Montalvo, Óscar Izquierdo y Elizabeth Moreano analizan distintos aspectos de los efectos que para nuestro país tiene el conflicto colombiano, y las políticas que sobre éste siguen los Gobiernos de Colombia y los Estados Unidos. Por su parte, Rosa Vásquez reflexiona sobre un tema vinculado de modo estrecho al anterior, cual es el narcotráfico en el agenda de seguridad del Ecuador.

Según los autores, las principales consecuencias directas del conflicto colombiano en Ecuador serían:

- a) el arribo de miles de refugiados colombianos a territorio ecuatoriano;
- b) la generación de violencia en las zonas fronterizas con Colombia;
- c) los nocivos efectos que tienen en Ecuador las fumigaciones con glifosato realizadas por el Gobierno de Colombia en sus territorios limítrofes;
- d) el desplazamiento de grupos violentos, delincuenciales o de carácter político de Colombia a Ecuador;
- e) el alto costo que tiene el patrullaje y protección de la frontera Norte para las Fuerzas Armadas ecuatorianas, que deben suplir la incapacidad de sus homólogas colombianas de asegurar dicha frontera; y,
- f) los operativos organizados por los servicios policiales colombianos, con apoyo logístico de los Estados Unidos, para seguimiento, e incluso captura, de dirigentes de los grupos armados ilegales que operan en ese país,

En cuanto a la relación entre Ecuador y los Estados Unidos, los trabajos que aquí se presentan destacan los siguientes efectos del citado conflicto:

- a) La política bilateral de los Estados Unidos hacia Ecuador está subordinada a los objetivos del gobierno de dicho país en relación con la situación colombiana;
- b) Existe una ‘securitización’ de las relaciones entre ambos países, es decir todo el universo de relaciones entre ambos Estados se somete a las prioridades marcadas por los intereses de seguridad de los EEUU en la subregión,
- c) Esa ‘securitización’ ignora que el objetivo de la seguridad deben ser las sociedades y los individuos, y subordina el concepto amplio de seguridad a medidas militares y policiales. Esta concepción no toma debidamente en cuenta ciertos elementos prioritarios de la agenda de seguridad del Ecuador, cuales son la consolidación del sistema democrático, la protección de los derechos humanos, el combate a la pobreza, y la preservación del medio ambiente, entre otros.
- d) Las acciones de cooperación para el control del narcotráfico se entrelazan y confunden con las operaciones de apoyo que realiza los Estados Unidos al Gobierno de Colombia en su conflicto con los grupos armados ilegales, lo que presenta un obstáculo para que exista una cooperación en esa materia que respete los intereses de ambos países.

Por otra parte, las políticas adoptadas por los gobiernos de Colombia y los Estados Unidos con respecto al conflicto colombiano, con un componente predominantemente militar, que no presta la atención debida a los elementos económicos, sociales y políticos subyacentes en éste, tendrían las siguientes consecuencias negativas para la comunidad andina en su conjunto:

- a) Imposibilitan la creación de una política regional de seguridad andina por el intento colombiano – estadounidense de imponer una solución militar al conflicto, solución no viable para el resto de socios andinos. Según Andrés Montalvo los vecinos buscarían “aislarse del conflicto colombiano”, y no existiría “voluntad de seguridad andina, pese a las presiones de los Estados Unidos”.
- b) Dificulta la elaboración de acciones de cooperación en materia de seguridad al reducir a los grupos armados ilegales que operan en Colombia a grupos terroristas, percepción no compartida por los otros países andinos.
- c) No toma en cuenta las posibilidades de cooperación en el campo de seguridad que existen entre los países andinos y los amazónicos, como podría ser la utilización del Sistema de Vigilancia de la Amazonía (SIVAM) desarrollado por el Gobierno de Brasil.
- d) La Iniciativa Regional Andina propiciada por los Estados Unidos, afirma Elizabeth Moreano, no es propiamente regional, ya que fomenta el tratamiento bilateral de todos los temas entre Estados Unidos por un lado, y cada uno de los países andinos, de modo separado, por otro.
- e) Los países vecinos perciben, a decir de Andrés Montalvo, que Colombia “constituye el más nuevo canal de penetración de los Estados Unidos en la Región”.

Los autores de los cuatro artículos que analizan el conflicto colombiano y las políticas de los Estados Unidos hacia la subregión andina, señalan las siguientes características de la política seguida por Ecuador:

- a) Hasta la asunción del Presidente Lucio Gutiérrez, los gobiernos ecuatorianos habían seguido una clara política de no intervención en los asuntos internos de Colombia. Consideraban que el conflicto colombiano debía ser resuelto por los propios colombianos. Se evitaba confrontación con los grupos irregulares de Colombia. A tenor de lo señalado por las declaraciones oficiales del Grupo de Río, se calificaba a dichos grupos como ‘grupos ar-

- mados ilegales', absteniéndose las autoridades de calificarlos como 'terroristas' o 'narcoterroristas'.
- b) Tanto Andrés Montalvo como Elizabeth Moreano, destacan que El Libro Blanco, que contiene la política de Defensa Nacional del Ecuador define al conflicto colombiano como una amenaza externa para Ecuador. Montalvo indica que el país habría seguido tradicionalmente una política de contención del conflicto, mientras que Moreano anota que Estados Unidos no busca limitar los efectos negativos del conflicto, y da por sentado su paso al Ecuador. Por otro lado, el Plan Colombia, inicialmente concebido como un conjunto de acciones políticas, económicas y sociales tendientes a lograr la paz en Colombia, según Moreano se convirtió en una estrategia abierta de guerra contra la subversión, evolución que lo que parecería ser confirmada al estudiar las características del Plan Patriota.
  - c) El Convenio que permite operaciones aéreas a las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos desde la Base de Manta las restringe a operaciones de observación del comercio de drogas ilegales. En la práctica, las FFAA ecuatorianas no tienen capacidad para evitar que dichas operaciones recojan inteligencia que se utiliza en el combate contra los grupos ilegales armados que operan en Colombia, con lo que se habría dado un peligroso paso para involucrar al Ecuador en el conflicto interno de ese país.
  - d) El gobierno del Coronel Gutiérrez se aparta de la tradicional política exterior del Ecuador con respecto al conflicto colombiano, ya que habría, según afirma Elizabeth Moreano, una 'ambigüedad' en la posición de ese gobierno con respecto al conflicto colombiano. El propio Presidente utiliza, durante la campaña electoral, el término 'narcoterroristas' para referirse a los grupos ilegales armados que operan en Colombia. Al inicio de su gobierno plantea una mediación entre el Gobierno colombiano y los grupos armados. La afirmación del Coronel Gutiérrez, en su visita oficial a los Estados Unidos en 2003, de declararse "el mejor aliado" de los EEUU en su guerra contra el terrorismo, es cuestionada ampliamente por la opinión pública en Ecuador. Óscar Izquierdo sostiene que esta "alianza incondicional" se debe a que el gobierno de Gutiérrez "depende de los Estados Unidos para asegurarse una relativa estabilidad".

- e) Varios artículos señalan la falta de capacidad crítica de las autoridades gubernamentales: “La agenda de seguridad del Ecuador ha sido diseñada como una respuesta a los intereses de seguridad nacional y hemisférica de los Estados Unidos... socavando las ya debilitadas instituciones democráticas y jurídicas” (R. Vásquez). Por su parte, Montalvo recomienda: “no asumir como propias agendas y prioridades ajenas”, mientras Izquierdo plantea “prudencia en la aplicación de la diplomacia de guerra promovida por EEUU”.
- f) Izquierdo, en concordancia con lo dicho por otros coautores, sostiene la necesidad de planear una política exterior que responda a los intereses nacionales, preserve la neutralidad, dé prioridad al desarrollo fronterizo y la lucha contra la pobreza, lo que complementa R. Vásquez proponiendo una activa participación de la sociedad civil en la elaboración de esa política.

Como coordinador de este esfuerzo, debo agradecer la dedicación y empeño puesto por los autores en la preparación de sus trabajos, así como el de los tutores que le orientaron. Confiamos en que los trabajos aquí publicados constituyan un aporte para el debate académico sobre los temas que se incluyen en la agenda de seguridad del Ecuador y, muy especialmente, proporcionen elementos para que la sociedad ecuatoriana participe de manera activa en la formulación de una política nacional, digna y soberana, acciones que respondan a las sentidas necesidades de seguridad y paz que nos merecemos como nación y como individuos.

Quito, marzo de 2005

**Javier Ponce Leiva**

*Embajador,*

*Coordinador del PRADI*

# REORIENTACIONES NECESARIAS EN LA DISCUSIÓN SOBRE PROTECCIÓN Y SEGURIDAD INTERNACIONAL DEL SER HUMANO

*Arturo Cabrera Hidalgo*

## PLANTEAMIENTOS CENTRALES, ÁMBITO Y CONTENIDO DE LA DISCUSIÓN

Las imprevistas o inevitables consecuencias globales de las transformaciones internacionales, perceptibles desde fines del siglo XX, no crearon, sino que hicieron visibles importantes vacíos en la relación y balance entre variables y constantes aparentemente incuestionables en el siempre anárquico, y desde entonces además hegemónico, sistema neoliberal de poder internacional. Este fenómeno fue particularmente evidente en la vinculación existente entre 'seguridad' y 'Estado', ante la creciente afectación directa de la 'vulnerabilidad humana' en la 'vulnerabilidad internacional' que, al pasar por alto la vinculación de las dos anteriores, hizo visibles vacíos de fondo en la orientación tradicional del papel del Estado en materia de seguridad y, específicamente, en materia de protección y seguridad interna e internacional del ser humano.

En este escenario han surgido diversos intentos de aproximación a una seguridad internacional centrada en el ser humano, con valiosos aportes para un necesario nuevo enfoque en este tema, y a la vez, en determinados casos, con controversiales planteamientos e indefiniciones, especialmente en relación con el papel, responsabilidades y límites del Estado y otros actores internacionales. Es decir, en relación con una parte esencial del problema, si aceptamos que una propuesta viable no puede limitarse a plantear, como base de una solución integral, el complementar o, peor aun, reemplazar funciones no efectivas de ac-

tores que son y deben ser responsables, sino la reorientación y delimitación de esas funciones y responsabilidades. En ese sentido, es necesario considerar nuevos mecanismos internacionales, a través de los cuales se encamine esa reorientación y se dé forma a una renovada visión global del ser humano y de su seguridad, e inclusive a una creciente identidad humana global, a la que se han referido algunos protagonistas de este debate, como la Comisión sobre Seguridad Humana<sup>1</sup>. Este objetivo es accesible sin afectar estructuras internas e internacionales básicas, o la propia seguridad del ser humano, con consecuencias más graves que los problemas ya existentes, como ha sido evidente en lamentables capítulos con los que se ha iniciado la historia del Siglo XXI.

Creemos que algunas de las aproximaciones existentes no son necesariamente el resultado de un análisis integral de causas, efectos y procesos. Por ejemplo, de la relación directa entre vulnerabilidad humana y vulnerabilidad internacional, difícilmente se puede concluir la exclusión de la principal responsabilidad que tiene el Estado en cada una de ellas, como lo afirman en acertados planteamientos el Japón y la Comisión sobre Seguridad Humana<sup>2</sup>, pero tampoco la necesidad de complementar externamente esa responsabilidad, como lo sostiene también la citada Comisión<sup>3</sup>. Podría concluirse, como sugerimos en estas páginas, la ineficiencia actual de la orientación que tradicionalmente ha tenido la responsabilidad del Estado en este campo, y la necesidad de reorientarla. Ésta ha estado enfocada siempre a su protección o autoprotección, dentro de una concepción *westfaliana*, enmarcada además en planteamientos realistas de la década del cuarenta, propuestos por Lippman (1943) y otros, sobre una seguridad centrada en el Estado que no puede prever amenazas no tradicionales, ni los efectos que éstas podrían tener en la seguridad del ser humano, al que el Estado se debe en última instancia.

Aun cuando constituyan parte de iniciativas poco viables y lejanas a posibles consensos, no deja de llamar nuestra atención la facilidad con la que ciertas propuestas derivan, por distintos caminos, en la necesidad de asumir 'internacionalmente' facultades y responsabilidades de actores que aparentemente habrían perdido efectividad en áreas tan delicadas como la seguridad (específicamente los Estados). Esto, en la práctica, se traduce en el debilitamiento de algunos de esos actores, en beneficio o fortalecimiento de otros, y en la legitimación de paternalistas o severos guardianes internacionales. Las posibilidades que, en este sentido, parece dejar abiertas la Red de Seguridad Humana<sup>4</sup> alertan inclusive a la Comisión sobre Seguridad Humana<sup>5</sup> y, por supuesto, a gran parte de la comunidad internacional.

Es menos fácil y menos académica o políticamente atractivo reconocer que esos actores, y particularmente el Estado, independientemente de la eficacia que hasta el momento hayan tenido en materia de protección y seguridad del ser humano, mantienen y seguirán manteniendo, al menos por un tiempo, la estructura misma del sistema internacional. Conlleva demasiados riesgos patrocinar el debilitamiento del Estado. No es viable, ni posible, ni conveniente disminuir sus capacidades como núcleo de esa estructura. No lo es aun para aquellos que, intentando capitalizar el término 'seguridad humana', han hablado de ir más allá del Estado, en momentos en que la vulnerabilidad humana ha demostrado sus efectos globales en estratégicos intereses políticos y económicos.

Éste es el complejo pero real escenario en el que pueden desarrollarse de manera viable y responsable verdaderas reivindicaciones humanitarias en materia de seguridad internacional. En éste parece aún más difícil, por lo tanto, el necesario reto de redirigir y repensar el papel y la responsabilidad del Estado como actor capaz de afectar la estructura internacional y el bienestar humano en materias específicas como la seguridad, sin equipararla además con otras directamente relacionadas, como el desarrollo humano y sus componentes. Reconociendo el carácter multidimensional de la seguridad, este análisis no promueve un criterio ampliado, ni integrado de seguridad, sino un criterio enfocado y centrado en la vida y dignidad humana, con los consecuentes efectos que su auténtica protección genera en el acceso a todos los derechos y aspiraciones de las personas, incluidos los beneficios que el desarrollo ofrece.

Lo que se ha hecho visible y evidente en el contexto internacional actual es que el criterio de seguridad, concebido únicamente en función del Estado, como objeto de esa seguridad y no como sujeto que la procura, otorga y asegura, y a nivel internacional como una artificial y siempre incompleta sumatoria de las seguridades estatales individuales, es ineficiente para dar protección al ser humano y es ineficiente para afectar de manera determinante la seguridad internacional. Los desafíos contemporáneos en materia de seguridad nos demuestran que las concepciones tradicionales en esta materia colocaron al Estado (o a intereses políticos, geopolíticos o económicos que el Estado protege) por encima del ser humano. Todo esto nos lleva a proponer que más allá de los gobiernos transnacionales de Slaughter (1997), o de la redistribución del poder estatal de Mathews (1997), de la década del noventa, y al menos en materia de seguridad, se debe más bien mirar hacia nuevas y más efectivas formas transnacionales de cooperación, en función de la seguridad diaria del ser humano y, como fue ya sugerido, hacia una

reorientación del papel del poder del Estado en este ámbito, a través de nuevos compromisos y responsabilidades internacionales que redireccionen sus políticas hacia la vulnerabilidad humana, de manera que tengan un efecto directo en la respuesta que se debe a las 'nuevas amenazas globales'. En toda esta discusión es importante mantener presente que de ningún silogismo con premisas válidas se ha logrado obtener como conclusión, al menos hasta el momento, la necesidad o conveniencia de una paulatina y no soberana cesión de soberanía por parte del Estado en materia de seguridad.

A partir de la revisión de elementos propuestos en iniciativas específicas, incluidas algunas que se encuentran en desarrollo, intentaremos sustentar la necesidad de reorientar el papel y la responsabilidad del Estado como promotor de la seguridad del ser humano, frente a antiguos y nuevos desafíos internos o externos, en un escenario globalizado que, lejos de disminuir su capacidad, crea nuevas opciones de acción y cooperación. Éstas le permiten y en ocasiones exigen, sin rendir su soberanía, solicitar y reclamar cooperación y participación internacional, en el marco de uno de los principios que emerge con las recientes transformaciones internacionales: la corresponsabilidad internacional en la protección de la vida y dignidad humana. Únicamente, como último recurso, la seguridad del ser humano puede llegar a ser asumida por la comunidad internacional, pero exclusivamente en función de la protección de su vida y dignidad, y dentro de la máxima legitimidad posible. Hablamos, en consecuencia, de una protección en la que, por definición, no cabe crear riesgos para la vida humana, ni puede aceptarse la conquista, la humillación, la imposición de regímenes, o el sometimiento de pueblos a concepciones políticas como las propias nociones occidentales, temporales, manipulables, y muchas veces manipuladas, de democracia, gobernabilidad o reconstrucción de Estados.

## **NUEVAS PROPUESTAS EN UN NUEVO ESCENARIO. POR QUÉ SÍ Y POR QUÉ NO**

En la década del noventa comienza a tomar forma una conciencia internacional sobre el alcance de la interrelación y de las consecuencias de los fenómenos que estaban definiendo el contexto mundial: el fin del bipolarismo, que mantenía restringida la concepción de seguridad al Estado-nación; el inicio de un nuevo orden internacional política y militarmente unipolar que hasta ahora es impredecible<sup>6</sup>, y que crea un nuevo desbalance de poder no es generado en esta ocasión por una guerra mundial<sup>7</sup>; el surgimiento o consolidación de nuevos centros de

competencia económica y comercial, que se definen principalmente alrededor de procesos de integración (Europa) y de liberalización de economías, mercados y capitales (China), dentro del mismo contexto neoliberal auspiciado por el orden unipolar; la emergencia o reemergencia de conflictos intraestatales, étnicos, nacionalistas, ideológicos, religiosos, y en general de carácter identitario, con diversas consecuencias a nivel internacional; el acelerado progreso y creciente disponibilidad de la tecnología de la información y de las telecomunicaciones; y, entre otros, la rapidez con la que comenzaron a difundirse o propagarse a nivel mundial los efectos de epidemias; del deterioro del medio ambiente; de la desintegración social; del tráfico de personas, órganos, armas y narcóticos; del colapso de Estados; de las migraciones masivas de refugiados; de crisis humanitarias provocadas por el hombre o la naturaleza; de la amenaza del terrorismo y de otras expresiones de radicalismo violento, y de toda forma de afectación a la vulnerabilidad humana que afecte a la vez a la vulnerabilidad internacional.

Había cambiado el escenario internacional, haciendo al mundo más interdependiente y agregando en éste nuevas amenazas, o nuevas características a amenazas ya existentes que no tuvieron hasta entonces un peso global y, por lo tanto, tampoco formaron parte de los cálculos de balance internacional, muchas de ellas por haber estado contenidas en un sistema que resultó artificial y volátil. Sin embargo, los vacíos que los cambios permitieron percibir, como aquellos existentes en la concepción y manejo del tema seguridad, no fueron nuevos, simplemente se hicieron visibles, con la particularidad adicional de poder afectar intereses políticos, económicos o estratégicos, anteriormente no vulnerables.

En este nuevo escenario, no todas las preguntas ni todas las respuestas en materia de seguridad han cambiado. Muchos de los factores que juegan un papel central en los conflictos internacionales contemporáneos pudieron haber sido comunes para Tucídides. No obstante, el análisis de esta temática no es tan simple como la mayoría de las fórmulas que se presentan en la actualidad, especialmente ante la evidencia y visibilidad de importantes vacíos en temas de seguridad. De manera particular, en materia de prevención y manejo de conflictos se requieren categorías de análisis específicas y diversas a muchas de las ofrecidas recientemente, que cuenten al menos con instrumentos de evaluación, diagnóstico y predicción, desde el desarrollo inicial de una confrontación de intereses<sup>8</sup>.

Nuestra visión de este nuevo escenario se resume e ilustra mejor, si nos atrevemos a reformular la utilización que el Informe del PNUD

sobre Desarrollo Humano de 1994, al tratar sobre seguridad humana, hace de las palabras de Einstein, quien en la década del cincuenta al referirse al descubrimiento de la energía atómica dijo:

“Todo cambió... Necesitaremos una manera sustancialmente nueva de pensar si la humanidad ha de sobrevivir” (PNUD 1994: 25).

El Informe actualiza estas palabras añadiendo:

“...cinco decenios más tarde necesitamos otra transición profunda en el pensamiento: de la seguridad nuclear a la seguridad humana” (PNUD, *Ibid*).

En este trabajo reformularíamos la cita inicial de la siguiente manera:

Cambió el escenario internacional... los cambios nos permitieron ver que nuestras aproximaciones a la seguridad no eran eficientes ni suficientes para proteger al ser humano, ni para afectar un contexto internacional interdependiente y cada vez más complejo... Necesitaremos una manera sustancialmente nueva de pensar si la humanidad ha de sobrevivir.

Los Estados han seguido por mucho tiempo esquemas predefinidos que han dejado grandes vacíos en su relación con la seguridad, y particularmente con la seguridad de su fin principal que es la vida y dignidad del ser humano. Algunas de las respuestas, o ensayos de una “manera nueva de pensar” que han surgido, y que vamos a revisar, son valiosos esfuerzos que buscan redefinir la seguridad en función del ser humano. Intentaremos señalar el por qué sí y el por qué no de algunos de sus principales componentes, con el fin de aportar elementos para reorientar la discusión hacia propuestas viables, que no pongan en peligro verdaderas posibilidades de protección al ser humano y que no alimenten temores hacia posibles y riesgosos doble estándares.

### **El Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano del año 1994 Un punto de partida necesario**

El primer documento de Naciones Unidas que menciona, y en cierta forma acuña, el término ‘seguridad humana’ es el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo del año 1994. En el título “Nuevas dimensiones de la seguridad humana” se plantea definirla en función de cuatro características básicas: su

carácter universal; la interdependencia de sus componentes y de sus efectos; su privilegio a las medidas de prevención temprana, y estar centrada en el ser humano. El Informe, en términos generales, concibe a la seguridad humana como un concepto que se percibe más fácilmente en su ausencia. Es importante, sin embargo, darle desde un inicio el carácter de un concepto activo antes que reactivo. Este último criterio será también reforzado en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas.

El Informe señala además que la seguridad humana tiene dos aspectos principales: seguridad contra amenazas crónicas, y seguridad contra amenazas súbitas y dolorosas en la vida cotidiana. Es entonces cuando el concepto empieza a extenderse hacia elementos sociales, económicos o ambientales que deben entenderse como factores que están directamente relacionados con la protección de la vida y dignidad humana, pero no como parte de un concepto ampliado y, en ocasiones, ambiguo de seguridad. No obstante, el Informe señala al mismo tiempo la importancia de no equiparar a la seguridad humana con el desarrollo humano, tema al cual nos referimos previamente, y con claridad afirma que el desarrollo humano es un concepto más extenso, “un proceso de ampliación de la gama de opciones de que dispone la gente, mientras que la seguridad humana significa que la gente pueda ejercer esas opciones en forma segura y libre... con confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana” (PNUD 1994: 27). El Informe interrelaciona los dos conceptos, sin llegar a assimilarlos, al menos en esta parte, al considerar que la falta de uno puede generar la falta del otro; es decir, que un desarrollo humano limitado, que erosiona el modo de vida de las personas y genera percepciones de injusticia, puede provocar violencia e inseguridad en el ser humano.

En el contexto de la necesidad de una mayor claridad en el concepto ampliado o inclusivo al que tiende el PNUD, notamos que en el Informe las llamadas amenazas contra la seguridad humana son clasificadas como ‘seguridades’. Se mencionan siete categorías principales. Notamos además que unas ‘seguridades’ son necesariamente dependientes de otras:

- Seguridad económica<sup>9</sup>.
- Seguridad alimentaria.
- Seguridad en materia de salud<sup>10</sup>.
- Seguridad ambiental<sup>11</sup>.
- Seguridad personal.
- Seguridad de la comunidad.
- Seguridad política.

De esta enumeración, la seguridad personal y de la comunidad, así como la seguridad política son las que guardan mayor relación con el ámbito en el que ubicamos a la protección y seguridad del ser humano propiamente dichas, aunque son también en las que se encuentran algunos de los elementos más controversiales en esta discusión.

En la seguridad personal, lamentablemente referida solo al ámbito de la violencia física, se describen varias formas de amenazas, que en realidad son un listado de los actores o receptores de las mismas: amenazas del Estado, de otros Estados, de otros grupos de la población, de individuos o delincuentes, amenazas contra las mujeres, contra los niños o contra la propia persona<sup>12</sup>. Poca referencia se hace entonces al terrorismo, aunque se menciona al flagelo del narcotráfico como parte de esa violencia. La llamada seguridad de la comunidad vuelve a señalar lo que en la seguridad personal se denomina ‘amenazas de otros grupos de la población’ y que implica a conflictos nacionales, étnicos, religiosos o simplemente de carácter identitario<sup>13</sup>. La seguridad política, por su parte, si bien se refiere principalmente a la protección de los derechos fundamentales del hombre, entra de manera inevitable en la discusión sobre el respeto a la soberanía estatal y sobre el establecimiento de excepciones a esa soberanía, terreno en el que ni siquiera Hoffmann, Hehir, Waltzer, Nye, o Sahnoun, entre otros, han logrado ofrecer respuestas definitivas de carácter legal, político o ético<sup>14</sup>. En este rubro, el informe hace también referencia a la relación entre el gasto militar y el gasto social, como un indicador de inseguridad política, y en el plano internacional, al hecho de que las mismas potencias que propiciaron esos gastos militares y abastecieron de armas a países como Irak y Afganistán estén ahora luchando por desarmarlos. ¿Quizá para reabrir mercados saturados vendiendo ‘nuevos *stocks*’ a nuevos leales regímenes colocados o impuestos?<sup>15</sup>

La afirmación “...aún queda mucho por hacer para proteger a la gente de la represión estatal” (PNUD 1994: 37), en esta parte del Informe, es un ejemplo de los planteamientos que generan percepciones cautelosas o alertas en la comunidad internacional sobre algunas aproximaciones a la llamada seguridad humana. Las consiguientes preguntas de quién, cómo, o bajo qué criterios y autoridad se va a proteger a la gente de la represión estatal, alimentan justificadamente temores sobre una creciente legitimación de la tendencia intervencionista que vivimos a inicios del Siglo XXI, y que tan seriamente afecta a verdaderas posibilidades de protección de la vida y dignidad humana.

La separación que se propone en el Informe entre ‘seguridad humana’ y ‘seguridad humana mundial’ tampoco es suficientemente explícita. Entendemos que la primera afecta en un mundo interdependiente a la vulnerabilidad internacional; el Informe, sin embargo, parece diferenciar o enfatizar dentro de ésta algunos de los fenómenos que quizá con mayor facilidad “rebasan las fronteras nacionales”. Es positivo que aquí se mencione a las hambrunas como una amenaza que puede afectar a todo el planeta, porque podrá atraer recursos para enfrentarlas, pero preocupa seriamente que entre las formas de amenazas previstas para el Siglo XXI, junto al terrorismo<sup>16</sup> y al tráfico de estupefacientes<sup>17</sup>, se mencione a la “migración internacional excesiva”, un fenómeno socio-económico que responde a la demanda y oferta laboral internacional en un mercado caracterizado por desigualdades, en donde las verdaderas amenazas surgen en realidad para los migrantes. Es también preocupante esta mención porque va de la mano con una tendencia, principalmente a nivel europeo, de colocar en una misma canasta migración y refugio, poniendo en peligro a la figura básica y característica de la protección internacional humanitaria, y con ello a la vida e integridad de millones de seres humanos a quienes se dice querer proteger, por ejemplo, de la represión estatal.

Dentro de lo que se denomina seguridad humana mundial se incluye además, como parte de un “marco mundial de la inseguridad humana”, al crecimiento descontrolado de la población, con un énfasis en la educación como el instrumento más efectivo para combatirla, pero carente de financiamiento pese a la reconocida y “considerable retórica internacional” en este tema<sup>18</sup>. En el mismo contexto se menciona a la disparidad de oportunidades económicas<sup>19</sup>, y al ya mencionado deterioro del medio ambiente, para concluir acertadamente que en estos temas “interesa a todos los países descubrir maneras nuevas de cooperar...” (PNUD 1994: 39).

Creemos que en este documento debe darse una mayor definición al alcance de enunciados como: “la gente debe estar en condiciones de cuidarse por sí misma” (PNUD 1994: 27), en la que quizá se inspira la propuesta de la Comisión sobre Seguridad Humana y del Gobierno del Japón, que sugiere otorgar mayores poderes o facultades al ser humano. Algo similar sucede con el alcance de los enunciados que se consagrarán; en el año 2000, durante la realización de la Cumbre del Milenio<sup>20</sup>, y que serán apadrinados por Japón, Suecia, Canadá y otros como los componentes principales de la seguridad humana: la libertad respecto al miedo, y la libertad respecto a la necesidad<sup>21</sup>. Existe aún menor definición en uno de los elementos fundamentales para hacer

real y viable una auténtica protección y seguridad del ser humano: el papel del Estado y de otros actores internacionales en este campo. Como ya se indicó, con poca precisión se señala en el Informe que "...queda mucho por hacer para proteger a la gente de la represión estatal", pero posteriormente se afirma que "aunque la comunidad internacional puede ayudar a prevenir crisis futuras, la responsabilidad primordial incumbe a los propios países". La importancia de esta aclaración parece disolverse, sin embargo, en las siguientes palabras: "...y con frecuencia incumbe a la población misma" (PNUD 1994: 44). En este mismo contexto, el Informe sugiere que "algunas preocupaciones mundiales requieren acción en el plano nacional, en tanto que otras requieren una respuesta internacional coordinada", pero en el marco de una nueva, más amplia o paralela estructura de seguridad, a la que podría darse diversas interpretaciones (PNUD 1994: 43). Para concluir con la mención de enunciados, cuya poca precisión los presenta inclusive como contradictorios, el Informe señala al mismo tiempo que "hay varios países en los que se deben reforzar los intentos tanto nacionales como internacionales para fomentar la seguridad humana" (PNUD 1994: 44), con una aparente implicación de que es a los Estados a los que corresponde incrementar esos esfuerzos en los dos ámbitos. En definitiva, este importante aporte y necesario punto de partida que propone el PNUD requiere una mayor definición en materia de responsabilidades y del alcance de sus enunciados, para que pueda ser aprovechado como un instrumento base de trabajo, operativo y viable ante la comunidad internacional; y para evitar, al menos a futuro, que sea interpretado de manera que afecte a lo que busca proteger.

Finalmente, el Informe realiza recomendaciones a manera de 'medidas políticas necesarias' y 'políticas de integración social', que serán consideradas junto a los elementos que propondremos posteriormente para la reorientación de la discusión. Algunas de estas recomendaciones, sin embargo, terminan simplemente acomodándose a una concepción ampliada de seguridad, sobre la cual ya anticipamos nuestras preocupaciones.

### **La Comisión sobre Seguridad Humana, la política exterior del Japón en materia de seguridad humana, el Fondo Fiduciario para Seguridad Humana, y el legado de la Cumbre del Milenio**

Desde una visión de la población como eje de la sociedad, el Japón ha desarrollado una propuesta de política exterior dirigida hacia "una seguridad humana centrada en las personas", bajo la premisa de

que a partir del Siglo XVII el Estado ha ‘monopolizado’ el derecho y los medios para proteger a sus ciudadanos, y ante la complejidad de los nuevos desafíos en materia de seguridad, éste no sería capaz de enfrentarlos con efectividad a través de medidas internas<sup>22</sup>. Creemos que desde una perspectiva histórica y académica esta afirmación inicial contiene vacíos fácticos y analíticos<sup>23</sup>.

La iniciativa japonesa, que tuvo entre sus antecedentes al Informe del PNUD del año 1994, toma forma en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, en la que el Japón plantea la creación de una Comisión independiente sobre Seguridad Humana, la cual fue establecida al año siguiente a manera de una propuesta del ACNUR<sup>24</sup>. Cabe señalar que en las palabras de Kofi Annan con ocasión de la Cumbre del Milenio, que inspirarán posteriormente a la Comisión, encontramos un llamado a construir una seguridad nacional entendida como la seguridad de los seres humanos<sup>25</sup>, no un llamado a complementar seguridades nacionales, ni a un poco definido proceso de otorgar poderes o facultades especiales a las personas para su autoprotección, como luego elaborará la Comisión. A partir de esta interpretación, podemos desarrollar dos enunciados básicos para ubicar una parte central de nuestra posición en esta discusión:

1. La seguridad nacional debe fundamentarse en la seguridad de los seres humanos, y orientarse por lo tanto hacia esta última.
2. El conjunto coordinado de esas seguridades nacionales soberanas, pero interrelacionadas en una comunidad internacional globalizada, constituye la base para una posible seguridad internacional centrada en el ser humano.

Frente a la propuesta japonesa sugerimos un proceso inductivo y reorientado. Una visión que parte del actor que, al menos en principio, cuenta con las facultades necesarias para actuar efectiva y legítimamente (Estado), pero con una orientación dirigida al actor que constituye el fin principal de toda seguridad (ser humano). Una posición que contempla acciones internas, externas, e interrelacionadas con las acciones de otros Estados. Todo esto, en un contexto político, legal y ético que admite y requiere muy limitadas excepciones, en las cuales se debe también trabajar paralelamente. Entendemos que uno de los objetivos de fondo de las propuestas del Milenio en este tema, aun cuando introduce sin suficiente definición elementos del desarrollo humano, interrelacionados con la protección y seguridad humana, está dirigido, de manera compatible con una parte importante de nuestra propuesta,

a la protección de las personas, de manera que éstas puedan desarrollar su potencial y su vida con dignidad. Al desarrollo del potencial humano lo asimilamos a una consecuencia de la protección, que permite una adecuada promoción humana, y no a generar poderes o facultades especiales para obtener una protección que el Estado no estaría eventualmente en capacidad de otorgar; es decir, poderes o facultades más allá del Estado.

En la perspectiva japonesa, que en su interpretación o adaptación de los planteamientos de la Cumbre del Milenio va más allá de éstos, y que se refleja en el Informe de la Comisión sobre Seguridad Humana<sup>26</sup>, la seguridad del Estado se ‘complementaría’ con la seguridad humana en cuatro aspectos:

- Su preocupación está en el individuo y en la comunidad antes que en el Estado.
- En las amenazas a la seguridad de las personas se incluyen algunas que no siempre han sido consideradas como amenazas para el Estado.
- El número de actores involucrados y afectados va más allá de las fronteras del Estado.
- Alcanzar seguridad humana no significa solamente proteger, sino también dar poder a las personas para valerse por sí mismas (Comisión sobre Seguridad Humana 2003: 4).

A los enunciados sobre “libertad respecto al miedo y libertad respecto a la necesidad”, que nacen en el Informe del PNUD, y se amplían en la Cumbre del Milenio con la libertad para heredar un medio ambiente saludable, el Japón añade la libertad de las personas para realizar acciones por sí mismas. Considera que su concepción sobre seguridad humana conecta estas libertades y da a las personas elementos para su subsistencia, dignidad y vida con esperanza. En ese promisorio escenario, el Informe de la Comisión sobre Seguridad Humana, que el Japón endosa, plantea elaboradas conclusiones sobre políticas aplicables a diez importantes áreas relacionadas tanto con seguridad como con desarrollo, dentro de un criterio que no solo junta estos dos conceptos interrelacionados, sino que llega a confundirlos, y por lo tanto a debilitarlos, así como a las acciones y políticas que podrían afectarlos con efectividad. En ese contexto, se intenta concebir una seguridad humana amplia que sirva como “un concepto catalítico que vincule a las diversas iniciativas existentes”<sup>27</sup>.

Estas áreas son:

1. Protección de las personas en conflictos violentos.
2. Protección de las personas de la proliferación de armas.
3. Apoyo a la seguridad de personas en movimiento.
4. Establecimiento de fondos de transición para situaciones post-conflicto.
5. Promoción de un comercio y mercados justos en beneficio de quienes se encuentran en extrema pobreza.
6. Obtención de estándares mínimos de vida en todo el mundo.
7. Priorización del acceso universal a la atención básica de la salud.
8. Desarrollo de un sistema global de derechos de patentes eficiente y equitativo.
9. Fortalecimiento de las personas con educación básica universal.
10. Definición de la necesidad de una identidad humana global, respetando al mismo tiempo la libertad de los individuos a tener diversas identidades y afiliaciones<sup>28</sup>.

En cada una de éstas se sugiere la necesidad de fomentar acciones colectivas, a través de una red de actores públicos, privados y de la sociedad civil, con el fin de desarrollar normas, emprender actividades integradas, y monitorear simultáneamente el avance y funcionamiento de tales acciones. Se plantea la creación de una fuente horizontal de legitimidad transfronteriza que complete a las estructuras verticales existentes<sup>29</sup>.

Según el Japón<sup>30</sup>, el enfoque en la asistencia al desarrollo sería una de las principales diferencias existentes con la denominada Red de Seguridad Humana, iniciativa promovida por Canadá y otros, y siguiente en nuestro análisis. Nos referimos previamente a la asimilación o equiparación de los conceptos de seguridad humana y desarrollo humano, y al carácter inclusivo del último sobre la primera. La figura que el Japón ha promovido en materia de asistencia al desarrollo, no obstante, nos es ilustrativa en el sentido de que se acerca a la figura de corresponsabilidad y cooperación que nosotros promovemos en materia de protección. Se concibe la asistencia al desarrollo a un nivel similar que la asistencia humanitaria, a manera de una responsabilidad internacional y no como una concesión caritativa de pudientes. En materia de desarrollo, el Japón propone una estrategia cuya pertenencia sea de los países en desarrollo, los que sobre la base de esa pertenencia establecerían asociaciones o acuerdos de cooperación<sup>31</sup>.

Otra importante diferencia con la Red de Seguridad Humana sería la cercanía de esta última con el trabajo de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal, su informe denominado “La responsabilidad de proteger”<sup>32</sup>, y la delicada noción sobre “el derecho a la intervención humanitaria”, que tantas fundadas inquietudes genera, especialmente en el mundo en desarrollo, sobre doble estándares sostenidos en nociones que, sin haber llegado a desarrollar una base teórica consistente, han sido y están siendo puestas en práctica<sup>33</sup>.

Parte del reconocimiento y visibilidad de los esfuerzos japoneses en este tema se han generado alrededor del Fondo Fiduciario para Seguridad Humana, establecido por el Japón en marzo de 1999, ante la Secretaría de las Naciones Unidas. Un total de contribuciones, que en el año 2004 sobrepasaron los 227 millones de dólares americanos, asisten al momento a más de 100 proyectos de agencias de Naciones Unidas, fondos y programas dirigidos contra amenazas a la vida, la subsistencia y la dignidad humana<sup>34</sup>.

### **Agujeros en la Red de Seguridad Humana, la política exterior de Canadá y de “los gobiernos de pensamiento similar” en materia de seguridad humana, la participación y responsabilidad de la academia latinoamericana**

Como una iniciativa concebida en el marco de la campaña internacional contra las minas terrestres, la Red de Seguridad Humana nació en el año 1999 en Lysoen, Noruega, a manera de un mecanismo de diálogo y de generación de iniciativas o acciones colectivas en materia de seguridad humana “entre países de pensamiento similar”<sup>35</sup>.

Con múltiples agendas, y con múltiples objetivos, entre los que llama nuestra atención el intentar llenar vacíos de implementación en el derecho internacional humanitario y en los derechos humanos, la Red ha identificado un variado número de áreas y temas en los que se ha involucrado con el fin de lograr “una mayor seguridad humana”<sup>36</sup>, pero en un marco selectivo que diferencia a los Estados “de pensamiento similar” de aquellos a los que se debe enseñar los valores de los que los primeros son “campeones casa adentro”<sup>37</sup>. Hubiéramos deseado una mayor reflexión por parte de algunos países en desarrollo que al asociarse al club no solo le han proporcionado la diversidad necesaria en estos ejercicios, sino también mayor legitimidad. Lamentablemente, con ciertas excepciones, el enfoque de la Red no justifica un amplio análisis académico, al autoexcluirse de un posible consenso internacional. No encontramos una vía, ni la apertura para considerar el posible desa-

rollo o reorientación de una propuesta, en cuyo contexto el Ministro de Relaciones Exteriores de uno de los más activos miembros de la Red señala oficialmente que entre los objetivos de política exterior de su país se encuentra el dirigir acciones más allá de sus fronteras, y por lo tanto jurisdicción, para mejorar la seguridad de las personas, mediante el fomento de los valores de ese Estado en otros Estados, y a través de mecanismos que incluyen el uso de la fuerza militar “en casos extremos”<sup>38</sup>. Un planteamiento en esos términos vicia de inicio cualquier bondad o universalidad de los valores que se busque fomentar, y de los fines que se pretenda obtener.

Este discurso vertical se presenta intervencionista, así como el juzgamiento de que los principios propios, o aquellos en los cuales se dice ser campeones casa adentro<sup>39</sup>, son los que deben regir el mundo, independientemente de los principios a los que se haga referencia. La tendencia es incluso más evidente al ser el mismo país en consideración el que, “en respuesta” al desafío y responsabilidad de proteger la seguridad humana, patrocina y lanza la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal en septiembre del año 2000<sup>40</sup>, a la que ya nos referimos, y que ha motivado inclusive una alerta de la Comisión de Seguridad Humana y del Japón a la Red<sup>41</sup>. Irak y otras recientes crisis internacionales han probado que esa dirección no es la más adecuada para reconciliar el principio de soberanía estatal con el tristemente manipulado objetivo de “proteger civiles del abuso masivo y del sufrimiento”<sup>42</sup>.

En el mismo sentido se habla de desarme, pero no de desarmarse, ya que se ha producido una tácita autoasignación del papel de guardianes del mundo civilizado frente al resto de pueblos que habitan el planeta, algunos de los cuales se habrían alineado voluntariamente desde un inicio.

Adicionalmente, esta propuesta equipara frontalmente la seguridad humana y el desarrollo humano. Los entiende literalmente como “dos caras de la misma moneda”<sup>43</sup>. No repetiremos nuestras preocupaciones en este sentido.

En el caso de Canadá, fundador junto a Noruega de la Red, también se utiliza, aunque no de manera consistente como lo hace el Japón, la palabra ‘complementar’ como función de la seguridad humana frente a la seguridad nacional y a los esfuerzos internacionales por proteger los derechos humanos y por promover el desarrollo humano. Entre las prioridades de este país para promover la seguridad humana se mencionan cinco: La seguridad pública, en el marco de las iniciativas del G8 y de la guerra contra el terrorismo iniciada por los Estados Uni-

dos a partir del 11 de septiembre; la protección de civiles, en el marco de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal; la prevención de conflictos, dando especial interés a las dimensiones económicas de los conflictos; la gobernabilidad y responsabilidad, con énfasis internacional en la Corte Penal Internacional, e internamente en la reforma del sector seguridad, y las operaciones de apoyo a la paz.

Rescatamos acciones concretas llevadas a cabo por Canadá, a través de su Programa de Seguridad Humana, mediante el cual a partir de junio del año 2000 se han invertido aproximadamente 50 millones de dólares en proyectos de capacitación y en iniciativas encaminadas a incrementar la seguridad de las personas frente a la violencia<sup>44</sup>. El contexto, sin embargo, sigue siendo el señalado anteriormente, con lo cual quedan pendientes preocupaciones como el alcance y contenido de propuestas avaladas por éste y otros países de la Red, como la elaboración de un Informe sobre Seguridad Humana, realizada en su IV Reunión Ministerial, o aquella que se refiere a la capacidad de sus miembros para utilizar '*soft power*' como una manera eficiente de influir en la agenda internacional, planteada en su V Reunión Ministerial.

En marzo de 2001, la participación en la Primera Reunión de Expertos sobre Intervención Humanitaria, convocada en cumplimiento de una decisión de los Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Río, y con el auspicio de Chile, entonces ya miembro activo de la Red, nos permitió percibir los enormes abismos que existen entre los principios políticos y jurídicos latinoamericanos y los esfuerzos por buscar maneras de legitimar la intervención internacional bajo el emblema humanitario. La primera conclusión del informe que presentamos en esa ocasión precisamente señala que no existió consenso ni siquiera en la definición de lo que constituía una intervención humanitaria. En ese contexto, nos preocupan auspicios latinoamericanos, no solo gubernamentales, sino también académicos, que de manera un tanto artificial intentan acomodarse a una propuesta ajena a la Región, poco viable y poco útil para los fines que proclama; pero al mismo tiempo, efectiva como parte de una campaña mundial por crear un marco de legitimidad alrededor de la intervención internacional, que pone en riesgo el desarrollo de verdaderas iniciativas viables de protección y seguridad del ser humano. En ese sentido, uno de los criterios que acerca a consensos en Latinoamérica, siempre que sus parámetros se encuentren claramente definidos, es el de cooperación humanitaria, que impulsamos e intentamos desarrollar desde la reunión del año 2001, a la que hacemos referencia en este párrafo.

Desafortunadamente, a través de múltiples seminarios y talleres latinoamericanos<sup>45</sup>, principalmente durante la Secretaría Pro Tempore de Chile de la Red de Seguridad Humana, e inclusive mediante el patrocinio de eventos organizados por la Comisión sobre Intervención y Soberanía Estatal<sup>46</sup>, determinados sectores académicos han fomentado una visión política externa y controversial, afectando principios alrededor de los cuales la Región podría tener un firme liderazgo a nivel internacional. Creemos que la academia tiene una responsabilidad específica en esta materia.

Durante la IV Reunión Ministerial de la Red de Seguridad Humana, llevada a cabo en Santiago de Chile, un importante representante de la academia local, seriamente comprometido con la Red planteó reafirmar el “pensamiento similar” de los miembros de la Red; diseñar y visualizar normas e instituciones internacionales que cumplan los propósitos de la Red; crear nuevos bienes públicos internacionales que posibiliten efectivizar derechos y que puedan ser sugeridos en el ámbito regional y global por la Red, y consolidar una coalición global por la seguridad humana (dentro del marco de la Red). ¿Cabe, ante estas descripciones, la posibilidad de una académica y políticamente amplia discusión de criterios... de una “inversión en ideas, conocimientos y diálogos como medio para fortalecer la seguridad humana”?<sup>47</sup>

La academia tiene diversas tendencias y matices, particularmente en el ámbito de las ciencias sociales y políticas. De allí nace la riqueza de sus aportes. En este tema, sin embargo, encontramos a un solo sector académico latinoamericano liderando la discusión, pero de manera comprometida con la Red de Seguridad Humana y todo lo que ésta implica. Este sector vincula humanitarismo con intervención como una ecuación que permanecería válida desde los trabajos de Francisco Vitoria en el siglo XVI (Rojas 2000: 59-73)<sup>48</sup>; considera a la globalización como una oportunidad para universalizar valores y principios (¿de quién?), y se asocia con tendencias sustentadas en criterios políticos, particularmente gobernabilidad y democracia, convocados en nombre del “interés humano”<sup>49</sup>.

Precisamente, la sobrevaloración del criterio occidental de democracia como factor de seguridad humana, y por tanto su eventual carácter justificativo de intervenciones, lleva muchas veces a afirmar que la guerra es un fenómeno extraño entre regímenes políticos democráticos, destacando a los “países capitalistas democráticos de occidente” como aquellos en los que “la guerra es un hecho ausente como realidad factual y como perspectiva futura... a los cuales se debe agregar un grupo de países cada vez más significativos como los latinoamericanos” (Ro-

jas 2000: 3). Ésta no ha sido precisamente una regla universal, y menos aun en América Latina. Basta citar el prolongado conflicto territorial entre Ecuador y Perú<sup>50</sup>, en el que sus principales crisis no se producen precisamente durante gobiernos de facto.

No compartimos la formulación de que así como la seguridad internacional se liga al concepto de ‘multilateralismo’ y la seguridad estatal al de ‘soberanía nacional’, la seguridad humana lo hace con los de gobernabilidad y desarrollo<sup>51</sup>. Creemos que este planteamiento no necesariamente nos lleva a dar atención al enunciado con el que sí podemos encontrar coincidencias: “El desafío intelectual que a la vez es institucional y operativo es cómo ligar y establecer una concatenación conceptual desde la seguridad humana hacia la seguridad internacional, pasando por la seguridad estatal” (Rojas 2000: 4). Estamos de acuerdo en que la soberanía de un Estado en el mundo global significa responsabilidad nacional e internacional, siempre que el derecho de ejercerla termine donde comienza el de otro Estado, con las únicas excepciones señaladas, que no pueden convertirse en regla. Al multilateralismo cooperativo lo entendemos válido en el ámbito de la cooperación humanitaria, e inclusive podríamos trabajar alrededor del término ‘acción humanitaria’ en un contexto multilateral que suplante y no sirva a la anarquía internacional. Adicionalmente, nos interesa desarrollar el concepto de humanismo global, que consideramos fundamental en el entendimiento de la seguridad humana, dentro de la concepción que estamos elaborando.

Finalmente, estamos de acuerdo en que la academia, especialmente latinoamericana, puede contribuir en este ámbito a través de los siguientes atributos:

- Su capacidad de observatorio y de seguimiento, que puede contribuir a generar medidas de alerta temprana.
- Su capacidad de convocatoria para hacer participar a distintos actores generando confianza.
- Su capacidad para diseñar alternativas y opciones (Rojas 2000: 7).

Añadimos uno de cosecha propia:

- Su independencia para no alinearse con posiciones controversiales, ajenas a la realidad que representa, y que precisamente carecen de una sólida base académica.

### **Propuestas, iniciativas y aportes en desarrollo, la doctrina europea de seguridad humana, la seguridad nacional-social, la seguridad democrática y la discusión sobre la seguridad interna frente a la seguridad nacional**

No intentamos cubrir el amplio espectro de las propuestas que se han realizado en torno a una seguridad centrada en el ser humano, sino destacar elementos suficientes para sustentar una necesaria reorientación de la discusión, un planteamiento viable, y una visión fiel únicamente al objetivo de protección y seguridad de la vida y dignidad humana, más allá de riesgosos ejercicios políticos o académicos.

Las propuestas que encontramos en la actualidad, en diversos contextos, se encuentran en su mayoría en proceso de desarrollo. En Europa, luego de un trabajo sistematizado, aunque con inquietantes resultados, el 15 de septiembre de 2004 se entregó a Javier Solana, Alto Representante para Política Comunitaria Internacional y de Seguridad de la Unión Europea, el denominado 'Informe Barcelona'. Éste propone en su título y contenido "Una doctrina de seguridad humana para Europa"<sup>52</sup>, como parte de los esfuerzos para avanzar hacia una política común europea en materia de seguridad, y para implementar la Estrategia de Seguridad Europea, acordada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003, que se centra en acciones preventivas y en la efectivización del multilateralismo. El Informe pide a Europa una mayor contribución a la seguridad global, y en materia de seguridad humana da especial atención a las inseguridades básicas de las personas, causadas principalmente por graves violaciones a los derechos humanos. La propuesta se compone de tres elementos:

- Siete principios, aplicables tanto a fines como a medios, para operaciones en casos de severa inseguridad: la primacía de los derechos humanos, una autoridad política definida, multilateralismo, un enfoque de abajo hacia arriba, énfasis regional, el uso de instrumentos legales y el uso apropiado de la fuerza.
- La creación de una Fuerza de Respuesta de Seguridad Humana y un Servicio Voluntario de Seguridad Humana.
- Un nuevo marco legal para regular tanto la decisión de intervenir, como las operaciones de campo, que comprenda a las legislaciones internas, al derecho penal internacional, a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario (Informe Barcelona).

La creación de una fuerza especial para intervenciones en nombre de la seguridad humana, y plantear todo un marco legal para legitimarla, nos libera de comentar la gravedad de los alcances de esta propuesta. Creemos que ésta no llega a constituir una doctrina, sino un marco facilitador de tendencias que no logran cumplir con los fines que proclaman en un sistema internacional como el actual, y que no necesariamente responden a la imagen de una nueva Europa, concebida como un proyecto de paz.

Con un carácter más amplio, y ajeno a compromisos políticos o gubernamentales, existen en ese mismo continente, en algunos casos con influencia norteamericana, aportes académicos importantes que van desde el área de estudios político-estratégicos hasta la del desarrollo. Barry Buzan (1991) y Ole Waever (1993) ampliaron el enfoque existente de seguridad, con el fin de abarcar un concepto complementario que se denominó 'seguridad de la sociedad' (*societal security*), que Debiel (2004) elabora luego como una 'seguridad nacional-social', en la que se contemplan las amenazas internas y externas que enfrentan los Estados y los grupos sociales, en un contexto regional o sub-regional. Para la seguridad nacional-social concepciones como 'seguridad integral' o global de la Comisión sobre Gobernabilidad Global (1994), 'seguridad extendida' del IISS (1996), e inclusive la seguridad humana, en los términos expresados por el PNUD en 1994, carecerían de calidad analítica. Éstas tenderían únicamente a tomar conciencia de nuevas amenazas y necesidades, y añadirlas a enfoques tradicionales sobre seguridad (Debiel 2004). Aunque vemos el enfoque de Debiel dirigido principalmente a conflictos étnico-sociales, coincidimos con la poca eficiencia de adherir nuevos desafíos a conceptos tradicionales, por lo que hemos planteado, como alternativa, reorientar el papel y enfoque de los actores involucrados hacia lo que consideramos el objetivo de una nueva visión sobre seguridad. En el enfoque nacional-social encontramos precisamente dificultades, ya presentes en otras propuestas, en cuanto a la pertinencia de las acciones a tomarse, y en cuanto a su posible carácter extraterritorial, las cuales podrían sin embargo superarse a través de nuevos mecanismos de cooperación internacional, en los que se involucre adecuadamente a todos los actores, siempre con el fin último del ser humano. Adicionalmente, una auténtica estrategia de seguridad no puede correr el riesgo de realizar expresa o tácitamente los reconocimientos o desconocimientos políticos, grupales o sociales en los que podría caer este planteamiento. En todo caso, el carácter de trabajo en progreso da a éste y otros aportes la posibilidad de enriquecer la discusión académica y las propuestas prácticas.

En Latinoamérica, situada en un contexto hemisférico en el que con el auspicio de la Red de Seguridad Humana, y particularmente del Gobierno de Canadá, se ha planteado la creación de una nueva Carta de Seguridad Hemisférica, al tiempo que Estados Unidos maneja su propia agenda post 11 de septiembre, y la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA no ha llegado a consolidarse como un foro continental que represente los verdaderos intereses de la Región, merecen mencionarse planteamientos académicos como el de una 'seguridad democrática', especialmente en cuanto se refiere a colocar a las personas como la finalidad de los Estados y de las instituciones democráticas, aunque se lo desarrolle dentro de una visión que podría estar sobrevalorando el criterio de democracia y su alcance real. En este enfoque se afirma que "el problema de la seguridad, de la eficacia y eficiencia de las instituciones no viene dado por la democracia, sino por la falta de democracia" y que, por lo tanto, "necesitamos más democracia para poder tener mejores instituciones que puedan proveer de los servicios básicos a las sociedades y uno de ellos es la seguridad" (Bonilla 2004: 91).

El enunciado de que la "seguridad democrática supone seguridad de las instituciones en la medida en que están al servicio de las personas" (Bonilla 2004: 91) es, en términos generales, un elemento valioso y compatible con el proceso de reorientación que sugerimos. La propuesta de una seguridad democrática serviría además como un puente entre la seguridad interna y la seguridad nacional, descongestionando la discusión sobre la superposición o confusión entre estas dos, en algunos casos generada como parte de una tendencia post 11 de septiembre, en la que se pretende ver a la seguridad interna como seguridad nacional. Esta tendencia, sin embargo, no sería nueva en Latinoamérica, por haberla experimentado durante prolongados regímenes autoritarios, aunque con diferentes motivaciones (Bonilla 2004: 90). Con el mismo ejemplo de las décadas negras de América Latina se ilustra el hecho de que un Estado seguro no implica que las personas que habitan en éste lo sean.

En la discusión sobre seguridad interna y nacional se encuentra también la preocupación por la superposición de los papeles de las Fuerzas Armadas y de las fuerzas policiales, frente a nuevos fenómenos que tienen un carácter interno y externo. Esto se hace evidente, por ejemplo, en la presencia del Estado en las fronteras, un lugar común en el que se confunden en la actualidad enemigos internos y externos.

En varios estudios sociales latinoamericanos contemporáneos, ocupa un importante espacio la discusión sobre seguridad ciudadana, que tiene especial relación con el enfoque de este trabajo, especial-

mente en su dirección hacia la protección de la persona. También se trabaja en conceptos como seguridad urbana, y en diversas aproximaciones que, desde distintas perspectivas, nos presentan elementos que contribuyen a sustentar el criterio de que las concepciones tradicionales sobre seguridad requieren importantes giros para poder atender a la seguridad del ser humano. El aporte académico en este campo, a nivel regional y sub-regional, exige especial consideración y un seguimiento permanente.

### **ELEMENTOS PARA LA REORIENTACIÓN DE LA DISCUSIÓN Y PARA EL DESARROLLO DE UNA POSICIÓN LATINOAMERICANA, ANDINA Y ECUATORIANA SOBRE PROTECCIÓN Y SEGURIDAD INTERNACIONAL DEL SER HUMANO**

América Latina es una región con un gran potencial para cooperación en temas comunes como la seguridad, pero al igual que en muchos otros ámbitos, no ha logrado desarrollar una auténtica articulación de sus políticas. Esta limitación se reproduce además, aunque en distintos niveles, en sus diversas sub-regiones, y particularmente en la andina: “...en la sub-región andina tenemos externalidades comunes que afectan a la seguridad... pero no hay regímenes transnacionales... no hay nada parecido a un régimen colectivo” (Bonilla 2004: 92). En el área andina no existe una posición o respuesta común previsible ante realidades que afectan su seguridad interna y externa, como la agenda post 11 de septiembre de los Estados Unidos. Colombia sería paradójicamente el país de la Región con mayor predictibilidad en su política exterior de seguridad (Bustamante 2004: 10). La falta de una agenda propia ha hecho que los países andinos se sumen a los diálogos sobre seguridad del Grupo de Río. Todo esto, ante predicciones de que el área podría emerger como la sub-región latinoamericana con mayores niveles potenciales de conflictividad estratégica (Bustamante 2004: 2) y, por lo tanto, con el mayor potencial de deterioro de sus niveles de seguridad humana.

En la sub-región andina, debemos prestar atención a la aprobación de los Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común, por parte del XV Consejo Presidencial Andino, llevado a cabo el 12 de julio de 2004 en Quito, Ecuador<sup>53</sup>. Éstos están encaminados a prevenir y enfrentar, de manera cooperativa y coordinada, las amenazas a la seguridad y, al mismo tiempo, a desarrollar y consolidar una Zona de Paz Andina. Igual atención debe darse a la propuesta de una Red Andina de Seguridad, de carácter multidisciplinario, que busca impulsar diálogos y

aportes nacionales y sub-regionales de manera intersectorial. La estrategia de la Secretaría de la Comunidad Andina denominada ‘Integración para la globalización’, se habría ampliado en el mencionado Consejo Presidencial hacia la seguridad, con lo cual se aspiraría a promover cambios y provocar decisiones que mejoren la seguridad sub-regional<sup>54</sup>. Sin embargo, “el camino por recorrer será muy largo y difícil” (Ibid). Esta afirmación la vemos especialmente válida en cuanto al desarrollo de una verdadera estrategia sub-regional de protección y seguridad del ser humano, en los términos que sugerimos en este trabajo.

Ante esta realidad, se vuelve necesario un inmediato fortalecimiento de mecanismos que nos posicionen de manera conjunta y articulada frente a los problemas de seguridad que afectan tanto a la Región como a la Sub-región, y frente a las tendencias internacionales que tienen un impacto en la seguridad, particularmente en la seguridad de las personas. En esas tendencias se enmarcan recientes variantes en las políticas europeas y norteamericanas de seguridad, así como iniciativas que pueden atentar contra una auténtica protección del ser humano, y contra principios y políticas permanentemente defendidas por la Región. Algunas de estas iniciativas, que promocionan propuestas alejadas de la realidad e intereses locales, han comenzado a difundirse en nuestros países, aun cuando éstos carezcan por el momento de una importancia estratégica fundamental para los principales centros de poder, lo cual —sin embargo— no ha afectado tampoco a otras políticas externas claramente definidas, como el fortalecimiento de una presencia operativa extranjera en la Región, especialmente alrededor del problema colombiano (Bustamante 2004: 6).

El tratamiento de temas de seguridad en América Latina intenta ubicarse alrededor del ‘multilateralismo cooperativo’; no obstante, en la Conferencia Especial de Seguridad de la OEA del año 2003, una vez más, la evidente falta de articulación regional habría llevado a los gobiernos participantes a caer en el error que ya hemos advertido en el tratamiento de este tema: “agregar a la agenda de seguridad una enorme variedad de temas hasta ahora considerados ajenos a esta problemática” (Rojas, citado en Bustamante 2004: 25), dentro de una tendencia que se estaría perfilando en los países de la Región, centrada en un “orden de seguridad personal globalizado”, y en un “aseguramiento de la vida cotidiana”, pero bajo la coerción de aparatos especializados de tipo estatal: una ‘*neo-hobbesiana*’ expansión de la agenda regional dirigida a una mayor seguridad doméstica y vital (Bustamante 2004: 26).

La convivencia de una amplia definición de seguridad hemisférica de la OEA con la decisión de los Estados Unidos de colocar a un

concepto extenso y vago de terrorismo como la prioridad de su agenda de seguridad, hace evidentes importantes riesgos para la Región.

La nueva y amplia definición de seguridad de la OEA, adoptada a través de la Declaración sobre Seguridad de las Américas del año 2003<sup>55</sup>, se adjudica haber logrado un cambio en la visión hemisférica de seguridad. Como advertimos previamente, seguimos la línea de quienes consideran que ésta únicamente añade una enorme variedad de temas a la actual agenda de seguridad. Es curioso que sean analistas norteamericanos quienes nos alerten sobre la falta de evaluación por parte de la OEA ante el riesgo que implica “buscar responder a estas nuevas amenazas multidimensionales de una manera tradicional” (Olson et al. 2004), y que debido a que la definición de la OEA es ya la definición operativa de seguridad en el hemisferio, debe tenerse cuidado en cómo se aplica y “procurar no caer en la *securitización* de temas políticos y sociales” (Olson et al. 2004). Debe mencionarse, en todo caso, que la Declaración reconoce la soberanía de los Estados para identificar sus prioridades respecto a la seguridad y los mecanismos para confrontar las amenazas.

El Comando Sur de los Estados Unidos, intentando adaptar su misión al lineamiento y prioridad máxima de ese país en materia de seguridad, va mucho más allá de la ya preocupante cercanía a la lucha contra los grupos irregulares y el narcotráfico en Colombia. Equipara crimen organizado con terrorismo, e identifica a terroristas o amenazas de potenciales terroristas a lo largo de América Central, América del Sur y El Caribe, sugiriendo un papel para las fuerzas militares en el combate a esas actividades ilícitas<sup>56</sup>.

En el mismo ámbito preocupan iniciativas como la propuesta de los Estados Unidos denominada ‘Amistad duradera’, una fuerza naval continental liderada por ese país, con un mandato tan amplio que va desde el combate al terrorismo (propiamente dicho) hasta la lucha contra el crimen transnacional, incluyendo la pesca ilegal, e inclusive la protección ambiental. Creemos que éstas sí constituyen acciones que ponen en riesgo la democracia, que con tanto énfasis dice querer proteger la desmedida lucha antiterrorista. Sin llegar a calificarlas como ‘monroeístas’, creemos que estas posiciones y propuestas, vinculadas directamente con las ‘nuevas amenazas globales’ afectan el adecuado enfoque de la protección y seguridad del ser humano, y hacen necesario un mayor debate en el ámbito regional, sub-regional y nacional; como el llevado a cabo, desde diversas perspectivas, en el marco de la preparación de la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, realizada en Quito, Ecuador, en el mes de noviembre de 2004<sup>57</sup>.

Dentro del contexto de una “Nueva arquitectura de la seguridad hemisférica”, la agenda de la VI Conferencia de Ministros de Defensa contempló temas en los que tiene cabida el tratamiento de la protección y seguridad del ser humano, como la “Cooperación para la seguridad y defensa hemisférica del siglo XXI: mecanismos para enfrentar las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos”, o la evaluación y perspectivas de los instrumentos interamericanos existentes y de los mecanismos e instituciones de nivel sub-regional, ante las nuevas concepciones de seguridad y defensa. El apoyo y cooperación regional ante desastres naturales, y el objetivo de alcanzar zonas libres de minas terrestres están también cercanamente vinculados con la seguridad humana. La preparación de la VII Conferencia de Ministros de Defensa en Nicaragua proporcionará espacios y tiempo para la reflexión sobre la relación de estos temas con una nueva y necesaria perspectiva de la protección y seguridad humana, así como sobre los mecanismos para integrar esa protección en las políticas regionales y sub-regionales.

La preocupación sobre un evidente enfoque unilateral del tema seguridad en el continente fue planteada en la Conferencia Ministerial de Quito por parte de Brasil, y aplaudida en silencio por muchos, al condenar el uso unilateral de la fuerza en el escenario internacional y las acciones de países que irrespetan los instrumentos y organismos internacionales en su guerra contra el terrorismo. Sin embargo, las palabras de Brasil fueron ignoradas por los Estados Unidos, en una confirmación más de la posición y participación, solicitada o no, que mantendrá ese país en la Región en los próximos años, en el marco de su lucha contra el terrorismo: “Lo que es cada vez más claro es que ninguna nación puede enfrentar los desafíos sin ayuda de las demás. Repito: ninguna nación debe enfrentar sola los desafíos, simplemente es imposible”<sup>58</sup>.

Brasil sostiene, además, que los enfoques sub-regionales no deben ser entendidos como opuestos a una visión hemisférica de seguridad, sino que “muy por el contrario, constituyen etapas intermedias para la construcción gradual de una visión común de seguridad”<sup>59</sup>. En ese contexto, debe asignarse la importancia debida a los convenios, acuerdos y, en general, a todos los esfuerzos sub-regionales que existen para el tratamiento de la seguridad. La falta de implementación de estos instrumentos tiene, además, consecuencias directas en la seguridad del ser humano, hacia cuya protección nos dirigimos en este trabajo.

Una posible posición latinoamericana, andina y/o ecuatoriana sobre protección y seguridad internacional del ser humano, que participe efectiva y eficientemente en la reorientación de la discusión, podría

contemplar, entre otros, los siguientes enunciados extraídos del análisis previo y de varios elementos recogidos, y en algunos casos reformulados, de las diversas propuestas y planteamientos analizados:

- El escenario internacional ha cambiado, haciendo al mundo más interdependiente y agregando en éste nuevas amenazas o nuevas características a amenazas ya existentes, pero los vacíos que los cambios permitieron percibir, como aquellos existentes en la concepción y manejo del tema seguridad, no fueron nuevos, simplemente se hicieron visibles, con la particularidad adicional de poder afectar intereses políticos, económicos o estratégicos anteriormente no vulnerables.
- La seguridad concebida únicamente en función del Estado, como objeto de esa seguridad y no como sujeto que la procura, otorga y asegura, y en el ámbito internacional como una artificial y siempre incompleta sumatoria de las seguridades estatales individuales, ha probado ser ineficiente para dar protección al ser humano y para afectar de manera determinante la seguridad internacional.
- El concepto de seguridad debe cambiar de manera inaplazable del acento exclusivo en la seguridad territorial del Estado hacia un acento mucho mayor en la seguridad de la población (PNUD 1994: 28). La seguridad nacional debe orientarse, por lo tanto, hacia esta última, y el conjunto coordinado de esas seguridades nacionales soberanas, pero interrelacionadas en una comunidad internacional globalizada, constituiría la base para una posible seguridad internacional centrada en el ser humano.
- Es necesario mirar hacia nuevas y más efectivas formas transnacionales de cooperación, en función de la seguridad diaria del ser humano y hacia una reorientación del papel del poder del Estado en éste ámbito, a través de nuevos compromisos y responsabilidades internacionales que redireccionen sus políticas hacia la vulnerabilidad humana, de manera que tengan un efecto directo en la respuesta que se debe a las denominadas 'nuevas amenazas globales' actuales y futuras.
- La comunidad internacional puede ayudar a prevenir crisis futuras, pero la responsabilidad primordial incumbe a los propios países (PNUD 1994: 44). Hay muchos países en los que se deben reforzar los intentos tanto nacionales como internacionales para fomentar la seguridad humana (PNUD 1994: 44), empezando por reorientar la primera responsabilidad que tiene el Estado en esta materia.

- La actuación del Estado como gestor y promotor de la seguridad de las personas implica también acciones llevadas a cabo en el marco de la cooperación internacional, en conjunto con otros Estados, a través de unidades de integración, o de otras entidades u organismos internacionales de los que forme parte soberanamente, y en los que tenga capacidad de decisión. Sobre la base de una corresponsabilidad en el tema por parte de los Estados se podrán establecer asociaciones o acuerdos de cooperación viables y proclives al consenso internacional.
- Un escenario globalizado, en lugar de disminuir la capacidad del Estado, crea nuevas opciones de acción y cooperación que le permiten, y en ocasiones exigen, sin rendir su soberanía, solicitar y reclamar cooperación y participación internacional.
- Aceptamos que la soberanía de un Estado en un mundo global significa una responsabilidad nacional e internacional, mientras el derecho de ejercerla termine donde comienza el de otro Estado. En ninguna parte de nuestro análisis encontramos, al menos hasta el momento, la necesidad o conveniencia de una paulatina y no soberana cesión de soberanía por parte del Estado en materia de seguridad.
- En todo este proceso juega un papel importante el correcto entendimiento del principio de corresponsabilidad internacional en la protección de la vida y dignidad humana, protección que debe tener además un carácter esencialmente activo y no reactivo.
- En un nuevo y necesario enfoque, el Estado debe privilegiar el desarrollo y utilización de medidas preventivas e indicadores de alerta temprana dirigidos a aquellas amenazas que afectan a la seguridad del ser humano.
- La concepción de la protección y seguridad del ser humano no debe perderse en elementos sociales, económicos o ambientales directamente vinculados con ésta, pero no como parte de un concepto ampliado y, en ocasiones, ambiguo de seguridad. En el mismo sentido, no debe equipararse la seguridad humana con el desarrollo humano. El desarrollo humano es un concepto más extenso, “un proceso de ampliación de la gama de opciones de que dispone la gente, mientras que la seguridad humana significa que la gente pueda ejercer esas opciones en forma segura y libre... con confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana” (PNUD 1994: 27). La práctica nos ha demostrado que “...la presunción de que la seguridad supone desarrollo y de que el desarrollo puede significar seguri-

dad... no es cierta en todos los casos: no siempre ha habido sociedades prósperas y al mismo tiempo seguras”. Un ejemplo en Latinoamérica es Colombia “que siempre fue una sociedad mucho más desarrollada que la ecuatoriana o la boliviana, pero al mismo tiempo mucho más insegura” (Bonilla 2004: 88).

- Únicamente como último recurso, la seguridad del ser humano puede llegar a ser asumida por la comunidad internacional, pero exclusivamente en función de la protección de la vida y la dignidad humana, y dentro de la máxima legitimidad posible, que conlleva toda una compleja discusión paralela.
- Es necesario delimitar enunciados abiertos en esta discusión, como “proteger a la gente de la represión estatal”, que alimentan justificadamente temores sobre una creciente legitimación de la tendencia intervencionista que vivimos a inicios del Siglo XXI.
- Nuestra lectura de los enunciados de la Cumbre del Milenio nos llama a construir una seguridad nacional entendida como seguridad de los seres humanos, no a complementar o suplantar seguridades nacionales, ni a otorgar poderes o facultades especiales a las personas para su autoprotección más allá del Estado, o por encima de éste.
- Es necesaria una mayor claridad y definición en las implicaciones que puede tener el sugerir que “la gente debe estar en condiciones de cuidarse por sí misma” (PNUD 1994: 27), y en la propuesta del Japón y de la Comisión sobre Seguridad Humana de otorgar mayores poderes o facultades al ser humano (un ‘potenciamiento’ para que pueda responder por sí mismo y por otros). La propuesta, como se encuentra planteada, requiere una reformulación o una delimitación específica, para evitar el riesgo de presentarse como confrontacional y lejana a posibles consensos. Nuestra sugerencia se realiza en los mismos términos de la alerta formulada por el Japón a la Red de Seguridad Humana en relación con preocupaciones internacionales sobre intervención<sup>60</sup>.
- Deben rescatarse valiosas acciones desarrolladas en este campo por el Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana, establecido por el Japón y por el Programa de Seguridad Humana del Gobierno de Canadá. Esperamos que puedan ser incorporadas en un escenario conceptual y práctico que sea viable y pueda llegar a consensos.
- Conviene analizar con mayor detenimiento el alcance y las opciones del planteamiento de la Red de Seguridad Humana de buscar mecanismos que permitan llenar vacíos de implementa-

ción en el derecho internacional humanitario y en los derechos humanos<sup>61</sup>.

- Los países en desarrollo del hemisferio y de la Región deberán realizar una reflexión más profunda sobre su posición frente a propuestas externas ajenas a nuestra realidad, e intentar favorecer aquellas de carácter local o regional en las cuales tenemos ventajas comparativas importantes, teniendo en cuenta los enormes abismos que existen entre los principios políticos y jurídicos latinoamericanos y los esfuerzos por buscar maneras de legitimar la intervención internacional bajo el emblema humanitario. De igual forma, se requiere especial atención a la manera en la que se desarrollen procesos tendientes a la elaboración de un Informe sobre Seguridad Humana, o de una nueva Carta de Seguridad Hemisférica. Debemos destacar el papel y responsabilidad de la academia en este campo, y en ese marco fomentar el desarrollo de una visión propia sobre criterios como cooperación humanitaria, multilateralismo cooperativo, humanismo global, e identidad humana global.
- Al promover una relación articulada de la seguridad humana, estatal e internacional, los países en desarrollo no podemos aceptar, en principio, como elementos extra-estatales, o que podrían requerir de intervención externa, a la democracia, la gobernabilidad, o problemas económicos y sociales, entre los que se encuentran la delincuencia y la violencia urbana.
- Deberá continuarse fomentando el establecimiento de puentes efectivos entre la seguridad interna y la seguridad nacional, así como el desarrollo de conceptos como seguridad ciudadana y seguridad urbana, dirigidos hacia la protección y seguridad de la persona. En el mismo sentido, debe buscarse la paulatina articulación de políticas, legislaciones y mecanismos de control regionales y hemisféricos, recordando que la seguridad es una política pública, y como tal “...debe ser sujeto de permanente cuestionamiento, control y rediseño social e institucional...” (Páez 2004: 132), pero ese cuestionamiento, control y rediseño no puede ser impuesto externamente.

## **EL ECUADOR Y UNA POSIBLE AGENDA DE PROTECCIÓN Y SEGURIDAD INTERNACIONAL DEL SER HUMANO. LA PROMOCIÓN DE UN PROCESO REORIENTADO**

Finalmente, nos ubicamos en el ejercicio de situar al Ecuador en la discusión y de identificar el ámbito de posibles acciones para incorporar el tema en su agenda internacional, de acuerdo con los lineamientos de su política exterior y en el contexto de los enunciados propuestos en las páginas anteriores.

Si bien el Ecuador no es una excepción en la Región, en cuanto a la tradicional presencia de las Fuerzas Armadas en el debate sobre seguridad, en los últimos años encontramos, especialmente a nivel académico, un creciente interés por desarrollarlo en contextos diferentes al militar. En materia de política exterior, el tema de la seguridad internacional, ya no determinado por la existencia del conflicto territorial con el Perú, pero seriamente influido por las consecuencias de la crisis interna en Colombia, mantiene desde valiosos primeros aportes (Carrión Mena 1986), hasta recientes y muy completas publicaciones (Yépez Lasso 2001) un análisis que se actualiza permanentemente alrededor de principios, objetivos, estrategias y mecanismos de política exterior; sin embargo, aunque el análisis incluya recientes fenómenos y transformaciones internacionales, y plantee la necesidad de un mayor examen de estos temas<sup>62</sup>, una visión o posición específica en la discusión sobre una seguridad internacional centrada en la vida y dignidad del ser humano está aún ausente, y en las limitadas referencias que el Ministerio de Relaciones Exteriores hace al término seguridad humana, únicamente se la equipara con el desarrollo humano<sup>63</sup>.

En el marco de la determinación de las prioridades de la política exterior del Ecuador, no obstante, existe un espacio creado en el cual se puede acomodar nuestra discusión. En éste se afirma que en el debate sobre los objetivos nacionales permanentes de la política exterior ecuatoriana ha existido siempre la preocupación por la definición de una acción internacional “coherente con los principios del derecho de gentes que preservan la paz, la cooperación, la seguridad, la solución pacífica de controversias, la no intervención en asuntos internos, la condena a la amenaza o al uso de la fuerza, la igualdad jurídica de los Estados y la defensa de los derechos humanos” (Yépez 2001: 289), y entre los objetivos nacionales permanentes, el tema podría definirse dentro de la “Afirmación y proyección de los valores propios del país en la comunidad internacional” y/o de la “Participación activa en la defensa

de las causas de los países en desarrollo en el mundo de la globalización” (Yépez 2001: 290).

Adicionalmente, el Ecuador cuenta con importantes credenciales humanitarias en el área de la protección internacional, por su efectiva y extensa respuesta ante las consecuencias del conflicto colombiano. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados en Ginebra ha reconocido repetidamente al Ecuador como un ejemplo internacional de respuesta humanitaria efectiva, aunque esta imagen se encuentre en peligro, cada vez que se intenta manejar el problema al ritmo de presiones políticas internas, que afectan los compromisos internacionales del país y su nombre en este terreno.

Bajo la hipótesis de que en el Ecuador no se insista en recientes intentos por crear figuras aparentemente contradictorias a la del asilo y la protección internacional, mediante el pedido de compensaciones a países de origen por el cumplimiento de los compromisos internacionales de los países receptores, y por lo tanto no se afecte la política de Estado en este tema, aún nos quedaría la necesidad de desarrollar hacia el interior una política nacional más coherente con la protección y seguridad de las personas, si aceptamos que una fuente esencial de la política exterior de un país es su realidad nacional. Académicamente se están dando pasos importantes en la creación de un marco de discusión que alimente este propósito (FLACSO – Fundación Esquel 2004).

En ese escenario, planteamos la posibilidad de desarrollar un liderazgo a niveles latinoamericano e internacional, diferente al que se maneja en el Cono Sur, dentro de una nueva y necesaria inserción internacional en recientes temas, desafíos y reorientaciones de la agenda globalizada<sup>64</sup>, en la que además, en el tema de la seguridad del ser humano, se encuentran en juego principios fundamentales del convivir internacional. El efecto en nuestra capacidad de negociación que los liderazgos en estos temas pueden ofrecer, y la ampliación de nuestra participación en foros internacionales en los que tenemos intereses internos y externos, son además estrategias de nuestra política exterior que se verían significativamente fortalecidas (Carrión 1989: 235).

Podemos reflexionar sobre algunas acciones iniciales específicas, en el ámbito de organismos internacionales, que podrían ser contempladas por el Ecuador, y que permitirían además auscultar el posible alcance de su papel en este tema. Estas acciones estarían esencialmente enmarcadas en la identificación de instrumentos y foros en los cuales podría introducirse y promocionarse el desarrollo de una interpretación propia, viable y efectiva de la protección y seguridad del ser humano.

En la Comisión de Seguridad Hemisférica del Consejo Permanente de la OEA, este propósito se dificulta por la activa promoción en este foro de los principios de la Red de Seguridad Humana por parte de Canadá, con el apoyo de Chile. Intentarlo, sin embargo, permitiría dejar sentado en el plano hemisférico el importante hecho de que la visión ávidamente auspiciada por la Red no es la única en el continente, y que más bien ésta requeriría radicales giros para poder contar con mayor receptividad en cuanto a principios y objetivos que sí son comunes al resto de países de la Región.

El interés que la UNESCO asigna al tema, y su condición de foro de discusión de ideas, podría facilitar el desarrollo de una posición alrededor de sus actividades en el área de Paz y Seguridad Humana. En la UNESCO, no obstante, se mantiene una imprecisa cercanía de la seguridad humana con el desarrollo humano, y con criterios políticos que preferimos ocupen un espacio claramente delimitado. Esta organización, sin embargo, promueve iniciativas que trabajen en función de la seguridad humana y que impliquen a todos los actores de la sociedad. Si se dirigen esfuerzos a este nivel, con un criterio independiente, se podría encontrar un espacio para promover una visión renovada de la seguridad humana, sobre la base de una aceptación de la capacidad evolutiva de este concepto, en la cual hemos sustentado nuestros planteamientos.

Los esfuerzos de los patrocinadores de la Comisión sobre Seguridad Humana y de la Red de Seguridad Humana en Ginebra, por introducir sus posiciones en foros como la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, o la Comisión de Derechos Humanos, han sido experiencias poco exitosas. Quizá el ACNUR es el escenario en el que de alguna manera el legado de la señora Sadako Ogata, ex Alta Comisionada para Refugiados, y actual co-Presidenta de la Comisión sobre Seguridad Humana, ha permitido que el tema sea mencionado de manera tangencial a nivel de su Comité Ejecutivo<sup>65</sup>. En este órgano, que el Ecuador preside hasta el mes de octubre de 2005, y otros como el Consejo de la Organización Internacional para las Migraciones, en los que el país tiene una voz activa, el carácter estrictamente humanitario de la protección internacional ha sido, permanentemente, enfatizado por el Ecuador, mas no como parte de una política coordinada de promoción de una posición nacional en este tema.

Deben considerarse además las posibilidades que presente el propio PNUD, el Centro para Desarrollo Regional de las Naciones Unidas, y cuanto espacio pueda ser abierto para la reorientación de la dis-

cusión, y para la defensa de una auténtica y cada vez más necesaria protección y seguridad internacional de la vida y dignidad humana.

Desde un punto de vista práctico, vemos posibilidades de acercarnos, con las reservas necesarias, al Fondo Fiduciario del Japón sobre Seguridad Humana y participar de una cooperación técnica dentro del contexto específico en el que entendemos a la seguridad humana. Existen recursos que podrían ser importantes, por ejemplo, en la frontera norte con Colombia, en donde la vida y dignidad de las personas requieren especial atención y protección.

No podemos olvidar al ámbito académico ni a la sociedad civil como medios de promoción de una visión en este tema. De existir la decisión y voluntad por parte de las autoridades competentes, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador podría analizar iniciativas como la preparación de una publicación sobre la visión de la seguridad humana en el Ecuador, basada en los principios de la política exterior del país y, entre otros elementos, en los enunciados propuestos en el capítulo anterior de este trabajo. Reemplazar la sección correspondiente en la página web de la Cancillería ecuatoriana podría ser también un valioso inicio.

Para concluir, creemos que la respuesta afirmativa a las siguientes preguntas nos daría la luz verde inicial para una gestión que requiere altas dosis de voluntad política y de compromiso internacional:

- ¿Podemos llegar a multilateralizar con efectividad esfuerzos encaminados hacia una viable seguridad internacional auténticamente centrada en el ser humano, entendida como la protección de su vida y dignidad, en la que el primer actor responsable interna e internacionalmente sea el Estado?
- ¿Es posible comenzar a crear el marco para una viable y aceptable redefinición del ámbito de funciones, responsabilidades y compromisos internos e internacionales del Estado en materia de protección y seguridad del ser humano?
- ¿Conviene intentar introducir oportunamente este tema en todo foro internacional competente?
- ¿Tiene el Ecuador interés, dentro de los lineamientos de su política exterior, en desarrollar su tradición humanitaria hacia la promoción de una agenda de seguridad internacional centrada en la protección y seguridad del ser humano?
- ¿Está entre sus prioridades y en su capacidad el hacerlo?

## BIBLIOGRAFÍA

- Bonilla, Adrián  
 (2004) “Temas transnacionales en las agendas de seguridad de la región andina”, en: Jarrín, Oswaldo (compilador), *Política pública de seguridad ciudadana*, Memoria del Proyecto, FLACSO Ecuador – Fundación Esquel, Quito.
- Bull, Hedley  
 (1995) *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, 2 ed., NY, Columbia University Press.
- Bustamante, Fernando  
 (2004) “Los países andinos y los Estados Unidos en la primera década del milenio”, Proyecto: *Sustentabilidad Democrática y Sistema Internacional, Evaluación del impacto de la política de seguridad de Estados Unidos en América Latina* post 11/09/01, FLACSO-Chile, enero de 2004.
- Buzan, Barry  
 (1991) *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2 ed., Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Carrión Mena, Francisco  
 (1986) *Política exterior del Ecuador*, 1ed. 1986 y 2 ed., 1989, Quito.
- Comisión sobre Seguridad Humana  
 (2003) Informe presentado al Secretario General de las Naciones Unidas, *Seguridad humana ahora*, Nueva York.
- Debiel, Tobias  
 (2004) *Extended vs. Human Security: The Need for an Integrated Security Concept for Development, Foreign, and Security Policy*, Ponencia presentada ante la 17 Reunión Anual de ACUNS, Ginebra, Suiza, junio 30 – julio 2 (no publicado).
- Gobierno del Japón  
 (1996) *Propuesta de estrategia para el desarrollo presentada ante el Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE*.
- Gurtov, Mel  
 (1999) *Global Politics in the Human Interest*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.
- Informe Barcelona  
 (2004) *Una doctrina europea sobre seguridad humana*, Grupo de Estudio sobre las Capacidades de Seguridad de Europa, Barcelona, septiembre de 2004.
- Lippman, Walter  
 (1943) *US Foreign Policy: Shield of the Republic*, Boston.
- Mathews, Jessica  
 (1997) “Power Shift”, *Foreign Affairs*, enero-febrero 1997.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Japón  
 “El Fondo Fiduciario para Seguridad Humana”, Documento de difusión.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior de Canadá  
*Freedom from Fear, Canada’s foreign policy for human security*, 2 ed., Introducción por Bill Graham, Ministro de Relaciones Exteriores.
- Naciones Unidas,  
 Informe presentado por Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, en la Cumbre del Milenio.

Naciones Unidas

- (1992) “Una agenda para la paz”, *Diplomacia preventiva, construcción y mantenimiento de paz*, Informe del Secretario General de conformidad con la declaración adoptada por la Reunión Cumbre del Consejo de Seguridad, el 31 de enero de 1992, A/47/277-S/24111.

Olson, Joy; Chillier, Gastón, y Freeman, Laurie

- (2004) Washington Office on Latin America, “Memo elaborado a propósito de la VI Conferencia de Ministros de Defensa”, agosto de 2004.

Organización de los Estados Americanos (OEA)

- (2003) *Declaración sobre Seguridad de las Américas de 28 de octubre de 2003*.

Páez, Alexei

- (2004) “Hacia una propuesta de política pública de seguridad ciudadana”, en: Jarrrín, Oswaldo (compilador), *Política pública de seguridad ciudadana*, Memoria del proyecto, FLACSO Ecuador – Fundación Esquel, Quito.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

- (1994) “Dimensiones de la seguridad humana”, Informe sobre Desarrollo Humano del año 1994.

Red de Seguridad Humana

- (2003) *Informe del Presidente de la V Reunión Ministerial*, Graz, Austria, mayo de 2003.

Rojas Aravena, Francisco

- (2000) “Seguridad humana: una perspectiva académica desde América Latina”, en FLACSO: *Nuevo gobierno: desafío de la reconciliación. Chile 1999-2000*, FLACSO-Chile, Santiago.

Sahnoun, Mohamed

- (1998) *Somalia the Missed Opportunities*, 2 ed., Washington, D.C., United States Institute of Peace.

Slaughter, Anne-Marie

- (1997) “The Real New World Order”, *Foreign Affairs*, septiembre-octubre 1997.

Waever, Ole

- (1993) “Societal Security: the Concept”, En: Waever et al., *Identity, Migrations and the New Security Agenda in Europe*, Londres.

Yépez Lasso, Fernando

- (2001) *Política internacional del Ecuador en el siglo XXI*, 1 ed., Quito.

## **Seminarios, presentaciones y ponencias: (Orden cronológico)**

Comisión sobre Intervención Humanitaria y Soberanía Estatal, “Intervención humanitaria: cómo enfrentar las crisis con eficacia”, Mesa redonda, Santiago, 4 de mayo de 2001. Palabras inaugurales de la Canciller de Chile, señora María Soledad Alvear V.

Seminario “Paz, seguridad humana y prevención de conflictos en América Latina y el Caribe”, FLACSO-Chile, UNESCO y Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 26 y 27 de noviembre de 2001.

Taller “Discusión de políticas sobre seguridad humana”, FLACSO-Chile y Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Secretaría Pro Tempore de la Red de Seguridad Humana, 13 y 14 de mayo de 2002.

- Presentación del profesor Francisco Rojas en la IV Reunión Ministerial de la Red de Seguridad Humana “América Latina y la seguridad humana. El rol de las redes académicas regionales”, Chile, 2 de julio de 2002.
- Seminario “Seguridad humana en Centroamérica”, Universidad para la Paz, San José, Costa Rica, 6-8 de noviembre de 2002.
- Seminario “Seguridad humana y seguridad alimentaria”, organizado por la Misión Permanente de Chile en Viena y ONUDI, 3 de diciembre de 2002.
- Seminario “Seguridad internacional contemporánea, consecuencias para la seguridad humana en América Latina”, FLACSO-Chile y UNESCO, 20-22 de agosto de 2003.
- Conferencia “La responsabilidad de proteger”, Fundación Arias y Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá, San José, Costa Rica, 24 y 25 de marzo de 2003.
- Presentación del embajador Keitaro Sato, asesor especial del Ministro de Relaciones Exteriores del Japón en Seguridad Humana, durante la Sexta Reunión Ministerial de la Red de Seguridad Humana, Bamako, 27-28 de mayo de 2004.
- Seminario “Enfoques sub-regionales de la seguridad hemisférica”, FLACSO-Ecuador, 19 y 20 de agosto de 2004.

## Entrevistas

Entrevistas escritas y orales al despacho de seguridad humana de la Misión Permanente del Japón ante las Naciones Unidas con sede en Ginebra, julio de 2004.

## Páginas Web

<http://www.comunidadandina.org>  
<http://www.house.gov/hasc>  
<http://www.humansecurity-chs.org>  
<http://www.humansecurity.gc.ca>  
<http://www.humansecuritynetwork.org>  
<http://www.iciss-ciise.gc.ca>  
<http://www.mmrree.gov.ec>  
<http://www.mofa.go.jp>

## NOTAS

- 1 Creada en el año 2001 como resultado de una iniciativa presentada por el Japón ante la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas. Ver numeral 2.2. de este trabajo.
- 2 Fuente: Entrevistas escritas y orales al despacho de seguridad humana de la Misión Permanente del Japón ante las Naciones Unidas con sede en Ginebra, julio de 2004.
- 3 Comisión sobre Seguridad Humana, Informe presentado al Secretario General de las Naciones Unidas, Seguridad Humana Ahora, Nueva York, mayo de 2003.
- 4 Creada en el año 1999 como una iniciativa de Canadá y Noruega. Ver numeral 2.3. de este trabajo.

- 5 Ver: Presentación del Embajador Keitaro Sato, Asesor Especial del Ministro de Relaciones Exteriores del Japón en Seguridad Humana, durante la Sexta Reunión Ministerial de la Red de Seguridad Humana, Bamako, 27-28 de mayo de 2004.
- 6 El orden internacional, en palabras de Hedley Bull, es un “patrón de actividades que mantiene las metas elementales o primarias de la sociedad de Estados o sociedad internacional”. Como el propio Bull sostiene, conceptos como el de orden internacional y otros relacionados como ‘Estado’, ‘sistema de Estados’, ‘sociedad de Estados’ o ‘sociedad internacional’, llevan consigo su propia discusión teórica, que en la actualidad se vuelve más compleja, debido a los nuevos elementos que afectan el contexto internacional. La cambiante realidad internacional nos obliga a observarla e intentar interpretarla objetivamente; sin embargo, el ‘nuevo orden mundial’ que se esperaba con posterioridad a la Guerra Fría no es aún completamente visible ni predecible. Ver: Bull, Hedley (1995: 8).
- 7 Desde Vattel hasta Bull, el balance de poder ha sido entendido como “un estado en el cual ningún poder se encuentra en una posición preponderante en la que pueda imponer su ley a otros”. Vattel, “Droit des Gens”, libro III, capítulo I, sección 47. Texto en: J.B. Scott, “The Classics of International Law, Le Droit des Gens”, (Washington, DC: Carnegie Institute, 1916), p. 40. En: Bull, Op. Cit., p. 97.
- 8 Kenneth Waltz y Jack Levy, entre otros, han desarrollado esquemas de análisis aplicables. En estos se seleccionan o elaboran teorías marco de análisis, se identifican variables esenciales, se especifican los patrones causales mediante los cuales esas variables afectan decisiones sobre violencia o paz, y se señalan los efectos de la interacción de variables en diferentes niveles posibles.
- 9 Para efectos de la discusión posterior, las cifras del Informe sobre esta ‘seguridad’, referida a un ingreso básico asegurado, señalan que en ese año (1994) en Canadá casi la mitad de la población indígena vivía en reservas que dependían de los pagos de transferencias para satisfacer sus necesidades básicas; en Japón las mujeres empleadas en el sector manufacturero ganaban la mitad del salario que recibían los hombres; tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea casi el 15% de la población vivía bajo el umbral de la pobreza. En los países en desarrollo, en el mismo año, más de la tercera parte de la población vivía por debajo de ese umbral y más de 1000 millones de personas sobrevivían con un ingreso diario inferior a 1 dólar de los Estados Unidos (PNUD 1994: 30).
- 10 Se da especial importancia al VIH/SIDA, que si bien se trata de manera diferente, afecta por igual a sur y norte.
- 11 Puesta en peligro por el modelo de desarrollo del norte, que continúa teniendo niveles incomparables con el sur.
- 12 Cifras alarmantes señalan que en los Estados Unidos en el año 1992 murieron un equivalente a 20 niños por día como consecuencia de la violencia, específicamente por disparos de armas de fuego. En el Brasil más de 200.000 niños vivían en la calle, y en Tailandia, Sri Lanka y Filipinas las cifras más moderadas señalaban 500.000 prostitutas infantiles.
- 13 Desde 1981 a 1994 más de 40.000 mujeres fueron violadas en la ex-Yugoslavia, en la llamada ‘depuración étnica’, mientras el mundo observaba en silencio (PNUD 1994: 37).
- 14 Muhamed Sahnoun, utilizando el caso de Somalia, analiza la relación entre intervención preventiva y soberanía. Sahnoun provee importantes elementos a ser considerados al momento de juzgar cuándo y cómo la soberanía puede constituir una razón coherente, legal y ética para no intervenir (Sahnoun, Mohamed 1998). Stanley Hoffmann ha trabajado intensamente en este tema en relación con la ex-

Yugoslavia. Joseph Nye, Michael Waltzer y Bryan Hehir han formado también parte de esta compleja discusión, en la cual el concepto de soberanía se contrasta con 'deberes de la comunidad internacional'. En el documento "Una agenda para la paz", al referirse al despliegue preventivo de fuerzas, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas afirma que en situaciones de crisis interna, "las Naciones Unidas necesitarán respetar la soberanía de los Estados, no hacerlo estaría en contra de la aceptación de los Estados miembros de los principios de la Carta. "Una agenda para la paz", "Diplomacia preventiva, construcción y mantenimiento de paz", Informe del Secretario General de conformidad con la declaración adoptada por la Reunión Cumbre del Consejo de Seguridad, el 31 de enero de 1992, A/47/277-S/24111.

- 15 El comentario final no pertenece al Informe del PNUD.
- 16 Primera prioridad en la agenda de seguridad internacional desde los atentados del 11 de septiembre de 2001.
- 17 Solamente en Estados Unidos, el gasto por consumo de estupefacientes supera el PIB combinado de más de 80 países en desarrollo. El comercio mundial de estupefacientes es superior al monto del comercio internacional de petróleo, y es superado solamente por el también infame comercio de armas (PNUD 1994: 42).
- 18 Según cálculos del Banco Mundial, citados en el Informe del PNUD del año 1994, si se adoptaran métodos eficientes en función de costos, se requerirían aproximadamente 2000 millones dólares por año para prestar servicios de planificación familiar a 120 millones de mujeres en países en desarrollo. Cifras alarmantes del Informe señalan que la población de la Tierra tardó 1 millón de años en llegar a 1000 millones de habitantes y que entonces (1994) se tardaría sólo 10 años en agregar 1000 millones más. Esas cifras avanzan progresiva y exponencialmente en el Siglo XXI.
- 19 Una quinta parte de la humanidad, principalmente en los países industrializados, cuenta con las cuatro quintas partes del ingreso mundial... (PNUD 1994: 40).
- 20 Ver: Informe presentado por Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, en la Cumbre del Milenio.
- 21 El informe señala que estos dos preceptos estuvieron presentes en las Naciones Unidas desde su creación, en la que se habría dado igual valor a los territorios y a la población. Se citan las palabras del Secretario de Estado de los Estados Unidos, al informar a su gobierno sobre la Conferencia de San Francisco: "La batalla de la paz debe librarse en dos frentes. El primero es el frente de la seguridad, en que la victoria significa libertad respecto del miedo. El segundo es el frente económico y social, en que la victoria significa la libertad respecto de la miseria...". No creemos, sin embargo, que esté colocando al frente económico y social dentro del de la seguridad, aunque sean también esenciales para la paz. Los está simple y correctamente interrelacionando (Ver: PNUD, Op. Cit., p.27).
- 22 Entrevistas escritas y orales para el despacho de seguridad humana de la Misión Permanente del Japón ante las Naciones Unidas con sede en Ginebra, julio de 2004.
- 23 Este planteamiento no considera que desde el Siglo XVII ese 'monopolio' estuvo y sigue estando, aun frente a nuevas amenazas, centrado en la protección del propio Estado y no precisamente de sus ciudadanos. Adicionalmente, no se define si se está haciendo referencia a cualquier medida interna posible, o a las que tradicionalmente han venido siendo adoptadas. Tampoco se define si en las llamadas medidas internas se entiende también a aquellas que se llevan a cabo o se pueden desarrollar dentro de un contexto de cooperación internacional, o en coordinación con medidas internas de otros Estados.

- 24 La Comisión sobre Seguridad Humana es co-presidida por Sadako Ogata, ex-Alta Comisionada de las Naciones Unidas para Refugiados y Amartya Sen, Premio Nobel de Economía. Está compuesta por 10 personalidades consideradas en función de sus méritos personales y de la mayor representación geográfica posible. El Japón fundó la Comisión y endosa todos sus enunciados como parte de su política exterior en esta materia. Lo propio sucede con el Comité Asesor en Seguridad Humana creado también con el auspicio del Japón en el año 2003.
- 25 Informe presentado por Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, en la Cumbre del Milenio.
- 26 Presentado al Secretario General de las Naciones Unidas en Mayo de 2003.
- 27 Ver: Presentación del Embajador Keitaro Sato, asesor especial del Ministro de Relaciones Exteriores del Japón en Seguridad Humana, durante la Sexta Reunión Ministerial de la Red de Seguridad Humana, Bamako, 27-28 de mayo de 2004.
- 28 Traducción/interpretación realizada por el autor.
- 29 Presentación del Embajador Keitaro Sato, Bamako, 27-28 de mayo de 2004. Fuente citada.
- 30 Entrevistas escritas y orales para el despacho de seguridad humana de la Misión Permanente del Japón ante las Naciones Unidas con sede en Ginebra, julio de 2004.
- 31 Ver: Propuesta de estrategia para el desarrollo presentada por el Japón ante el Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE en el año 1996.
- 32 <http://www.iciss-ciise.gc.ca>
- 33 El Informe del Presidente de la V Reunión Ministerial de la Red de Seguridad Humana, reunida en Graz, Austria, en mayo de 2003, señaló que la Red continuará discutiendo las recomendaciones del Informe de la Comisión sobre Intervención y Soberanía Estatal y que existía un acuerdo en que la Red consideraría formas de apoyar el seguimiento de los esfuerzos ahí descritos. Fuente: Presentación del Embajador Keitaro Sato, Bamako, 27-28 de mayo de 2004. Fuente citada.
- 34 Ver: Ministerio de Relaciones Exteriores del Japón, "El fondo fiduciario para seguridad humana", Documento de difusión.
- 35 La Red está conformada por Austria, Canadá, Chile, Grecia, Irlanda, Jordania, Malí, Países Bajos, Noruega, Suiza, Eslovenia, Tailandia y Sudáfrica como observador.
- 36 "...la universalización de la Convención de Ottawa sobre Minas Anti-personales (sic), el establecimiento de la Corte Penal Internacional, la protección de los niños durante los conflictos armados, el control de las armas pequeñas y ligeras, la lucha contra el crimen organizado internacional... la lucha contra el virus HIV/SIDA..." Red de Seguridad Humana: <http://www.humansecuritynetwork.org>
- 37 Ver: Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior de Canadá, "Freedom from Fear, Canada's foreign policy for human security", 2 ed., Introducción por Bill Graham, Ministro de Relaciones Exteriores, p. 1.
- 38 Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior de Canadá (DFAIT), fuente citada, Introducción por Bill Graham, Ministro de Relaciones Exteriores, p. 1.
- 39 A manera de ilustración, en el año en que surge el concepto de Seguridad Humana, en Canadá casi la mitad de la población indígena vivía en reservas que dependían de los pagos de transferencias para satisfacer sus necesidades básicas... (PNUD 1994: 30).
- 40 Ver: DFAIT of Canada, "Freedom from Fear, Canada's foreign policy for human security", fuente citada, p. 7.
- 41 Ver: Presentación del Embajador Keitaro Sato, asesor especial del Ministro de Relaciones Exteriores del Japón en Seguridad Humana, durante la Sexta Reunión Mi-

- nisterial de la Red de Seguridad Humana, Bamako, 27-28 de mayo de 2004.
- 42 DFAIT, fuente citada, p. 7.
- 43 <http://www.humansecuritynetwork.org>
- 44 <http://www.humansecurity.gc.ca>
- 45 Seminario Paz, Seguridad Humana y Prevención de Conflictos en América Latina y el Caribe, FLACSO-Chile, UNESCO y Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 26 y 27 de noviembre de 2001; Taller Discusión de Políticas sobre Seguridad Humana, FLACSO-Chile y Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Secretaría Pro Tempore de la Red de Seguridad Humana, 13 y 14 de mayo de 2002; Seminario Seguridad Humana en Centroamérica, Universidad para la Paz, San José, Costa Rica, 6-8 de noviembre de 2002; Seminario Seguridad Humana y Seguridad Alimentaria, organizado por la Misión Permanente de Chile en Viena y ONUDI, 3 de diciembre de 2002; Seminario Seguridad Internacional Contemporánea, Consecuencias para la Seguridad Humana en América Latina, FLACSO-Chile y UNESCO, 20-22 de agosto de 2003; etc.
- 46 Ver: Comisión sobre Intervención Humanitaria y Soberanía Estatal, "Intervención humanitaria: cómo enfrentar las crisis con eficacia", mesa redonda, Santiago, 4 de mayo de 2001. Palabras inaugurales de la Canciller de Chile, señora María Soledad Alvear V.  
Ver también: "La responsabilidad de proteger", conferencia organizada por la Fundación Arias y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá, San José, Costa Rica, 24 y 25 de marzo de 2003.
- 47 "América Latina y la Seguridad Humana. El rol de las redes académicas regionales", intervención del profesor Francisco Rojas en la IV Reunión Ministerial de la Red de Seguridad Humana, realizada en Santiago, Chile, el 2 y 3 de julio de 2002.
- 48 Ver también: Reunión Ministerial del Lysoen Network, Lucerna, Suiza, mayo de 2000, y Conferencia: "What Agenda for Human Security in the Twenty-First Century?" UNESCO, París, noviembre de 2000.
- 49 Ver: (Gurtov, 1999).
- 50 Los episodios de guerra entre los dos países en la segunda mitad del Siglo XX no se produjeron cuando en ellos existían gobiernos de facto o dictatoriales. Por el contrario, los de mayor magnitud, incluyendo Paquisha y Alto Cenepa, en 1981 y 1995, se producen cuando los dos países contaban con gobiernos democráticamente electos.
- 51 La interrelación entre gobernabilidad, desarrollo y seguridad humana es un enfoque desarrollado inicialmente por el Human Security Centre del Liu Institute for the Study of Global Issues de la Universidad de British Columbia.
- 52 Informe Barcelona del Grupo de Estudio sobre las Capacidades de Seguridad de Europa, establecido por iniciativa del Secretario General del Consejo Europeo, con el fin de brindar asesoría independiente sobre las capacidades que la Unión Europea requeriría para lograr una efectiva política común en materia de seguridad, "Una doctrina europea sobre seguridad humana", Barcelona, septiembre de 2004.
- 53 <http://www.comunidadandina.org>
- 54 Jarrín Oswaldo, catedrático, investigador y ex-Jefe del Comando Conjunto de las FF.AA. de Ecuador. En: Comunidad Andina, Secretaría General, <http://www.comunidadandina.org/prensa/noticias/16-7-04.htm>
- 55 Ver: Definición de amenaza a la seguridad (Declaración de 28 de octubre de 2003):

- “Pobreza extrema y exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y democracia..., erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados; los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos, y la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.
- 56 El Jefe del Comando Sur de los Estados Unidos, en el informe presentado ante el Comité de Servicios Armados del Congreso de ese país en marzo de 2004 señala: “Los terroristas dentro del área de responsabilidad del Comando Sur colocan bombas, asesinan, secuestran, trafican drogas, contrabandean armas, lavan dinero y trafican con personas”. Citado por: Washington Office on Latin America, fuente citada. Ver también <http://www.house.gov/hasc>
- 57 Ver: Seminario “Enfoques sub-regionales de la seguridad hemisférica”, FLACSO-Ecuador, 19 y 20 de agosto de 2004.
- 58 Donald Rumsfeld, Secretario de Defensa de los Estados Unidos en la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Quito, noviembre de 2004.
- 59 José Alentar Gómez, Vicepresidente del Brasil en la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Quito, noviembre de 2004.
- 60 Ver: Presentación del Embajador Keitaro Sato, asesor especial del Ministro de Relaciones Exteriores del Japón en Seguridad Humana, durante la Sexta Reunión Ministerial de la Red de Seguridad Humana, Bamako, 27-28 de mayo de 2004.
- 61 <http://www.humansecuritynetwork.org>
- 62 “En este escenario la defensa de los derechos humanos, la protección de los civiles y de los grupos más vulnerables, así como la promoción de medidas preventivas son prioridades que deben ser examinadas por la comunidad internacional en debida forma” (Yépez 2001: 304).
- 63 “Durante el último decenio, varios acontecimientos suscitaron cambios a nivel político, económico y social en el planeta, aspectos que definen la llamada mundialización que avanza a grandes pasos. La creciente interdependencia entre las naciones y los diferentes niveles de desarrollo humano que existe a niveles mundial y continental, crean la urgente necesidad de armonizar políticas conjuntas que aseguren y mejoren el bienestar de la población de las Américas a través de la reducción de los índices de pobreza, la expansión del empleo productivo y el fomento de la integración social.
- El Ecuador, consciente de este nuevo proceso global que surgió a partir del fin de la Guerra Fría, con efectos diferentes en las diversas regiones del mundo, requiere encauzarse en beneficio de todos los países y del desarrollo humano”. En: Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. <http://www.mmrree.gov.ec>
- 64 Nada sería más errado para un país en desarrollo que tratar de aplicar estrategias de inserción externa que desconozcan totalmente las características y tendencias del rumbo del mundo contemporáneo... (Yépez 2001: 267).
- 65 Ver: Palabras de Ruud Lubbers, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados en la 55 Reunión del Comité Ejecutivo del ACNUR, octubre de 2004.

# AGENDA DE SEGURIDAD PARA SUDAMÉRICA

*Mariela Salguero*

## INTRODUCCIÓN

La característica dominante de las relaciones internacionales en las últimas dos décadas es la comparecencia simultánea en la historia, del fin de un orden basado en la soberanía estatal y la no-intervención en los asuntos internos, vigente desde la Paz de Westfalia en 1648, junto con la prevalencia de tres ideas hegemónicas en el escenario mundial: la paz como objetivo político, la democracia como sistema de gobierno y los mercados abiertos como principio económico. Una combinación de fragmentación hacia adentro y globalización hacia fuera caracteriza un paisaje político volátil e incierto, donde los Estados buscan un equilibrio de seguridad que reconcilie su libertad y autonomía, con una inevitable subordinación de su soberanía a una compleja red de instituciones económicas y políticas.

Ante la necesidad de una autoridad que provea bienes públicos internacionales de paz, democracia y libre mercado al menor costo posible, los países incentivan el robustecimiento de instituciones multilaterales, desde las Naciones Unidas al Banco Mundial, de la Organización de Estados Americanos (OEA) al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que garanticen unas reglas de juego transparentes y la vigencia del estado de derecho, así como una distribución de los costos y de los riesgos del mantenimiento del nuevo orden mundial.

En este escenario, se inicia un debate sobre las instituciones de seguridad que han gobernado el hemisferio por más de medio siglo. Un continente heterogéneo en su geografía y población, donde convive la potencia mundial con una pluralidad de países con desigual nivel de desarrollo; donde hay enormes asimetrías en las capacidades militares y económicas, y donde los intereses son tan amplios como su diversidad, el concepto de cuál es el enemigo a vencer y quién debe enfrentarlo, implica un hondo debate.

En efecto, el término 'seguridad' en el ámbito de la política internacional, va más allá de su acepción etimológica como aquella situación en que se está libre y exento de todo peligro, daño o riesgo. La seguridad hemisférica es un concepto que requiere de constante revisión, a la luz de los cambios globales que modifican sus bases. Pero más que pensar en la creación de un nuevo edificio de seguridad, parece más realista revisar la arquitectura de lo que existe, para conservar lo fundamental y actualizar aquellos aspectos que lo requieran. La nueva visión reconoce la multiplicidad de factores de las unidades y del conjunto que deben operar en armonía.

## UN BREVE MARCO HISTÓRICO

Entre 1947 y 1948, las Américas definieron la arquitectura para la preservación de la paz y la seguridad en el hemisferio occidental.

Por un lado, se firmó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), el 2 de septiembre de 1947, dando origen al concepto de asistencia militar mutua ante amenazas externas a la seguridad continental. El Tratado de Río, como también se lo conoce, conviene que "un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados americanos y, en consecuencia, cada una de dichas Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas"<sup>1</sup>.

Si bien el concepto de asistencia militar mutua es tan antiguo como las alianzas alrededor de poderes hegemónicos, el TIAR es el primer pacto de seguridad de la posguerra para organizar la defensa colectiva de varios países contra una amenaza común. En efecto, el Tratado de Río inspira a los legisladores del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que por razones geográficas y políticas se convertiría más adelante en la más importante alianza militar de la segunda mitad del siglo

pasado, y más aun hoy con su alianza con Rusia, a través del Consejo OTAN-Rusia de 28 de mayo de 2002.

Por otro lado, la IX Conferencia Internacional Americana estableció el Pacto de Bogotá, el 30 de abril de 1948, mediante el cual los países convienen en abstenerse de la amenaza o del uso de la fuerza para el arreglo de sus controversias y se comprometen a recurrir a procedimientos pacíficos para resolver sus litigios. Para ello se obligan a utilizar procedimientos tales como los buenos oficios, la mediación, el arbitraje y la conciliación, los cuales tendrán posteriormente un amplio desarrollo doctrinario y jurisprudencial, pero en otro campo, en el del derecho comercial.

Por último, la Carta de la OEA de 1948 señala los valores y principios fundamentales que los países del hemisferio han considerado como vitales para la seguridad colectiva. Ésta, que es en realidad la Constitución Hemisférica, menciona como propósitos esenciales de la OEA afianzar la paz y la seguridad del continente, prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias y organizar la acción solidaria en casos de agresión. Así mismo, establece una serie de principios, entre los cuales vale destacar la condena de los Estados americanos a cualquier guerra de agresión al continente y, en tal sentido, deja claro que una hipótesis de victoria no otorga derechos ni soberanía sobre ninguna parte del territorio americano y deja establecido el principio de que la agresión a un Estado americano constituye una agresión a todos los demás Estados americanos.

### **Concepto de Seguridad Nacional**

Por ‘seguridad’ se entiende aquella situación que en cualquier ámbito posibilita el ejercicio de las propias capacidades, a pesar de la existencia de acciones o situaciones antagónicas y que, además, supone la capacidad para enfrentar o disuadir la agresión o para reducir la vulnerabilidad frente a ésta (Patiño 1993).

Si bien, en términos ideales, la seguridad de las naciones ha sido definida como una situación de ausencia de amenazas reales a la capacidad de gobernar, proteger y desarrollar de un Estado y de su pueblo; dado que en la realidad las situaciones de riesgo —sean efectivas o potenciales— siempre están presentes, se estima que la seguridad podría calificarse por el grado de vulnerabilidad de un Estado frente a tales amenazas.

La noción de ‘seguridad colectiva’ presupone que determinadas preocupaciones de seguridad de todos los Estados Miembros del Siste-

ma son consideradas como legítimas, lo que significa que la seguridad de cada miembro es garantizada por todos, con los mecanismos acordados. Incluso podría decirse que el concepto de 'seguridad colectiva' reposa en la noción simplificadora de todos contra uno.

Esta noción contempla la existencia de una comunidad de Estados que, a partir de valores e intereses compartidos, expresa la decisión común de protegerlos y enfrentar las situaciones antagónicas y las agresiones que pudieran afectarlos, cualquiera que sea el origen del que provengan.

Se podría entonces afirmar que la instauración de un nuevo Sistema de Seguridad Hemisférico presupone previamente convenir sobre:

- La existencia de valores e intereses compartidos.
- La voluntad común de protegerlos y de prevenir colectivamente las situaciones que puedan derivar en agresiones contra dichos valores e intereses.
- La voluntad de enfrentar colectivamente dichas situaciones.

Desde esta perspectiva, una aproximación al tema de la seguridad exigiría como primer paso un acuerdo en torno a la existencia de valores e intereses compartidos por la Región. El mantenimiento de la paz, la promoción de los derechos humanos, el fortalecimiento y la consolidación de los regímenes democráticos, el desarrollo económico y social de los Estados miembros y la generación de mecanismos cada vez más eficaces de integración hemisférica, son claros ejemplos de valores e intereses compartidos y que interactúan.

Por tanto, toda propuesta encaminada al establecimiento de un sistema de seguridad deberá ser compatible y procurar conciliar los intereses de la potencia regional y los de los restantes Estados, que deben encontrar en el sistema un camino útil para la promoción, consolidación y difusión de esos valores compartidos.

La definición de ese patrimonio colectivo exige la utilización de los mecanismos políticos multilaterales que contribuyen, en ese terreno, a superar las disparidades existentes en términos de poderío material<sup>2</sup>.

Una segunda etapa incluiría la identificación de aquellas situaciones que puedan atentar contra dichos valores y el diseño de mecanismos de prevención y reacción adecuados. En tal sentido, el proceso de democratización regional reiniciado a fines de la década del setenta y actualmente en vías de consolidación presenta, en algunos casos, signos de debilidad que deben ser prioritariamente atendidos para evitar males aun mayores.

Cuestiones tales como la pobreza extrema, el crecimiento desenfrenado de la población, la inequitativa distribución de la riqueza, las barreras al libre comercio, los daños ambientales, el narcotráfico, el terrorismo, la acumulación de armamento, la proliferación de armas de destrucción masiva, deben quedar necesariamente incorporadas en los esfuerzos que pueda emprender la organización para fortalecer la cooperación hacia la seguridad hemisférica. Si bien se reconoce que las responsabilidades primarias de la seguridad y defensa recaen en la decisión de los Estados en pleno ejercicio de su soberanía, no se puede dejar de reconocer que en un mundo interdependiente, las situaciones de riesgo y agresión pueden afectar cada vez más, de un modo u otro, a la totalidad de los integrantes de la comunidad internacional. Una visión integrada de la seguridad regional debería reordenarse a partir de esquemas de integración y cooperación, replanteando el carácter clásico de alianza militar ofensivo-defensiva que tuvo hasta el presente.

Por su parte, el componente militar deberá insertarse en este concepto integral de seguridad que procura reflejar la cambiante realidad internacional, dirigiendo sus doctrinas y acciones a aquellas áreas que por su naturaleza puedan exigir el uso de la fuerza o el aprovechamiento de las capacidades técnicas y logísticas derivadas.

Así, algunas de esas medidas que servirían para el fortalecimiento de la seguridad hemisférica serían<sup>3</sup>:

- Fortalecer la capacidad política de la organización regional, definiendo en coordinación con la organización mundial, el papel que le corresponde en la promoción de la paz y seguridad internacionales.
- Respalda y fortalecer los procesos de integración regionales y sub-regionales.
- Reiterar el compromiso con la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados miembros y, en su caso, revisar los instrumentos regionales sobre la materia.
- Promover las políticas de control y limitación de armamento en el ámbito regional.
- Impedir todas las formas de proliferación de armamentos de destrucción masiva.
- Intercambiar información sobre las políticas, leyes y procedimientos que rigen la transferencia de armas convencionales.

- Fomentar el intercambio de información y personal entre las Fuerzas Armadas con el fin de fomentar la confianza y el mejoramiento de los canales de comunicación entre ellas.
- Promover el mejoramiento de los instrumentos de cooperación técnica y económica orientados a erradicar las situaciones de pobreza extrema en la Región.
- Promover las acciones conjuntas en temas como la asistencia en casos de desastre, el fortalecimiento institucional y estructural de los Estados más vulnerables.
- Armonizar políticas, intercambiar información y fomentar la consulta y cooperación en materias como la liberalización del comercio, la preservación del medio ambiente y la lucha contra el narcotráfico.

Es innegable que el concepto de seguridad hemisférica se encuentra en un estado de transición en que, si bien los postulados del pasado han sido abandonados, nuevas actitudes capaces de generar un consenso más amplio aún no se han consolidado.

### ***Posiciones de países de América del Sur, en la definición del concepto de seguridad (Soriano 2002)***

#### ■ *Argentina*

Para Argentina, en el concepto de seguridad hemisférica es muy importante distinguir entre cuestiones de seguridad y de defensa, y es necesario que el nuevo concepto se construya de una forma que incorpore la defensa de la democracia, los derechos humanos y el desarrollo. Por tanto, para Argentina, en la nueva agenda de seguridad se debe tener en cuenta una definición multidimensional de la seguridad; es decir, una definición que incluya cuestiones sociales, económicas, ecológicas, políticas y militares. Y aunque ha señalado que hoy tienen mayor relevancia las denominadas 'nuevas amenazas', se ha apuntado que eso no implica que se deban dejar de lado las cuestiones militares tradicionales. En este sentido, Argentina ha advertido que es necesario hacer frente al narcotráfico, al terrorismo, a los fundamentalismos, a la proliferación de armas de destrucción masiva, al crimen organizado internacional, al tráfico de armas y a las migraciones masivas.

■ *Chile*

Por su parte, Chile ha señalado que en el concepto de seguridad interamericana se deben considerar las ‘nuevas amenazas’, pero sin definir todos los problemas como asuntos de seguridad. En la perspectiva chilena, las amenazas tradicionales mantienen su importancia, pero se señala que también hay que tener en cuenta los diversos aspectos de ‘seguridad humana’. En cuanto a las prioridades de la agenda de seguridad, Chile, no obstante que ha señalado su preocupación por el narcotráfico y el terrorismo, ha advertido que cada país deberá establecer sus prioridades y el tipo de respuestas que serán necesarias.

■ *Brasil*

Para Brasil es importante señalar que la expresión militar de la seguridad es aún de vital importancia. Asimismo, este país ha apuntado que la elaboración del nuevo concepto deberá tener en cuenta las necesidades específicas de cada país, deberá conjugar las nuevas dimensiones de la seguridad con los principios de soberanía y no injerencia, e incorporar los principios de ‘seguridad humana’. Brasil ha destacado al crimen organizado y al narcotráfico como preocupaciones de seguridad, sin embargo, ha señalado que las prioridades y las formas de enfrentar estas cuestiones, deben ser establecidas por cada país.

***Defensa o seguridad nacional***

El concepto de defensa, por su parte, tiene un carácter dinámico y se lo define como un conjunto de medidas y acciones destinadas a enfrentar distintos tipos de situaciones de riesgo potenciales o efectivas, o a reducir la vulnerabilidad ante estas situaciones.

Esta opción se refiere a la decisión respecto de la ampliación del concepto de seguridad estratégica y de defensa, incorporando como parte de sus jurisdicciones a las llamadas ‘nuevas amenazas’ a la seguridad nacional. Estas nuevas amenazas, por su carácter transnacional, deberían ser, en esta perspectiva, parte de lo que la cooperación e integración debería encarar en un posible sistema o acuerdo de seguridad cooperativa.

En otras palabras, cuando hablamos de seguridad estratégica nos referimos a lo que tiene que ver con el instrumento militar del Estado, bajo la guía de la política exterior y la conducción de la política de defensa nacional; nace la pregunta de si debería un esquema de seguridad

estratégica cooperativa en la sub-región, tomar como una de sus funciones la acción contra las ‘nuevas amenazas’ a la seguridad nacional, o si debería ampliarse el concepto de defensa nacional, en cada uno de los países de tal manera que incluya misiones de seguridad interior.

Es conocido que el concepto de seguridad está siendo ampliamente reformulado, por lo menos desde la década de 1980. Los desafíos a la seguridad de los Estados no se refieren solamente a la posibilidad de conflictos militares tradicionales. La seguridad nacional posee muchas y diversas dimensiones, cada una de las cuales supone herramientas diferentes que el Estado diseña para proveer su seguridad.

El concepto de ‘seguridad humana’, así como el de ‘seguridad ciudadana’, y otros similares, rescatan, por ejemplo, que más que pensar en la seguridad del Estado debe pensarse en la seguridad de los individuos, retomando la visión más clásica de la teoría política: justamente, el Estado ha sido creado en función del bienestar de los ciudadanos, y no a la inversa (Donadio 2000). En países que atravesaron la llamada ‘doctrina de seguridad nacional’, como los países del Cono Sur, plantear y aceptar este tipo de visión representa, sin duda, un giro relevante en la capacidad política y académica para diagnosticar desde la realidad actual, más que desde la voluntad histórica, una visión en la cual el Estado sigue, incólume, siendo el único depositario de los deseos, aspiraciones y seguridades de la gente. Este reconocimiento a la verdadera preocupación de los pueblos (la seguridad de su vida cotidiana) no ha encontrado aún, sin embargo, la respuesta a cómo se instrumenta, por parte del Estado, la atención a estos problemas de seguridad.

Los Estados nacionales del siglo XXI, y particularmente en el Cono Sur, enfrentan hoy una doble necesidad: adaptarse a las nuevas condiciones del ambiente internacional, al tiempo que deben encarar la problemática de la violencia desde la legalidad y desde la cultura de un ambiente democrático.

La creciente marginalidad socio-económica que afecta a amplios sectores de la población, el desdibujamiento del Estado como agente de bienestar y su aparente incapacidad para generar seguridad, el incremento de las demandas sociales por la recuperación de las libertades políticas, más la injerencia del crimen organizado transnacional han alimentado una espiral de violencia social y delincuencial, que a primera vista incentiva la instrumentación de un mayor grado de coerción para asegurar niveles aceptables de gobernabilidad democrática. Sin embargo, medidas tales como la suspensión prolongada de las garantías individuales, la represión masiva ante conflictos sociales, la violación de los

derechos humanos, el deterioro de la juridicidad, etc. son aspectos que ponen en juego la continuidad de ese régimen.

En América existen indicios que permiten suponer que una fuerte corriente de opinión, impulsada principalmente por los Estados Unidos, propone la militarización como respuesta a las llamadas 'nuevas amenazas'.

La opción para los países del Cono Sur está representada, justamente, por los alcances y jurisdicciones que tendrá el concepto de 'seguridad' en un posible sistema o acuerdo cooperativo que incluya la posibilidad del uso de la fuerza militar. Los riesgos subyacentes de incorporar a las llamadas 'nuevas amenazas' al campo de la defensa se encuentran en lo que significaría en términos de la gobernabilidad democrática el retorno de los actores militares a un importante lugar en el sistema de toma de decisiones, que les estaría garantizado por la afluencia de recursos económicos, y que afectaría a las relaciones cívico-militares con la participación de las Fuerzas Armadas en misiones de seguridad interior.

Esta construcción, ya compleja, parece estar más asentada en la voluntad de ciertos sectores estatales estadounidenses de transformar progresivamente a las fuerzas militares en fuerzas de seguridad y de alejar los intentos de verdadera integración en materia de defensa, y en la severa restricción económica y vocacional que sufren las Fuerzas Armadas.

La nueva doctrina de seguridad nacional parece ser un atajo, pero es en realidad un sendero que bifurca el camino emprendido por nuestros países. Su final es el de lograr una adecuada atención a sus problemas de defensa, generando un marco común que permita contar con mejores y más adecuados recursos para convertirse en una zona de paz.

## **Los nuevos paradigmas**

Cuando surge el sistema de seguridad hemisférico, el paradigma que mejor interpreta la realidad a través de un examen de razonabilidad y experiencia, es el del realismo político. La defensa nacional es vista exclusivamente como protección del territorio y de la soberanía de una comunidad política. El uso de la fuerza se justifica para proteger la institución estatal que, a su vez, es responsable del mantenimiento del orden, la paz y la integridad del territorio. Las relaciones internacionales son un escenario hostil, donde los países obran exclusivamente de acuerdo a intereses, el Estado es el actor fundamental, y la variable determinante del resultado final es el poder militar.

De esta realidad, se desprenden varias observaciones: primera, para los realistas la seguridad estatal equivale a la seguridad nacional; segunda, la seguridad debe ser proveída por la institución Estado, a la cual por libre decisión se le ha entregado el mandato de proteger a sus ciudadanos y, por lo tanto, es éste el objeto primario de la seguridad *ex ante*; tercera, la seguridad es entendida como seguridad territorial; cuarta, la seguridad o la protección de la seguridad implica el uso de la fuerza. En este sentido, se entiende que cuanto mayor sea el poder militar que un Estado detenta, mayor es la seguridad que se tiene (Morgenthau 1978).

Pero este paradigma estado-céntrico inicia un paulatino movimiento hacia nuevos discursos conceptuales, ante el reto que plantea a la seguridad unas amenazas que, a diferencia de la Guerra Fría, ni son ideológicas ni involucran necesariamente a los Estados, como ocurre con los grupos terroristas que se pueden entender como parte de una privatización de la guerra. La dignidad y la individualidad humana, la constatación de formas de cooperación que resultan más racionales que la anarquía, parecen no tener respuesta en la interpretación tradicional. Ello permite el ingreso legítimo de nuevos planteamientos: teóricos de la interdependencia involucran la variable económica a las relaciones de poder; aproximaciones liberales y neo-institucionales relacionan el comercio como un factor de estabilidad y las instituciones internacionales como un factor de cooperación. Visiones normativas cambian el eje temático y nuevos paradigmas se abren para refutar la aproximación apocalíptica del realismo.

Al mismo tiempo, la evolución política del continente abona el terreno para un cambio de paradigma: en primer lugar, el consenso alrededor de la democracia, en especial a partir de la década del ochenta, permite que la médula de la preocupación sobre seguridad se desplace del Estado hacia el individuo. Hay que destacar que la democracia es un sistema político donde además de unas reglas de procedimiento (elecciones, distribución del poder), también tiene unas reglas de incorporación al sistema, entre ellas la tolerancia y el respeto a la individualidad expresado en la protección de sus derechos y libertades individuales.

Con el individuo como fuerza centrípeta de las políticas públicas adquieren notoriedad conceptos como el de 'Seguridad humana', acuñado a partir del informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas de 1994 y retomado en la Asamblea General de Windsor por parte de la delegación de Canadá en el año 2000. Para ellos, la seguridad humana es determinante para asegurar la paz y el desarrollo; puede fortalecer la

soberanía nacional y es responsabilidad no solo del Estado, sino de otras partes interesadas como las ONG, corporaciones y representantes elegidos popularmente.

Por otro lado, y como consecuencia también de la proyección democrática en el continente, algunos países orientan su concepto de la seguridad hacia uno de ‘Seguridad democrática’ como manifestación expresa del sometimiento de las fuerzas de seguridad al control civil de los gobiernos elegidos democráticamente. Más que una definición, contiene un profundo significado histórico y político para los países que se encontraban en pleno proceso de transición democrática y que habían padecido las dictaduras y los golpes militares.

Otros países orientan su política externa en la idea de una Seguridad Cooperativa. La cooperación parte de la creación de incentivos para la colaboración, así sea temporal pero con posibilidades de generar externalidades positivas.

### **Un nuevo régimen de Seguridad Hemisférica**

El objetivo central de un nuevo régimen de seguridad hemisférica es cautelar el principal bien colectivo: la paz en el hemisferio.

El nuevo sistema de seguridad hemisférico no necesariamente puede ser desarrollado exclusivamente con los medios internos o con elementos militares. Se necesita una combinación de elementos en la que el componente militar sea uno más junto con otros elementos fundamentales, como son los instrumentos diplomáticos, los económicos y los de carácter gubernamental en general.

Estos elementos deben estar estructurados en lo que la politología ha llamado una ‘gran estrategia’ (Varas 2000). Es necesario combinar, dentro de una gran estrategia, elementos de muy diverso tipo, sin negar y destacando la importancia de los elementos militares en ella. Por otra parte, parece ser que en la actualidad existe una tensión a resolver, entre nuevos intereses económicos y políticos que han surgido en la postguerra fría, en la región latinoamericana que muestra una asimetría y algunas veces una contradicción entre estos nuevos intereses, los dispositivos disuasivos que los países latinoamericanos tenemos en estos momentos, y las percepciones de amenazas que tenemos uno respecto a otro.

Otro elemento es la necesidad de vincular el tema de esta gran estrategia y de la seguridad hemisférica a la modernización del Estado, que implica —en este campo— la necesaria vinculación entre política de defensa, política exterior, política económica y otras políticas que

son fundamentales en la proyección del poder regional, sub-regional o internacional.

Entre las políticas de seguridad hemisférica conducentes a estructurar un nuevo sistema cooperativo estará: el desarrollo de instituciones capaces de prevenir crisis y de mantener el *status quo* en la Región. Las estratificaciones regionales están cambiando, las alianzas implícitas y explícitas se han modificado. Pero junto con este ejercicio de reconocimiento, debemos también reconocer que estos cambios pueden conllevar el peligro de crisis.

Se debe avanzar a una objetivación de cuáles son los elementos que, modernizando los dispositivos disuasivos, no generen al mismo tiempo una escalada armamentista que vaya más allá de lo adecuado y de los recursos que cada país tiene.

Por otra parte, es importante avanzar y consolidar las medidas de confianza mutua. Se distinguen las medidas de confianza mutua de primera generación o de segunda generación. Las de primera generación están más bien vinculadas a mecanismos o acciones de buena vecindad, y las de segunda son medidas más pesadas, más duras, que permiten modificar percepciones de amenaza preestablecidas.

Este segundo aspecto de las medidas de confianza mutua es importante porque en esta etapa de transición, donde no tenemos mecanismos de prevención de crisis y mantenimiento de *status quo*, mientras no tenemos un proceso ordenado de modernización ni una cristalización de los criterios de cómo organizamos los balances regionales y sub-regionales, necesitamos medidas de confianza que permitan la transición a la situación *ex post* que queremos estructurar. Y, por lo tanto, desde este punto de vista, las medidas de confianza mutua desempeñan una función central.

Otro peldaño, podríamos decir, en el caminar hacia la construcción de esta seguridad de postguerra de carácter cooperativo, debe ser el avanzar en un terreno bastante más complicado: el área de control y verificación de armamento. Proponer que a nivel de control de armas los países latinoamericanos —en aquellos contextos estratégicos o políticos más homogéneos— se pongan de acuerdo en cuánto y en qué tener.

Otro elemento es el tema de la erradicación de armas de destrucción masiva: química, bacteriológica, nuclear y misiles balísticos. A pesar de que se ha avanzado en este plano, no ha sido lo suficiente en materia de verificación de estos acuerdos de desarme.

Junto con aquellos que le dan una cierta estructura al sistema hemisférico de seguridad, es necesario introducir ciertos elementos de flexibilidad, que se han llamado los 'regímenes hemisféricos de seguridad'.

Esto significa básicamente estructurar acuerdos, coordinaciones de políticas *ad hoc* en torno a grupos de países, en torno a dimensiones específicas, en las que no necesariamente todos los países americanos estén involucrados.

Indudablemente se está pensando, por ejemplo, en regímenes de seguridad específicos en el área marítima. Esa es una materia a ser discutida y acordada; pero, en general, existe un elemento de flexibilización en el campo naval, aéreo, terrestre y aeroespacial.

Si se quiere estabilizar estructuralmente la Región y determinadas sub-regiones, y estructurar y determinar un marco de seguridad hemisférica para las Américas, se pueden tener, al interior de este marco, relaciones bilaterales todavía no estabilizadas estructuralmente. En cada conjunto de países hay determinadas percepciones, por lo que se hace necesario identificar cuáles son los problemas, enfrentarlos y tratar de resolverlos, puesto que es muy difícil avanzar en estructurar un sistema hemisférico de seguridad si este sistema está minado por una serie de relaciones bilaterales, trilaterales o multilaterales que no da sustento.

En este sentido, parece que —ya sea vía coordinación de los elementos existentes hoy día o vía creación de nuevos mecanismos— es ineludible establecer un espacio. Será la Comisión Permanente de Seguridad de la OEA, será algún otro mecanismo, será una Conferencia Estable de Seguridad, etc. Pero se necesitará un espacio institucional estable, organizado y legítimo, aceptado por todos los miembros de la comunidad americana para discutir y tomar resoluciones sobre estos temas.

## **ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS SUB-REGIONALES**

### **La seguridad en el espacio sudamericano**

En la reunión de Presidentes de los países sudamericanos, realizada a fines de agosto de 2000 en Brasilia, se dio impulso al diseño de un espacio sudamericano de integración y cooperación. El objetivo es que este espacio sudamericano sea una comunidad democrática, integrada, moderna y proyectada al mundo. En ese espacio, la Comunidad Andina y el Mercosur ampliado con Chile deberán ir convergiendo progresivamente, manteniendo su propia identidad.

En el párrafo 5 del Comunicado de Brasilia, los presidentes acordaron crear una Zona de Paz sudamericana y, para ello, instruir a sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores para que adopten las medidas necesarias que pongan en práctica esta decisión. Además, acorda-

ron estimular la profundización del diálogo sobre seguridad en América del Sur, teniendo en cuenta los aspectos humano, económico y social.

Si se comparan los instrumentos comunitarios que existen en materia de seguridad, la Declaración de Ushuaia de 1998 del Mercosur, y la Declaración de Galápagos de la Comunidad Andina de 1989, vemos que hay apreciables coincidencias por lo que ambos instrumentos proporcionan una base para concretar el objetivo señalado por los presidentes de establecer una Zona Sudamericana de Paz.

La Declaración de Ushuaia directamente declara el establecimiento de una Zona de Paz entre el Mercosur, Bolivia y Chile, libre de armas de destrucción en masa, y establece algunos lineamientos referidos, por ejemplo, al fortalecimiento de mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa existentes, y a promover su progresiva articulación; a avanzar en la cooperación en el ámbito de las medidas de fomento de la confianza; a apoyar en los foros internacionales el desarme nuclear y la no proliferación de armas nucleares y otras de destrucción en masa; a ampliar y sistematizar la información que se provee al Registro de Armas Convencionales de la ONU y establecer una metodología uniforme para la información a fin de aumentar la transparencia y la confianza; a apoyar las labores de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA; a estimular la cooperación para el uso pacífico y seguro de la energía nuclear y de la ciencia y tecnología espacial (Fundación Foro del Sur 2000).

En el caso de la Declaración de Galápagos, los objetivos en materia de seguridad están enfocados, fundamentalmente, a los aspectos referidos al fomento de la confianza, en los campos de la cooperación política económica y militar, y tienen que ver con: el establecimiento de procedimientos prácticos para evitar o superar incidentes fronterizos; intercambio de información y encuentros regulares entre Fuerzas Armadas; coordinación de políticas para la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo; cooperación de las Fuerzas Armadas en proyectos de desarrollo de interés común; celebración de reuniones de altos mandos militares para evaluar la aplicación de estas medidas; promoción conjunta entre la consecución de los objetivos y el cumplimiento de los compromisos establecidos en el tratado de Tlatelolco y en el TNP; promoción de iniciativas regionales para una respuesta a la relación entre desarme y desarrollo; acuerdo de medidas conjuntas ante la adopción de medidas coercitivas por terceros; compatibilización de los planes nacionales de desarrollo con los requerimientos de la seguridad ecológica y concertación de posiciones comunes en foros; logro de la seguridad alimentaria regional y establecimiento de mecanismos para atender situaciones

de emergencia; colaboración en la prevención y represión del terrorismo, tráfico ilícito de armas y actos de piratería aérea, y concreción de acciones conjuntas en foros internacionales.

### ***Instrumentos comunitarios de la CAN y el Mercosur sobre seguridad***

#### ■ *La naturaleza cambiante de los conflictos*

Si bien existe una serie de compromisos establecidos, es importante tener en cuenta la naturaleza cambiante de los conflictos a nivel internacional.

La construcción de una Zona de Paz Sudamericana debe tener en cuenta lo que está ocurriendo, en materia de conflictos, en el mundo y en nuestros propios países. Así vemos, por ejemplo, que durante el período 1989-98 hubo 108 conflictos armados en 73 lugares del mundo. De éstos, 92 fueron intraestatales, 9 fueron intraestatales con intervención foránea y solamente 7 fueron interestatales (Holzmann 1998).

De aquí se puede deducir que se encuentran en recesión los conflictos entre Estados y que la conflictividad actual es una conflictividad de carácter intraestatal. Las causas de estos conflictos internos pueden hallarse en el resurgimiento de los nacionalismos, crisis de gobernabilidad, o en demandas sociales insatisfechas.

Además, hay otra conflictividad emergente que es la violencia urbana, que se articula internacionalmente en lo que se conoce como el crimen internacional organizado. Sus causas se pueden hallar en: el creciente desempleo y expansión del sector informal de la economía, la acelerada urbanización, las migraciones, o las nuevas tecnologías que escapan al control del Estado, por ejemplo, el crimen por Internet.

Por otro lado, es necesario observar que la experiencia internacional en el establecimiento de Zonas de Paz, hasta el momento, no es muy alentadora.

En efecto, si se toman las experiencias del Océano Índico en 1978, del Caribe en 1979 y del Atlántico Sur en 1986, se puede apreciar que existen imprecisiones geográficas, doctrinales y jurídicas en relación con el concepto de Zona de Paz. Por otro lado, ha existido una sobrevaloración política de la decisión en sí, frente a los compromisos concretos que los países participantes han asumido en el contexto de esas Zonas de Paz. Otra dificultad es la superposición de acuerdos militares con estas zonas, lo que afecta y desnaturaliza sus fines.

Actualmente se está desarrollando entre Argentina, Chile y Brasil una cooperación importante en materia de seguridad, que va desde el fomento de la confianza hasta la cooperación entre fuerzas militares y la co-producción de equipos. Es importante tener en cuenta estas experiencias para construir sobre ellas esquemas de seguridad más amplios en el plano sudamericano.

■ *Fortaleciendo la seguridad sudamericana*

Los desafíos que enfrentará la construcción de la Zona de Paz Sudamericana son bastante concretos.

Por un lado, es necesario desarrollar nuevas concepciones de seguridad. Esto significa pasar de las concepciones de seguridad defensiva a las concepciones de seguridad cooperativa y, de ellas, a las concepciones de seguridad democrática y, por último, a las de seguridad humana. Las concepciones de seguridad, que estaban vinculadas a una conflictividad de tipo interestatal, deben cambiarse por otras ligadas a la conflictividad actual, que además comprendan lo que es el cambio profundo que se está produciendo, en nuestras sociedades nacionales y en la sociedad internacional. En efecto, el papel del Estado-nación como principio ordenador de las relaciones internacionales, que surgió hace tres siglos de la Paz de Westfalia, está siendo crecientemente erosionado por el surgimiento de nuevos actores (empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales, etc.) que inciden crecientemente en dichas relaciones. Por otro lado, la preocupación por la persona humana viene tomando un papel central en la agenda internacional.

Esto significa un cambio fundamental en las cuestiones de seguridad, pues ya no se trata solamente de la seguridad del Estado sino de la seguridad de la persona humana. El concepto de 'seguridad humana' y, en el mismo sentido, el concepto de 'seguridad democrática', es mucho más rico y mucho más profundo porque aborda la problemática social y las causas que originan la inseguridad ciudadana.

Paralelamente, es necesario revisar las relaciones cívico-militares, porque en una Zona de Paz donde, naturalmente, la paz debe estar asegurada, la función de las Fuerzas Armadas y su relación con la civilidad deben ser reevaluadas y enriquecidas.

Al mismo tiempo, se requiere de una cooperación política efectiva entre los países sudamericanos para resolver en forma pacífica conflictos pendientes que, si bien son pocos, de hecho existen. Será necesario también avanzar en materia de limitación de armamentos y medi-

das de fomento de la confianza, asegurar el respeto de esas Zonas de Paz por terceros y resolver la superposición de acuerdos.

Al mismo tiempo, se requiere de una cooperación política para que los países sudamericanos se ayuden mutuamente a resolver sus conflictos internos y evitar sus repercusiones en otros países de la Región.

Asimismo, será necesario impulsar la cooperación política para combatir el problema de las drogas y para resolver el problema de la corrupción, que es también un problema que se ha venido extendiendo en la Región. La corrupción es una de las formas de conflictividad actual en el plano internacional que da lugar a las llamadas cleptocracias, o sea, a regímenes que se organizan sobre la base de una corrupción profunda y que adoptan formas mafiosas para desempeñarse. Además, será necesaria una cooperación política para prever la conflictividad emergente, es decir la seguridad ciudadana y el combate al crimen internacional organizado.

### ***Posiciones de países de América del Sur sobre seguridad***

Diversos analistas, tanto del mundo académico como gubernamental, consideran que cada vez se hace más necesario definir una 'nueva agenda' de seguridad hemisférica que incluya amenazas al orden regional, ya sean de naturaleza doméstica o transnacional. Una agenda que contemple, además de las cuestiones militares 'tradicionales', un conjunto de amenazas 'no tradicionales', ante las cuales parece indispensable actuar de manera coordinada, que incluyen al narcotráfico, así como a la violencia y a la criminalidad relacionadas con esta actividad, al crimen organizado transnacional, a las catástrofes generadas por la degradación del medio ambiente, a los flujos masivos de refugiados, al aumento de la violencia intraestatal, a la vulnerabilidad económica, a la relación entre civiles y militares, e incluso al resquebrajamiento del orden democrático.

En este contexto, los países de las Américas han encomendado a la OEA, que es el único organismo multilateral que incluye a todos los países del hemisferio, la responsabilidad de conducir la revisión del sistema interamericano en materia de seguridad.

A continuación, se darán a conocer las posiciones de tres países que orientarán el proceso de reforma: Argentina, Brasil y Chile (Soriano 2002: 5).

### ■ *Argentina*

Argentina considera que existen las denominadas ‘nuevas amenazas’ o ‘amenazas no tradicionales’, que afectan a la seguridad en el hemisferio. Señala que se ha producido un cambio en la naturaleza y en la diversidad de las amenazas y existe, por tanto, una gran dificultad para definir el perfil de los desafíos futuros. Esta aparición de nuevos desafíos para la seguridad, incluye el narcotráfico, el terrorismo, los fundamentalismos, la proliferación de armas de destrucción masiva, la transferencia de armamentos excedentes y tecnologías intangibles, el crimen organizado, el contrabando de armas e, incluso, el deterioro del medio ambiente y las migraciones. Asimismo, se reconoce que debido a los mayores grados de interdependencia, estos sucesos adquieren carácter transnacional, siendo percibidos por los Estados como cuestiones que afectan a su seguridad y a sus intereses. Aunque Argentina reconoce también que las amenazas clásicas de seguridad, aquellas que afectan a la integridad de los Estados, mantienen su vigencia, por lo que no deben ser totalmente dejadas de lado.

Argentina apunta que la seguridad a la que debe aspirar la comunidad hemisférica es aquella que defienda la democracia representativa, los derechos humanos, el desarrollo y el bienestar de los pueblos. Asimismo, señala que acercarse al logro de estos objetivos ha contribuido al fortalecimiento de los diversos procesos de integración económica y de democratización en la Región, que fortalecen la paz y la seguridad. Un ejemplo de esto son las transformaciones generadas en la Región por el fortalecimiento del Mercosur, que ha permitido cambiar las relaciones entre sus miembros, hacia una asociación en donde las preocupaciones y riesgos se comparten entre todos los socios. Asimismo, se advierte que la Declaración del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz refleja el estado de la óptima situación actual entre los países de la Región y describe un programa a futuro para fortalecer los vínculos entre sus miembros y los demás países del continente.

Para Argentina, la diferente percepción que tienen los actores del continente con respecto a los problemas de la ‘nueva agenda’ se refleja en las dificultades con que se encuentran los debates relativos a la conformación de una agenda compartida de amenazas comunes. Y esto ocurre, entre otras cosas, debido a la carencia de mecanismos regionales para la prevención, administración y resolución de conflictos. Es decir, la falta de un centro de prevención de conflictos. Argentina apunta que primero deben terminar de articularse los mecanismos bilaterales de consulta, para de ahí establecer medios de carácter sub-regional

y, a partir de ahí, mecanismos hemisféricos, y que los enfoques sobre la seguridad de cada uno de estos niveles deben ser complementarios.

Respecto a la perspectiva que sobre los instrumentos de la seguridad hemisférica tiene Argentina, se señala que la mayoría de éstos no se ajustan a las actuales necesidades que impone la ‘nueva agenda’ de seguridad. Se advierte que la Carta de la OEA consagra un concepto de paz y seguridad internacionales que se basan en conflictos interestatales, esencialmente de naturaleza militar; no obstante que en la actualidad el concepto de seguridad debería tender de forma creciente a contemplar amenazas de tipo social, económico, ecológico, político, humanitario, etc. En este sentido, se señala que en tanto que el TIAR continúa siendo un instrumento aplicable al caso de agresiones armadas, difícilmente podría ser relevante para enfrentar amenazas no militares. En cuanto al Pacto de Bogotá, se señala que este instrumento también resulta inadecuado a la mayoría de los retos actuales, ya que se refiere también a la solución de controversias entre Estados que, por su naturaleza, pueden poner en peligro la paz y la seguridad internacionales.

Argentina ha manifestado un amplio respaldo a los trabajos que desde hace unos años viene realizando la CSH para discutir el nuevo escenario de seguridad en las Américas. Señala que la CSH es el órgano apropiado para continuar discutiendo los nuevos conceptos de seguridad, las amenazas no militares o nuevas amenazas, y el análisis de los instrumentos hemisféricos de seguridad. Esto debido a que la CSH es el único órgano con el mandato específico de los gobiernos del continente para abordar el estudio de estos temas y proponer el camino a seguir.

#### ■ *Brasil*

Brasil destaca al crimen organizado y al narcotráfico como preocupaciones de seguridad y considera que las prioridades deben ser establecidas por cada país. Brasil no está de acuerdo con introducir instancias militares en el sistema interamericano, y en este sentido apunta que no se debe alterar la relación entre la OEA y la JID, aunque se pueden discutir nuevas responsabilidades para la JID. En cuanto al TIAR, Brasil apunta que ya no es relevante para la nueva agenda de seguridad, y que no es representativo de toda la comunidad interamericana. Finalmente, advierte que la CSH es el único órgano con mandato para discutir y proponer cambios y que la OEA debe coordinar los trabajos de redefinición de la seguridad hemisférica.

Brasil apunta que el escenario de incertidumbre que marca el actual contexto internacional impone que la defensa nacional continúe mereciendo el cuidado de los gobiernos nacionales y que la expresión militar permanezca como de capital importancia para la supervivencia de los Estados como unidades independientes.

Asimismo, se destaca que la redemocratización que se ha producido en el continente tiende a reducir la probabilidad de casos de conflicto, y que las controversias regionales que se han producido en los últimos años han sido manejadas a niveles tolerables. No obstante, Brasil apunta que al examinar las perspectivas estratégicas de la Región, es importante recordar que el mosaico de países y sub-regiones que la componen es extremadamente complejo. Lo que exige una inserción regional múltiple, basada en una política de conciliación de intereses. En cuanto a América del Sur, se apunta que esta Región está alejada de los focos mundiales de tensión, y que es la Región más desmilitarizada del mundo.

Brasil considera que el fortalecimiento del proceso de integración proporcionado por el Mercosur, así como el estrechamiento de relaciones con los vecinos amazónicos conforma un 'anillo de paz' en torno a Brasil. Sin embargo, se considera que el país no está enteramente libre de riesgos, ya que puede verse obligado a involucrarse en conflictos producidos externamente, a fin de proteger su patrimonio y sus intereses vitales. Al respecto, se señala que en el ámbito regional, persisten todavía zonas de inestabilidad que pueden ser contrarias a los intereses brasileños, tales como la acción de bandas armadas de países vecinos que actúan en los límites del Amazonas brasileño, o el crimen organizado transnacional.

El TIAR, según Brasil, es un elemento aplicable al caso de agresiones armadas, por lo que difícilmente podrá ser relevante para enfrentar las amenazas contemporáneas. Se señala que igual nivel de aplicabilidad actual tiene el Pacto de Bogotá, que se refiere a la solución de controversias entre Estados que por su naturaleza pueden poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. Asimismo, se apunta que por falta de participación activa de los Estados que han ratificado el TIAR y el Pacto de Bogotá, estos instrumentos se han dejado de aplicar y que la ausencia de un sustento legal entre la Carta de la OEA y estos dos instrumentos, no da a la OEA la autoridad para que éstos se cumplan. Por tanto, se sugiere que la CSH considere la opción de creación de nuevos instrumentos en los que estén incluidas las perspectivas de todos los Estados miembros de la Organización.

Brasil ha mostrado su respaldo al trabajo de la CSH, señalando que es el único órgano con el mandato para abordar el estudio de estos temas y proponer el camino a seguirse. Y en cuanto a la OEA, señala que a través de la CSH se ha venido convirtiendo en el eje orientador, articulador y coordinador para la elaboración de esquemas que permitan abordar tanto las preocupaciones comunes del hemisferio como aquellas más específicas de cada sub-región, razón por lo cual es el foro adecuado para adelantar actividades relacionadas con el fortalecimiento y la revitalización del sistema interamericano de seguridad. Finalmente, en cuanto al papel que deberán tener los acuerdos sub-regionales en la nueva estructura del sistema de seguridad interamericano, se ha señalado que es necesario buscar mecanismos para que estos acuerdos contribuyan a fortalecer este esfuerzo hemisférico y no a debilitarlo.

#### ■ Chile

Chile señala su preocupación por el narcotráfico y el terrorismo, advierte que cada país deberá establecer sus prioridades y el tipo de respuestas que serán necesarias. En cuanto a las instituciones de seguridad interamericana, Chile apunta que la JID y el TIAR no se adecuan a las situaciones actuales, que la CSH es el marco adecuado para plantear cambios en la estructura de seguridad interamericana, y que es necesaria la creación de un centro de prevención y gestión de conflictos.

Para Chile, la dinámica actual de las relaciones interestatales en el continente está condicionada por fenómenos tales como los avances en la aplicación de los principios democráticos y en el respeto a los derechos humanos, por la creciente integración económica regional, por la cooperación política, por la multiplicación de actores y por el aumento de las interacciones entre éstos. Sin embargo, señala que aún queda por abordar de manera más efectiva las cuestiones de seguridad hemisférica. Al respecto, se advierte que es necesario avanzar en la concertación en materia de seguridad y en el diseño de instrumentos de prevención de conflictos, tales como un centro de prevención y gestión de crisis.

Se señala que la aparición de nuevas amenazas tiene mucho más que ver con las condiciones de vida de los y las ciudadanas que con las relaciones interestatales.

Para Chile está claro que es necesaria la colaboración para enfrentar los problemas que surgen de las drogas ilícitas, del terrorismo o de la seguridad ciudadana. Pero se advierte claramente que aunque estas nuevas amenazas tienen dimensiones internacionales, las respuestas a éstas deben ser decididas por cada uno los gobiernos del hemisferio.

Chile advierte que las fórmulas y mecanismos con los que los países acuerden colaborar, deben ser decididos por ellos mismos. En este sentido, uno de los desafíos más importantes para la cooperación en cuestiones de seguridad hemisférica será el de crear los mecanismos adecuados, teniendo en cuenta las realidades de cada país y las opciones institucionales que cada uno escoja.

Respecto al papel que debe tener la OEA en el proceso de redefinición de la seguridad en el continente, la delegación de Chile señala que esta institución provee el marco multilateral adecuado para enfrentar los retos de concertación en materia de seguridad y el diseño de instrumentos de prevención. En el caso específico de la CSH, se apunta que una de las tareas principales de la Comisión debe ser la de procurar clarificar y acercar conceptos.

### **Problemas que se deben enfrentar para establecer una agenda de seguridad**

Muchos de los desafíos a la seguridad \_nuevos' y \_no tradicionales', aunque son estrictamente inéditos, provienen en buena medida del fracaso de múltiples Estados de la Región en sus esfuerzos por garantizar el bienestar de sus ciudadanos y por proveer las mínimas condiciones de orden dentro de sus fronteras (Serrano 2000).

A continuación se presenta un esbozo de esos problemas.

#### **Autodeterminación étnica**

En general, los Estados latinoamericanos han encontrado un cimiento seguro en sus vínculos con la nación. Aunque en años recientes algunas comunidades étnicas han reivindicado su identidad en términos políticos, se puede argüir que es poco probable que cambie la integridad básica de estos Estados. De hecho, desde su independencia la idea de nación ha sido un factor de legitimación que ha apuntalado a los Estados latinoamericanos. Y, a diferencia de otras regiones del mundo, no se han presentado disputas internacionales alimentadas por tensiones étnicas.

#### **Deterioro ambiental**

Durante la década pasada, el medio ambiente se convirtió en un tema clave para las relaciones latinoamericanas debido a tres razones principales: 1) la urgente necesidad de hacer frente a problemas tales

como la deforestación, la erosión del suelo y la contaminación urbana; 2) los costos internacionales asociados a los fracasados intentos de lidiar con el deterioro ambiental, y 3) el potencial de cooperación que se percibe en esta área. Si bien es cierto que la creciente interdependencia ambiental ha magnificado el potencial de conflictos en la Región, también se percibe como una arena importante para la cooperación.

### ***Insurgencia y violencia civil***

Durante la década del sesenta, la guerra de guerrillas urbana y rural fue un problema común en América Latina. Las respuestas militares y contrainsurgentes desplegadas por los diferentes gobiernos, a pesar del alto costo en términos de violaciones a los derechos humanos y de la viabilidad de la democracia, lograron contener la amenaza rebelde a lo largo de la Región. Sin embargo, y no obstante la creciente inclinación de las diferentes fuerzas políticas a favor de la participación pacífica y de la vía electoral, la opción armada continuó siendo parte importante de la agenda de la izquierda en la Región.

Al igual que en el pasado, la violencia civil y la protesta armada han surgido donde la presencia del Estado es relativamente débil o prácticamente nula. De hecho, la ineffectividad de las instituciones del Estado para enfrentar y resolver conflictos sociales y políticos locales ha fortalecido la percepción de los grupos guerrilleros como interlocutores políticos válidos.

### ***Flujos migratorios y control de recursos como fuentes de conflicto en América Latina***

Los flujos migratorios y las políticas estadounidenses hacia la migración legal e ilegal han constituido, durante mucho tiempo, una fuente de tensión en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.

Pero el desempleo y la densidad poblacional han apuntalado también lo que algunos autores llaman una cultura de la migración en la zona.

Los flujos migratorios han sido motivados por consideraciones económicas y también han estado vinculados a problemas relacionados con el manejo y la escasez de recursos, y aunque han sido contenidos por las fronteras nacionales, se han manifestado como fuente importante de fricción social.

### ***Tráfico de drogas, tráfico de armas y crimen organizado***

El aumento en el tráfico de drogas en América Latina durante las dos últimas décadas ha erosionado dramáticamente las instituciones estatales en toda la Región. Los enclaves controlados por los cárteles de la droga se han convertido en un grave problema en países como Colombia, Perú y México y, en algunos casos, la alianza de estos grupos con fuerzas insurgentes no solo ha desafiado a las autoridades estatales, sino que también ha debilitado la capacidad del Estado para controlar sus fronteras. Las manifestaciones transnacionales del comercio de drogas han sido sumamente claras en América Latina, con cambios en la producción tanto entre países productores y abastecedores de narcóticos, como en las principales rutas de tránsito. En efecto, la inestabilidad política y la presencia de instituciones estatales debilitadas o ilegítimas no son consecuencia únicamente del floreciente tráfico de drogas, sino también prerrequisitos de su existencia. En América Latina, como en otras regiones del mundo, este tipo de empresas tiene lugar con mayor frecuencia donde la autoridad gubernamental es débil o está ausente. Por otra parte, la militarización de la guerra contra las drogas no solo ha puesto en peligro las instituciones democráticas, sino que ha acarreado importantes implicaciones para la seguridad ciudadana y regional. En efecto, la resistencia violenta a las campañas antidrogas ha obligado en ocasiones a los gobiernos, en particular al colombiano, a reconsiderar sus políticas.

La explosión del tráfico de drogas en América Latina en las dos últimas décadas no puede explicarse simplemente por la falta de habilidad o de voluntad de los Estados regionales para hacer frente al problema.

Aunque han aumentado de manera exponencial los recursos institucionales y financieros destinados por los Estados latinoamericanos a la lucha contra las drogas, los resultados han sido sumamente pobres. Además, las políticas antinarcóticos actuales han acarreado también desastrosas consecuencias sociales. Las políticas antinarcóticos no solo parecen amenazar la ley y el orden internos, sino que, en la medida en que fomenten el establecimiento de alianzas entre productores de drogas y guerrilleros, pueden llegar a poner en peligro la existencia misma de los Estados más afectados por el tráfico de éstas.

Sin duda, los exorbitantes recursos financieros de que disponen los señores de la droga les han permitido comprar protección para defenderse del sistema de justicia y de otras autoridades, así como organizar fuerzas de seguridad y financiar campañas violentas en contra de sus enemigos. Tanto en Colombia como en Perú, el cultivo y la producción

de drogas han provocado significativos flujos de migración interna, lo que ha ocasionado importantes consecuencias para el equilibrio ecológico de la Región. Además, en estas regiones ha surgido un sistema alternativo de lucro y poder, un orden social y económico en el cual la violencia organizada cumple un papel y desafía abiertamente la supremacía del Estado.

El crecimiento del tráfico de drogas en Colombia desde finales de la década del setenta contribuyó a la reactivación de los movimientos insurgentes. En efecto, los recursos cada vez mayores asociados a actividades ilegales, incluido el tráfico de drogas, pueden haber beneficiado a los movimientos guerrilleros, pero más claramente, estos recursos hicieron posible su expansión al debilitar las instituciones estatales.

Esta tendencia ha venido acompañada de un importante aumento en el flujo de armas dentro de la Región.

### **Premisas básicas para una seguridad**

Se puede afirmar que, tal vez, el desafío no consistiría en plantear un nuevo concepto, sino en ordenar, jerarquizar, interrelacionar y dar contenido a las instancias y realidades existentes.

Basándonos en esto, se podrían aplicar ciertos componentes que surgen de las realidades, que independientemente de cualquier diseño de una nueva arquitectura pueden establecer verdaderas condiciones, que deberían estar presentes para llegar a definir una adecuada respuesta a la nueva realidad hemisférica.

En tal sentido, se darán a conocer premisas básicas que incorporen una visión actualizada de la seguridad en la dimensión que hoy prevalece (Holzmann 2001).

#### ■ *Socios en la seguridad*

La tendencia imperante demuestra que las relaciones de cooperación prevalecen sobre las de conflicto, y de ahí se desprende, como premisa básica, que la nueva arquitectura debe orientarse a la búsqueda de asociaciones de seguridad; concepto amplio en cuanto a sus componentes, ya no solamente restringidos a la variable militar, independientemente de su insustituible presencia, sino también orientada hacia una efectiva búsqueda de solución de problemas de distinta índole que, al ser vencidos o aminorados, propenden y fortalecen la viabilidad de integrarse en un esquema de cooperación. Una clara demostración es el hecho probado de que, al menos en el Cono Sur, entre 1989 y 2000

la zona fue menos conflictiva que en otros períodos, pues se privilegió la búsqueda de soluciones a los problemas debido, entre otros aspectos, a la integración y mutua dependencia económica.

■ *La confianza mutua, un medio y no un fin*

Dentro del esquema de seguridad, las Medidas de Confianza Mutua se han constituido en importantes instrumentos para prevenir situaciones de alta conflictividad. Por su parte, han demostrado ser efectivas, especialmente en el ámbito bilateral y sub-regional, representando un papel fundamental en la futura arquitectura de un sistema de seguridad hemisférico.

Sin embargo, para que ello se constituya en un elemento importante, deberían fortalecer su carácter de medio y no de fin en sí mismas; además, tendrían que robustecer su naturaleza especial, aplicable a realidades concretas, que se orienten a enfrentar los temas que tipifican la emergencia de los nuevos factores desestabilizadores y generadores de inseguridad como son, entre otros: el terrorismo, las migraciones, las drogas, las rivalidades navales, el control de zonas marítimas y los problemas étnicos, factores éstos que conforman un cuadro diverso y complejo. En síntesis, estas medidas, previo análisis y evaluación de sus resultados, deberían generar un régimen internacional de seguridad, vinculado a un esquema de seguridad donde los Estados se sometan a reglas universales, iguales y vinculantes, que enfrenten los conflictos reales, siendo fundamental orientarlas a las causas que los originan, perdiendo su nivel formal o testimonial y transitando hacia acuerdos con efectos reales enlazados al panorama estratégico y geopolítico que el nuevo escenario demanda.

■ *Asimetrías en la Región*

Hay que reconocer la existencia de profundas asimetrías que inciden en la viabilidad, importancia verdadera y factibilidad de desarrollo y permanencia en el tiempo. Entre ellas destacan, en la actualidad, el mantener fuerzas centrífugas que contribuyen a fragmentar un continente llamado, naturalmente, a una unidad política que no se ha producido. Por su parte, en el mismo tenor, persisten diferencias importantes en el desarrollo político, social, económico y cultural entre los Estados que configuran la Región; todo esto tiene que ser considerado en el momento de diseñar modelos y sistemas que, de no incorporar estas variables, parten de una supuesta unidad, que en los hechos

no se da, ya que existen profundas diferencias con efectos significativos en los acuerdos que se adoptan y, lo que es más relevante, en las visiones comunes a que están obligados todos los procesos asociativos o de integración.

#### ■ *El papel de los Estados Unidos de América*

En la Región, el país del norte mantiene una presencia importante, pero ambigua. En efecto, la demostración más clara de lo anterior fue su política de abandono benigno de la década del setenta. A su vez, el comportamiento de la potencia en el conflicto de las Malvinas, donde privilegió su alianza europea en detrimento de su obligación como miembro pleno de la OEA y principal garante del TIAR, demuestra la existencia de prioridades a que siempre se encontrará expuesto.

Por lo señalado, el rediseño de una arquitectura de seguridad no puede desconocer la importancia de los EE.UU. y su indiscutible papel preponderante en el área. Sin embargo, con la misma fuerza se deben hacer concordantes los intereses de dicha potencia y la visión de los Estados directamente involucrados.

En tal sentido, la simple aceptación de un esquema que pretenda amarrar el nuevo sistema a un ambiente multilateral, propio del concepto de seguridad colectiva, o una visión restringida de seguridad cooperativa, parecería simplificar y predeterminar una solución que, teniendo importantes elementos valederos, puede ser incompleta para consensuar un adecuado esquema de seguridad que dé origen a verdaderos acuerdos, organizaciones y marco jurídico concordantes con la realidad imperante. La superpotencia tiene hoy una responsabilidad en los asuntos mundiales que va más allá de su mero poder militar. Esta responsabilidad se la concibe como el gran imperativo ético de establecer un orden de paz para la libertad.

#### ■ *Efectos de los procesos económicos en la estabilidad política*

La economía ha sido una variable fundamental en los procesos, que con un dinamismo, rapidez y eficiencia no conocidos hasta la década del noventa, vino a acelerar soluciones a viejos problemas en el área, fundamentalmente vinculados a cuestiones territoriales relacionadas con el amplio concepto de soberanía. Sin embargo, este factor, que ha tenido un rol estabilizador indiscutible, se encuentra actualmente afectado por crisis económicas que se traspasan de una economía a otra, y por importantes casos de largos y profundos procesos de ines-

tabilidad política en países que son actores importantes del sistema regional y sub-regional.

Una nueva agenda de seguridad requiere solucionar, o al menos aminorar, signos de inestabilidad en casos como los de Argentina, Colombia, Perú, Paraguay y Venezuela, entre otros, que pueden conducir a procesos regresivos, tanto económicos como políticos o culturales, con grandes efectos en las relaciones geopolíticas y estratégicas.

#### ■ *Conflictos internos y conflictos vecinales*

América ha abandonado el escenario de alta conflictividad que la caracterizó en el pasado. En general, impera la voluntad de solucionar los conflictos a través de procesos de negociación y acuerdo. Sin embargo, subsisten crisis o tensiones de tipo político; aspectos de delimitación geográfica indefinida ya muy restringidos; problemas de interpretación geográfica; asuntos que configuran realidades especiales, cuya evolución depende de elementos ajenos a la Región; reivindicaciones que no se sustentan en fundamentos jurídicos; temática de conflictos latentes vinculados a problemas étnicos; movimiento de minorías desesperanzadas; influencia de conflictos emergentes, como drogas, narcotráfico y otros.

Por lo expuesto, parece posible establecer, como premisa básica, que la conflictividad en la Región se vincula a divergencias internas originadas en asuntos políticos o económicos muy marcados por la falta de éxito en avanzar hacia el desarrollo de una cultura popular, concordante con las exigencias que los nuevos modelos de integración demanden. Con todo, la peligrosidad, desde el punto de vista de las vinculaciones internacionales, es baja, pero requiere superar antiguas barreras emocionales para así hacer viables nuevos modelos de sistemas de seguridad que por la inestabilidad interna, las crisis político-diplomáticas y las asimetrías existentes no permiten dar consistencia a un nuevo tipo de acuerdos, que requieren relaciones estables y de confianza.

### **Conclusiones**

Paz y seguridad son bienes públicos internacionales, cuyo acceso ni rivaliza ni excluye a los demás. En ese sentido, la construcción de un sistema de seguridad justo, que haga compatibles valores y principios superiores, con intereses prácticos de los países, es perfectamente factible. La realidad demuestra que tal incompatibilidad no se presenta en la manufactura de las políticas públicas, menos en un hemisferio que

ha logrado confluír en la democracia como sistema político y en la paz como eje de gravedad de la política exterior.

Hay temas de relativo consenso para el debate, que se refieren a:

1. La incorporación de las ‘nuevas amenazas’ al repertorio de los peligros para la estabilidad regional: narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas lícitas e ilícitas, corrupción, desastres naturales, enfermedades epidemiológicas, desplazamiento humano forzado. Es lo que se ha denominado un enfoque ‘multidimensional’ de la seguridad hemisférica.
2. Un nuevo modelo de seguridad que atienda a la diversidad hemisférica a partir de los avances de los Acuerdos Regionales de Seguridad.
3. Un fortalecimiento de la diplomacia preventiva y la resolución de conflictos en el hemisferio, impulsando las actuales y nuevas medidas de seguridad y confianza.
4. Procedimientos para operaciones conjuntas de fuerzas de seguridad; libros blancos de la defensa; homogenización de la medición de gastos militares; alertas tempranas; deben ser acompañados de un fortalecimiento de la OEA en su capacidad de negociación política.
5. La vinculación de la seguridad hemisférica con la defensa de la democracia, permite incorporar conceptos tales como transparencia y ética; equilibrio de poderes; acceso a la información, libertad de prensa y libertad de expresión.
6. La modernización de la OEA en cuanto a sus organismos especializados en el tema de seguridad, en particular la relación con la Junta Interamericana de Defensa y su vínculo con la Comisión de Seguridad Hemisférica y el Consejo Permanente de esa organización.

Por último, el camino de la seguridad sub-regional ha avanzado, más que como fruto de una voluntad política, por las circunstancias externas e internas que guiaron naturalmente el proceso. Esto supone el riesgo siempre presente de que las opciones en cuanto al camino a seguir en el futuro se vean fuertemente determinadas por el calor de las corrientes de percepción más que por la consideración de las perspectivas estratégicas objetivas.

Las dificultades y negativas para avanzar en el proceso integrativo en materia de seguridad no son hoy las mismas que en el pasado, sin embargo, continúan apareciendo. Cuando la superación de dificul-

tades internas en materia de relaciones cívico-militares abrió el camino para lograr un acuerdo más profundo y duradero, otras opciones, como la sub-regional-regional y defensa-nuevas amenazas, parecen volver la discusión hacia un punto inicial. Diferentes combinaciones pueden producir retrasos y bifurcaciones en el proceso de integración, algunos de ellos de dudoso beneficio para la gobernabilidad democrática y la paz en el Cono Sur.

Si en los países del Cono Sur se asumiera la defensa como una cuestión de Estado, y con una visión política de largo plazo, todo indica que la discusión de nuevas opciones no significaría retrasar el proceso. El terreno ganado debe ser trabajado, y es imperioso comenzar a definir cuál será la integración en esta materia. El avance sub-regional, como complemento de lo regional y aun de lo mundial, se encuentra apoyado tanto por las perspectivas hemisféricas, como por el mismo apoyo que las Naciones Unidas han dado, en la Cumbre del Milenio, a los esfuerzos sub-regionales como generadores de paz.

Como perspectiva de las opciones, lo que hoy permitiría avances ciertos sería la elección de lo sub-regional, más lo institucional, más la defensa. Construir con la mirada puesta en la ampliación de los acuerdos, sumando nuevos asociados, parece ser la opción más aconsejable en el marco del Cono Sur.

## BIBLIOGRAFÍA

Donadio, Marcela

(2000) *Las opciones de la seguridad estratégica para los países del Cono Sur*, III Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Buenos Aires.

Fundación Foro del Sur

(2000) "Democracia y seguridad: hacia una agenda de cooperación política sudamericana", ponencia, Buenos Aires.

Holzmann, Guillermo

(1998) *El debate sobre seguridad hemisférica*, Instituto de Ciencias Políticas, Universidad de Chile.

Holzmann, Guillermo

(2001) *Los desafíos de una agenda de seguridad en América del Sur*, REDES, Washington.

Morgenthau, Hans

(1978) "Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace".

Patíño, Hernán

(1993) "Aportes a un nuevo concepto de seguridad hemisférica", artículos-revista-SER.

Serrano, Mónica

(2000) "América Latina: La nueva agenda de seguridad", Hemeroteca Virtual, ANUIES.

Soriano, Pablo

(2002) *Redefinir las instituciones de seguridad en el continente americano*, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, noviembre de 2002.

TIAR,

“Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca”, Artículo 3.

Varas, Augusto

(2000) *Actualización de las propuestas sobre seguridad hemisférica*, Panel VII Reunión.

## Páginas Web

“Seguridad hemisférica”. [www.summit-americas.org](http://www.summit-americas.org)

“Factores desestabilizadores de la seguridad hemisférica”. [www.monografias.com](http://www.monografias.com)

## NOTAS

- 1 TIAR, **Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca**, Artículo 3.
- 2 [www.summit-americas.org](http://www.summit-americas.org), Seguridad Hemisférica.
- 3 [www.monografias.com](http://www.monografias.com), Factores desestabilizadores de la seguridad hemisférica.

# EL ECUADOR FRENTE A LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA Y EL CONFLICTO INTERNO EN COLOMBIA

*Andrés Montalvo Sosa*

## INTRODUCCIÓN

La complejidad del conflicto interno en Colombia puede inducir a errores en su análisis. Por ello hemos decidido no ser extremadamente estrictos en la utilización de términos, porque de otra manera tendríamos que dar una explicación conceptual de cada uno de ellos, lo que, además de no ser el propósito de este trabajo, parecería ser una de las constantes, desde hace 40 años, del quehacer político colombiano y de la literatura especializada en la materia.

Prácticamente todos los 'términos claves' tienen algún tipo de connotación analítica, o por lo menos se prestan para una interpretación política que puede acarrear consecuencias de diversa naturaleza y fundamentalmente jurídicas: terroristas o '*freedom fighters*', guerrilleros o 'bandidos' (como los califica el Presidente colombiano Álvaro Uribe), autodefensas ilegales o paramilitares, guerra civil, conflicto armado o 'desorden democrático', debilidad institucional o estado colapsado, repliegue estratégico o derrota militar, lucha anti-insurgente o combate al narcoterrorismo.

Otra 'salvaguardia' inicial, necesaria aunque apartada del propósito mismo de este trabajo, es que por la naturaleza del tema quien escribe al respecto tiene que asumir el riesgo de 'no ser diplomático' en sus apreciaciones. Es por ello que no podemos dejar de subrayar que este análisis pretende exclusivamente ser otro de los tantos aportes académicos sobre el conflicto, desde visiones personales informadas por la

teoría y la observación de la realidad en Colombia. No es, en ese marco, un ‘informe burocrático’ despojado de controversia, porque controvertidos *per sé* son el tema y las percepciones que genera.

El trabajo aborda, en una primera parte, la naturaleza y los actores del conflicto armado en Colombia, para después tratar algunos aspectos teóricos de los llamados complejos regionales de seguridad que pueden aplicarse a nuestro análisis y el papel de los organismos regionales en un supuesto ‘conflicto regional complejo’. Este desarrollo teórico nos permite evaluar algunas percepciones hemisféricas sobre el conflicto colombiano para, en la parte final de este capítulo, presentar algunas reflexiones adicionales. En el capítulo tercero, nos referiremos a la Política de Seguridad de la Administración Uribe y a los cambios que ha tenido la política exterior colombiana a partir del diseño del Plan Colombia. El siguiente capítulo busca explicar los principales elementos del ‘Libro blanco’ del Ecuador con relación a Colombia, e incorpora algunos hechos y comentarios que harían vislumbrar un mayor involucramiento de la política exterior ecuatoriana con respecto al conflicto. El último capítulo pretende resumir las principales conclusiones desarrolladas a lo largo de la monografía.

## **EL CONFLICTO INTERNO EN COLOMBIA: NATURALEZA Y ACTORES**

### **Naturaleza del conflicto**

Eduardo Pizarro Leongómez enfatiza en la necesidad de caracterizar adecuadamente al conflicto porque de ahí devienen “connotaciones políticas, militares y jurídicas tanto en el ámbito interno como en el internacional” (Pizarro Leongómez 2004: 37).

La gran mayoría de analistas coinciden en que al conflicto armado en Colombia no se le puede despojar su esencia política. Pero es necesario analizar las principales variantes que se derivan de esta afirmación para entender la complejidad del problema y acercarnos a las características muy propias que hacen del conflicto colombiano un caso *sui generis*. Para efectos de este trabajo, aunque reconocemos que las tipologías de conflictos contemporáneos pueden tener una disgregación más compleja, como en el caso de Estados Unidos contra Al Qaeda,<sup>1</sup> podríamos decir que hay conflictos inter e intra-estatales<sup>2</sup>. Si bien en el caso de Colombia el conflicto tiene efectos en otros Estados, resulta evidente que se trata de un conflicto intra-estatal. Según Peter Wallensteen, este tipo de conflictos, los internos, se produce fundamentalmente por la búsqueda de dos objetivos fundamentales: control del territorio<sup>3</sup> o control del gobierno<sup>4</sup>.

En el caso colombiano, es evidente que los actores armados, como esbozaremos más adelante, no tienen como objetivo el control de una parte del territorio, una disgregación de Colombia para formar un nuevo Estado independiente o con autonomía casi absoluta, como es el caso de los rebeldes chechenos frente a Moscú, sino que cuestionan la autoridad existente y buscan un cambio en el sistema político, o la toma del poder a través de las armas, lo cual ciertamente no se aplica a los llamados grupos paramilitares o de autodefensa.

Hay quienes dejan ver la posibilidad, sin embargo, de que el objetivo político de los movimientos guerrilleros corra el serio riesgo de desnaturalizarse, si no lo ha hecho ya, por la influencia del narcotráfico y por las prácticas de secuestro y extorsión como formas de financiamiento para la lucha armada<sup>5</sup>. No obstante, la gran mayoría de analistas sostiene que lo determinante es que incluso las prácticas terroristas y 'bandoleriles' como el secuestro y la extorsión, tienen móviles políticos y militares<sup>6</sup>. El narcotráfico actuaría únicamente como 'combustible' para la guerra interna, lo que refleja un carácter especialmente pragmático de las guerrillas que, sin menoscabar el sustento ideológico de su lucha, no han tenido problema en buscar un crecimiento basado fundamentalmente en los recursos del narcotráfico<sup>7</sup>.

Este argumento, es decir la permanencia de los objetivos políticos de los movimientos guerrilleros, pese a la tentadora utilización de tácticas fundamentalmente terroristas, descartaría la visión de que se estaría transitando de un conflicto insurgente a un conflicto esencialmente terrorista, porque "a pesar de que éste puede llegar a ser uno de los componentes futuros del conflicto interno, no va a agotar el universo de las modalidades de confrontación armada"<sup>8</sup>.

Mucho podría elaborarse sobre la naturaleza del conflicto interno y la forma en que es percibido por diversos analistas políticos y académicos, pero para efectos de este trabajo acogemos las ideas de Pizarro Leongómez que caracterizan al conflicto: "...se trata de un conflicto armado interno (inmerso en un conflicto regional complejo), irregular, prolongado, con raíces ideológicas, de baja intensidad (o en tránsito hacia un conflicto de intensidad media), en el cual las principales víctimas son la población civil y cuyo combustible principal son las drogas ilícitas" (Pizarro Leongómez 2004: 80).

De estos elementos cabe aclarar que la intensidad del conflicto se refiere al número de muertos por año, atribuidos directamente al conflicto. En el caso colombiano, se producirían anualmente menos de diez mil muertes directamente atribuibles a la violencia política, por lo que sería un conflicto de baja intensidad; sin embargo, dada la precariedad en el análisis de las cifras y la impunidad que provoca incertidumbre so-

bre el verdadero origen o causas de los asesinatos, es posible que el número de víctimas supere dicho límite, lo que lo convertiría en un conflicto de intensidad media (Pizarro Leongómez 2004: 51-56).

Pero más importante, para efectos de este trabajo, es la posibilidad de que el conflicto interno se transforme o adquiera características de ‘conflicto regional complejo’. Esto nos permite referirnos más adelante a los denominados ‘complejos regionales de seguridad’ (Buzan y Wæver 2003: 40-51, 304-340), así como a algunos rasgos comunes que podrían caracterizar a la Región Andina y a las percepciones que se tienen en ésta sobre el conflicto colombiano. Pero antes, abordaremos, también de una manera sucinta, la naturaleza de sus principales actores.

### **Los actores del conflicto: FARC, ELN y AUC**

El propósito de este apartado es dar una idea muy breve de la evolución de estos grupos armados y, ante todo, de su estado actual y de su influencia en el conflicto armado; esto contribuye, en nuestra opinión, a la mejor comprensión de la naturaleza del conflicto y permite evaluar el diseño de la PSD que, según algunos analistas, en su componente de defensa, fue diseñada tomando en cuenta esencialmente la naturaleza, debilidades, fortalezas y regiones de operación de los grupos irregulares, particularmente de las FARC.

#### ■ *Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP)*

Se originan en el ‘Período de la Violencia’ como una forma de ‘autodefensas campesinas’. Manuel Marulanda, líder histórico de las FARC, a través de un mensaje leído en la inauguración de los diálogos de Paz con dicho grupo, promovidos por la Administración Pastrana, en 1999, señaló que las FARC nacieron como un movimiento de autodefensa campesino, cuyo propósito fundamental no era la toma del poder sino la “defensa de la represión oficial” de la política bipartidista del Frente Nacional (PNUD 2003: 37)<sup>9</sup>.

Este origen de las FARC, junto a su vinculación con el Partido Comunista Colombiano (PCC), lo hace diferenciarse del ELN y marca, en cierto sentido, su desarrollo y evolución. Efectivamente, además del inicial arraigo territorial o campesino con propósitos de “defensa de la represión oficial”, las FARC no eran más que la “reserva estratégica” del PCC en caso de cierre de los espacios democráticos para la toma del poder; en otras palabras, era uno de los instrumentos de la doctrina lla-

mada de “combinación de todas las formas de lucha revolucionaria” (Pizarro Leongómez 2004: 86-87).

Esto cambia a inicios de la década del ochenta cuando, además de la inclusión de las siglas EP (Ejército del Pueblo), deciden realizar una modificación significativa a través de una política de ‘desdoblamiento’ que pretendió una expansión territorial a lo largo del territorio colombiano. Entre los principales objetivos de esta nueva etapa de las FARC se encontraba la ‘urbanización del conflicto’, el control de la Cordillera Oriental con el propósito de “amenazar a Bogotá, es decir, el centro político y administrativo del país, para lo que se buscaría aumentar el secuestro, la extorsión y el impuesto al narcotráfico”<sup>10</sup>. En palabras de Pizarro Leongómez, a estos propósitos de las FARC-EP, contribuyó “la naciente bonanza de la coca, el banano y la ganadería que, a través del secuestro o la extorsión, dando lugar a una sólida ‘economía de guerra’ que habría de construir esta organización en las dos décadas siguientes” (Pizarro Leongómez 2004: 89).

A inicios de la década del noventa, se da otro cambio sustancial en la organización, como es la ruptura de vínculos con el PCC; que define a la lucha armada como el único medio para la toma del poder, lo que implica el abandono de todas las otras formas de lucha revolucionaria. Esto lleva consigo también la búsqueda del fortalecimiento militar lo que implica tratar de pasar de la ‘guerra de guerrillas’ a la ‘guerra de movimientos’, es decir, transformar al grupo armado en una suerte de ejército, con una estructura que les permita este cambio cualitativo de acercarse a una estrategia de pseudo-ejércitos formales, lo que requirió transformar su ‘economía de guerra’, y obtener mayores recursos que encontraban terreno fértil en el negocio del narcotráfico.

Podemos señalar que los éxitos político-militares obtenidos en este proceso de transformación sustantiva de las FARC fueron efímeros y que se circunscribieron, por coyunturas políticas, tanto internas como internacionales, a la Administración Samper. En lo internacional, obviamente, los cambios producidos a raíz de la ‘caída del muro de Berlín’ influyeron en la percepción que se tenía sobre los verdaderos propósitos de las FARC de continuar este aparentemente interminable conflicto armado y, únicamente, las dificultades del Presidente de la República debidas al financiamiento de su campaña con dineros del narcotráfico, permitieron que las FARC no se vieran en exceso afectadas por dicho cambio de percepción mundial. En lo interno, ese elemento internacional influyó en una falta de cohesión en las políticas públicas frente al conflicto, lo que favoreció acciones militares circunstancialmente exitosas de las FARC, como las producidas en El Billar, las Delicias y

San Juanito, lugares en que el movimiento guerrillero produjo ‘éxitos impactantes’ (Pizarro Leongómez 2004: 96).

La Administración Pastrana privilegia un amplio proceso de paz en el que decide ‘desmilitarizar’ o, más apropiadamente, conferir a las FARC un ‘territorio autónomo’ en tanto se desarrolla tal proceso, y las FARC aprovechan la coyuntura para fortalecerse militar y económicamente, sin cesar sus acciones delictivas, incursionando incluso cada vez más directamente en el negocio del narcotráfico, y ni mucho menos llegan siquiera a un razonable cese de hostilidades implícito en un proceso de tal naturaleza. Pero el Plan Colombia, al que nos referiremos más adelante, permite un fortalecimiento y una mayor institucionalización de la Fuerza Pública colombiana, lo que hace que, al romperse los diálogos de San Vicente del Caguán, el Estado se encuentre en posición de atacar a las FARC, de tal manera que obliga a los insurgentes a volver a una guerra de guerrillas, situación actual de las FARC, con fuerte sesgo terrorista, lo que demuestra su debilidad y que, pese a la discusión académico-política en marcha sobre su real fortaleza, hace muy difícil prever un cambio de circunstancias tal que les permita recuperar su apogeo y retomar la estrategia de guerra de movimientos.

Constituye, a no dudarlo, el grupo a vencer por parte del Estado colombiano, y su posición será determinante en el posible desenlace del conflicto armado.

#### ■ *El Ejército de Liberación Nacional (ELN)*

El Ejército de Liberación Nacional pasa también por una serie de etapas que marcan algunas pautas para su evolución y estado actual<sup>11</sup>. Es notorio que el movimiento ‘eleno’, a diferencia de sus ‘primos o aliados naturales’, las FARC, tenga un origen totalmente político inspirado en la ideología castro-guevarista de la revolución cubana, y que desde sus inicios pregone la lucha armada para la toma del poder y la implantación de un gobierno socialista en Colombia.

También, a diferencia de las FARC, sería difícil afirmar de manera categórica que el ELN, como un todo, ha incursionado en el negocio del narcotráfico, por lo que, para mantener su capacidad operativa, se ha preocupado de ampliar sus prácticas de secuestro, extorsión y cobro de impuestos al narcotráfico en sus zonas geográficas de influencia, como forma de financiar su lucha armada.

Un grave error que se atribuye al ELN es que su Comando Central (COCE) no tuvo control suficiente sobre algunos de sus comandantes de Frentes, lo que produjo que muchos de ellos se convirtieran en ‘señores de la guerra’, para quienes prima la intención de aprovechar el

conflicto hacia la satisfacción de intereses particulares<sup>12</sup>; esto ha distorsionado la percepción sobre sus verdaderos propósitos en el conflicto y ha sido un factor adicional de debilitamiento y crítica por parte de la sociedad colombiana en general.

Adicionalmente, no se puede discutir que el fracaso de las negociaciones de la Administración Pastrana con las FARC en San Vicente del Caguán también perjudicó al ELN, pues en gran medida la suerte de éste, por su debilidad, está vinculada a la de las FARC; no obstante, el movimiento ‘eleno’, a diferencia de aquél, no cuenta con la infraestructura necesaria para soportar un ataque masivo y prolongado de la Fuerza Pública.

Si bien hay un proceso de facilitación internacional en marcha entre el Estado y el ELN, por iniciativa del Gobierno de México, no faltan los analistas que mencionan que está destinado al fracaso, pues la propuesta central del ELN se refiere a una Convención Nacional sin ninguna viabilidad (International Crisis Group 2002: 8-9, y Pizarro Leongómez 2004: 107-109), y la participación de México no estaría libre de “un viejo afán del Presidente Vicente Fox (...) de figurar como actor en algún proceso de mediación de conflicto internacional”<sup>13</sup>, lo que, a no dudarlo, le restaría credibilidad al proceso.

De cualquier forma, nuestra visión es que la real dimensión del ELN en el desarrollo del conflicto es mínima, pese a algunos esfuerzos de diálogo que no alcanzan el nivel del que mantiene la Administración Uribe con las AUC o la importancia que asigna a las FARC.

#### ■ *Las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)*<sup>14</sup>

El principal propósito de las AUC y de las organizaciones de autodefensas que la integran fue “defenderse de los movimientos guerrilleros”. En 1997, durante la Primera Conferencia Nacional de máximos líderes de las diversas autodefensas campesinas que operaban en el país, éstas se agruparon como Autodefensas Unidas de Colombia y se autodefinieron como “un Movimiento Político Militar de carácter anti-subversivo en ejercicio del derecho a la legítima defensa, que reclama transformaciones del Estado, pero no atenta contra él”<sup>15</sup>.

Lo cierto es que las AUC se convirtieron en un factor catalizador de la violencia interna en Colombia y muchos de sus líderes son acusados de ser los verdaderos ‘señores de la guerra’, por tener intereses directamente vinculados al narcotráfico, prevalecientes sobre cualquier otro tipo de interés. Esto ha sido negado de manera recurrente y particularmente por su desaparecido líder histórico Carlos Castaño, quien en una entrevista con la BBC realizada en 2001 afirmó: “Somos enemigos

del narcotráfico y lo calificamos como el mayor generador de violencia en Colombia, que potencia el conflicto y lo mantiene. Es por eso que este conflicto sobrevive a la desaparición de la Guerra Fría. (...) En algunas regiones les cobramos un impuesto a los coccaleros, pero eso no nos hace narcotraficantes ni participantes de esa sucia actividad. El narcotráfico ha fortalecido las arcas de la subversión durante muchos años, y yo he aceptado que, en algunas regiones donde la economía es la coca, les cobramos un impuesto a los coccaleros porque es la única forma de financiarnos. (...) Y hemos sido claros: el día que algún frente de la Autodefensa —que es una organización anti-subversiva nacional civil, que actúa como una confederación— llegue a actuar del lado de los narcotraficantes, tendrá que asumir su responsabilidad ante la comunidad internacional, de forma independiente del movimiento”<sup>16</sup>.

Las AUC y la Administración Uribe se encuentran en un proceso de negociación que tiene como objetivo la completa desmovilización de este grupo armado ilegal, a más tardar el 31 de diciembre de 2005. No es raro encontrar en varios analistas coincidencias en el sentido de que el interés de los líderes de las AUC es ‘escapar’ no solamente de una posible extradición a los Estados Unidos por narcotráfico, sino obtener ventajas en procesos judiciales internos. Por su parte, la Administración Uribe ha sido enfática en afirmar que todos los integrantes de grupos ilegales armados que cometieron “delitos atroces” deben ser juzgados, por lo que se requiere de una ley especial penal que garantice este juzgamiento; el supuesto de dicha ley, en lo que interesa a esta parte del trabajo, sería que aquellos que contribuyesen sustancialmente a la paz podrían ser sometidos a la justicia con algún tipo de beneficio; por ejemplo, condenas mitigadas o, dependiendo del delito, incluso la amnistía.

Como hemos señalado, no han faltado las críticas a este proceso que es visto con desconfianza por muchos sectores, incluyendo la comunidad internacional, que no ha perdido oportunidad para recordar que la desmovilización es importante en la medida en que contribuya a la paz, y no debe ser, en ningún caso, ni el camino para la impunidad ni la justificación para evitar las reparaciones a las víctimas. Al respecto, el Internacional Crisis Group ha señalado: “La apremiante tarea de eliminar ‘factores de violencia del conflicto’ no se debe cumplir a expensas de una actitud indulgente con las AUC, como aceptar la impunidad por crímenes atroces y narcotráfico, y permitir que los paramilitares sigan ejerciendo una función de contrainsurgencia después de la desmovilización. El derecho de las víctimas a recibir justicia, verdad y reparación debe respetarse plenamente y el Gobierno debe dejar en claro que el objetivo fundamental de la desmovilización es construir una

base para la paz, que podría restaurar el deteriorado tejido social de la sociedad colombiana, y no simplemente facilitar su propio esfuerzo de guerra” (Internacional Crisis Group 2004: 21).

De cualquier forma, el proceso de negociación con las AUC es uno de los factores a los que la Administración Uribe le ha dado importancia, no solamente porque es el único grupo ilegal armado que atendió a su pedido de cese de hostilidades, en diciembre de 2002 (aunque éste se haya incumplido en innumerables oportunidades), sino porque de concretarse de manera satisfactoria, le permitiría enfocar todos sus esfuerzos exclusivamente en la derrota a la guerrilla.

### PROPUESTAS PROGRAMÁTICAS DE LOS ACTORES ARMADOS<sup>17</sup> (PNUD 2003: 406-407)

| Temas                     | FARC  | ELN  | AUC  |
|---------------------------|---|--|--|
| Vías para las reformas    | Asamblea Constituyente  | Convención Nacional  | Congreso de la República   |
| Política Económica        | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Inversión en áreas estratégicas y proteccionismo en estas.</li> <li>■ Ampliación del mercado interno.</li> <li>■ Estímulos a la pequeña, mediana y gran industria privada, a la autogestión, microempresa y economía solidaria.</li> <li>■ Estatización de los sectores estratégicos.</li> <li>■ 50% del presupuesto nacional será invertido en el bienestar social y 10% en la investigación científica.</li> <li>■ Renegociación de la deuda externa.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Protección en defensa de la pequeña y mediana industria.</li> <li>■ Estatización de sectores estratégicos.</li> <li>■ Mayor gasto social.</li> <li>■ Economía comunitaria</li> <li>■ Formas de economía mixta</li> <li>■ Renegociación de la deuda externa.</li> <li>■ Desarrollo sostenible.</li> <li>■ Inversión extranjera con transferencia tecnológica.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Fuerte inversión social del Estado.</li> <li>■ Predistribución del producto bajo los principios de equidad y justicia.</li> </ul>   |
| Tierra y política agraria | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Liquidar el latifundio y redistribuir tierras.</li> <li>■ Definir frontera agrícola que racionalice la colonización y proteja las reservas naturales.</li> <li>■ Democratización del crédito, asistencia técnica y mercadeo.</li> <li>■ Estímulo a la industria rural.</li> <li>■ Protección del sector agropecuario.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Eliminar el latifundio improductivo.</li> <li>■ Adjudicación de baldíos.</li> <li>■ Crédito para el campesinado.</li> <li>■ Propiedad familiar, cooperativa, estatal, mixta y socialista.</li> <li>■ Protección de las cuencas hidrográficas.</li> <li>■ Consolidar la industria alimentaria nacional.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Reforma agraria mediante empresas de economía solidaria.</li> <li>■ Prioridad a los predios ociosos de la reforma.</li> <li>■ Frenar la ampliación de la frontera agrícola.</li> <li>■ Modernización tecnológica e industrial del agro.</li> </ul>  |
| Política energética       | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Explotación en beneficio del país y sus regiones.</li> <li>■ Renegociación de contratos con multinacionales.</li> <li>■ Desarrollo de la petroquímica</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Explotación nacional.</li> <li>■ Inversión extranjera pero con transferencia tecnológica.</li> <li>■ Revisión de contratos de asociación y concesiones vigentes.</li> <li>■ Manejo soberano de los precios de hidrocarburos.</li> <li>■ Impuesto de un dólar por barril para el desarrollo de municipios petroleros.</li> <li>■ Conformación del Consejo</li> </ul>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Gran debate nacional sobre el petróleo.</li> <li>■ Revisión del régimen de contratos.</li> <li>■ Fondo de estabilización petrolero.</li> <li>■ Mayor participación de la Nación en los contratos de asociación y de riesgo compartido.</li> <li>■ Reforma del régimen de transferencias.</li> </ul> |

| Temas                  | FARC   | ELN  | AUC  |
|------------------------|--|--|--|
| Vías para las reformas | Asamblea Constituyente   | Convención Nacional  | Congreso de la Republica   |
|                        |  | Nacional de Petróleo.<br>Foro Nacional Energético.<br>Proyecto de ley marco de hidrocarburos.  |  |
| Reforma urbana         |  | ■Reformas para resolver los problemas de barrios marginales, vivienda y lotes ociosos.   | ■Reforma para evitar el crecimiento desbordado de las ciudades.<br>■Desarrollo urbano integral que incluya:<br>- Construcción y mejoramiento de vivienda.<br>- Espacio Público.<br>- Infraestructura y servicios públicos.   |
| Reforma Política       | ■Garantías para la oposición.<br>■Garantías para las minorías<br>■Acceso de la oposición y las minorías a los medios de comunicación.<br>■Rama electoral independiente.<br>■Cambios en el calendario electoral.<br>■Fortalecer la participación ciudadana.<br>■Congreso Unicameral.<br>■Lucha contra el clientelismo.<br>■Elección popular del Procurador.<br>■Elección popular de jueces y magistrados. | ■Democracia participativa y poder popular.<br>■Eliminación del clientelismo.<br>■Democracia comunitaria en el plano local.<br>■Garantías para partidos minoritarios. | ■Financiación estatal de campañas.<br>■Modernización de la Registraduría.<br>■Voto programático obligatorio.<br>■Ampliación de la revocatoria del mandato.<br>■Mas inhabilidades para funcionarios.<br>■Fortalecimiento de la democracia participativa.<br>■Reestructuración de los organismos de control.<br>■Garantías para partidos minoritarios. |
| Régimen Territorial    | ■Desmontar el centralismo.<br>■Reordenamiento territorial integral, descentralización y fortalecimiento del poder local.<br>■Descentralización administrativa y política.<br>■Municipios más activos en la planeación y ejecución de la política.  | ■Regiones o "cantones" con mas autonomía.  | ■Fortalecer la descentralización.  |
| Fuerzas Armadas        | ■Doctrina militar y defensa del Estado será bolivariana.<br>■Garantes de la soberanía nacional.<br>■Respetuosos de los derechos humanos.<br>■Policía dependiente del Ministerio del Interior.  | ■Ejército conformado a partir de la base revolucionaria.<br>■Sin paramilitarismo.<br>■Respetuosos de los derechos humanos y de la protesta social.                   | ■Defensa nacional y seguridad ciudadana.<br>■Redefinición de funciones y misión de la fuerza publica.<br>■Servicio militar universal.<br>■No deliberancia.   |
| Política Exterior      | ■Respeto a los principios de autodeterminación de los pueblos y mutuo beneficio.<br>■Prioridad de la integridad regional y latinoamericana.<br>■Revisión de los pactos militares e injerencia de las potencias en asuntos internos.  | ■Autónoma, soberana e independiente de los Estados Unidos.<br>■Integración latinoamericana para actuar en bloque ante el mundo.<br>■Contra el neocolonialismo.       |  |
| Política antinarcótics | ■Solución no militar del fenómeno de producción, comercialización y consumo.<br>■Compromiso de las grandes potencias como principales fuentes de demanda<br>■Legalización del consumo.   | ■Definida de manera autónoma y soberana.<br>■Acuerdo global para atacar el consumo y a las mafias.<br>■Sustitución de cultivos.<br>■Prevención y atención de adictos |  |

## **CONFLICTO COLOMBIANO: ¿UN CONFLICTO REGIONAL COMPLEJO?**

Con lo señalado hasta el momento, es preciso retomar la afirmación de Pizarro Leongómez (2004: 80) en el sentido de que el conflicto interno colombiano se encuentra inmerso, o a lo menos corre el riesgo de inmersión, en un ‘conflicto regional complejo’, lo que nos refiere a la teoría de los llamados Complejos Regionales de Seguridad (CRS) propuesta por Buzan y Waever (2003: 89); estos autores trabajan con la idea de que se han desarrollado estándares regionales de seguridad que permiten la existencia de estos CRS, desde los cuales pueden encontrarse espacios comunes de análisis en la materia.

### **Complejos Regionales de Seguridad**

Para efectos de este trabajo, nos basamos en la definición original de Buzan y Waever desarrollada en 1983, que en esencia establece como ‘complejos de seguridad’ a grupos de Estados cuyos intereses nacionales de seguridad están lo suficientemente vinculados o no pueden ser considerados independientemente<sup>18</sup>.

Se debe tomar en consideración que las fronteras o linderos geográficos no definen estos complejos, sino las construcciones sociales y políticas que llevan a una necesaria interacción entre sus diversos integrantes, aunque con una suerte de jerarquización de acuerdo a su influencia en el complejo. De hecho, los últimos autores citados hablan de dos sub-complejos dentro de un gran complejo de seguridad de América del Sur, uno de los cuales es el ‘complejo norte’, que corresponde a la Región Andina (el otro corresponde al Cono Sur) (Buzan y Waever 2003: 304-340). Pero, como hemos dicho, por los efectos del conflicto colombiano, a dicho complejo de seguridad podrían integrarse Brasil y Panamá. El hecho de que precisamente estos dos países sean beneficiarios de la Iniciativa Regional Andina, estrategia antidrogas de los Estados Unidos, tema al que nos referimos adelante, sería una evidencia empírica, por lo menos desde la óptica estadounidense, de su vinculación o relación directa con el complejo de seguridad andino.

Buzan y Waever, si bien señalan que hay factores históricos y de diversa naturaleza que determinan ‘amistades’ o ‘enemistades’ entre los diversos integrantes de los complejos regionales, consideran que la simple vecindad geográfica tiende a generar “mayor interacción en seguridad” (Buzan y Waever 2003: 45). Pero, como afirman los últimos autores citados, lo esencial que caracteriza a los CRS es tener un gra-

do suficiente de interdependencia y diferenciarse de otras regiones de seguridad (Buzan y Waever 2003: 47-48). En esta perspectiva, los efectos del conflicto colombiano en la vulnerabilidad andina, constituyen una de las principales variables e influencia en el Complejo de Seguridad Andino”.

De hecho, el Informe Andes 2020 del Council of Foreign Relations (CFR)<sup>19</sup> sugiere la necesidad de emprender soluciones y acciones conjuntas para la Región, porque los problemas tienen esa naturaleza<sup>20</sup>.

Según el CFR, la Región Andina tiene una serie de factores — inestabilidad política, estancamiento económico, pronunciada inequidad, inseguridad, entre otros— que permiten afirmar que atraviesa por una profunda crisis estructural<sup>21</sup>. Los Estados andinos, en esa línea, no brindarían la estabilidad necesaria para una adecuada eficiencia y funcionamiento del mercado, así como condiciones de libertad para sus sociedades civiles; la literatura especializada llama ‘Estados débiles’ a los Estados con estas características. La vulnerabilidad aumenta en la medida en que los Estados tienen bajos niveles de cohesión social, bajos niveles de capacidad y voluntad para brindar seguridad, lo que a su vez genera un ‘vacío de legitimidad’ (*legitimacy gap*), propicio para una mayor conflictividad. *Contrario sensu*, un Estado fuerte es aquél en capacidad de lograr niveles óptimos de cohesión social y seguridad.

En pocas palabras, nos parece apropiado el diagnóstico holístico del CFR respecto de las características comunes de algunos de los problemas de la Región, y la necesidad de buscar acciones que se inserten en una agenda también regional, aunque no nos parezca realista, al menos en el corto plazo.

Pero en lo que se refiere a la violencia derivada del conflicto interno de Colombia, compartimos también el escepticismo de uno de los autores del Andes 2020, George A. Folsom, quien duda de que recomendaciones centradas en aspectos y cambios de política económica y social sean suficientes para superarla<sup>22</sup>, particularmente por el curso que ha adquirido el conflicto, por su misma naturaleza y la de sus actores.

## **El rol de los organismos regionales**

Con base en lo señalado en el apartado anterior, cabe ahora alguna referencia al rol de los organismos internacionales en el tratamiento de los temas de seguridad. Consideramos, sobre todo, la posibilidad de regionalización de la seguridad andina, tomando la interdependencia de los actores y sus factores de diferenciación en seguridad

respecto de otros complejos regionales de seguridad, en la lógica de Buzan y Waever.

A partir de la culminación de la guerra fría, se acentuó el interés de los organismos internacionales en la solución de conflictos, especialmente de carácter intra-estatal. No pretendemos escarbar en los argumentos a favor o en contra de su intervención (Pugh y Sidhu 2003); basta señalar, en términos generales, que quienes encuentran ventajas para su intervención en temas de resolución de conflictos y seguridad arguyen una mayor cercanía, conocimiento del medio y experiencia en el área; en tanto que sus detractores, sobre todo, consideran que la falta de institucionalización y recursos, además de la influencia del 'hegemon' en la Región, conspiran para un desempeño eficaz y objetivo de estos organismos.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) puede ser un claro ejemplo de ello. En lo que desde el punto de vista de este trabajo interesa, debemos señalar que su accionar, hasta el final de la guerra fría, estuvo orientado por la confrontación Este-Oeste. Es una evidencia de esto el análisis de hechos acaecidos en Guatemala, Panamá o la República Dominicana, que alegaron actos de agresión de diversa naturaleza (Acevedo 1989: 25-66), y especialmente el caso de Cuba y su suspensión de la OEA<sup>23</sup>. Mónica Herz también se refiere al rol marginal de la OEA en el caso de las islas Malvinas y las decisiones unilaterales de los Estados Unidos para intervenir en Grenada (1983) y Panamá (1989), como prueba del vínculo entre la política exterior estadounidense y la reacción de la OEA a ciertos conflictos (Herz, citada en Pugh y Sidhu 2003: 215).

Diversas enmiendas a la Carta constitutiva de la OEA buscaron fortalecer la democracia representativa, vinculándola con el mantenimiento de la paz y la estabilidad en la Región, lo que abrió la posibilidad de una acción colectiva en caso de peligros para la democracia. En ese marco, puede mencionarse una serie de acciones de gran significación como el reconocimiento del Gobierno de Aristide en el exilio, y la intervención internacional para la salida de Cedras en 1994, o las acciones de diversa naturaleza en 'crisis democráticas' en Guatemala (1992), Paraguay (1996), Perú (1992 y 2000), Ecuador (2000) y Haití, diríamos que de manera casi constante.

En aspectos más directamente vinculados a la paz y seguridad, la OEA ha sido foro para la consideración de conflictos de naturaleza inter-estatal, como es el caso de las fronteras entre Belice y Guatemala, especialmente para la facilitación y el establecimiento de medidas de confianza<sup>24</sup>.

En el caso de Colombia, se ha creado una Misión de Apoyo a los Procesos de Paz que tiene, fundamentalmente, el objetivo de verificar y dar asistencia en los procesos de desmovilización y reinserción de los grupos violentos a la vida civil<sup>25</sup>.

La OEA ha trabajado en la adopción de nuevos instrumentos interamericanos<sup>26</sup> y la creación de instancias de cooperación en la lucha contra amenazas tradicionales a la seguridad hemisférica, como la lucha contra las drogas (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, CICAD) y el terrorismo (Comité Interamericano contra el Terrorismo, CICTE), pero también en considerar ‘nuevas amenazas’, como pueden ser las preocupaciones especiales de los pequeños Estados insulares con respecto a los huracanes.

Esta amplia agenda de seguridad puede ayudar a crear una conciencia colectiva sobre una serie de aspectos susceptibles de cooperación, pero también puede generar dudas, no solo por la influencia de Estados Unidos, sino sobre su efectividad por lo disperso de esta influencia, como se observa en la Declaración sobre Seguridad de las Américas adoptada en 1993 (OEA/CES 2003).

Por otro lado, en el marco de la Comunidad Andina (CAN), se han dado también algunos pasos que sugieren la posibilidad de una cierta institucionalización en el tratamiento de los temas de seguridad, fundamentalmente por el establecimiento de una Zona de Paz Andina y la adopción de Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina. Al igual que la OEA, estos instrumentos reconocen el ‘carácter multidimensional’ de la seguridad y permiten trazar el camino para una mayor cooperación en la materia, por conducto de ‘mecanismos institucionales’ (Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, Comité Ejecutivo de la Política de Seguridad Externa Común, Red Andina de Seguridad y Secretaría General de la CAN) e ‘instrumentos operativos’ (tales como la Política Exterior Común, decisiones y programas operativos que las desarrollen en materia de drogas, terrorismo, cooperación legal, policial y judicial, entre otras).

Pero, en nuestra opinión, pese a la dinámica evolución y entusiasmo reflejados en la suscripción de instrumentos comunitarios en materia de seguridad, debe tomarse en cuenta que éstos no son sino mecanismos complementarios a “la aplicación de políticas nacionales de seguridad” y lo que pretenden tan solo es “propiciar, cuando corresponda, su convergencia y armonización”<sup>27</sup>.

Lo dicho no desconoce que contar con foros internacionales para el tratamiento de temas de seguridad puede ser importante para avanzar en iniciativas de ‘seguridad cooperativa’ e “impulsar los consen-

sos que se necesitan para llevar a la práctica estrategias integrales” (Jarín, “El Universo” 16 de julio de 2004), que reconozcan espacios para enfrentar conjuntamente amenazas a la Región. De producirse este supuesto, es decir percepciones conjuntas o similares de las principales amenazas a la Región, podrían consolidarse instancias institucionales para la concertación de una agenda regional dentro del llamado complejo de seguridad andino, lo que hasta el momento se ha visto dificultado entre otras cosas por las diversas percepciones o visiones que genera el conflicto interno en Colombia, como analizamos a continuación.

### **‘Percepciones’ sobre el conflicto colombiano**

No descartamos la posibilidad de concertación de una agenda regional en materia de seguridad, a lo cual, como hemos señalado, puede contribuir significativamente la creación de conciencia de la naturaleza común de ciertos problemas y las ventajas de un accionar conjunto. Pero con respecto al conflicto colombiano, es necesario tomar en cuenta las diferentes percepciones que éste genera y que dificultarían una definición de sus aspectos centrales y, por lo tanto, el acuerdo respecto de una agenda básica para su consideración<sup>28</sup>.

Entre los factores que inciden en las percepciones que se tienen sobre el problema colombiano, podemos mencionar, en primer lugar, a aquellos que se refieren a sus efectos; es decir, a la manifestación del problema colombiano allende sus fronteras: delincuencia, refugiados, tráfico de drogas, armas, explosivos, etc.

En este marco, una característica común, aunque pudiese ser sorpresiva para Colombia, es que los grupos armados irregulares no son percibidos como amenaza bélica, en razón de que simple y sencillamente éstos se han cuidado de “no inmiscuirse con los vecinos”. Claro que es posible discutir si algunas formas de criminalidad, como el secuestro, la extorsión e incluso el desplazamiento de poblaciones fronterizas por el temor a dichos grupos, no constituye, en cierta medida, una acción directa de dichos grupos en territorios de países fronterizos de Colombia.

Pero esto también puede tener una lectura diferente. Las fronteras pueden llegar a constituirse en espacios fuera de la ley, con condiciones y contextos locales que no hacen posible controlarlas efectivamente, lo que constituiría un ingrediente adicional para alimentar la violencia en Colombia, pero también para algunas de las prácticas criminales mencionadas, sin que ello signifique, necesariamente, que los grupos irregulares colombianos sean los que las provoquen.

Otro factor determinante es el referido a los antecedentes históricos de las relaciones vecinales, lo que es particularmente relevante para el caso de Venezuela. El diferendo limítrofe colombo-venezolano sin duda ha jugado un papel importante en el balance de poder entre los dos países, más concretamente entre sus Fuerzas Armadas; preocupa en uno y otro país la simple mención en la prensa sobre la compra de armamento, tanques, helicópteros o cualquier material que pudiese contribuir a que se altere este balance o equilibrio de poderes militares. En el caso del Ecuador, también podría hacerse referencia a algo mucho más factual como es el hecho de las ‘inversiones’ y traslado de empresas, además del masivo flujo de ciudadanos colombianos producido por diversos motivos hacia Ecuador, especialmente en los últimos años<sup>29</sup>.

En tercer lugar, el contexto doméstico o interno de los países también tiene un efecto en las percepciones del conflicto colombiano. No se puede desconocer que son características comunes de la Región Andina la institucionalidad débil y la gobernabilidad deficiente que crean crisis permanentes en la Región. La ‘crisis colombiana’, en ese contexto, se constituye en una tentación muy fuerte para su utilización como distracción en las propias crisis internas, en otras palabras, para su utilización política. Según el analista Alfredo Rangel, el Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, por ejemplo, desde el comienzo de su administración se involucró en el conflicto colombiano, al declarar la ‘neutralidad’ frente a éste, ya que esto supone, en su criterio, “poner en un punto de igualdad al Gobierno y a la guerrilla”, lo que, a su vez, sin expresarlo de manera directa implica el “reconocimiento como actores beligerantes a los movimientos guerrilleros”<sup>30</sup>. También de acuerdo con Rangel, el peso específico de la Fuerza Pública en los diversos países debe ser tomado en cuenta. Para el caso ecuatoriano, señala que las “Fuerzas Armadas son árbitros de las disputas políticas”, por lo que “la corrupción de algunos de sus altos mandos” impide que se investigue de manera seria el tráfico de materiales bélicos hacia Colombia, tráfico que alimenta la violencia en este país.

En cuarto lugar, no deja de tener importancia la ‘autorrepresentación’ que el Gobierno colombiano proyecta hacia el exterior. Efectivamente, la llamada ‘terrorización’ de su política exterior hace que haya un creciente sentimiento en la Región de que esta ‘lucha antiterrorista’ amenaza la estabilidad de los países vecinos. Una manifestación de ello, aunque no se ha podido verificar de manera empírica, es la posibilidad de que se produzca el famoso ‘*ballon effect*’, por el éxito de las políticas de erradicación —léase ‘aspersiones con todos sus efectos’— en territorios fronterizos. Los mensajes de la Administración Uribe para tratar

de obtener mayor apoyo de la comunidad internacional, ayudan a percibir al conflicto, y por extensión a la propia Colombia, como una amenaza a la seguridad regional.

Otro factor que influye en lo que hemos llamado percepciones sobre el conflicto, tiene que ver, también, con la ‘autorrepresentación’ de Colombia. Si bien hemos señalado que el Gobierno se ha inclinado por una suerte de ‘terrorización’ de su política exterior, lo que genera en los países vecinos mayor aprehensión que el conflicto *per sé*, también hay que tomar en cuenta que la propia sociedad colombiana —especialmente políticos, académicos y representantes de las ONG— proyecta mensajes ambiguos y equívocos sobre la naturaleza de su conflicto: ‘guerra civil’, ‘guerra contra la sociedad’ o ‘recuperación de la democracia’, ‘repliegue estratégico’, ‘derrota militar’, ‘guerra de perdedores’ o ‘punto de inflexión’.

En nuestro criterio, la multiplicidad de visiones al interior de Colombia sobre la naturaleza de su conflicto es suficiente para evitar, o al menos dificultar de manera sustancial, que los países dejen de actuar en función de los efectos del conflicto al interior de sus fronteras y se pase a actuar como Complejo de Seguridad Andino o en defensa conjunta de lo que Pablo Andrade llama el “bien colectivo de la seguridad”<sup>31</sup>.

Finalmente, cabe subrayar un factor político determinante, cual es la relación Colombia-EUA. Es evidente que a partir de la Administración Pastrana, Colombia se alineó con Washington, y las políticas como el Plan Colombia son evidencias incontrastables de lo afirmado; ello genera reacciones diversas por el temor de una posible ‘intromisión’ de los Estados Unidos en América Latina a través de Colombia. De hecho, no es difícil encontrar críticas a lo que podría considerarse una transición de una suerte de autonomía relativa a una integración absoluta a los intereses de política exterior de USA. Si bien Venezuela y Brasil han sido los más claros en manifestar, por supuesto con diferencias sustanciales, este temor por la injerencia estadounidense, en la Región se respira una sensación de que Colombia constituye el más nuevo canal de penetración de los Estados Unidos en la Región.

### **Algunas conclusiones preliminares**

Es evidente que los ataques terroristas del 11 de septiembre a los Estados Unidos, cambiaron las percepciones respecto de los requisitos de seguridad a nivel mundial. EE.UU. sintió por primera vez inseguridad en su propio territorio, lo que le llevó a proponer e iniciar, también

por vez primera, su 'guerra preventiva' que ha tenido sus manifestaciones más extremas en la invasión a Irak. Mencionamos esto exclusivamente para significar la importancia de la 'guerra contra el terror' en la actual agenda internacional y, por supuesto, las consecuencias del análisis colombiano desde la óptica de los Estados Unidos con el consiguiente apoyo a la Política de Seguridad Democrática y mano dura contra los grupos armados ilegales en Colombia.

En esa línea, América Latina forma parte de la extensión del perímetro de seguridad de los Estados Unidos, que busca defenderse de posibles ataques futuros, y Colombia es, sin duda, el 'nudo gordiano' de esta nueva filosofía de seguridad ampliada, más todavía cuando la posibilidad de una 'colombianización' de la Región genera temores en el '*establishment*' estadounidense, que mira todo a través del lente de la 'amenaza terrorista'.

Pero es claro que los vecinos de Colombia definen su seguridad y, en este caso, lo que quieren es aislarse del conflicto colombiano. Por diversas circunstancias, algunas de las cuales hemos mencionado ya, y que se refieren a las diversas percepciones e intereses de cada uno de los Estados frente a Colombia, se puede afirmar, casi sin riesgo de equivocación, que no existe voluntad de seguridad regional andina, a pesar de las presiones estadounidenses.

Desde esta visión, parece invariable la renuencia de los países andinos a llenar los vacíos que se producen en la propia frontera colombiana con acciones y controles en sus propias fronteras. Incluso, cabe la aseveración de que presiones en ese sentido generan aun más temores, en la medida en que el Complejo de Seguridad Andino podría verse forzado a alterar sus prioridades en función de la visión geopolítica y estratégica de los Estados Unidos, lo cual se constituye en una salvaguardia adicional al diseño de una verdadera estrategia de seguridad regional: y es que esto representaría la institucionalización de un Complejo de Seguridad Regional Andino "desde Washington, y no a partir de los intereses de la propia Región", lo que no toma en cuenta, como afirma Oswaldo Jarrín, que "la mejor prevención ante una política de seguridad hegemónica es tener visión estratégica y una contrapropuesta para no dejar espacios al intervencionismo unilateral que se teme"<sup>32</sup>.

Efectivamente, la influencia y temores de la visión de Estados Unidos sobre seguridad en la Región Andina, no encuentra en forma alguna un esquema conceptual o institucional que represente una alternativa a esta visión predominante, lo cual resulta paradójico si se considera que la Región Andina es percibida como la región crítica del hemisferio. Según Bruce Bagley, la explicación podría encontrarse en el

deterioro del contexto político en que se desarrollan las democracias andinas, que repercute obviamente en el análisis de la seguridad, lo que conlleva, a su vez, la imposibilidad de llegar a consensos que de otra manera serían factibles en materias de mutuo interés (Jarrín, “El Universo” 26 de noviembre de 2004), en tanto que según Rodrigo Pardo García-Peña, las posiciones comunes de los grandes temas de política exterior se han perdido en la Región Andina, en parte debido al esquema de relación ‘Uribe - Estados Unidos’ que ha cerrado espacios al manejo de ‘otras agendas’ con los vecinos y creado limitaciones para entendimientos fronterizos más sustantivos (Jarrín, “El Universo” 26 de noviembre de 2004).

## **LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA DE COLOMBIA Y SU POLÍTICA EXTERIOR EN ESTA MATERIA**

Después de la caótica relación de la Administración Samper (1994-1998) con los Estados Unidos de América y en momentos en que el *‘establishment’* de este último país se encontraba profundamente preocupado por algunas previsiones sobre el conflicto colombiano<sup>33</sup> y el fortalecimiento de los grupos armados ilegales, especialmente las FARC, durante la Administración Pastrana (1998-2002) se diseña el llamado Plan Colombia.

### **El Plan Colombia (PC)**

Ciertamente, excede los límites de este trabajo referirnos *in extenso* a este ambicioso Plan y, mucho menos, pretendemos incursionar en el debate sobre si el PC es una creación de los Estados Unidos o de Colombia. Lo cierto es que éste se origina, como hemos señalado, durante las administraciones de Clinton y Pastrana, como una herramienta coyuntural para ayudar a Colombia a salir de la crisis y constituye, en cierta medida, un relanzamiento de las relaciones Colombia-Estados Unidos después del Gobierno de Samper Pizano. La Administración Pastrana definió al PC de la siguiente manera: “El Plan Colombia es una estrategia del Gobierno Nacional para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento institucional. A través de esta estrategia se pretende generar un ambicioso plan de inversión a través de proyectos que beneficien de manera rápida y eficaz a los colombianos menos favorecidos. Busca también recuperar la confianza entre los colombianos mediante el rescate de las normas básicas de convivencia social, la promoción de la democracia, la justicia, la integridad territorial, la generación de condi-

ciones para empleo, el respeto por los derechos humanos y la conservación del orden público, entre otros”<sup>34</sup>.

Lo cierto es que la principal crítica que se hace al PC, aparte de que se atribuye su diseño y origen a los Estados Unidos, es su carácter fundamentalmente militarista. Se menciona que si bien se intenta presentar la imagen de un PC ideado desde este país, su lenguaje militarista coincide con el de la Administración Bush y con su agenda de seguridad<sup>35</sup>. Para Miguel Cárdenas, si bien “es torpe afirmar que se trata exclusivamente de una estrategia militar, (...) en la práctica los aspectos militares predominan en el Plan Colombia, (...) pues éste nace de una manera de ver el conflicto colombiano, en que la estrategia es una lucha contra el terrorismo que niega la existencia de un conflicto con raíces sociales en el país, para privilegiar las acciones militares y de inteligencia”<sup>36</sup>, en clara coincidencia con los intereses de los Estados Unidos.

En el sector oficialista se reconoce que el PC obtuvo el mayor apoyo para su componente militar lo que se debió, en opinión de sus defensores, no a una falla en su concepción sino a la falta de comprensión de los europeos de la verdadera naturaleza del PC, que pretendió constituirse en un instrumento integral para captar la cooperación internacional. Lo que habría pasado, de acuerdo a esta óptica, es que efectivamente la cooperación militar proveniente de los Estados Unidos se concretó, en tanto que aquellos proyectos sociales que debieron ser financiados principalmente mediante la cooperación europea no tuvieron la receptividad esperada. Al respecto, Jaime Ruiz Llano, afirma lo siguiente: “El Plan Colombia no es entonces una imposición de Estados Unidos. Bajo la tesis de la responsabilidad compartida en la lucha contra el narcotráfico y de la necesidad de asumir en forma más equitativa las consecuencias de la política de prohibición propuesta por Washington y Europa, el énfasis del Plan estaba centrado en cuatro puntos:

1. Desde el punto de vista del delito del narcotráfico, el que además de la extradición, la interdicción y la erradicación —en los que se había concentrado históricamente la ayuda—, pusiéramos un nuevo énfasis en el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, la Policía y la Justicia, para enfrentar las secuelas de la violencia y la inestabilidad generada por ese flujo exagerado de dineros ilícitos hacia Colombia.
2. Desde el punto de vista de la erradicación, el que se acompañase la fumigación con la inversión de recursos en desarrollo alternativo e infraestructura, directamente en las zonas afectadas por los cultivos ilícitos.

3. Desde el punto de vista de la compensación económica, la solicitud de preferencias arancelarias.
4. Desde el punto de vista del proceso de paz, el acompañamiento de las conversaciones por la comunidad internacional”<sup>37</sup>.

De todas formas, es importante tomar en cuenta que para Pastrana el Plan Colombia fue siempre el sustento de su ‘plan de paz’, en tanto que Estados Unidos siempre tuvo la visión inversa, que ha terminado por imponerse en las actuales circunstancias de la Administración Uribe, y que podría decirse que llegó a su máxima expresión con el desarrollo del Plan Patriota, al que nos referimos más adelante. En opinión de Bruce Bagley, “Estados Unidos pagó por la modernización del ejército colombiano”, pues habría aportado con más de 3 mil millones de dólares desde el año 2000, y solo en el 2004 alrededor de 558 millones habrían sido destinados al Plan Patriota y al mantenimiento de equipos militares<sup>38</sup>.

Por otro lado, para efectos del presente trabajo, es también necesario tan solo hacer una breve referencia a la Iniciativa Regional Andina (IRA), que, en términos absolutamente generales, la calificamos como la estrategia antidrogas de los Estados Unidos para el hemisferio occidental, que distribuye recursos de cooperación entre los países andinos, Panamá y Brasil.

En el año 2004, la IRA contó con 744 millones de dólares de los cuales alrededor de un 70% fueron para Colombia, porque según la Administración Bush dicho país “ha desarrollado una estrategia de seguridad democrática como plan maestro para una campaña antiterrorista/antinarcoótica unificada y decidida contra organizaciones designadas como terroristas y extranjeras y otros grupos armados ilegales”<sup>39</sup>.

Con estos antecedentes, podemos incursionar en el análisis de la Política de Seguridad Democrática.

### **La Política de Seguridad Democrática (PSD)**

Recordamos que la Administración Pastrana vio en el Plan Colombia el complemento para su política de paz con las FARC, por no decir que el PC fue su política de paz. Pero en febrero de 2002, a raíz del rompimiento unilateral de los diálogos de San Vicente del Caguán por parte del Gobierno, luego de infructuosos esfuerzos por adelantar un proceso serio debido a la ‘raquíica voluntad política’ de las FARC, el ‘eje Washington-Bogotá’ comenzó a apuntarse con el inicio de una intensa campaña militar contra la guerrilla. El Presidente Uribe no solo

continuaría esta ofensiva militar, sino que haría de la aniquilación de la guerrilla uno de los propósitos fundamentales, si no el esencial, de la Política de Seguridad Democrática, lo que se ilustra con la siguiente cita: “El objetivo de la política frente a los ‘para’ es el mismo objetivo que hay en la política frente a las guerrillas: quitarle al país ambas pesadillas y recuperar el imperio institucional, al cual el país renunció durante años, y que permitió el fortalecimiento de los unos y la aparición de los otros”<sup>40</sup>.

Esto se ve sin duda facilitado porque en la Administración Bush cualquier diferenciación entre lucha insurgente o lucha contra el narcotráfico se ha fusionado en la llamada lucha contra el narcoterrorismo<sup>41</sup>. Para acabar con la ‘amenaza terrorista’ de las FARC y lograr el apoyo de la comunidad internacional en este propósito, la Administración Uribe no ha dudado en presentar a Colombia como una amenaza regional y mundial. Leonardo Carvajal recoge esta idea en la siguiente cita, extensa pero ilustrativa del sentimiento de algunos analistas de la política exterior de Colombia: “Desde su paso por la gobernación de Antioquia y su heterodoxa propuesta de desplegar Cascos Azules en el Urabá, el actual mandatario demostró tener una visión laxa de la soberanía y la autonomía nacional. En su papel de Jefe del Estado ha reclamado la presencia de Fuerzas Armadas de la ONU en territorio nacional e, incluso en el Foro Económico Mundial de Davos (Suiza), argumentó que los contingentes militares que se dirigen a invadir a Irak debían pasar primero por Colombia a combatir a guerrilleros y narcotraficantes por constituir ellos una amenaza terrorista para el mundo. Desde su periplo internacional como presidente electo, ha repetido hasta la saciedad que Colombia es una amenaza a la seguridad regional y global, y que por ello urge un mayor involucramiento de la comunidad internacional en nuestro conflicto armado. Con esas declaraciones, el presidente Uribe fracturó más de una década de esfuerzos de la diplomacia colombiana por defender un argumento más fino y matizado: que Colombia como Nación en su conjunto no es una amenaza para la seguridad regional ni mundial; que problemas de Colombia como el narcotráfico y la subversión sí desbordaban las fronteras, y que ante esa circunstancia debería primar la cooperación y la corresponsabilidad, pero no la intervención, y, finalmente, que varias problemáticas en varios países de la Región (como el lavado de activos en Ecuador y Panamá, o el tráfico de armas desde Perú y Brasil) y del mundo (el consumo de drogas ilícitas, o el tráfico de insumos químicos) también representaban una amenaza a la seguridad colombiana. Pero con la diplomacia ‘uribista’ abandonamos un planteamiento a colores y adoptamos un argumento en blanco y ne-

gro. Si el 11 de septiembre determinó un giro en la política internacional de Estados Unidos, de la misma forma el 7 de febrero (fecha en que se produjo el atentado terrorista al Club El Nogal de la ciudad de Bogotá), representó una ruptura en la historia de la política exterior colombiana. (...) Mientras Bush replanteó la política exterior del hegemon mundial sobre las ruinas de las Torres Gemelas, Uribe terminó de edificar su política exterior la noche del 7 de febrero, cuando pronunció un discurso dirigido a la comunidad internacional en medio del horror y la destrucción del atentado terrorista en el Club El Nogal. El primero respondió al desafío de Al Qaeda con una alianza internacional antiterrorista y Uribe emprendió de inmediato una campaña exterior que buscaba rotular de terroristas a las FARC. (...) Pero, ¿tendrá efectos positivos sobre la crisis estructural colombiana la conformación del asimétrico eje Bush-Uribe? Cualquiera que sea la respuesta, cabe recordar que en política exterior es válido quemar fusibles, pero jamás está permitido fundir el generador. ¿Es la soberanía colombiana un fusible o un generador? El gobierno de Uribe cree lo primero<sup>42</sup>.

El documento que lanza oficialmente la Política de Seguridad Democrática establece que “la primera condición para cumplir con el objetivo de fortalecer el Estado de Derecho es la consolidación gradual del control estatal sobre la totalidad del territorio”<sup>43</sup>. La mención del ‘fortalecimiento del Estado de Derecho’ sugiere, como de hecho pretende el documento señalado, establecer una serie de lineamientos que abordan prácticamente todas las áreas del quehacer estatal —desde la disminución de la pobreza y la inversión social, hasta el fortalecimiento de la justicia y de la cooperación internacional—, que desbordan los límites de este trabajo. No podemos dejar de mencionar que el documento de la PSD dedica solamente un párrafo a la “opción de la negociación” para quienes “cumplan un estricto cese de hostilidades”<sup>44</sup>.

Pero establecer que la primera condición para lograr el fortalecimiento de la institucionalidad es el “control estatal sobre la totalidad del territorio”, es dicente de la prioridad de la PSD: adelantar acciones militares para recuperar importantes áreas geográficas que por largo tiempo han estado bajo control de grupos armados ilegales, lo que nos obliga a referirnos al ‘Plan Patriota’ (PP).

Mucho se ha especulado respecto del origen y objetivos del Plan Patriota<sup>45</sup>, lo cierto es que gran parte de los esfuerzos de diversa naturaleza y la determinación de la Administración Uribe, se han destinado a este plan de campaña militar, quizás el más ambicioso en los más de 40 años de conflicto armado interno y que, por lo menos en inicio, es-

tuvo destinado a atacar la llamada ‘retaguardia estratégica’ de las FARC, al sur de Colombia.

La lectura de su desarrollo genera controversia. En tanto que para la Administración Uribe los logros han sido significativos y han permitido neutralizar a las FARC, para otros se ha producido un ‘repliegue estratégico’ deliberado, que busca reorganizar el movimiento y prepararlo para un combate de largo plazo y desgaste de las Fuerza Pública, que les permita acceder a mejores condiciones para una eventual negociación de paz, porque hasta los líderes guerrilleros están convencidos de que su victoria militar es imposible.

A manera de conclusión, podríamos decir que la PSD constituye una visión del conflicto interno en Colombia al más clásico estilo de la ‘*real politik*’ desde una óptica de poder. Se alinea con los postulados de Washington respecto a la lucha contra el ‘narcoterrorismo’ y consigue capitalizar en términos pragmáticos y efectivos la transición de la relación bilateral Colombia-Estados Unidos. Efectivamente, con Samper no existía ni diálogo ni cooperación pese a que se comenzaba a manifestar la preocupación del ‘*establishment*’ estadounidense por el fortalecimiento de la insurgencia. Esto favorece la iniciación del Plan Colombia en la Administración Pastrana, pese a que su prioridad, con la que no estuvo de acuerdo Clinton, fue la negociación de paz con las FARC; de cualquier manera esto permitió obtener una considerable cantidad de recursos empleados en el fortalecimiento y modernización de la Fuerza Pública. Uribe, aunque no lo reconoce públicamente, sabe que una derrota militar absoluta de las FARC es imposible, pero está convencido de que la única forma de forzarlas a una negociación seria es a través de su neutralización militar. En ese marco, el Plan Patriota, en nuestra opinión, no es más que la concreción en el ámbito militar de la PSD que busca ‘eliminar el terrorismo’, como la única forma de recuperar totalmente el control territorial a favor del Estado colombiano. Cuenta para ello con el apoyo de los Estados Unidos y, aparentemente, también está ‘forzando’ a los vecinos, o por lo menos al Ecuador, a un involucramiento cada vez mayor, como sostenemos más adelante.

## **LA POLÍTICA EXTERIOR Y EL LIBRO BLANCO DE DEFENSA DEL ECUADOR FRENTE AL CONFLICTO COLOMBIANO**

En este apartado trataremos de presentar algunas reflexiones, centrándonos primero en la política de defensa del Ecuador, a partir de una referencia al Libro Blanco, en lo que hace relación al conflicto colombiano, para posteriormente evaluar en términos generales algunos

elementos contenidos en las dos últimas Declaraciones Conjuntas suscritas por los Presidentes Uribe y Gutiérrez, que nos dan una idea cierta de los principales puntos de la agenda bilateral. Concluiremos con algunos comentarios sobre el involucramiento ecuatoriano cada vez mayor en el conflicto.

### **El Libro Blanco: Política de la Defensa Nacional del Ecuador<sup>46</sup>**

Los Libros Blancos en América Latina comienzan a tener auge a partir de las reuniones de Ministros de Defensa a mediados de la década del noventa y pretenden, en términos generales, demostrar que las políticas de defensa de los diversos países, radicadas en sus Fuerzas Públicas, no tienen fines expansionistas, sino tan solo de protección de los intereses nacionales.

En lo que se refiere a Ecuador, busca definir una política de Estado que delimite los espacios de actuación de las Fuerzas Armadas, con base en la identificación de las nuevas amenazas externas e internas<sup>47</sup>. El entonces Subsecretario de Defensa Nacional, general Oswaldo Jarrín, en la introducción del Libro hace notar que las amenazas tradicionales a la seguridad son menos probables, o por lo menos se complementan con aquellas de carácter no estatal, “trans-fronterizas, difusas, impredecibles, y de afectación regional a la estabilidad regional, la democracia y la paz” (Libro Blanco, p.18), lo que permite elaborar un marco amplio para la acción de las Fuerzas Armadas, incluso en operaciones de carácter regional, amparadas por la OEA y la ONU.

En cuanto al conflicto colombiano, que es lo que interesa a este trabajo, centra su atención en sus potenciales efectos en Ecuador —alteración de la paz pública, narcotráfico, migraciones irregulares, aspersiones e incluso actuación de actores armados en territorio nacional— que “determinarán el permanente empleo de las Fuerzas Armadas en misiones de protección de fronteras, para garantizar el imperio de la ley y proteger a las comunidades fronterizas y los recursos” (Libro Blanco, p.58). Con base en esto, lo identifica como una de las amenazas externas para el Estado ecuatoriano (Libro Blanco, p.77) y posteriormente sienta su política de apoyo a la diplomacia ecuatoriana “para la consolidación de la paz”, respetando el principio de no intervención, pero expresando su disposición a emplear todos los medios necesarios “para impedir la presencia y el accionar de los actores generadores de violencia, en territorio nacional” (Libro Blanco, p.96). Finalmente, al hacer la evaluación del contexto regional, el Libro Blanco reitera el peligro que representa el conflicto colombiano para la “paz interna y la seguridad

del Ecuador”, e identifica a la COMBIFRON (Comisión Binacional de Fronteras), como el mecanismo idóneo para la cooperación y el fomento de medidas de confianza, pero encuentra que la principal dificultad radica en que “no existe presencia legal del Estado colombiano” en buena parte de la frontera entre los dos países (Libro Blanco, pp.243-245).

En este marco, podríamos afirmar que el Libro Blanco establece una ‘política de contención’ del conflicto colombiano para evitar sus más graves efectos, como puede ser la violencia generada por una probable actuación de grupos armados en territorio ecuatoriano. Desde esta óptica, creemos que más allá de ciertos cuestionamientos que deben ser tomados en cuenta<sup>48</sup>, el diagnóstico del conflicto respecto de sus efectos en Ecuador es adecuado, y los medios y estrategia para su contención lo suficientemente flexibles para responder a los retos de la seguridad fronteriza. Estos elementos ciertamente tienen repercusión en el ámbito de las relaciones internacionales.

### **Algunos comentarios relacionados con la política exterior del Ecuador**

El contenido de las declaraciones presidenciales suscritas en agosto de 2003, marzo y octubre de 2004, en Quito, Bogotá y Esmeraldas, en su orden, por los Presidentes Álvaro Uribe Vélez y Lucio Gutiérrez Borbúa, nos sirven de guía para analizar algunos de los puntos más relevantes de la agenda bilateral de los dos países en materia de seguridad, o más concretamente, en el análisis de la reacción ecuatoriana frente a los efectos del conflicto colombiano.

La preparación de estas reuniones ha contribuido a transparentar las posiciones de los dos países en temas muy sensibles. Es dicente en tal sentido, la mención en las Declaraciones Presidenciales a ‘tráficos’ de diversa naturaleza —drogas, armas, municiones, explosivos, precursores químicos etc.—, ‘conductas’ también diversas —delincuencia, secuestro, extorsión—, y ‘fenómenos’ —desplazamiento, refugio, migración irregular—, que hasta hace poco tiempo eran negados en su verdadera dimensión o que exclusivamente constituían fuente de recriminaciones mutuas sin posibilidades de aceptación y mucho menos solución.

En lo que hemos denominado ‘tráficos’, el Ecuador ha aceptado que se requiere un mayor control para impedir que éstos se produzcan casi como si fueran parte de una realidad fronteriza inmutable; que se tenga la capacidad para hacerlo o que se requiera un control de doble vía puede ser motivo de debate, pero lo cierto es que era impen-

sable hace algunos años este reconocimiento. En igual forma, Colombia ha admitido la necesidad de mayor presencia de su fuerza pública en la zona de frontera, prácticamente abandonada hasta hace poco tiempo, al punto que en Ecuador era popular la referencia a una frontera común con las FARC; tampoco es desconocido el debate sobre si este fortalecimiento es suficiente, pues resulta claro que las prioridades de seguridad para Colombia son otras, particularmente porque no cuenta con suficientes soldados por kilómetro cuadrado para combatir eficazmente a los diversos grupos armados ilegales que operan en su territorio<sup>49</sup>.

En cuanto a las conductas delictivas, secuestro, extorsión, se han acordado mayores esfuerzos, especialmente en cuanto a intercambio de información, para tratar de controlarlos. Y, definitivamente, el ‘efecto migraciones’ es el que más preocupación ha generado en el Ecuador; Colombia, si bien sistemáticamente se niega a reconocer la verdadera dimensión del problema, porque además es parte de un debate interno muy intenso, ha acordado la realización de acciones que puedan ayudar a lograr una verdadera cooperación en la materia, como la realización de un censo de ciudadanos colombianos en Ecuador y la publicidad de las acciones que internamente lleva a cabo para el tratamiento del desplazamiento forzado, como incentivo para el retorno de refugiados a Colombia. No se ha llegado a asumir la ‘corresponsabilidad’ o ‘carga compartida’ de parte de Colombia y la comunidad internacional, que el Ecuador manifiesta en prácticamente todos los foros internacionales, pero es posible emprender acciones como las señaladas que pueden abrir el camino para una más efectiva cooperación<sup>50</sup>.

Pero, tomando en cuenta lo señalado, cabría evaluar brevemente algunas acciones ecuatorianas que en cierta forma dicen mucho respecto de su posición frente al conflicto colombiano.

Sin renunciar a uno de los principios rectores de la política exterior ecuatoriana, el de la ‘no intervención’, el Ecuador ha enviado ciertos mensajes que sugieren una preocupación creciente frente a Colombia. Hay que recordar que el Presidente y el Canciller ecuatorianos no han perdido ocasión para señalar su disposición a colaborar con Colombia en una solución al conflicto. Esto se ilustra en la siguiente cita del Presidente Gutiérrez: “El sufrimiento de Colombia nos afecta a los ecuatorianos y, es por eso, que el Gobierno ecuatoriano ha dicho, en reiteradas ocasiones, que, siempre que Colombia nos pida, nosotros estaremos dispuestos a colaborar en todo lo que esté de nuestro lado para contribuir a una solución pacífica, a una solución negociada, a una solución política del conflicto”<sup>51</sup>.

El respeto al principio de 'no intervención' se salvaría con el pedido de Colombia para contribuir en la solución a su conflicto; pero ello es prácticamente imposible, por las diferentes percepciones, por lo menos en lo formal, de parte de las dos administraciones. Hemos señalado que el Presidente Uribe no reconoce siquiera la existencia de un conflicto, mucho menos la posibilidad de uno de naturaleza política<sup>52</sup>, pero también debemos recordar lo señalado respecto de la 'autorrepresentación' de Colombia como una amenaza regional.

Ciertos analistas coinciden en que el Ecuador ya está involucrado en el conflicto colombiano o da claras muestras de querer hacerlo. Entendemos que no se refieren al legítimo pedido realizado en el seno del Grupo de Río, en la Cumbre de El Cuzco, en mayo de 2003, en la que la actuación del Ecuador fue determinante para su pronunciamiento a favor de una solución negociada<sup>53</sup>; pero sí a ciertas acciones, como la captura de Simón Trinidad<sup>54</sup> o las operaciones de ayuda informativa que se llevan adelante desde la Base de Manta para la interdicción de drogas ilícitas<sup>55</sup>.

Pero más allá de las disquisiciones teóricas respecto del 'involucramiento' del Ecuador en el conflicto colombiano, voluntario o forzado, es evidente que en el Ecuador ha habido una creciente preocupación por los efectos de este conflicto al interior de sus fronteras, lo que ha permitido buscar un mayor espacio de cooperación entre los dos países. No creemos que sean posibles ni convenientes operaciones militares conjuntas a nivel regional, pero sí estamos convencidos de que el Ecuador hace bien, aunque fuese de una manera reactiva, en adoptar acciones necesarias para evitar un deterioro mayor de las condiciones en la frontera con Colombia y llamar la atención de la comunidad internacional sobre el peligro de que la crisis humanitaria que sufre Colombia desborde sus fronteras y afecte gravemente la seguridad y desarrollo del Ecuador.

## REFLEXIONES FINALES

Si ha de resolverse el conflicto colombiano será por la vía de la negociación política. Los países de la Región muy poco tienen que hacer en este proceso, pues son los colombianos los que deberán encontrar el camino y los tiempos para su solución. El primer paso, quizás el más complejo, será encontrar la fórmula para lograr un consenso sobre la naturaleza del conflicto. Consideramos que mientras esto no suceda, en razón de que pese a los esfuerzos de la Administración Uribe, el conflicto no se considera una 'amenaza regional' y, por tanto, muy difícil-

mente están dadas las condiciones para acciones regionales o políticas conjuntas coordinadas institucionalmente para enfrentarlo.

Lo que sí constituye terreno fértil para la cooperación es la identificación de acciones para la ‘contención’ de los efectos del conflicto colombiano en la Región. No hemos abordado en detalle las graves consecuencias de las migraciones forzadas, especialmente a Ecuador, o la posibilidad cierta de que las políticas exitosas de fumigaciones en Colombia puedan producir también el desplazamiento de cultivos o ‘efecto globo’, pero sí hemos señalado que las percepciones y reacciones regionales sobre el conflicto dependen del grado de sus efectos al interior de las fronteras de los países de la Región. En esa línea, parecería ser que hay un creciente interés en aumentar la frecuencia de las reuniones al más alto nivel —que se ilustra con el caso de Ecuador que en el lapso un poco mayor a un año ha tenido tres reuniones presidenciales— lo que permite identificar, como hemos dicho, acciones de cooperación para la llamada contención de los efectos del conflicto.

La comprensión de la teoría de los complejos regionales de seguridad, podría ayudar en el propósito de lograr una mayor estructuración en las acciones que pueden ser adoptadas a nivel andino. Lo propio puede decirse con respecto a los organismos internacionales, y más concretamente la OEA y la CAN, que pueden brindar el espacio para crear una cierta conciencia respecto a la comunidad de algunos problemas y, por tanto, inducir a acciones más coordinadas y cooperativas en el área de seguridad. No obstante, en el caso colombiano, su actuación es marginal por no decir de ninguna eficacia, más allá del importante apoyo político que conlleva el pronunciamiento de un organismo internacional o, en el caso de la OEA, el establecimiento de una Misión de Verificación de los procesos de paz, que no tiene un verdadero apoyo para cumplir adecuadamente su papel.

De otra parte, la Política de Seguridad Democrática de la Administración Uribe, pese a las críticas provenientes de todo lado —comunidad internacional, organizaciones no gubernamentales, académicos, entre otros— y de diversa naturaleza —desatención de lo social, violación de derechos humanos, privilegio de ciertos actores del conflicto— se está mostrando efectiva en el logro de uno de sus principales propósitos, como es retomar el control estatal y la presencia institucional en la mayor parte de los municipios del territorio colombiano. Esto es muy diferente a decir que se ha recobrado el control territorial, pues es evidente que lo complicado de la geografía colombiana y el número de efectivos con que cuenta la Fuerza Pública hace prácticamente imposible concretar ese propósito en tan corto plazo. Además, se de-

be tomar en cuenta que aunque fuese posible el control casi absoluto del territorio, experiencias como la de la guerrilla en Guatemala, derrotada militarmente como estuvo, demuestran que es necesaria una voluntad política de negociar para lograr una solución definitiva a este tipo de conflictos.

En cuanto al Libro Blanco de Defensa del Ecuador, política de Estado en materia de defensa, como se autocalifica, creemos que ha buscado adecuarse a la nueva realidad internacional y a los nuevos requisitos de seguridad mundial devenidos después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. En lo que se refiere a Colombia, el documento es lo suficientemente flexible para responder, en el ámbito militar, a los retos de seguridad fronteriza, y más concretamente a los efectos para el Ecuador del conflicto interno que vive Colombia. No desconocemos la crítica de analistas que consideran, como desarrollamos en el capítulo correspondiente, que se utilizó el conflicto colombiano para justificar el secretismo en el accionar de las Fuerzas Armadas, además de legitimarlas como un 'actor político' en el país.

Finalmente, la agenda de la política exterior del Ecuador frente a Colombia parece enrumbarse hacia un mayor 'involucramiento' en el conflicto interno, además de enfatizar en los aspectos de seguridad, más por situaciones coyunturales referidas a los efectos del conflicto, que por un deliberado análisis estructural conducente a un enfoque realista de los diversos escenarios y retos que le plantea el desarrollo del conflicto interno en Colombia. Creemos que el gran desafío del Ecuador y su diplomacia es tener la suficiente capacidad para modular sus intereses apropiadamente y no asumir como propias agendas o prioridades vinculadas fundamentalmente con las 'cruzadas contra el terrorismo' y la 'narcotización'; si bien no se puede desconocer la importancia de los espacios de cooperación bilateral e internacional para la lucha contra estos flagelos, en la agenda de la política exterior ecuatoriana, a diferencia de Colombia y Estados Unidos, éstos no se encuentran entre los fundamentales.

## BIBLIOGRAFÍA

Acevedo, Domingo E.

(1989) "4 Am. U.J. Intl'l L. & Pol'y 25".

Buzan, Barry y Waever Ole

(2003) *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge.

- Ballentine, Karen y Jack Sherman  
 (2003) *The Political Economy of Armed Conflict. Beyond Greed and Grievance*, International Peace Academy, Boulder y Londres.
- Carvajal, Leonardo  
 (2003) "Desde el Nugal hasta Irak", En: *Revista Semana*, 3 de abril de 2003, versión electrónica en:  
<http://semana2.terra.com.co/archivo/articulosView.jsp?id=69122>
- CODEES  
 (2004) "The Patriot Plan". En: *Boletín Informativo para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, No. 50. Bogotá, agosto 2004.
- Council of Foreign Relations,  
*Andes 2020: A New Strategy for the Challenges and the Region*. New York, pp. 1-5, 63-80. Cfr. versión electrónica en:  
<http://www.cfr.org/pdf/Andes2020.pdf>
- Council of Foreign Relations  
 (2004) *Andes 2020: Una nueva estrategia ante los retos que enfrentan Colombia y la Región Andina*. FESCOL, Bogotá, octubre de 2004.
- Embajada del Ecuador en Colombia  
 (2004) "Visita de Estado del Presidente Constitucional de la República del Ecuador, Ingeniero Lucio Gutiérrez Borbúa, a la República de Colombia". Bogotá, 16 y 17 de marzo de 2004, p. 62.
- International Crisis Group  
 (2002) "Colombia: Prospects for Peace with the ELN". *Informe sobre América Latina No. 2* Octubre 2002, en: [http://www.icg.org/library/documents/report\\_archive/A400790\\_04102002.pdf](http://www.icg.org/library/documents/report_archive/A400790_04102002.pdf)
- International Crisis Group  
 (2004) "Demobilising the Paramilitaries in Colombia: an achievable Goal?". *Informe sobre América Latina No. 8*, Bogotá-Bruselas, Agosto 2004, en:  
[http://www.icg.org/library/documents/latin\\_america/08\\_demobilising\\_the\\_paramilitaries\\_in\\_colombia\\_an\\_achievable\\_goal.pdf](http://www.icg.org/library/documents/latin_america/08_demobilising_the_paramilitaries_in_colombia_an_achievable_goal.pdf)
- Jarrín, Oswaldo  
 (2004) "Seguridad andina diacrónica". *El Universo*, 16 de julio de 2004.
- Jarrín, Oswaldo  
 (2004) "Ecuador vive el año 2000". *El Universo*, 22 de octubre de 2004.
- Jarrín, Oswaldo  
 (2004) "Seguridad sin defensa". *El Universo*, 26 de noviembre de 2004.
- National Defense University, Strategic Assessment  
 1999 *Priorities for a turbulent world*, p. 179, en  
<http://www.ndu.edu/inss/Strategic%20Assessments/sa99/11.pdf>
- Pérez, Diego  
 (2004) "Fuerzas Armadas Ecuatorianas: 2004". *Revista Debate*, N° 62, Quito-Ecuador, agosto 2004, en: <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate1126.htm>
- Petrich, Blance  
 "Las Negociaciones Bogotá-guerrilleros, precedidas de repetidos intentos fallidos". *La Jornada*, en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=797>
- Pizarro Leongómez, Eduardo  
 (2004) *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Grupo Editorial Norma, Bogotá.

PNUD

- (2003) “Conflicto: un callejón con salida”. *Informe Nacional de Desarrollo Humano* – Colombia.

Presidencia de la República – Ministerio de Defensa Nacional

- (2003) *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá, 16 de junio de 2003, versión electrónica en: [http://www.mindefensa.gov.co/politica/documentos/seguridad\\_democratica.pdf](http://www.mindefensa.gov.co/politica/documentos/seguridad_democratica.pdf)

Pugh, Michael y Sing Sidh

- (2003) “The United Nations and Regional Security”. Waeguru Pal, Editores. *Europe and Beyond*, International Peace Academy, Boulder-London.

Rangel Suárez, Alfredo

- (2004) “Soldados, por supuesto”. *El Tiempo*, 17 de diciembre de 2004.

Wallensteen, Peter

- (2003) *Understanding Conflict Resolution. War, Peace and the Global System*. Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.

## Declaraciones, resoluciones y seminarios

Declaración del Grupo de Río sobre la Situación en Colombia, 24 de mayo de 2003, en el Portal Electrónico de la REDSAL,

<http://www.resdal.org.ar/Archivo/d00001d3.htm>

Discurso del Canciller Patricio Zúquilda en la Asamblea General de Naciones Unidas, 24 de septiembre de 2004 (archivo Ministerio de Relaciones Exteriores).

Entrevista a Alfredo Rangel, Director de la Fundación Seguridad y Democracia, Conexión Colombia, en:

<http://www.seguridadydemocracia.org/Deldirector/Entrevistas/Desdeunaperspectivahistorica.htm>

Entrevista a Carlos Castaño realizada por la BBC, el 22 de febrero de 2001, en:

[http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_1183000/1183430.stm#top](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_1183000/1183430.stm#top)

Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Punta del Este, Uruguay, Enero 22-31, 1962, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

Resolución OEA/CES/de.1/03 rev. 1, 28 octubre 2003, “Declaración sobre Seguridad en las Américas”.

Resolución del Consejo PeOEA/Ser. G, CP/RES. 836 (1353/03), “Support for the Peaceful Resolution of the Territorial Differendum between Belize and Guatemala”, 12 febrero de 2003.

Resolución del Consejo Permanente OEA/Ser.G, CP/RES. 859 (1397/04), de 6 de febrero de 2004.

Seminario - Taller “Percepciones Hemisféricas sobre la Crisis Colombiana y su Regionalización”, Universidad de los Andes de Bogotá, el 21 y 22 de octubre de 2004, con los auspicios del Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Seminario, “Plan Colombia: Balance y Perspectivas”, Universidad Nueva Granada, Bogotá, 4 de agosto de 2004.

Seminario, “¿Se está ganando la guerra?”, realizado en Bogotá el 28 de julio de 2004, bajo el auspicio de la Revista Semana, el diario El Tiempo, Caracol y el PNUD.

## Portales web

Portal electrónico del Plan Colombia [http://www.plancolombia.gov.co/contenido/plan\\_colombia/informacion\\_intro.html](http://www.plancolombia.gov.co/contenido/plan_colombia/informacion_intro.html)

Portal electrónico del Departamento de Estado de los Estados Unidos <http://usinfo.state.gov/espanol/ari/04020403.htm>

Portal electrónico de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina, <http://www.resdal.org/Archivo/d00001a4.htm>

Portal electrónico del El Tiempo, <http://eltiempo.terra.com.co>

Portal de las AUC, <http://www.colombialibre.org>

Portal de la OEA <http://www.oas.org>

## NOTAS

- 1 Pizarro identifica la existencia de conflictos armados internos, como el caso de Sendero Luminoso en el Perú; conflictos regionales complejos, como el de El Salvador con participación de Estados Unidos, Cuba y Nicaragua, conflictos armados extra-estatales como es el caso de los Estados Unidos frente al grupo terrorista Al-Qaeda y, finalmente conflictos armados interestatales como fue el caso Ecuador-Perú (Pizarro Leongómez 2004: 39).
- 2 “Traditionally, a firm distinction has been drawn between international and internal conflicts” (Wallensteen 2003: 71).
- 3 “Recent studies point to the significance of territory in explanation of interstate war (...) and we suggest that the same is true for internal conflict. The incompatibility over territory, in other words, cuts across the distinction between interstate and intrastate conflict” (Wallensteen 2003: 73).
- 4 “The most serious disputes in this category [control del gobierno] are those where opposition challenges the existing authority and wants to have it removed, rather than just achieve a change in a particular policy (...) Coups, revolutions, civil wars and dynastic arrangements are still routes to power and they are as frequent as are democratic procedures” (Wallensteen 2003: 73).
- 5 “(...) it is not surprising that some policymakers and analysts have come to the question whether the combatants have ‘lost their way,’ transforming the conflict from a largely ideological and political dispute to an economically driven war in which opportunity for combatant self-enrichment has become paramount. Some emerging theories on the economic dimensions of civil war are inclined to support this position” (Guaqueta, citado en Ballentine and Sherman 2003: 74).
- 6 Entrevista a Alfredo Rangel, Director de la Fundación Seguridad y Democracia, publicada en Conexión Colombia: <http://www.seguridadydemocracia.org/Deldirector/Entrevistas/Desdeunaperspectivahistorica.htm>

- 7 Pizarro (2004: 169-201) analiza prolijamente este tema y concluye que, para el caso de la guerrilla, “los recursos del narcotráfico continúan siendo un medio y no una motivación” por lo que calificarla como ‘narcoguerrilla’ es equivocado.
- 8 Pizarro (2004: 79) en un extenso capítulo sobre la caracterización del conflicto descarta además otras denominaciones como ‘guerra civil’ (pp. 57-65), ‘guerra contra la sociedad’ (pp-65-67) o ‘guerra ambigua’ (68-71).
- 9 Para un resumido pero integral análisis de las diversas etapas o génesis y evolución de las FARC, ver Pizarro 2004: 85-99.
- 10 Estos son algunos de los objetivos de la VII Conferencia de las FARC-EP realizada en 1982 (Pizarro 2004: 88).
- 11 Para un también resumido pero integral análisis de las diversas etapas o génesis y evolución del Ejército de Liberación Nacional, véase el libro de Pizarro Leongómez (2004: 100-112); también International Crisis Group, Colombia: Prospects for Peace with the ELN, Informe sobre América Latina No. 2 Octubre 2002, versión electrónica en [http://www.icg.org//library/documents/report\\_archive/A400790\\_04102002.pdf](http://www.icg.org//library/documents/report_archive/A400790_04102002.pdf)
- 12 “(...) there is a set of new wars, where public welfare questions are not longer the primary driving forces. These are the ‘warlord politics’ and ‘warlordism’ (...)” (Wallensteen, 2003: 74-75).
- 13 Véase el artículo de opinión de PETRICH Blance, “Las Negociaciones Bogotá-guerrilleros, precedidas de repetidos intentos fallidos”, en <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=797>
- 14 Para un resumido pero integral análisis de las diversas etapas o génesis y evolución del Ejército de Liberación Nacional, véase Pizarro Leongómez (2004: 100-112), y para el avance del proceso de negociación ver International Crisis Group, “Demobilising the Paramilitaries in Colombia: an achievable Goal?, Informe sobre América Latina No. 8, Bogotá-Bruselas, Agosto 2004, versión electrónica en [http://www.icg.org//library/documents/latin\\_america/08\\_demobilising\\_the\\_paramilitaries\\_in\\_colombia\\_an\\_achievable\\_goal.pdf](http://www.icg.org//library/documents/latin_america/08_demobilising_the_paramilitaries_in_colombia_an_achievable_goal.pdf)
- 15 Punto 7 del instrumento de constitución, cuyo núcleo inicial se conformó por las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, las Autodefensas de los Llanos Orientales, las Autodefensas de Ramón Izasa y las Autodefensas de Puerto Boyacá, tomado de Pizarro Leongómez (2004: 122). Las AUC mantienen el siguiente portal electrónico con sus principales enunciados y políticas <http://www.colombialibre.org>
- 16 Cfr. Entrevista a Carlos Castaño realizada por la BBC, el 22 de febrero de 2001, en: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_1183000/1183430.stm#top](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_1183000/1183430.stm#top)
- 17 PNUD, op.cit., pp. 406 y 407.
- 18 “The original definition of a security complex (...) was: ‘a group of states whose primary security concerns link together sufficiently closely that their national securities cannot reasonably be considered apart from another’ (...) the definition of RSCs was reformulated to shed the state centric and military-political focus and to rephrase the same basic conception for the possibility of different actors and several sectors of security (...)” (Buzan y Waever 2003: 44).

- 19 Council of Foreign Relations, *Andes 2020: A New Strategy for the Challenges and the Region*, New York, 2004, pp. 1-5, 63-80. Cfr. versión electrónica en <http://www.cfr.org/pdf/Andes2020.pdf>. También la versión en español: *Andes 2020: Una nueva estrategia ante los retos que enfrentan Colombia y la Región Andina*, FESCOL, Bogotá, octubre de 2004.
- 20 “ (...) regional problems with regional impact require regional approaches, and that greater cooperation among the Andean countries is essential to successfully tackle shared challenges”, *Ibidem*, p.2.
- 21 “The democracies of the Andean region —Colombia, Venezuela, Ecuador, Peru, and Bolivia— are at risk. The problems that characterize other developing regions— including political instability, economic stagnancy, widening inequality, and social divisions along class, color, ethnic, ideological, and urban-rural fault lines—are all present in the Andes. Most important is the region’s physical insecurity, due in some countries to ongoing or resurgent violent conflict, and in every country to the lack of state control over significant territory and to porous borders that enable the easy movement of drugs, arms, and conflict”. *Ibidem*, p. 1.
- 22 “The major preoccupation with the report lies with the sequencing of the recommendations. Land reform and rural development deserve the attention the report gives to these issues; however, I remain unconvinced that launching major initiatives in these areas will bear much of an early harvest without a robust resolution of Colombia’s internal insurgency. I begin with the premise that the security of Colombia’s democratic government is nonnegotiable, but the report devotes only seven lines of its recommendations directly to dealing with insurgency and paramilitary groups. By implication, this assigns to the report’s social and economic reform recommendations a significant role in helping to decisively defeat this violence. I do not believe, however, that the FARC and ELN will respond positively merely to such social and economic reforms. Moreover, the highly politicized nature of land issues, and a possibly heavy-handed intrusion from the international community in these matters, could in short run reinforce skepticism among conflict-weary Colombian stakeholders”, *Ibidem*, p 78.
- 23 Ver Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Punta del Este, Uruguay, Enero 22-31, 1962, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, pp 294-6.
- 24 Ver Resolución OEA/Ser. G, CP/RES. 836 (1353/03), “Support for the Peaceful Resolution of the Territorial Differendum between Belize and Guatemala”, 12 febrero de 2003, en que el Consejo Permanente reconoce los esfuerzos de los gobiernos concernidos para lograr una solución justa, final y honorable al conflicto, y ordena a la Secretaría General apoyar los esfuerzos de Belice y Guatemala en ese sentido.
- 25 Ver Resolución del Consejo Permanente OEA/Ser.G, CP/RES. 859 (1397/04), de 6 de febrero de 2004.
- 26 Verbigracia la Convención Interamericana contra el Terrorismo, adoptada en Barbados, 3 Junio de 2002, la Convención Interamericana sobre Transparencia en Adquisición de Armas Convencionales, adoptada en Guatemala, 7 de junio de 1999, o la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados, adoptada en Estados Unidos, el 14 de noviembre de 1997, versiones electrónicas en <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=E&sLink=http://www.oas.org/juridico/english/treaties.html>

- 27 Como lo reconoce la propia Decisión 587, en el numeral 4 de la parte IV sobre “Criterios de la Política de Seguridad Externa Común”.
- 28 Para el análisis de este punto nos basamos en algunos de los comentarios emitidos durante el Seminario Taller “Percepciones hemisféricas sobre la crisis colombiana y su regionalización”, llevado a cabo en la Universidad de los Andes de Bogotá, el 21 y 22 de octubre de 2004, con los auspicios del Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- 29 Según Oswaldo Jarrín, ver “Ecuador vive el año 2000”, *El Universo*, 22 de octubre de 2004, “se estima que existen en el país 300.000 refugiados que no han regularizado su estatus, y que en la zona fronteriza presionan y amenazan a ciudadanos ecuatorianos, por lo que muchos de ellos se ven obligados a vender o abandonar sus propiedades”.
- 30 Afirmación realizada el 22 de octubre en la Universidad de los Andes.
- 31 Entendemos que al hablar del bien colectivo de la seguridad, Andrade busca encontrar una serie de valores inherentes al concepto de seguridad humana que permite el desarrollo integral de la persona y la sociedad. Esto fue elaborado en el seminario sobre Percepciones Hemisféricas, op. cit.
- 32 Ver “Seguridad sin Defensa”, *El Universo*, 26 de noviembre de 2004, en que Jarrín analiza críticamente algunos de los resultados de la VI Conferencia de Ministros de Defensa realizada en Quito, en noviembre de 2004.
- 33 “The United States faces its most alarming yet elusive policy difficulty in an internal Colombian war that has surged and faded for over three decades. Since late 1997, well-organized, -equipped and -paid rebels have consistently defeated government forces in pitched battles involving multibattalion size forces. The Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) and the smaller National Liberation Army (ELN) now control 40 percent and operate at will in nearly 70 percent of the country,” Cfr National Defense University, Strategic Assessment 1999. Priorities for a turbulent world, p 179, versión electrónica en <http://www.ndu.edu/inss/Strategic%20Assessments/sa99/11.pdf>
- 34 Ver [http://www.plancolombia.gov.co/contenido/plan\\_colombia/informacion\\_intro.html](http://www.plancolombia.gov.co/contenido/plan_colombia/informacion_intro.html)
- 35 Este fue el elemento en que coincidieron el 4 de agosto de 2004 los críticos en el foro desarrollado en la Universidad Nueva Granada en Bogotá titulado “Plan Colombia: balance y perspectivas”.
- 36 Mimeo de presentación efectuada en seminario “Plan Colombia: balance y perspectivas”.
- 37 Mimeo de presentación realizada en el Seminario “Plan Colombia: balance y perspectivas”.
- 38 Seminario Taller Percepciones Hemisféricas, op. cit.
- 39 Cfr el portal electrónico del Departamento de Estado de los Estados Unidos y, para estas declaraciones del Presidente Bush, el siguiente link <http://usinfo.state.gov/espanol/ari/04020403.htm>
- 40 Exposición del Presidente Álvaro Uribe Vélez en la clausura del foro: ¿Se está ganando la guerra?, realizado en Bogotá el 28 de julio de 2004, bajo el auspicio de la Revista Semana, el diario El Tiempo, Caracol y el PNUD.
- 41 Pizarro establece la evolución en el pensamiento estadounidense y claras diferencias conceptuales de la lucha contra-insurgente, contra el narcotráfico y terrorismo (Pizarro Leongómez 2004: 133-201).

- 42 Carvajal, Leonardo, “Desde el Nogal hasta Irak”, Revista Semana, 3 de abril de 2003, cfr versión electrónica en <http://semana2.terra.com.co/archivo/articulos-View.jsp?id=69122>
- 43 Presidencia de la República – Ministerio de Defensa Nacional, Política de Defensa y Seguridad Democrática, Bogotá, 16 de junio de 2003, versión electrónica en [http://www.mindefensa.gov.co/politica/documentos/seguridad\\_democratica.pdf](http://www.mindefensa.gov.co/politica/documentos/seguridad_democratica.pdf) p. 15.
- 44 *Ibidem*, p. 23
- 45 Según CODHES, “el Plan Colombia, presentado en Estados Unidos como un “programa antinarcóticos”, derivó en una acción militar contrainsurgente bajo la denominación de “Plan Patriota”, que ahora aparece como un componente de la política de seguridad democrática del gobierno nacional”, ver “The Patriot Plan”, Boletín Informativo para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, No. 50, Bogotá, agosto 2004.
- 46 La versión electrónica de más fácil consulta se encuentra en el Portal de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina, <http://www.resdal.org/Archivo/d00001a4.htm>
- 47 Diego Pérez tiene una visión muy crítica del origen y filosofía del documento, en tanto sugiere que fue preparado no solo con el propósito de establecer la política de defensa sino de consolidar el rol de actor político de las Fuerzas Armadas al interior del país, con una mal informada ‘unción’ de los representantes de la sociedad civil que participaron en su diseño, ver Pérez, Diego, Revista Debate, Nº 62, “Fuerzas Armadas Ecuatorianas: 2004”, Quito-Ecuador, agosto 2004, en <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate1126.htm>
- 48 Diego Pérez afirma que “la existencia de un problema en la frontera norte ha permitido que la institución militar tenga carta blanca para operar en labores de seguridad interna junto con la policía, y en el gran contexto, le ha permitido ratificar la percepción de amenaza constante sobre el Estado para que se blinde frente a cualquier cuestionamiento que pudiera surgir”(2004).
- 49 Respecto del número de efectivos de la fuerza pública colombiana, Alfredo Rangel Suárez señala que “El Salvador durante su conflicto interno tenía dos veces más soldados por habitantes y cien veces más soldados por kilómetro cuadrado que Colombia y que (...) sería bueno recordar que España, que vive en paz, tiene más soldados por kilómetro cuadrado ...”, ver: “Soldados, por supuesto”, El Tiempo, 17 de diciembre de 2004.
- 50 Ante la ONU el Canciller de la República, el 24 de septiembre de 2004, expresó: “El Ecuador, fiel a sus compromisos internacionales y a su vocación humanitaria, ha venido recibiendo a miles de refugiados e inmigrantes colombianos y de otras nacionalidades que han huido de su país porque su vida, libertad y seguridad económica se han visto amenazadas. De tal suerte que es necesario recordar a la comunidad internacional, que para la solución de esta grave situación se requiere el compromiso de todos los países y organismos internacionales. Por ello, es indispensable que, a través de los principios de corresponsabilidad y de carga compartida, los países receptores de refugiados e inmigrantes como el Ecuador, reciban mayor apoyo técnico y económico, a fin de atenuar el peso social que significa recibir un elevadísimo número de personas en las comunidades locales de la frontera, en donde se registra un mayor grado de pobreza e insuficiencia de servicios básicos”.

- 51 Ver Embajada del Ecuador en Colombia, “Visita de Estado del Presidente Constitucional de la República del Ecuador, Ingeniero Lucio Gutiérrez Borbúa, a la República de Colombia, Bogotá, 16 y 17 de marzo de 2004, p. 62.
- 52 En una reciente declaración el Presidente Uribe ha señalado: “Los historiadores, los sociólogos, los políticos se referían al problema colombiano como ‘un conflicto prolongado de baja intensidad’. Conflicto no es. Aquí hay una democracia que todos los días se perfecciona, aquí hay problemas de desempleo, de miseria, de injusticia, pero lo que tenemos es un desafío del terrorismo a la ciudadanía”, ver El Tiempo, 12 de noviembre de 2004, [http://eltiempo.terra.com.co/hist\\_imp/HISTORICO\\_IMPRESO/judi\\_hist/2004-11-12/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR\\_HIST-1896382.html](http://eltiempo.terra.com.co/hist_imp/HISTORICO_IMPRESO/judi_hist/2004-11-12/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_HIST-1896382.html)
- 53 Declaración del Grupo de Río sobre la situación en Colombia, 24 de mayo de 2003, en el Portal Electrónico de la REDSAL, <http://www.resdal.org.ar/Archivo/d00001d3.htm>
- 54 Diego Pérez, al argumentar que el ‘involucramiento’ ya ha tenido lugar afirma: “La captura del líder de las FARC, Simón Trinidad, evidencia con claridad las afirmaciones (respecto del ‘involucramiento’); aun desde las mismas acciones del gobierno ecuatoriano, son constantes los indicios que llevan a pensar en una pretensión de involucrar activamente al país en este conflicto. El más reciente hecho se lo puede sacar a partir de las declaraciones (...) del embajador ecuatoriano en Colombia donde se le daba al Ecuador la calidad de un apéndice de ese país (al referirse al Ecuador como una Colombia pequeña, en un foro de turismo realizado en Bogotá en febrero de 2004) (...). Si bien se puede estar haciendo una interpretación demasiado amplia, de lo que quizás fue una simple muestra de incapacidad dialéctica del General Wilson Torres, también se puede citar toda la discusión alrededor del *rocket* del ejército ecuatoriano disparando contra un ganadero colombiano en 2003 la ‘marejada’ diplomática que ello creó, la mencionada captura de Trinidad y el velo de misterio que rodea al tema de quién hizo la labor de inteligencia para permitir su captura. En definitiva, todos estos elementos hacen que la discusión política sea constante, y demuestran que el ‘involucramiento’, sea forzado, voluntario o discursivo, no es una opción”.
- 55 Estas críticas han sido ampliamente difundidas desde la aceptación misma para el establecimiento de esta “*Forward Operation Location*” de los Estados Unidos en Ecuador, en 1999, más si se toma en cuenta que la política estadounidense difícilmente diferencia entre operaciones contra el narcotráfico y contra el ‘terrorismo’, como se ha señalado antes.

# CONSECUENCIAS DEL CONFLICTO COLOMBIANO PARA LA AGENDA DE SEGURIDAD DEL ECUADOR

*Óscar F. Izquierdo Arboleda*

## INTRODUCCIÓN

La reacción del Gobierno ecuatoriano con respecto a la reciente fase militar en ejecución del Plan Colombia, denominada 'Plan Patriota', no refleja una verdadera conciencia de la magnitud del fenómeno. Parecería que la agenda del inicial Plan Colombia, puesto en marcha a mediados de 1999, así como sus previsiones y tendencias militaristas, no fueron analizadas debidamente ni fueron consideradas por los entes responsables de la seguridad<sup>1</sup> interna y externa del Ecuador, con la seriedad y profundidad que los alcances del fenómeno ameritan.

La prensa ecuatoriana contribuye al desconcierto frente a hechos que eran perfectamente previsibles y claramente anunciados por el Plan Colombia<sup>2</sup>, y se ha concentrado en exigir respuestas y en criticar todas las acciones del Gobierno Nacional relacionadas con una realidad internacional imposible de detener. Por la arremetida de la prensa nacional en contra del Gobierno, así como por las propias declaraciones efectuadas por las más altas autoridades nacionales, parecería que el Plan Patriota tendría un origen repentino en el mes de abril del 2004.

Las declaraciones efectuadas por militares norteamericanos involucrados en el Plan Colombia, así como las realizadas por los propios ejecutores de esta planificación en Colombia, han pretendido abiertamente confundir a la opinión pública internacional sobre la ejecución

de un plan estratégico antinarcóticos en el mencionado país. El Ecuador parece haber caído en ese juego de propaganda internacional promovido por los Estados Unidos y Colombia, admitiendo un desconocimiento en cuanto a los detalles del Plan Patriota como la fase militar en ejecución del Plan Colombia<sup>3</sup>.

A estas alturas, está claro que el Plan Colombia<sup>4</sup>, disfrazado de buenas intenciones, ha sido básicamente promovido como la panacea al problema del narcotráfico y la guerrilla en ese país; sin embargo, es evidente que desde su creación ha venido instrumentando, fundamentalmente, el andamiaje logístico y los preparativos técnicos y tecnológicos, cuyo único trasfondo ha sido el desencadenar la guerra declarada al narcotráfico por el Gobierno del Presidente Uribe, así como en contra de los movimientos insurgentes y guerrilleros en su país, desde su posesión como mandatario. Esta guerra, financiada y apoyada en todos sus aspectos por los Estados Unidos, cuenta con otros actores internacionales, entre ellos los países vecinos de Colombia, de los que se esperaba una participación que coadyuve<sup>5</sup> al éxito en el cumplimiento de los objetivos trazados por los Presidentes Bush<sup>6</sup> y Uribe quienes, de lo que se conoce, no han contemplado en este Plan el diálogo con los movimientos insurgentes, sino únicamente su eliminación física como única fórmula para aniquilar al narcotráfico, a la guerrilla y al terrorismo, tildados de 'narco-guerrilleros' y de 'narcoterroristas'.

La necesidad de participación se debe a que "el análisis realista (de la política de seguridad estadounidense) falla en la descripción del problema y de los actores, pero el discurso es exitoso porque sigue reproduciéndose, (...) generando legitimidad a sus decisiones" (Bonilla 1993: 25). Estados Unidos, ante el fracaso de esa tradicional política, ha dado paso a una fase de interdependencia en temas como el terrorismo y el narcotráfico que no puede sacar adelante asiladamente, según Bonilla (1993: 81-82), tampoco busca vencer al fantasma del narcotráfico o de la guerrilla, mas lo que persigue serían adhesiones para legitimar medidas antidrogas y antiterrorismo.

Surgen incógnitas y gran preocupación en los distintos sectores sociales y políticos del Ecuador por las consecuencias que este plan de guerra viene provocando a nuestro país; no obstante, no emergen entidades con solvencia frente al Gobierno que analicen y evalúen la problemática, y que tengan la capacidad de incidir en la gestión del Gobierno, orientándolo a prever y evitar las consecuencias de la política externa de otro Estado, que conlleva, como en el presente caso, graves trastornos para la seguridad, la paz y hasta para la economía del Ecuador y posiblemente de la Región entera.

El concepto de seguridad requiere una diferenciación entre “el enfrentamiento de ejércitos nacionales por la defensa de la soberanía”, y la regionalización de un conflicto como el colombiano (ALDHU – UE 2004: 55).

La falta de un análisis objetivo de esta problemática en el Ecuador, en medio de una cierta inestabilidad y debilidad política del Gobierno Central, obscurece el panorama y obstruye la capacidad de respuesta y las perspectivas de una planificación coherente por parte de las autoridades competentes del Estado, que genere confianza en la población y que auspicie el ambiente de seguridad necesario, a través de la aplicación de una Política Exterior acorde con la realidad y en función de los altos intereses nacionales<sup>7</sup>.

Los niveles de corrupción detectados en las Fuerzas Armadas comprometen adicionalmente la credibilidad de la entidad llamada a velar por la seguridad externa del país. Una serie de escándalos de tráfico de armas hacia Colombia, supuestas negociaciones internacionales de otras administraciones que involucran la seguridad regional y hemisférica, así como los compromisos adquiridos para enfrentar al narcotráfico y al terrorismo, han demostrado poca responsabilidad para mantener los parámetros de dignidad y soberanía necesarios para afianzar la paz y la seguridad en nuestro país.

La existencia de un gobierno que ha favorecido la posición de militares activos en cargos oficiales ha dado como resultado el involucramiento del sector militar en la vida pública del Ecuador, y, por lo tanto, ha redundado en el surgimiento de diferencias internas entre dos sectores con posiciones divergentes frente a la política exterior en cuanto al manejo del tema de la seguridad en la frontera. Un sector tiende a las acciones belicistas y basa su estrategia en el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, otro tiene la visión de una seguridad interna asociada con el desarrollo social y económico en las provincias fronterizas (ALDHU – UE 2004: 55).

Dentro de la agenda de seguridad del Ecuador, debe destacarse la serie de participaciones conjuntas del país con otros de América Latina, en entrenamientos y ejercicios militares que han tenido sede en el Ecuador, al igual que los acuerdos internacionales de cooperación financiados y coordinados por el Comando Sur de los Estados Unidos, en los años 2003 y 2004 (ALDHU – UE 2004: 56).

En un momento dado, se habló de la conformación de un ‘Plan Ecuador’<sup>8</sup> para controlar y manejar, desde todas las perspectivas, la avalancha de consecuencias negativas para el país que viene generando la aplicación del Plan Colombia en su fase más explosiva. No obstante, es-

te anuncio que hasta la fecha, aparentemente, no ha sido concretado, no resulta tampoco del análisis preventivo de los escenarios, sino que responde al cúmulo de medidas reactivas para enfrentar la realidad sin control de los acontecimientos que constituyen una amenaza real para la seguridad y que comprometen la paz en el Ecuador.

La Política Exterior ecuatoriana se halla presionada por la opinión pública, y los diferentes sectores respaldan sus argumentos en el temor a lo desconocido. Es por esta razón que la estrategia de la Política Exterior del país debería revestirse de una total transparencia, afrontando la realidad de su peso específico en el Concierto Internacional y, con esa premisa, anticiparse y defender frontalmente sus conveniencias en el marco de los principios fundamentales del Derecho Internacional<sup>9</sup>, que han normado su espíritu permanente de convivencia pacífica con sus países vecinos y con todos los pueblos del mundo.

Desde agosto de 2003, se han suscrito tres declaraciones conjuntas<sup>10</sup> entre los mandatarios de Ecuador y Colombia, cuyos términos en materia de seguridad, control y vigilancia de la frontera son coherentes y oportunos; no obstante, se evidencia la necesidad que tiene el Ecuador de fortalecer los mecanismos existentes para la discusión de estos temas, de manera que se facilite el permanente intercambio de información no solo de carácter migratorio<sup>11</sup>, sino también y necesariamente sobre la evolución de las acciones y ejercicios militares fronterizos, que en aplicación del concepto de fomento de la confianza (discutido en el marco de las reuniones de la Comunidad Andina)<sup>12</sup> le permitan al Ecuador anticiparse con las medidas más convenientes para su seguridad, a través del diseño imprescindible de un 'Plan Ecuador' no improvisado<sup>13</sup>.

Por otra parte, debe considerarse que a pesar de la actitud de un Gobierno (de Colombia) que no quiere aceptar que la medicina es peor que la enfermedad, sobre todo para los países vecinos, y que la guerra y la violencia no garantizan la paz ni en Colombia ni en la Región<sup>14</sup>, el Gobierno ecuatoriano hace esfuerzos por concienciar al país vecino sobre las graves consecuencias que su política de guerra está generando en el Ecuador, parapetado en el combate al narcotráfico y al terrorismo internacional, e impulsado por los conceptos de seguridad estadounidense, en especial del terrorismo y del narcoterrorismo.

Luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre en los Estados Unidos, el Gobierno del Presidente Bush, promotor del Plan Colombia, impuso su política en el sentido de que: "aquellos que no secunden sus métodos para combatir el terrorismo internacional, están en su contra", como lo hizo —en su época— en su lucha contra el comunismo. En este sentido, las políticas impuestas por los Estados Unidos

no dejan de constituir un peso enorme para los demás Estados inmersos en su esfera de poder, cuyos conflictos internos tienen distintos orígenes, como la desigualdad, el discrimen o el desplazamiento de grandes sectores sociales hasta el borde de la miseria. De ahí que la posición de nuestro país no refleje la firmeza que muchos reclaman, pues de por medio persiste la dependencia, la circulación de los capitales de la cooperación internacional, así como los acuerdos de comercio bilaterales y multilaterales que giran en torno a la superpotencia.

Esta realidad está forzando, aparentemente, a los países vecinos de Colombia a alinearse en la estrategia militar del 'yunque y el martillo'<sup>15</sup>, también denominada 'cinturón de acero'<sup>16</sup>, impuesta prácticamente por un eje identificado como colombo-estadounidense. Se dice que en este juego se excluye la participación del Presidente Hugo Chávez, pues sus líneas ideológicas se consideran supuestamente afines con las de las FARC<sup>17</sup>.

## TÓPICOS CENTRALES DE LA DISCUSIÓN

Para delimitar los tópicos centrales de la discusión en este trabajo hace falta definir el concepto de seguridad, cuándo y cómo comienza la preocupación nacional por la seguridad en el Ecuador, así como intentar efectuar una aproximación a los aspectos esenciales del Plan Patriota<sup>18</sup>.

En la obra "Reflexiones sobre la seguridad nacional y la política exterior", de Verónica Gómez, se efectúa una revisión sobre ciertos criterios de seguridad que vale la pena considerar.

La seguridad está asociada tradicionalmente al poder militar, pero ha sufrido ciertos ajustes en el marco actual de globalización. En el contexto internacional, V. Gómez cita a Waltz (1998) para precisar que seguridad se refiere a las habilidades de los Estados y de las sociedades para mantener su identidad independiente y su integridad funcional, en medio de la anarquía global existente, es decir, de la ausencia de autoridad central.

Rockwell y Moss (1990) aseveran que una nación está segura cuando su gobierno tiene suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros Estados a sus legítimos intereses, incluso a través de la guerra.

Estos son, en efecto, conceptos tradicionales que se han originado por iniciativa de los Estados independientes. Pero estos conceptos se han ido modificando con gran ingerencia e influencia de los Estados Unidos.

Después de la Segunda Guerra Mundial y de la política de contención del comunismo practicada por los Estados Unidos hasta el término de la guerra fría, la seguridad interna amenazada por el comunismo cambia para matizarse sobre la base de intereses hegemónicos (Gómez 2002: 673). En esta evolución, incluso el Estado deja la exclusividad de brindar seguridad a su pueblo o al individuo.

Los nuevos conceptos se refieren a la seguridad política, jurídica, social, económica, militar, etc. (Gómez 2002: 681). A pesar de la tendencia a creer que la seguridad militar es necesaria en el caso del Plan Patriota, existen autores —mencionados en esta obra— que discrepan radicalmente e incluso plantean la necesidad de que el Ecuador opte por una posición neutral (ALDHU).

En 1991, dentro de la literatura escrita en Ecuador sobre la materia, se publica un artículo de Alexei Páez, en el cual el autor destaca que “tras el asesinato del precandidato presidencial colombiano Luis Carlos Gaitán, el tema cobró una creciente relevancia en el país (Ecuador), ya que se consideró que la guerra desatada por el Gobierno colombiano impulsaría a los narcotraficantes a buscar protección en Ecuador” (Páez 1991: 142).

“La preocupación por la seguridad nacional en la zona fronteriza (norte), se incrementaría a partir del ataque de las FARC al puesto policial de Orito en Colombia (noviembre de 1992), que significó el repliegue de los guerrilleros a la zona de frontera con el Ecuador” (ALDHU-UE 2004: 51). El ejército ecuatoriano habría reaccionado efectuando barridos de ilegales colombianos en las poblaciones, y aumentando destacamentos. Esto condujo, entre otros hechos, al apresamiento de los famosos 11 del Putumayo, campesinos ecuatorianos a quienes las organizaciones no gubernamentales, especialmente de derechos humanos, declararon víctimas de la violación de sus derechos, por haber permanecido detenidos sin pruebas de su vinculación con el narcotráfico ni con la guerrilla.

En 1997, con la entrada de paramilitares al departamento del Putumayo, se intensificó la pugna territorial con las FARC, lo que provocó el retorno de los ecuatorianos radicados en la zona fronteriza de Colombia y también el desplazamiento de colombianos al Ecuador. A finales de esta década, se incrementó la inseguridad en el territorio ecuatoriano. La historia de secuestros en 1999 fue dramática para el Ecuador e involucró decenas de millones de dólares en rescates para la liberación de rehenes (básicamente empresarios extranjeros...).

Dentro de la parte académica, es sumamente curioso encontrar que otros autores dicen haber constatado que, hasta 1999, “el tema de

la seguridad se mantiene con un perfil relativamente bajo: la guerrilla actúa en territorio ecuatoriano pero solo a un nivel de reabastecimiento de insumos y lugar de descanso; el problema del narcotráfico era asumido todavía como un problema nacional, tratado solamente con los Estados Unidos” (Sánchez 2002: 66-136).

En el año 2001, se incrementó el desplazamiento hacia la frontera; en el 2002, se registra una infinidad de asesinatos en la zona fronteriza, a manera de ajuste de cuentas. En el año 2003, disminuye la violencia por la instrumentación de mecanismos de protección y vigilancia por parte de la misma población (Sánchez 2002: 52-53).

Adrián Bonilla se remonta incluso a 1982, cuando el presidente estadounidense Ronald Reagan declara la guerra a las drogas, convirtiendo la agenda doméstica en un conflicto internacional que alcanza las dimensiones de reto a la seguridad nacional. El autor relata cómo nueve años más tarde este concepto estadounidense que involucra al ejército y a las Fuerzas Armadas de los países fuente, se tradujo en intervenciones militares, e incidió desde entonces en los sistemas políticos de varios países del continente, sin haber podido resolver el conflicto del narcotráfico (Bonilla 1993: 22).

Por su parte, el Plan Patriota es en gran medida un plan estratégico militar, supuestamente secreto, en el marco de la seguridad de Colombia. De ahí que el acceso a los detalles y a la información anticipada sea limitado, y que la prensa colombiana e internacional se alimenten de las filtraciones de dicha información o de las escuetas declaraciones emitidas por las propias autoridades colombianas<sup>19</sup>, con posterioridad a las acciones ejecutadas.

Se conoce que el Plan Patriota, como fase de ejecución militar del Plan Colombia, vendría a constituirse en una estrategia puramente militar que tiene como objetivo desplegar cerca de 15.000 soldados en el sur de Colombia donde los guerrilleros mantienen posesión absoluta desde hace aproximadamente más de 15 años.

Los temas de estrategia y de presupuesto son coordinados directamente entre Colombia y los Estados Unidos de América, a través del Departamento de Estado y del jefe norteamericano del Comando Sur. Lo que quiere decir que el Plan Patriota es fruto de un plan global diseñado bajo las directrices de la política antiterrorista norteamericana, que adquirió un cariz militar extremo, a raíz de los atentados terroristas en Washington y en Nueva York. Existen reportes de contribuciones efectuadas también por países de la Unión Europea (codhes@codhes.org.co).

El primer operativo del Plan Patriota habría tenido lugar en Cundinamarca<sup>20</sup>, habría sido iniciado en junio de 2003 y denominado 'Libertad 1'. Esta acción bélica contra el narcotráfico ha sido calificada como la más exitosa que se recuerde en Colombia.

El Plan Patriota es la ofensiva militar más ambiciosa en la que se ha enfrascado el Gobierno colombiano en toda su historia. Según el Gral. James T. Hill, Jefe del Comando Sur de los Estados Unidos de América, "los militares han desarrollado un plan operativo y táctico que literalmente lleva la guerra a partes de Colombia donde el Estado no ha tenido presencia en 15 ó 20 años. Va a llevarles la guerra a sus enemigos (...) y tiene el potencial para propinar un golpe decisivo a los narcoterroristas"<sup>21</sup>.

Se habla de escuadrones especiales de selva que están siendo entrenados exclusivamente desde el año pasado. Su misión se prolongaría por más de un año en medio de la selva con capacidad para resistir meses en territorio agreste.

Los operativos iniciales del Plan Patriota corresponderían a una estrategia de fondo que habría consistido en romper las estructuras de las FARC en las zonas de Cundinamarca, en las zonas cercanas a Bogotá, a Medellín y a otros centros urbanos, para cortar el abastecimiento que las FARC tenían a través de sus milicias.

Otro de los operativos militares del Plan Patriota habría sido el denominado 'Año Nuevo', el 31 de diciembre de 2003, en Caquetá, con relativo éxito.

No obstante, información de la prensa colombiana asegura que, después de más de 260 combates registrados en el marco del Plan Patriota, hay helicópteros de las Fuerzas Armadas impactados, retraso de las operaciones debido a la presencia de campos minados; esta misma fuente, habla del reconocimiento de ventajas para las FARC en territorios selváticos donde han permanecido por décadas<sup>22</sup>.

Se prevé que el conflicto dure al menos tres años, y, en ese contexto, Estados Unidos ha diseñado su ayuda para la ofensiva armada, estimando incrementos en el presupuesto de 110 millones de dólares anuales para la compra de aeronaves de combate, armas, flotas, entrenamiento y dotación de equipos de última tecnología; también incrementará el número de soldados con participación directa y contratará soldados para Colombia.

Ya se conocía que los recursos destinados por Estados Unidos de América para el Plan Colombia, en gran medida tenían un trasfondo que apuntaba al fortalecimiento de las Fuerzas Armadas<sup>23</sup> y a la compra de

armamento para el inicio de las operaciones militares denominadas en su conjunto 'Plan Patriota'.

Con estas previsiones del conflicto colombiano, emergen de manera preocupante los riesgos para el Ecuador, que tiene por delante la ardua tarea de reforzar al máximo los controles, no solo en la frontera sino al interior de las grandes urbes que pueden ser afectadas eventualmente por ataques terroristas como medida para contraponer los intereses de Colombia con los del Ecuador. No obstante, el Ecuador no cuenta con los recursos suficientes.

Con el Plan Patriota, las condiciones de seguridad en Colombia y en Ecuador se agravarán significativamente durante los próximos años, mientras dure esa aventura que constituye el afán del Presidente Uribe por derrotar a las FARC en condiciones que podrían crear en nuestra región fácilmente un escenario parecido al de Vietnam<sup>24</sup>, solo que en este conflicto está de por medio el narcotráfico, que sustenta y juega un rol fundamental y decisivo en su alianza con la guerrilla.

De no consagrarse la victoria del Plan Patriota, quizás esto llegue a constituirse en una lección para los Estados Unidos, que les obligue a fortalecer sus políticas para el combate al consumo y a la importación de estupefacientes y psicotrópicos<sup>25</sup>, lo que quizás sea la verdadera solución al problema del narcotráfico colombiano, que de paso dejaría sin sustento financiero a la guerrilla; transformando así las perspectivas violentas en espacios de diálogo que permitan retomar las políticas de sustitución de cultivos ilícitos por alternativos, entre otros, y que conlleven a las reformas estructurales para la solución definitiva de los problemas internos en Colombia.

Esta diplomacia de guerra<sup>26</sup>, liderada por los Estados Unidos y Colombia, no es bien vista, fundamentalmente, por las asociaciones de Derechos Humanos, y tampoco por Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que velan por la conservación del medio ambiente. Con o sin la victoria, la historia juzgará al Gobierno de Uribe y a la participación de los Estados Unidos en los asuntos internos de la Región, como responsables de la destrucción de la selva amazónica y del desconocimiento de la historia de nuestros países, en cuyos territorios tiene lugar la constante violación de los derechos humanos de sus ciudadanos e impera un estado de injusticia permanente y de pésima distribución de la riqueza.

Por lo expuesto, ¿puede considerarse al Plan Patriota como una decisión soberana de un Estado?, a sabiendas de que sus esquemas solo postergan una verdadera solución a un problema que no es exclusivo de Colombia, y que atenta contra la seguridad y la paz de la Región,

al igual que contra los importantes recursos naturales de los pueblos amazónicos que constituyen un patrimonio natural invaluable de la humanidad.

¿Es el Plan Patriota la respuesta de Colombia a los constantes pedidos formulados por el Ecuador para que asuma de manera efectiva su responsabilidad de resguardar la frontera común del lado colombiano para evitar las infiltraciones de guerrilleros, narcotraficantes, terroristas, y para impedir, finalmente, que el conflicto se traslade al territorio ecuatoriano? Esta hipótesis encierra graves implicaciones en cuanto a la transparencia con la que las declaraciones de los portavoces colombianos en nuestro país se refieren al Plan Patriota. Considero fundamental reflexionar sobre la seriedad y el respeto del manejo político y diplomático por parte de Colombia sobre este tema, y, eventualmente, su vinculación con el tratamiento de otros rubros en el marco de las relaciones bilaterales de ambos países.

Otro tema fundamental y de inmediata reflexión cuestiona la eficacia de las medidas adoptadas hasta la fecha por el Ecuador en sus intentos por remediar, sobre la marcha, un fenómeno de migración indiscriminada hacia nuestro país; fenómeno que no tiene comparación con otros movimientos migratorios en el mundo, ya que de por medio está la realidad del narcotráfico colombiano, acostumbrado a utilizar nuestro territorio para sus fines, y la intensificación de la delincuencia que azota a nuestro país con la migración de colombianos 'indeseables', camuflados entre aquellos desplazados y entre los miles de personas que diariamente solicitan refugio y asilo político. Cabe preguntarse si estas medidas están dando resultados positivos, y si son suficientes para lograr los objetivos de la paz y la seguridad nacionales.

El Ecuador tiene grandes limitaciones y se encuentra atravesando una crítica situación política y económica. Estados Unidos parece querer cooperar para que podamos sobrellevar los temores de la frontera norte.

Frente a un pronóstico de conflicto de larga duración, impredecible y con un amplio espectro de riesgos para el Ecuador, ¿qué debe hacer el país para afrontarlos y evitar un descalabro social interno por causa de la delincuencia o la imposibilidad física de recibir a tantos desplazados que ocupan los puestos de trabajo de nuestros connacionales? Esa explosión social no ha ocurrido todavía en el Ecuador porque existe una suerte de sustitución de los ecuatorianos que han emigrado a Europa y a Estados Unidos por los desplazados colombianos que han ocupado esas plazas en todo el territorio nacional.

## DATOS RELEVANTES

La alianza de Colombia con los Estados Unidos, bajo la teoría de la lucha contra el narcotráfico, la narcoguerrilla, el terrorismo y el narcoterrorismo, conceptos que han ido modificándose en distintas etapas del análisis político estadounidense, constituye un hecho ineludible.

La concatenación forzada de acontecimientos inexorables en la historia y el origen de las guerrillas colombianas, desde la década del ochenta, han derivado en la actual instauración de un eje Bogotá – Washington, que bajo los preceptos que guían la agenda de la Política Externa de los Estados Unidos para los Países Andinos, ha declarado la “guerra contra las drogas” (Páez 2004). Según ALDHU, los encuentros entre los presidentes Lucio Gutiérrez y Álvaro Uribe en los últimos años han confirmado la consolidación de este eje que “considera vital la participación de Ecuador en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo en la frontera” (ALDHU-UE 2004: 58).

Adrián Bonilla en su obra “Las sorprendentes virtudes de lo perverso” cita a Hayes (1984: Cap. 3), quien ya en ese año hablaba de que el acercamiento de Estados Unidos a América Latina en materia de seguridad era inusual, ya que su percepción tradicional de seguridad tenía tres objetivos concretos: prevención de amenazas extra-continetales, acceso a materias primas esenciales, y estabilidad política y social de la Región (Bonilla 1993: 23).

Entre los hechos cuentan la participación de la gran potencia en el financiamiento y en el diseño de la estrategia militar del Plan Patriota, razón por la cual éste tiene asegurado su desarrollo a largo plazo.

Las tecnologías aportadas por los Estados Unidos crean enorme expectativa de derrota para las FARC. Los supuestos golpes registrados por los operativos oficiales en contra de las FARC y contra otros movimientos ilegales estarían dando como resultado un incremento en la tasa de desertión de los grupos ilegales, un proceso de desmovilización iniciado con las AUC, las cifras récord de erradicación de cultivos ilícitos, y la reducción en las cifras de secuestros y asesinatos.

Pero cabe señalar que las versiones difundidas por las FARC a través de la propia prensa colombiana contradicen los informes de las victorias militares de Colombia sobre la guerrilla. Las FARC han confirmado más de 263 confrontaciones con la Fuerzas Armadas colombianas, pero sus resultados hablan de 326 soldados muertos y 420 heridos como pérdidas humanas en las tropas de las Fuerzas Armadas y de los paramilitares, así como cuantiosas pérdidas materiales que incluyen la avería de 7 helicópteros<sup>27</sup>. Varios reportes de las Fuerzas Armadas co-

lombinas reconocen las dificultades encontradas y la ventaja de las FARC en los terrenos selváticos.

Por otra parte, en territorio colombiano se han registrado atentados terroristas especialmente en contra de los Estados Unidos<sup>28</sup>, que superan el 50% de los ocurridos en el mundo en el año pasado, y que han afectado a empresas y a oleoductos operados por las transnacionales norteamericanas. Esto, sin duda, pone en tela de juicio la efectividad del Plan Patriota, al menos en sus primeras etapas de ejecución. Y vale la pena insistir en que esos escenarios podrían ser contagiosos en territorio ecuatoriano, a la luz de las complicaciones de una guerra que evidentemente no solo es entre Colombia y las FARC, sino de las FARC contra todo lo que represente el poderío norteamericano.

El Plan como tal no dará solución definitiva a los cultivos ilegales en los países andinos ni resolverá definitivamente el problema del narcotráfico mundial. Tal vez consiga disminuir la producción de coca en Colombia, pero no contribuirá a una mejor distribución de la riqueza en ese país, ni al combate a la pobreza, ni a la integración de los sectores marginados. En medio de los índices de pobreza, desempleo, emigración y bajo nivel de vida que afectan al Ecuador, en un ambiente de insatisfacción que tiende de por sí a aumentar los índices de corrupción y delincuencia, el cuadro que presenta la guerra interna colombiana avizora una aceleración del paulatino proceso de expansión de los cultivos ilícitos en el Ecuador, Perú y Bolivia, y de la búsqueda, así mismo, de nuevos proveedores de precursores químicos para completar la cadena de producción<sup>29</sup>.

El desplazamiento del centro de producción e incluso el cambio de los patrones de consumo parece ser, según la experiencia histórica, consecuencia de la militarización del conflicto (colombiano), y su elevación a rango de problema de seguridad nacional (Bonilla 1993: 30).

La guerra sin cuartel contra el terrorismo en Colombia también puede desencadenar en el Ecuador, probablemente de forma más intensa y en virtud de las condiciones señaladas, una ola de corrupción en torno al tráfico de armas. No solamente está de por medio el dinero del narcotráfico, sino también la extorsión<sup>30</sup> utilizada por la guerrilla en los pueblos vecinos fronterizos. Cabe señalar, además, que el poblador fronterizo de ciertas zonas del Ecuador está muy comprometido en el proceso de recolección de la hoja de coca o de la producción de cocaína; su actividad económica, ya sea lícita o como proveedor de precursores químicos, sobrevive gracias al flujo de dinero que la actividad del narcotráfico libera a través de la adquisición de mercancías y servicios.

Se podría decir que a este poblador fronterizo no le interesa un desenlace que termine con ese movimiento económico<sup>31</sup>, aunque las perspectivas actuales ya son negativas. Conocido este escenario, el Gobierno Nacional aparte de tomar las previsiones necesarias, deberá reactivar la economía de la zona fronteriza a través de programas de desarrollo agrario y de cultivos tradicionales o no tradicionales, así como fomentar la pequeña empresa, para lo cual debe dotar también a las poblaciones de los servicios básicos elementales y de todas las garantías necesarias.

Las aspersiones con glifosato también han creado una grave problemática en las poblaciones ecuatorianas de la frontera, que involucra a la salud de los habitantes y al medio ambiente en territorio ecuatoriano.

En cuanto a la posición del Ecuador frente a la inminente amenaza del plan antiguerrilla, la ALDHU sugiere que Ecuador debe reivindicar su condición de país víctima y receptor pasivo del conflicto colombiano y de los efectos negativos del Plan Colombia, demandando a la Comunidad Internacional, un plan urgente de cooperación y ayuda para enfrentar este fenómeno. “Es necesario que la cooperación considere a Ecuador y, en especial a la zona de frontera, como prioritario para la prevención de conflictos y atención humanitaria. Experiencias como las centroamericanas han dejado dolorosos aprendizajes sobre las omisiones que desestructuran el tejido social en las fronteras ‘calientes’” (ALDHU-UE 2004: 106).

Además, existe una gran coincidencia sobre la necesidad de que el país diseñe un ‘Plan Ecuador’ que permita desarrollar iniciativas de pequeñas empresas agrícolas, de comercio y de servicio que den empleo a los desplazados colombianos y a los desempleados ecuatorianos.

Así mismo, la ALDHU señala que las Fuerzas Armadas ecuatorianas deberían plantearse todos los escenarios posibles de los impactos bélicos en territorio ecuatoriano para planificar y prever las opciones más convenientes.

Algunos analistas consideran que las autoridades militares ecuatorianas deberían intercambiar, con sus similares de Colombia, información sobre los planes de seguridad en la frontera, a fin de garantizar la efectividad de los controles y el patrullaje. No obstante, el Alto Mando Militar considera que esto pondría en riesgo la seguridad nacional<sup>32</sup>.

## **INTERESES DE LOS GOBIERNOS Y CONTRAPARTES DE LOS INTERLOCUTORES DEL ECUADOR EN EL PROBLEMA**

Internamente en el Ecuador existen evidentes contraposiciones en torno a los efectos negativos que el Plan Patriota está ocasionando en el país. Pese a la grave amenaza que representa para el Ecuador esta nueva fase del Plan Colombia, el Plan Patriota no se encuentra en la agenda de reuniones del Gobierno y tampoco en las reuniones del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), para su respectivo análisis. Las máximas autoridades políticas se refieren al Plan Patriota como algo que afecta exclusivamente a los colombianos.

Probablemente, la estrategia utilizada por Colombia a través de las fumigaciones aéreas complementadas con algunos patrullajes pretende aislar la línea de frontera despejando de esa zona a guerrilleros, narcotraficantes y destruyendo las plantaciones ilícitas. Esta estrategia podría asemejarse a la utilizada por las primeras operaciones del Plan Patriota en Cundinamarca, para cortar el cordón de abastecimiento de las FARC, a través de sus milicias. La zona devastada en el territorio colombiano, que se ha generado frente a la provincia ecuatoriana de Sucumbíos, facilitaría eventualmente el control de esa región.

El problema de las fumigaciones en la frontera ha creado, tanto en Colombia como en nuestro país, una problemática y alarma en las poblaciones ecuatorianas fronterizas, ya que las aspersiones con glifosato parecen ofrecer los resultados esperados por Colombia. No obstante, la destrucción temporal de los cultivos ilícitos ha descalabrado la economía de la zona y ha dejado sin empleo a cientos de los habitantes de la región. Es evidente, a través de las fotos aéreas registradas por el CLIRSEN y el IPGH, que del lado colombiano ya no existe la vegetación selvática en una extensión considerable de la frontera hacia adentro, con lo cual la zona ha quedado devastada y por lo tanto descubierta. Las hipótesis señalan que las aspersiones con glifosato han provocado esa devastación, o que los narcotraficantes han acabado con los bosques y con la naturaleza para adecuar sus campos de cultivos ilícitos. Finalmente, estas zonas ya no sirven como refugio de guerrilleros ni de narcotraficantes.

Ésta podría ser la razón de que la prensa nacional y el Congreso del Ecuador sospechen de la pasividad del Gobierno, y presuman la existencia de posibles pactos secretos entre los Gobiernos de Uribe y del Presidente Gutiérrez, todo debido al misterio y a la poca frontalidad con la que se encara esta temática.

No obstante, según el documento de la ALDHU-UE (2004: 59), el 6 de mayo de 2003, el presidente Gutiérrez firmó un decreto reservado, publicado en Registro Oficial reservado No. 358-S, con el que se delimitaron áreas continentales, marítimas y de espacio aéreo para el establecimiento de controles.

Ante los primeros efectos del Plan Colombia, existieron pronunciamientos oficiales en el sentido de que el Ecuador debería diseñar su Plan, de manera que le permitiera prever escenarios y actuar conveniente y oportunamente en defensa de la integridad nacional, y con el objeto de mantener la paz y la seguridad internas en el país.

Probablemente, el Plan Ecuador esté en marcha, mas no se ha querido poner énfasis sobre la problemática, quizás por un erróneo sentido de impotencia ante los hechos o por un impulso innecesario de ocultar la realidad de la Política Exterior ecuatoriana y de su Frente Externo, que no ha tenido participación en el diseño de estrategias de guerra externas impuestas por la combinación de intereses, como es el caso del eje Bogotá-Washington, activado por el vínculo de interdependencia y aparentes coincidencias en los estilos de hacer Política Exterior, como los aplicados para el combate al narcotráfico, a la guerrilla y al terrorismo.

Debe comprenderse que los designios de la Política Externa de los Estados Unidos no solo para la Región Andina sino también para el Medio Oriente, tienen pocas posibilidades de ser eludibles, más si se aplican en medio de intereses coincidentes con los de las oligarquías, como las colombianas, y en circunstancias caóticas de gobernabilidad y de conflictos armados internos que, como en el caso de Colombia, sin la participación armada de un aliado con poder tecnológico y económico, serían impensables en un combate con perspectivas de éxito. ¿Qué podría hacer Colombia sola en términos bélicos frente a la guerrilla o al narcotráfico sin la asistencia de la tecnología y los recursos necesarios? En este mismo contexto cita Bonilla a Bruce Bagley (1988), quien alude a la “impotencia para detener el narcotráfico” (Bonilla: 1993: 50).

La realidad analizada y los escenarios propuestos demuestran que los grandes intereses de Colombia conjugados en una fórmula bélica con los objetivos norteamericanos, tienen de todas maneras componentes que, de resultar exitosa la operación militar, formarían parte de una última fase del Plan Colombia orientada a la recuperación y la reformulación estructural de sus problemas sociales internos. Esa parecería ser una verdadera estrategia a largo plazo de su Política Exterior. Sin embargo, Colombia está pagando un precio sumamente alto —sin considerar afectaciones a terceros países— y ha apostado por un pro-

yecto que podría enderezar, aunque de manera cosmética, la historia del país al estilo de las más tradicionales intervenciones estadounidenses en el mundo.

Pero de ser la alianza de Colombia con Washington consecuencia de décadas de fracaso en la lucha contra los grupos contestatarios, al menos la Política Externa e Interna de seguridad colombiana no deja de ser clara y concreta. Pese a todos los contrapuntos, Colombia cuenta con un aliado poderoso y, desde su óptica, con motivos suficientes como para arriesgar la instrumentación de una guerra garantizada por la alianza, que antes había fracasado durante todos sus gobiernos desde la época del general Rojas Pinilla, quien inició la misma filosofía del exterminio con recursos en el plano puramente militar.

El párrafo anterior obliga a reflexionar sobre los lineamientos a largo plazo de la Política Exterior ecuatoriana que, al negociar alianzas con los Estados Unidos, ha demostrado improvisación e ineptitud para diseñar acuerdos que le beneficien y que conjuguen equitativamente los intereses de las partes, de manera que las aspiraciones extranjeras sean, en alguna medida, proporcionales a las prioridades nacionales. El caso de la entrega de la Base de Manta no refleja la necesaria coherencia y conduce a pensar que los intereses que allí se jugaron no fueron precisamente de los rubros que forman parte de los objetivos permanentes de la Nación.

“El acuerdo sobre el uso de la base de Manta establecido durante el gobierno de Noboa, sería el preámbulo del involucramiento del país en la política de seguridad de los Estados Unidos para el hemisferio” (ALDHU-UE 2004: 54).

En este punto, hay que mencionar que la diplomacia mundial abarca un gran espectro de temas que hoy se han convertido en internacionales por efectos de la globalización, por lo que no se justifica que la Política Exterior ecuatoriana aparezca como desinformada o con dificultades para acceder a las fuentes de información adecuadas para el tratamiento coordinado de estos temas globalizados.

Pero es evidente que los intereses nacionales no coinciden permanentemente con los intereses de los gobiernos de turno en América Latina. El Presidente Uribe también tiene intereses políticos electorales, lo que parece jugar un rol esencial en su férrea voluntad por conseguir sus objetivos a cualquier precio, ya que se evidencia que, sobre la marcha del Plan Patriota, se modifican aspectos que determinan cada vez más una mayor participación de los marines y soldados estadounidenses.

ses. Una opinión favorable de la población colombiana sobre la gestión del mandatario a través de su Plan Patriota, ya financiado hasta el año 2009, le significaría la posibilidad de que la reforma constitucional correspondiente le permita su reelección hasta el 2010.

Según Alexei Páez, tradicionalmente el Estado no ha sabido definir en sus políticas “la particularidad del campo problemático y sigue adoptando políticas *ad-hoc*, de acuerdo a las variantes de la percepción internacional, particularmente norteamericana, sobre el tema” (Páez 1991: 159).

Por otra parte, no está por demás señalar que los Estados Unidos de América han sido acusados por los grupos rebeldes colombianos de intentar su exterminio debido a que los capitales que produce el narcotráfico colombiano no son controlados por los intereses norteamericanos; no así, los capitales que generan la producción y comercialización de otros psicotrópicos y estupefacientes en territorio norteamericano, como el caso de la marihuana y una gama de nuevas drogas sintéticas, cuyos réditos sí serían reinvertidos en su territorio. De desecharse esta hipótesis, ¿cuáles serían entonces los verdaderos intereses de Estados Unidos en el conflicto colombiano?<sup>33</sup>

Finalmente, las autoridades militares ecuatorianas no revelan un interés por conocer de cerca las operaciones militares que están llevando a cabo las Fuerzas Militares Especiales en regiones aledañas a la frontera, lo cual es irreal en el plano de su responsabilidad por la seguridad nacional, y, al parecer, a parte de los mecanismos establecidos para el tratamiento de los temas de la agenda bilateral tradicional, no se han creado espacios de diálogo franco entre ambos países en los que deberían estar los actores e interlocutores. Sin embargo, es curioso que para la investigación técnica del fenómeno causado por las ‘fumigaciones’, sí se haya creado de inmediato una comisión técnica ecuatoriana multidisciplinaria que cuenta con una contraparte colombiana sumamente solvente, pero que, dicho sea de paso, tampoco deja de mantener una política de distancia y de relativa indiferencia a las consecuencias acarreadas a nuestro país por la aplicación de este componente del Plan Colombia.

En este punto, podría resultar interesante comentar que algunas de las reflexiones de Alexei Páez en su obra: “La inserción ecuatoriana en la dinámica andina del narcotráfico”, me obligan a concluir que una introducción a la agenda de seguridad parece tener un formato en el Ecuador, donde en principio siempre habría una primera fase de la negación inicial del problema o de ‘retórica’; una segunda fase consiste en restarle importancia al problema, es decir una vez que se lo ha

aceptado, lo cual suele suceder cuando un nuevo gobierno asume el poder, y luego una tercera fase que se activa con un punto de inflexión o detonante, donde se comienza a profundizar la preocupación (Páez 1991: 141-168).

## CONSECUENCIAS PARA EL ECUADOR

Las consecuencias en el contexto de la realidad analizada son múltiples y dejan un saldo muy negativo para todos los ámbitos del país. De antemano se ha generado una sensación de inseguridad interna y externa, de ineficacia de la Política Exterior del Ecuador, de imposibilidad del Frente Externo para estructurar un Plan que tranquilice a la opinión pública y a los medios de comunicación, de impotencia del Frente Externo ante la interpretación de los hechos; situación que no permite optimizar los contactos con los interlocutores válidos que llevan a cabo el Plan Patriota, bajo el argumento de que eso comprometería la seguridad del país.

Es decir, hay consecuencias de trasfondo político y son igual de graves que las consecuencias que, a través de los hechos que se manifiestan localmente, viene experimentando el Ecuador desde la ejecución del Plan Colombia. La falta de credibilidad y el imperio de las divergencias casi totales de la opinión pública, que se suman a la presión que ejercen ex Cancilleres de la República y los medios de comunicación social, son consecuencias en la política interna que atentan contra la estabilidad política del Estado y cuya exacerbación podría conducir también a conflictos internos, puesto que las estructuras de producción y otras que componen el ambiente social sincronizado y armónico serían insuficientes en el país para afrontar las cifras de nuevos inmigrantes y desplazados.

Las poblaciones fronterizas del Ecuador que hoy se encuentran quebradas económicamente por causa de los impedimentos para sus actividades vinculadas con alguno de los eslabones de la producción de cocaína, se están sintiendo extremadamente presionadas ya que la guerra<sup>34</sup> al narcotráfico desatada por Colombia resta aparentemente toda posibilidad de una reactivación efectiva, lícita y que se asemeje a los réditos del negocio del tráfico de drogas. Estas poblaciones entrarán en conflicto con el Gobierno Central exigiendo las condiciones necesarias para un desarrollo guiado y subsidiado por el Estado y que deberá iniciarse prácticamente desde cero.

Lo que más agobia a la opinión pública son los síntomas palpables de que los efectos puedan salirse del control estatal, ya que reve-

lan la incapacidad física de detener un fenómeno migratorio, delincuencial, de falta de control y vigilancia fronteriza que prácticamente ha tenido que ser improvisado de manera casi tardía ante la avalancha de los acontecimientos. Si bien en agosto de 2003, y en marzo y octubre de 2004 se han suscrito declaraciones conjuntas entre los mandatarios de Ecuador y Colombia, que advierten sobre el requerimiento de profundizar sobre estos temas y fundamentalmente sobre la necesidad de cooperar y coordinar algunas acciones que contribuyan al mejor control migratorio y fronterizo, no se ha abordado el tema del financiamiento de todos estos aspectos.

No obstante, fuentes informales han señalado que para la atención de refugiados existirían 2,4 millones de dólares y que para el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas contaríamos con un contingente de los Estados Unidos, que incluye capacitación y equipos, obras sociales y de desarrollo en las fronteras, etc. Es preocupante, sin embargo, que todos esos recursos sean insuficientes y que se tengan que destinar de manera forzosa a puntos específicos por causa de una amenaza externa. ¿Será que las compensaciones se dan en otras esferas, como por ejemplo en la flexibilización de algunas condiciones del Fondo Monetario Internacional?

Por ello, sin afán de especular, es conveniente plantearse la necesidad de contar con un Plan Ecuador<sup>35</sup> que reflexione sobre los escenarios posibles, tal como funciona una diplomacia verdaderamente analítica y preventiva, de suerte que no solo estemos en guardia, sino que nos sintamos preparados, sobre la base de un seguimiento prolijo de los acontecimientos, a la par que con un diálogo diplomático permanente con los actores del Plan Colombia, para que se efectúen las previsiones regionales del caso y se construya, sobre la marcha y de manera duradera, un ambiente de confianza y de real cooperación mutua.

El Ecuador no puede esperar a que no suceda nada, como aseveran voceros del Gobierno colombiano, que aseguran que no ha habido migración masiva de ciudadanos colombianos al Ecuador: basta ver las Provincias de Sucumbíos, Esmeraldas, Carchi, Imbabura y a la misma ciudad Capital, invadidas por colombianos incluso antes de que entre en vigencia el requisito del 'Pasado Judicial', y sin considerar que las solicitudes de refugiados y asilados alcanzan, entre el año 2000 y el 11 de mayo del 2004, las 25.556 personas, de las cuales 7.004<sup>36</sup> se encuentran en calidad de asilados en el país, y presionan a las precarias condiciones sociales ecuatorianas por puestos de trabajo, educación y vivienda.

Pero las previsiones deben extenderse hasta el año 2009, al menos, o hasta el 2010, si el Presidente Uribe consigue su reelección, y las consecuencias son impredecibles si no se efectúa el análisis profundo de los escenarios. Los Estados Unidos podrían convertir los combates en la selva colombiana en una suerte de Vietnam en nuestra región, toda vez que durante décadas las FARC han reinado en territorios de la agreste selva de ese país, lo que su Estado no ha podido controlar.

El ACNUR y la ALDHU, entre otros, deben participar, en coordinación con el Gobierno Nacional, para evaluar la situación actual y las perspectivas futuras frente a la escalada de violencia provocada por el Gobierno colombiano, para adaptar las necesidades y procurar los recursos suficientes y las compensaciones que le permitan a nuestro país manejar la eventual crisis de recursos y las emergencias que puede traer consigo el conflicto colombiano<sup>37</sup>.

Ya se ha mencionado en este trabajo que debido a la participación de los Estados Unidos, el problema para el Ecuador al recibir armamento, equipos y capacitación puede revertirse en atentados terroristas con la finalidad de vulnerar blancos controlados por empresas estadounidenses, tal como ha sido el caso en Colombia con lo que se desbordaría así el conflicto a territorio ecuatoriano.

De igual manera, son consecuencias históricas que la guerra contra el narcotráfico no haya podido eliminarlo de los Países Andinos, sino que haya provocado el desplazamiento de sus bases de producción y procesamiento, y una mutación de sus tentáculos que constantemente encuentran nuevos mecanismos de comercialización y que buscarán incursionar en territorios apartados del conflicto bélico para continuar con el lucrativo negocio.

Es evidente prever, aparte de los desplazamientos humanos, la eventualidad de que el narcotráfico busque retornar a sedes de producción antiguas, como lo eran Bolivia y Perú, o la posibilidad de que, de darse una interrupción del 'puente' entre Colombia y Perú, los cultivos se extiendan de alguna forma hacia el territorio ecuatoriano (Dirección Nacional de Estupefacientes 2003).

## **POSIBILIDADES DE ACCIÓN PARA LA POLÍTICA EXTERIOR ECUATORIANA**

Una evaluación general de la problemática causada por la ejecución del Plan Patriota, puede enfocarse con miras a superar los diferentes puntos de discrepancia entre las autoridades militares ecuatorianas, la Cancillería, la opinión pública, los actores de la sociedad civil y los

medios de comunicación. Para el efecto, es indispensable repasar los puntos conflictivos que impiden un consenso nacional.

El Ecuador enfrenta una vez más la debilidad de su Gobierno, que depende del apoyo político de los Estados Unidos para asegurarse una relativa estabilidad. El Gobierno se siente responsable de mantener una buena relación diplomática con los Estados Unidos de América, ya que de ello depende el flujo normal de los montos de la cooperación internacional en sus distintas modalidades. No obstante, al hablar de un eje conformado por Washington y Bogotá, surgen conflictos que limitan la capacidad del Estado ecuatoriano para tomar decisiones.

Se conocen las nuevas formas y conceptos de la política antiterrorista estadounidense desde los atentados sufridos por ese país el 11 de septiembre. El Ecuador declaró ser su aliado incondicional. En ese contexto, no se puede recriminar la postura de un eje Bogotá-Washington, sino que la Política Exterior ecuatoriana debe estar preparada para asumir sus pronunciamientos y compromisos, exigiendo el beneficio común y negociando la seguridad y la paz de nuestro país por sobre todos esos compromisos.

Una de las polémicas surgidas se refiere a la decisión firme del Gobierno de no involucrarse en el conflicto colombiano. La posición del Gobierno de no involucramiento es correcta, pero parecería que omite una serie de precisiones para garantizar dicha postura, la cual, lamentablemente, no es una cuestión unilateral. Sin embargo, a la luz de los acontecimientos, la demanda generalizada de los expertos es que el Gobierno adopte un plan diplomático emergente que recopile la información necesaria sobre las acciones militares colombianas para poder planificar, de manera efectiva, las consecuentes acciones diplomáticas o, en su defecto, las acciones militares defensivas del caso. Por más soberana que se considere a la decisión colombiana de iniciar una guerra interna, ésta debe ser responsable y desarrollarse de forma que no afecte a los intereses del Ecuador. Surge en esta materia también una contradicción en los estamentos militares de nuestro país que, como se ha mencionado, parece que prefieren no conocer el Plan Patriota y que simplemente prefieren estar preparados para afrontar las sorpresas que éste nos depare en cualquier momento durante el transcurso de los próximos cinco años de operativos militares colombianos.

No obstante, a estas alturas es innegable que el Ecuador ya se halla involucrado, de manera indirecta, porque ha debido disponer y distraer de manera urgente recursos económicos y humanos que no estuvieron previstos para dicho efecto. Quiera o no, el Ecuador ya se halla desplegando esos recursos y negociando de emergencia, desde el año

2000 y de manera especial durante el último año, medidas que le permitan aminorar los efectos que viene experimentando de forma palpable.

Una vez más, a pesar de la decisión de no involucrarse en el conflicto, el Alto Mando Militar dice estar listo para, según mandato Constitucional, proceder al exterminio de cualquier elemento que traspase la frontera en el plano de guerra. Eso, paradójicamente, significa la utilización de las armas y la posibilidad de que existan réplicas que trasladen parte del conflicto a territorio del Ecuador. También significa una coincidencia con la política de guerra contra el narcotráfico y la guerrilla; pues sería discutible si cabe o no otra alternativa.

Expertos recomiendan que un plan diplomático maneje la información suficiente para exigir a Colombia que mantenga sus acciones militares de conformidad con el pedido efectuado por el Ecuador; esto es, patrullar la frontera evitando la presión de los guerrilleros contra nuestro territorio. El Gobierno y la Cancillería, así como creen en la soberanía de las decisiones adoptadas por Colombia para enfrentar sus problemas internos, creen en la responsabilidad que Colombia debe asumir para no involucrar de manera directa a nuestro país en su guerra, y esa tendría que ser la tónica de las conversaciones que la diplomacia nacional debe propiciar a toda costa. No obstante, con justificaciones desde su punto de vista estratégico, los mandos militares ecuatorianos se resignan a no conocer los detalles del plan militar, por consideración a la reserva que, se entiende, ellos exigirían también para uno de sus propios planes militares. Pero es función de la diplomacia conocer en detalle cada uno de los pasos que el Plan Patriota pretende desplegar, considerando el carácter regional que muy pronto adquirirá esta lucha contra el terrorismo, y porque esa labor es propia y natural de su gestión institucional permanente.

Por otra parte, si el Derecho Internacional nos asiste o no en la reclamación de compensaciones para cubrir los daños y el flujo de recursos que el país debe desplegar para defenderse de un conflicto que se sale de las fronteras de Colombia, es un punto que el Ecuador debe manejar prudentemente, propiciando el enfoque de la coordinación regional en la que uno u otro Estado se ve más vulnerable por la cercanía geográfica, como es nuestro caso.

En meses pasados, las autoridades ecuatorianas han hablado incluso de la conveniencia de cerrar la frontera norte; tema sumamente delicado, que no fue aceptado por su inconveniencia, por no constituir una solución al problema global y que afectaría a la población fronteriza. Esta idea fue sustituida con medidas de común acuerdo para un mejor control migratorio. Por otra parte, como era de esperarse, se han

puesto en práctica fórmulas militares para el control fronterizo, que han derivado en el posicionamiento de cerca de 7.000 soldados ecuatorianos a lo largo de los 640 kilómetros de frontera con Colombia.

Cabe reflexionar sobre si realmente un gran despliegue diplomático o la instrumentación de todas las medidas que no sean en coordinación con Washington o Bogotá, servirían para detener las consecuencias que se esperan. Como, por ejemplo, la exigencia del PSC de que se oriente a destacar una muralla de soldados, para que se garantice la efectividad de los controles fronterizos durante las acciones bélicas en la región, configurando un cinturón de acero.

Por otra parte, se sabe que la infiltración de narcotraficantes y guerrilleros no será detenida con las medidas adoptadas por el Gobierno ecuatoriano y que han sido aceptadas por Colombia. Esa cooperación es importante pero no frenará la incursión de colombianos con intenciones ajenas a los intereses de asilo de nuestro país.

El Gobierno ecuatoriano afronta la presión de sectores nacionales e internacionales especializados que miran al Plan Colombia y a la guerra desatada como atentatoria contra los derechos fundamentales de las personas. Esta perspectiva mueve a pensar a estos sectores que el Ecuador está todavía a tiempo de declararse, ante la Comunidad Internacional, como país víctima de un conflicto no deseado. Esta visión, que proviene entre otros de los dirigentes de la ALDHU en Ecuador, no parece tener cabida dentro de la perspectiva con la que analiza el Gobierno este problema.

De las reflexiones consignadas en la obra "Las sorprendentes virtudes de lo perverso", se aprecia que el Ecuador, a lo largo de la historia del problema vecino del narcotráfico, sí ha endurecido leyes y penas que castiguen este delito, pero la iniciativa jamás ha sido ecuatoriana, como no parece haber sido hasta la fecha de ningún país de América Latina. Todos los progresos han sido motivados por Estados Unidos (Bonilla 1993: 49-51). Tal vez, en un sentido positivo, Ecuador debería aplicar todas las reformas que dentro de la seguridad ciudadana y de la seguridad democrática ha instrumentado Colombia, a excepción de todos aquellos aspectos militares del concepto. De todas maneras, se sigue hablando de que en el país existirían cerca de 400 millones de dólares anuales que se lavan debido a la insuficiencia de las leyes para su control.

## PROPUESTAS DE POLÍTICA EXTERIOR

El Ecuador, de forma muy pragmática, está basando su accionar frente a este delicado tema en el amparo de acuerdos bilaterales de menor escala. Lamentablemente, éstos no se enmarcan en los sistemas de consultas políticas necesarias entre ambos países<sup>38</sup>, en los que deberían adoptarse resoluciones claras con respecto a las limitaciones morales que un Estado debe tener, en función de su responsabilidad internacional para el mantenimiento de la paz y la convivencia pacífica regional y hemisférica. No obstante, las consultas políticas se activan a pedido de una de las partes, y se concretan con la aceptación del otro Estado como contraparte; es decir que se requiere la participación de ambos países, al mismo nivel, y con el mutuo interés de avanzar en la solución de sus problemas.

Si las instituciones competentes<sup>39</sup> no estiman factible obtener de Colombia o exigirle detalles del Plan Patriota a través de la Cancillería, se presume que las conversaciones que tienen lugar en el seno de la COMBIFRON no se realizan en el marco de la franqueza y con la convicción de que, siendo el problema netamente colombiano, no debería afectar de ninguna manera al Ecuador. En este punto, es evidente que el COSENA está consciente del manejo que del tema de nuestra seguridad están haciendo los voceros del Gobierno colombiano. Dicha actitud no contribuye a justificar la posición diplomática inconsecuente que Colombia parecería haber adoptado frente a nuestro país, ni tampoco la simplicidad con que ciertas autoridades ecuatorianas ven a esta amenaza.

El Ecuador es respetuoso de la no-intervención en asuntos internos de otros países, y de esa manera ha obrado durante el desarrollo de todo el conflicto armado en Colombia. Pero ahora se presenta un nuevo escenario que no augura la paz y la seguridad que todos deseamos en el Ecuador. El accionar del Plan Colombia en cuanto a sus prácticas de aplicación de glifosato para la erradicación de los cultivos ilícitos, también tiene limitaciones frente al 'principio internacional de precaución', que impide utilizar mecanismos que generen una simple sospecha de daños ambientales a un país vecino. En la arena internacional, el manejo es complejo frente a la necesidad de hacer respetar esos preceptos de convivencia pacífica entre Estados.

Quedan importantes vacíos en la política exterior del país, que — como he dicho anteriormente— no ha conseguido congregarse a los diferentes sectores de opinión para discutir y llegar a un consenso sobre posiciones que orienten un necesario Plan Ecuador, que sea capaz de contrarrestar los efectos de una política ajena a nuestro país, que ha

provocado grandes cuestionamientos de nuestra parte y en el ámbito internacional.

Existiendo una inminente regionalización de esta guerra contra el narcotráfico en la Región Andina, instituciones como la Comunidad Andina y la OEA se ven débiles, y sus agendas parecen ser demasiado rígidas y con prioridades distintas a las preocupaciones tan diversas de sus Estados miembros. Solamente trascienden los lineamientos generales de la integración, en un caso, y, en el otro, a la luz de la cantidad de temas globales de futuro, se omiten los temas puntuales del momento, que por no afectar directamente a todos los Estados miembros, no pueden ser parte de la agenda, ya que no cumplen los requisitos para activar los mecanismos previstos en su estructura. Incluso temas limítrofes han sido rebotados al ámbito bilateral.

Los pronunciamientos del ACNUR o de la ALDHU rebasan el tratamiento nacional de los temas y deben constituir una fuente importante de criterios para las decisiones del Gobierno Nacional.

### **Alternativas de acción para la Política Exterior ecuatoriana**

Las alternativas de acción para la Política Exterior ecuatoriana son ilimitadas, pero las más coherentes han tratado de ser expuestas en este trabajo. Ante los acontecimientos y el pronóstico desfavorable de los desenlaces del conflicto colombiano para el Ecuador, existen pocas alternativas a corto plazo, por lo menos viables y simplificadas.

La Política Exterior, que no ha planificado oportunamente una ofensiva diplomática para evitar que la seguridad de su Estado sea afectada, no tiene otra opción que la de recopilar, de forma inmediata, los elementos fundamentales que conforman la amenaza, y diseñar, sobre la marcha, un Plan estratégico, ya sea diplomático, político o militar, que garantice la supervivencia, el progreso y el desenvolvimiento pacífico del Estado, en el marco de la seguridad nacional indispensable.

Sin embargo, con las acciones y la participación militar como visión estratégica de defensa de la soberanía nacional, se profundiza en el “distanciamiento de la posición (ideal) de neutralidad y ejercicio de la vocación pacífica del país” (ALDHU-UE 2004: 59).

No se puede hablar más de una falta de información del evento que amenaza la seguridad y la paz del Ecuador, pero sí de la carencia del oportuno procesamiento y del debido análisis de la mencionada información. Ante ello, y dada la inminencia de la intensificación de las consecuencias que el país ya ha venido experimentando, cabe considerar seriamente la alternativa de declarar al país víctima de un conflicto

que puede desbordarse con relativa facilidad, para obtener, de esta forma, la atención del Conglomerado Internacional y lograr el apoyo de otros países y el respaldo a los planteamientos de asistencia para enfrentar y prever las consecuencias de dicha amenaza.

Sin información y sin el conocimiento oportuno de las acciones que un Estado vecino ha programado, pese a las críticas internacionales y los múltiples cuestionamientos internos y externos, la Política Exterior estaría desarmada, y el aglutinamiento de los sectores que avalen una posición conjunta se ve distante y complejo.

## **PROPUESTA DE POLÍTICA EXTERIOR EN LA MATERIA. CONCLUSIONES**

Para estructurar una posición nacional consensuada que permita enfrentar las amenazas que conlleva el Plan Patriota, la Política Exterior ecuatoriana debe considerar las opiniones y análisis efectuados por todos los sectores de la sociedad civil en torno a esta problemática, y propiciar el diálogo interno que sustente los términos de la Política Exterior conveniente a los objetivos permanentes nacionales que deben trazarse para la seguridad de las fronteras. Este tema de interés nacional puede ser un motivo de cohesión nacional. La Política Exterior tiene que ir de la mano de la Política Interna del Estado.

En este caso, la Política Exterior debe estructurar una agenda preventiva de acciones políticas y diplomáticas sustentadas en una Política de Seguridad y desarrollo fronterizo, que propenda a garantizar la paz y la seguridad en territorio nacional, sin perjuicio de los arreglos prácticos bilaterales que deben formar parte de su gestión institucional de prevención y de contención.

La Política Exterior debe hacer uso de todos los recursos disponibles para exigir un diálogo franco con los operadores colombianos y estadounidenses del Plan Patriota, y debe asegurar la cooperación necesaria, no solamente en los términos mediáticos para el fortalecimiento de medidas circunstanciales, sino en los términos que permitan asegurar la comprensión de las condiciones y de las capacidades reales de nuestro país para enfrentar una amenaza de la magnitud y de la duración que encierra el Plan Patriota. Únicamente, una cooperación que contemple estos parámetros podría contribuir con la ejecución de una verdadera Política Exterior de consenso nacional y evitar el involucramiento armado del Ecuador en el conflicto colombiano.

A estas alturas, y aunque parezca tardío, cabe la elaboración de un Plan Ecuador que contemple los escenarios que pueden compromete-

ter la paz y la seguridad de nuestro país. El escenario del éxito o del fracaso del Plan colombiano va a tener repercusiones para el Ecuador, y el país debe estar preparado mediante una planificación que prevea cada una de esas posibilidades. Una adecuada planificación inclusive podría permitirle al Ecuador sacar ventaja constructiva para su Política Interna, en el marco de las relaciones bilaterales económicas y políticas.

La Política Exterior del Ecuador debe mirar con mucha prudencia la aplicación de una diplomacia de guerra promovida por los Estados Unidos en el mundo, con el pretexto del combate al terrorismo. Ya se ha advertido sobre la diplomacia que conmina y presiona a formar parte de una alianza para la ejecución de planes militares que conlleven a cometer violaciones a los derechos humanos y que provocan desastres naturales y sociales, para luego modelar una reconstrucción en medio del rencor, el odio y la venganza. Esto no configura para el Ecuador una perspectiva que contribuya a su seguridad ni al mantenimiento de su paz interna. La visión nacional de seguridad debe contemplar con énfasis la economía, la política y las necesidades de la población en general. Hay que analizar profundamente los pronunciamientos de diversas entidades sobre una política de neutralidad, en lo que respecta a las acciones bélicas, y también los pronunciamientos que reclaman la condición de país víctima, afectados por efectos externos incompatibles con su realidad histórica y política.

La 'narcotización' (Gómez 2002: 669-710) de la agenda política para los Países Andinos implica una potencial regionalización de esta estrategia estadounidense. Una adecuada coordinación con entidades académicas de investigación podría generar una posición conjunta en el marco de los postulados de la integración regional andina. Ya no para que se imponga la agenda política de Estados Unidos con la Región, caracterizada por su énfasis en la droga, sino para que se reconozcan a la pobreza, a la injusticia y a la necesidad de resolver los problemas generados por la mala distribución de la riqueza; problemas históricos y estructurales de nuestros países, como la inconsecuencia de la democracia con el desarrollo.

El Estado debe llegar a un análisis profundo de los verdaderos orígenes y las causas de la insatisfacción social que promueve la formación de grupos contestatarios armados, y esa política debe propender, con una planificación adecuada, a evitar el agravamiento de la pobreza, de la injusticia, de la corrupción, del desempleo, de la migración, etc., para que no suceda en el Ecuador lo que hoy en Colombia se piensa resolver con las armas y la violencia.

La Política Exterior ecuatoriana debe mantenerse cauta en sus reflexiones sobre los alcances de la guerra declarada tanto a la guerrilla, como al narcotráfico y al terrorismo, y debe hacer las distinciones necesarias para no caer en el juego y en la tentación de solucionar las secuelas de la injusticia con la precisión temeraria de las guerras tecnológicas propuestas por la potencia norteamericana. Esa política, de extinguir los conflictos con guerras de precisión quirúrgica, no ha dado resultados y sigue postergando la solución de justicia al origen de esos conflictos. Está claro que la violencia no solucionará el problema del vecino del norte, y en ese contexto sí podría ser válida la participación del Ecuador en un diálogo abierto en el foro de la Comunidad Andina, donde se debería presionar por un análisis más consecuente con la realidad del Ecuador.

La ALDHU habla de una política de neutralidad por parte del Ecuador frente a las acciones militares de Colombia, en reemplazo de una eventual participación ecuatoriana en la eliminación física de los guerrilleros o detenidos. La propuesta implica la coordinación con la Cruz Roja y otras organizaciones que velan por el Derecho Humanitario (ALDHU-UE 2004: 107 y 116).

Cabe señalar que la participación del Ecuador, o la continua intervención de Estados Unidos en conflictos de la Región con base en nuestro país, conllevan un elevado riesgo de reacción que puede tener trágicas consecuencias para nuestro país.

La Política Exterior ecuatoriana no debe desconocer que las guerras nunca se han librado en territorio norteamericano<sup>40</sup>, y un verdadero combate contra la importación de estupefacientes nunca se ha desatado con éxito en los Estados Unidos; tampoco la lucha contra su producción de narcóticos sintéticos ni naturales, ni una guerra efectiva y de precisión contra la comercialización y el consumo de estupefacientes y psicotrópicos, en tanto que las represalias de guerrilleros y terroristas siempre suelen afectar a las instalaciones estadounidenses en los países que se convierten en base de operaciones.

Bruce Bagley, en su trabajo "La política exterior estadounidense y la guerra de las drogas: análisis de un fracaso político", ya advierte sobre la mecánica: "la prognosis para resolver el problema de las drogas es un albur. La demanda de narcóticos en los Estados Unidos permanecerá alta, si es que no se expande; más aun, es probable que crezca en Europa; si la demanda aumenta, aumenta la oferta. La intensificación de la represión en casa y en el exterior hará incrementar, antes que disminuir, la violencia relacionada con las drogas..." (Bagley 1991: 201).

“Lo que ha ocurrido en el caso de la guerra de las drogas es que los valores mismos se encuentran en debate dentro del ambiente social doméstico respecto de la libertad, porque en cuanto a sobrevivencia y prosperidad se tendría que hilar muy fino para encontrar una amenaza real” (Bonilla 1993: 24).

Como lección internacional, cabe recordar que, ante los sucesos terroristas sorprendidos en Nueva York, la política exterior en el orden internacional, de cooperación y solidaridad por parte de países como Alemania y Francia se manifestó en la toma de inmediatas precauciones, pues son países que albergan a gran cantidad de inmigrantes árabes, por lo cual actuaron con cautela y con prudencia, y su política exterior dio prioridad en esos momentos a la seguridad y la paz interna de sus territorios y, por tanto, recomendó el diálogo para evitar ser identificados como blancos de actos terroristas, rechazando las propuestas norteamericanas de invasión a los fantasmas del terrorismo.

La política de la intervención estadounidense, que tuvo como desenlace trágico los acontecimientos del 11 de septiembre en Nueva York, estaría siendo profesada en Colombia, que no contempla las consecuencias de un fracaso para su Política Interna y tampoco para su Política Externa en cuanto a las reacciones de la Comunidad Internacional y especialmente de sus países vecinos. En el desarrollo del presente trabajo he mencionado la posibilidad del fracaso del Plan Patriota con la creación eventual de una guerra como la que se libró en Vietnam<sup>41</sup>.

Mientras la Política Exterior ecuatoriana no contribuya a conseguir logros importantes para el desarrollo fronterizo y a favor de una lucha contra la pobreza, no habrá cumplido su objetivo fundamental en los actuales días, y el país no podrá tomar el control de sus fronteras, sino que, por el contrario, auspiciará la formación de grupos insurgentes, rebeldes y opositores sin conciencia de país, y aliados al narcotráfico y a la guerrilla.

La opinión pública debe comprender que la Política Exterior ecuatoriana se maneja en un marco real de interdependencia, pero fundamentalmente de dependencia del poder hegemónico, cuando paralelamente existe una cooperación en aumento por parte de los Estados Unidos para el Ecuador, que se enfoca específicamente a este tema, y la estrategia debe ser meditada y también prudente para saber alinear las variables conforme a nuestros intereses.

Una de las conclusiones de este trabajo se refiere a la necesidad de que el Estado y su Política Exterior cuenten con un Plan Ecuador, que, al margen de las medidas inmediatas, estructure su estrategia sobre firmes postulados de consenso, para que las acciones que deba to-

mar en función de los acontecimientos le permitan salir adelante y fortalecer su posición frente a las graves repercusiones que la participación de la política norteamericana está generando en el accionar de la política interna y de la diplomacia de la Región.

Una serie de reflexiones adicionales pueden contribuir a encaminar al Ecuador hacia el éxito en el manejo de la relación bilateral con Colombia en torno a los efectos del conflicto para nuestro país:

- Reconocer y enfrentar el problema, estudiar su magnitud.
- Fomentar la participación de todas las entidades pertinentes y buscar un consenso.
- Elegir el concepto coherente de seguridad.
- Aclarar los conceptos y alcances de los temas que la problemática involucra.
- Definir una política de fronteras.
- Mantener una transparencia con la opinión pública.
- Difundir la gestión encaminada al desarrollo de la frontera norte.
- Estructurar un Plan Ecuador.
- Establecer iniciativas para una reforma general de seguridad.
- Rechazar la política de seguridad de los Estados Unidos.
- Participar en el diálogo por la solución del conflicto colombiano en el seno de la CAN.
- Adoptar un plan de seguridad democrática sin un capítulo de enfrentamientos militares, ni de violaciones a los derechos humanos.
- Evitar que se regionalice el conflicto colombiano adoptando una posición neutral.
- Gestionar, con base en los elementos, la cooperación internacional suficiente para enfrentar la problemática.

Finalmente, hay que considerar que, lamentablemente, a la luz de los manejos de la diplomacia colombiana y del nivel de sus incumplimientos y de sus manifiestos e intentos de imponer sus intereses, habría que evaluar la calidad de las relaciones bilaterales con ese país. Si bien se habla de una seguridad cooperativa en el marco de la CAN, así como de la necesidad de consolidar una verdadera seguridad democrática, no se puede perder de vista la necesidad de crear zonas de paz, para cuyo efecto se requiere articular todo tipo de esfuerzos regionales para plasmar nuevas concepciones de seguridad humana y democrática. “Propugnar una cultura de paz, resolver en forma pacífica las controversias internacionales, y colaborar en la solución de los conflictos internos para evitar que repercutan en los países vecinos”<sup>42</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

### ACNUR

- (2004) *Trabajo en Ecuador 1 de enero –31 de diciembre de 2003*, comparado con el cuadro estadístico, inédito, del Ministerio de Relaciones Exteriores – Oficina de Refugiados, Resultados Reuniones de Elegibilidad 11-mayo –2004. Inédito.

### ALDHU-UE

- (2004) *El cerco de la anaconda*. Quito, Ecuador, mayo de 2004.

### Bagley, Bruce

- (1991) “La política exterior estadounidense y la guerra de las drogas: análisis de un fracaso político”, pp. 170-238, publicado en: *La Economía política del narcotráfico, el caso ecuatoriano*. FLACSO, agosto de 1991.

### Bonilla, Adrián

- (1993) *Las sorprendentes virtudes de lo perverso, Ecuador y narcotráfico en los 90*, FLACSO, Ecuador.

### CCTE

- (2003) Informes y Planes de Trabajo. Quito.

### Chomsky, Noam

- (2002) “Towards a New Cold War”, US Policy, *From Vietnam to Reagan*, Part II, Foreign Affairs en Español, Vol. 2, Num. 3 (otoño – invierno 2002).

### CIF

- (2002) *Informe Misión de Verificación, impactos en Ecuador de las fumigaciones realizadas en el Putumayo dentro del Plan Colombia*. Octubre.

### CIF

- (2003) *Informe sobre daño genético*. Diciembre.

### Clínica de Toxicología “Uribe Cualla”

- (2001) *Informe final: estudio de las denuncias de daños a la salud relacionadas con la erradicación aérea en Colombia*. Bogotá D.C., septiembre de 2001, pp. 22, 21 anexos.

### Clínica de Toxicología “Uribe Cualla”

- (2001) “Estudio retrospectivo acerca de los posibles efectos sobre la salud humana por exposición a glifosato en la aspersión aérea del programa de erradicación de cultivos ilícitos o por exposición a otros plaguicidas empleados en el desarrollo del cultivo de la coca en el departamento del Putumayo, en los municipios de Orito, La Hormiga y San Miguel”. Bogotá D.C. diciembre de 2001, pp. 58, 5 apéndices.

### CLIRSEN

- (2002) “Análisis espacial de la influencia del Plan Colombia en el cordón fronterizo norte”. Inédito.

### Comité Andino de Servicios (AFSC)

- (2001) “Informe técnico de la Comisión Internacional sobre los impactos en territorio ecuatoriano de las fumigaciones aéreas en Colombia”. Quito-Ecuador, 19-22 de julio de 2001.

### Declaración Conjunta de Esmeraldas

- (2004) 15 de octubre de 2004.

### Dirección Nacional de Estupefacentes

- (2003) *La lucha de Colombia contra las drogas ilícitas: Acciones y resultados 2002*. Bogotá, D.C., Colombia.

Gómez, Verónica

- (2002) "Reflexiones sobre la Seguridad Nacional y la Política Exterior". En Bonilla Adrián, editor, *Orfeo en el Infierno. Una agenda de política exterior del Ecuador*. FLACSO-Ecuador 2002, pp. 669 –710.

Izquierdo, Óscar

- (2004) "Consecuencias del Plan Colombia para el Ecuador". En: *Revista de Afese No. 41*, junio - diciembre 2004 pp. 108-126. En: *Revista de Afese No. 41*, agosto 2004, pp. 106-126.

Lieber, Keir

- (2002) "The Bush National Security Strategy". En: *U.S. Foreign Policy Agenda No. 4*, Vol 7, Diciembre 2002, <http://usinfo.state.gov/>

Marks, Thomas

- (2003) *Colombian Military Support For Democratic Security*.

Nay, Joseph

- (S/f) *The American Colossus*, pp. 40.

ONU

- (2004) *La frontera norte del Ecuador: evaluación y recomendaciones de la Misión Interagencial del Sistema de las Naciones Unidas en el Ecuador*. Julio de 2004.

Páez, Alexei

- (1991) "La inserción ecuatoriana en la dinámica andina del narcotráfico". En: *La Economía política del narcotráfico, el caso ecuatoriano*. FLACSO, agosto 1991.

Páez, Alexei

- (2004) *El Plan Colombia - Plan Patriota y su incidencia en el Ecuador*, Director de Investigaciones del CENAE, Presentación realizada ante el IAEN, mayo de 2004.

Relatoría de la Reunión Binacional sobre el Plan Colombia del 26 de febrero de 2003.

Sánchez, Juan Carlos

- (2002) "Proyecto de Agenda de Política Exterior: Ecuador Colombia". En: FLACSO-CAF-Academia Diplomática, pp. 66-136, *Orfeo en el Infierno: una agenda de política exterior ecuatoriana*. Quito.

The National Security Strategy of the United States of America

- (2002) September, pp. 1-31.

Wagner, Allan

- (2003) "Cooperación política, seguridad y defensa en la Comunidad Andina". En: Ministerio de Relaciones Exteriores, *Revista de la Academia Diplomática*, No. 3. de octubre de 2003, pp. 53-69.

Youngers, Coletta

- (2000) "U.S. Policy in Latin America and the Caribbean: Problems, Opportunities and Recommendations". En: *Global Focus U.S. foreign policy at the turn of the millennium*, St. Martin's Press, New York, 2000, p. 156.

## Prensa escrita

*El Comercio*, 13 de octubre de 2004, "Fronteras colombianas", tomado de *El Tiempo* de Bogotá.

*El Comercio*, 12 de abril de 2004, "La guerra en Colombia no tiene salida militar: Hill", en pp. A1, A7.

*El Comercio*, 14 de octubre de 2004, "La estrategia del comando Sur se orienta las fronteras de Colombia", en p. A 6.

*El Comercio*, 15 de octubre de 2004, "Ecuador quiere recursos; Colombia justifica sus planes en el Putumayo", en p. A 6.

*El Universo*, 14 de octubre de 2004, "Terroristas colombianos secuestran en el Ecuador", en p. A 6.

*El Universo*, 23 de enero de 2003, se citaba una advertencia de la CIA, en el sentido de que: "El Plan Colombia no reducirá la producción de Drogas".

## Páginas Web

<http://codhes@codhes.org.ec>

<http://www.nobasemanta.com>

"La propaganda, ¿primera fase del Plan patriota?, 17 de mayo de 2004.  
<http://www.elcomercio.com/noticias.asp?noid=93763>

<http://bogota.usembassy.gov/wwwspceu.shtml>

<http://www.plancolombia.gov.co/programas>

"Andean Regional Initiative", U. S. Department of State.  
<http://www.usinfo.state.gov>

"EL Plan Colombia: desafío neoliberal contra América Latina".  
[www.rebelión.org/plancolombia/davos310101.htm](http://www.rebelión.org/plancolombia/davos310101.htm)

## NOTAS

- 1 El Grupo de Alto Nivel en materia de Seguridad y Fomento de la Confianza de la Comunidad Andina adoptó en Bogotá, el 28 de febrero de 2003, la siguiente definición del concepto de seguridad: "Desde una perspectiva andina, la seguridad es entendida como la situación en la que el Estado y la sociedad se encuentran protegidos frente a amenazas o riesgos susceptibles de afectar el desarrollo integral y el bienestar de sus ciudadanos, así como el libre ejercicio de sus derechos y libertades en un contexto de plena vigencia democrática" (Wagner 2003: 59).
- 2 En el documento inédito de CLIRSEN (2002: 2), la entidad técnica se refiere a los siguientes ámbitos como los afectados por el impacto del Plan Colombia sobre la población ecuatoriana, como ámbitos objetivo del monitoreo: "a) la migración de la población civil colombiana hacia centros poblados y áreas rurales de la región norte del Ecuador; b) las probables incursiones de la guerrilla o de los narcotraficantes; c) el retroceso de la población ecuatoriana hacia el interior de la república; d) los eventuales cambios de uso del suelo (cultivos ilícitos)". La reunión binacional sobre el Plan Colombia, de 26 de febrero de 2003, contó con la visita de la encargada del Plan Colombia, Dra. Sandra Suárez, en el docu-

mento que recoge lo tratado en la reunión se exponen las siguientes explicaciones sobre el tema: “El Plan Colombia fue expuesto por la Dra. Suárez como un programa de la Presidencia de la República para el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado colombiano mediante el combate a la violencia y al narcotráfico a base de la cooperación para el desarrollo de las poblaciones localizadas en los departamentos de Putumayo, Cauca, Nariño, los Llanos Orientales y otros, donde operan los grupos armados y las actividades del narcotráfico”.

Las fuentes de estos recursos serían principalmente: crédito externo, donaciones y cooperación internacionales, y fondos propios del Estado.

El principal programa que ha sido implementado en el marco del Plan Colombia habría sido el denominado ‘Familias en acción’, cuyo objetivo principal serían programas de rescate de actividades productivas lícitas por medio de la integración familiar frente a la crisis que ha producido el conflicto en el tejido social, así como la crisis provocada por la proliferación de las actividades del narcotráfico y su relación con la violencia. Este programa habría logrado beneficiar a 300 mil familias colombianas.

Un mecanismo de implementación de este programa ha sido la reforestación de las zonas de cultivo de amapola y coca con bosques, además de la sustitución de estos sembríos ilícitos por otros productos que puedan ser comercializados libremente en el mercado. La estrategia utilizada ha sido la priorización del desarrollo vial y de otros servicios de las poblaciones ubicadas en estas zonas de conflicto, así como líneas de crédito que fomenten estas alternativas económicas.

Las conclusiones y recomendaciones de la referida reunión se resumieron de la siguiente forma:

- El Plan Colombia tiene como una de sus principales metas el combate al narcotráfico para garantizar, más allá de la seguridad interna o nacional, la seguridad democrática del Estado de Colombia. Al ser controlada esta actividad ilícita, la violencia bajaría de intensidad.
  - El tema fumigaciones: Las consecuencias nocivas de la utilización del glifosato como sustancia para las fumigaciones deben ser científicamente comprobadas, ya que en Colombia dicho producto es usado en los cultivos de café sin haberse registrado consecuencias graves. Los estudios realizados científicamente han comprobado que se pueden presentar lesiones en la piel siempre que el glifosato entre en contacto con agroquímicos o precursores.
  - La necesidad de conformar una comisión integrada por los Ministerios del Ambiente de ambos países y el apoyo de organismos internacionales para la realización de estudios y la búsqueda de nuevas alternativas para la erradicación de los cultivos de coca y amapola.
  - La necesidad de realizar reuniones conjuntas para tratar temas específicos como: migración, ciudadanía en frontera y medio ambiente.
- 4 Óscar Izquierdo (2004: 108-126) expone la realidad del Ecuador frente al Plan Colombia en sus etapas iniciales y las consecuencias del fenómeno.
  - 5 “En la tercera Cumbre de las Américas (2001) se acordó la convocatoria a una Conferencia Especial sobre Seguridad, que tuvo lugar en México, con el fin de revisar y actualizar la estructura general de la seguridad del hemisferio a la luz de las nuevas preocupaciones y prioridades.  
En la Cumbre de Brasil, agosto de 2000, se acordó la construcción de una Zona de Paz Sudamericana.

El XIII Consejo Presidencial Andino (Venezuela, junio 2001) encargó al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, que elabore los lineamientos para una Política de Seguridad y Fomento a la Confianza” (Wagner 2003: 53-69).

- 6 Dr. Thomas A. Marks, *Colombian Military Support For “Democratic Security”*, se refiere a que un indicador de la seriedad con la que ha tomado la administración Bush los problemas de Colombia, es la emisión de su Directiva Nacional de Seguridad Presidencial No. 18 (NSPD –18), “En respaldo de la democracia en Colombia”, y que conminó al Departamento de Estado a redactar e instrumentar un plan de política militar norteamericana en apoyo directo a la estrategia nacional de seguridad de Colombia. El autor recalca que tal planificación integrada y su instrumentación es altamente inusual dentro de la política exterior de los Estados Unidos. Según Marks, esto indica que para Bush Colombia representa en la zona el único país para el que su administración ha trazado la creación de un plan intergeneracional.
- 7 No obstante, cabe destacar que en la declaración conjunta suscrita por los Presidentes Gutiérrez y Uribe, el pasado 17 de marzo de 2004, el Presidente del Ecuador dejó consignado, en el numeral 12, que “los temas de seguridad son muy sensibles para su Gobierno, especialmente en el área de la frontera”, anunciando que dicha preocupación se estaba transformando en acciones concretas y en el destino de ingentes recursos para mantener la seguridad y promover el desarrollo económico-social en la frontera. En esta declaración, constituyen temas relativos a la seguridad y alusivos a la necesidad de plantear nuevas medidas y esquemas para fortalecer esa materia, tanto en el ámbito multilateral como en el bilateral, los numerales 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, entre otros, los que ponen énfasis en la utilización de los mecanismos de concertación, diálogo y negociación bilaterales y multilaterales en el marco de la CAN para avanzar en la conceptualización global de la problemática de la seguridad bilateral, regional y hemisférica. Los demás numerales hacen referencia a la necesidad de control migratorio, fronterizo, y a los avances que se requieren en todos los órdenes para mejorar el nivel de vida de las poblaciones fronterizas. Vale señalar que nunca se mencionó al Plan Patriota o al Plan Colombia como tales.
- 8 Existe un documento inédito, denominado “Análisis espacial de la influencia del Plan Colombia en el cordón fronterizo”, donde por primera vez se ha consignado en informes técnicos por parte del CLIRSEN, autor del reporte, que: “ El Gobierno (ecuatoriano), a través de la Cancillería, ha preparado el borrador del ‘Plan Ecuador’, en el que se plantea la conformación de unidades ejecutoras para el control y desarrollo de las provincias fronterizas, dirigidas al fortalecimiento de los gobiernos seccionales mediante la asignación de recursos presupuestarios para viabilidad, seguridad, asistencia técnica y control ambiental”. Este análisis se efectuó a propósito de un proyecto del CLIRSEN que planteaba el inicio de una planificación en el mes de mayo de 2002. Esto podría ser un indicativo de que el Plan Ecuador está en marcha desde esa fecha, pero su denominación no ha querido hacer símiles con la identificación de los proyectos colombianos que tiene connotaciones negativas para la opinión pública de ambos países. El Plan Ecuador habría comenzado a tomar forma en los varios pronunciamientos: durante la declaración conjunta suscrita por ambos mandatarios el 22 de agosto de 2003, así como en la declaración conjunta del 16 de marzo de 2004 y, de seguro, continúa en la declaración conjunta que se suscribirá el 15 de octubre de 2004, en Esmeraldas.

- 9 En El Comercio, publicado el 15 de octubre de 2004, y titulado “Ecuador quiere recursos; Colombia justifica sus planes en el Putumayo”, en la Pág. A 6, claramente se comenta que, en el diario colombiano El Tiempo, las publicaciones previas a la reunión Presidencial de Esmeraldas, giran en torno a la presión que ejercerá Ecuador, con su insistencia “a (Colombia) para que cumpla con el principio diplomático de la corresponsabilidad de manera que ayude a los colombianos que vienen al país (Ecuador)”.
- 10 Sin embargo, las tres declaraciones conjuntas suscritas por los Presidentes Gutiérrez y Uribe han sido demostraciones de interés en las relaciones bilaterales entre ambos países, en medio del despliegue del Plan Colombia, documentos en los cuales se reseñan las consecuencias que éste ha generado para el Ecuador y la necesidad de fortalecer los mecanismos de control y seguridad en la frontera.
- 11 La declaración conjunta suscrita en Esmeraldas, el 15 de octubre de 2004, ha sido asimilada por la prensa como una cita que abordó de manera esencial el tema migratorio y, básicamente, de control migratorio, y de ayuda a los desplazados. En realidad, la declaración está compuesta por varios puntos cruciales de la relación binacional, orientados evidentemente a enfrentar los problemas derivados del Plan Patriota. En esta declaración conjunta se abordaron los siguientes tópicos: migración, seguridad, narcotráfico, repatriación de detenidos, recuperación y devolución de vehículos, comisión de vecindad, plan de desarrollo de la zif, cuencas hidrográficas, energía, comercio, pesca, educación.
- 12 En el marco de lo dispuesto por la Carta Andina para la Paz y la Seguridad, durante el compromiso de Lima (junio 2002), el 28 de febrero de 2003, se llevó a cabo en Bogotá la Primera Reunión del Grupo de Alto Nivel en materia de Seguridad y Fomento de la Confianza.
- 13 Debe mencionarse que la estrategia nacional por parte de la Cancillería es correcta, en virtud de que viene trabajando con Colombia en la realización de varios estudios técnicos, orientados a determinar el impacto socio-ambiental y económico de la zona de frontera, de lo cual existen resultados que deben ser sistematizados y socializados para que puedan conformar el Plan Binacional de Desarrollo Fronterizo con Colombia. Este plan pretendería reactivar la economía y dotar a las poblaciones de ambos países de los servicios básicos, en un marco favorable al medio ambiente y de desarrollo socio-cultural, a través de la ejecución de proyectos nacionales y binacionales sustentables. Evidentemente, en la agenda predomina el eje transversal permanente de la seguridad nacional.
- 14 El 12 de octubre de 2004, se publicó un artículo de prensa en el diario El Comercio, que comienza en la página A 1 y continúa en la A 7, con título: “La guerra en Colombia no tiene salida militar: Hill”, y con subtítulo: “Seguridad: El máximo jefe militar estadounidense para América Latina, James Hill, dijo a este diario que la crisis del vecino país requiere una salida negociada. La coordinación de militares de Ecuador y Colombia es continua”. Estos pronunciamientos tienen dos interpretaciones, la una coincidente plenamente con preceptos históricos que han sido esgrimidos en Colombia sobre el origen de la guerrilla de ese país, como movimientos sociales de reacción a la injusticia y al despojo de sus territorios, y, por otra parte, desmiente la posición de los militares ecuatorianos de ignorancia frente a las estrategias y tácticas comandadas por los Estados Unidos en territorio colombiano.
- 15 No existe bibliografía o referencias teóricas pertinentes sobre esta estrategia militar, salvo las de la doctrina castrense. Esta descripción fue utilizada en numerosas

oportunidades por el Diputado César Vallejo, de la Democracia Popular, y por varios ex-Generales de las Fuerzas Armadas cuando se referían a la posición del Ecuador como receptor o punto de choque de la presión ejercida por las Fuerzas Armadas de Colombia sobre la guerrilla y de ésta sobre nuestra línea de frontera.

- 16 Que significaría cercar a los irregulares con soldados ecuatorianos en la frontera.
- 17 El miércoles 13 de octubre, en publicación del diario El Comercio, se cita un enfoque internacional sobre las Fronteras Colombianas, de El Tiempo de Bogotá, en el que se pone énfasis en la debilidad de los instrumentos con que se cuenta para enfrentar los problemas de la seguridad fronteriza, especialmente en lo que se refiere a las áreas limítrofes con Venezuela y Ecuador. El caso venezolano revelaría una reticencia por parte del Presidente Chávez para fortalecer la cooperación de las Fuerzas Armadas de los dos países. En el artículo se comenta la preocupación de una adquisición de helicópteros rusos por parte de Venezuela, que serían destinados al control de su frontera y al rechazo de la violencia proveniente del territorio conflictivo colombiano.

En otro artículo de prensa de El Comercio, de 14 de octubre de 2004, página A 6, se publica “La estrategia del comando Sur se orienta a las fronteras de Colombia”, donde se cita la siguiente declaración de un analista —el sociólogo Freddy Rivera, estuudio de la FLACSO— sobre los pronunciamientos del Comandante James Hill; “Lo preocupante es que en las palabras de James Hill existe una lectura paralela, que es tirar la pelota a los vecinos y eso sí debe ser visto como una invitación a militarizar más los sitios de frontera”.

- 18 Información muy detallada sobre el Plan Patriota se encuentra en la página web del Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento: [codhes.org.co](http://codhes.org.co)
- 19 No obstante, no era complejo determinar características de un plan como el Plan Colombia; el Presidente Uribe declaró la guerra a las FARC y nunca dejó opciones de diálogo. El objetivo fue siempre la solución del problema por medios militares.
- 20 Según el Diario El Tiempo de Bogotá, de 25 de abril de 2004, constituyen revelaciones a la prensa colombiana por parte de los ejecutores del Plan Patriota.
- 21 Publicado en el Diario El Tiempo, el 25 de abril de 2004.
- 22 Información publicada el lunes 17 de mayo de 2004, en el artículo “La propaganda, ¿primera fase del Plan Patriota?” (<http://www.elcomercio.com/noticias.asp?noide=93763>). Además, en este mismo artículo, se recalca que la guerrilla acusa de fascista al presidente Uribe y dice que “los millones de dólares para la guerra no aportan para la solución”.
- 23 La nueva visión de la lucha contra el narcotráfico es considerar la existencia de bandas de delincuentes que conjugan su actividad con la de la insurgencia armada, lo que amenaza la estabilidad democrática de los países del continente, al ser una combinación explosiva; parece ser ésta la mayor preocupación de los Estados Unidos dentro de la Región.

El hegemon regional plantea entonces que en caso de que las fuerzas civiles no sean suficientes para controlar sobre todo el fenómeno del narcotráfico, sean las Fuerzas Armadas las que se ocupen del asunto, tanto dentro del territorio nacional como en las fronteras, lo que conlleva el desplazamiento de las fuerzas policiales y al aumento de la ingerencia de las Fuerzas Armadas dentro de los países de la Región. (Youngers 2000: 156).

A esto hay que sumar los esfuerzos que realizan los Estados Unidos en cuanto a operaciones especiales y entrenamiento de las Fuerzas Armadas de los países de la Región, y que contravienen las políticas que acerca del fortalecimiento de la institucionalidad democrática persiguen ellos mismos por otros canales (Youngers 2000: 157).

En el año 2002, los Estados Unidos destinaron 782 millones de dólares como asistencia para la Región Andina, como parte de la Iniciativa Regional Andina, que vino a reemplazar al Plan Colombia ya que éste enfrentó múltiples contratiempos. La idea de los Estados Unidos es fortalecer la democracia en la Región, estabilizar la Región y, además, permitir el desarrollo económico como lo muestran las nuevas negociaciones conducentes a mecanismos de acceso al comercio libre bilateral (“Andean Regional Initiative” U. S. Department of State, <http://www.usinfo.state.gov> —visitado el 8 de mayo de 2003—).

24 Apreciaciones castrenses dan fe de un probable repliegue estratégico de las FARC (Chomsky 2002).

25 En el Diario El Universo, página A 6, de 23 de enero de 2003, se citaba una advertencia de la CIA en el sentido de que: “El Plan Colombia no reducirá la producción de drogas”.

26 Para los Estados Unidos de América, su posición acerca de lo que deben ser las relaciones internacionales es muy clara. El presidente Bush en su “*National Security Strategy report*” presentado ante el Congreso el 20 de Septiembre del 2002, plantea lo que él llama “*preemptive use of force in the face of imminent attack*”, doctrina que plantea el buen sentido estratégico de utilizar la fuerza en contra de un enemigo que evidentemente se prepara para atacar. Esta buena estrategia, afirma el presidente Bush, se enmarca dentro del derecho internacional y dentro de lo que se considera tradicionalmente como aceptable dentro de las prácticas de guerra.

Este nuevo giro de la política exterior de los Estados Unidos se ha vuelto totalmente controversial, sobre todo debido a que se considera muy difícil, por no decir imposible, saber o decidir cuándo y dónde será que va a atacar el enemigo, por lo que el adoptar acciones militares preventivas sale de todo canon aceptado dentro del derecho internacional y de las prácticas comúnmente aceptadas de guerra. Pero sea o no aceptable desde una óptica moral, ética o de preeminencia del derecho internacional, la doctrina que preconiza este ‘*preemption*’ ya ha sido ejercitada, lo que no deja dudas sobre la clara vocación realista que los Estados Unidos han decidido adoptar para su política exterior (Lieber 2002).

(<http://usinfo.state.gov/>).

Ver, también, The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, Págs. 1-31.

27 Artículo publicado por el diario El Comercio,

[www.elcomercio.com/noticias.asp?noid=93763](http://www.elcomercio.com/noticias.asp?noid=93763), de 17 de mayo de 2004.

28 Nay, Joseph, en su artículo “El coloso”, habla de la necesidad de comenzar a utilizar el poder blando de los Estados Unidos de América para conseguir sus fines, en sustitución del tradicional poder militar que cada vez encuentra más rechazo y desprestigio su posición de hegemon con ese manejo de su política exterior.

29 Reunión Interinstitucional Sobre el Plan Colombia, convocada para el día 24 de febrero de 2003 en razón de la visita de la encargada del Plan Colombia, Dra. Suárez. Durante esta reunión se habrían analizado en el país todas las preocupaciones nacionales en torno a los efectos negativos del Plan Colombia para el Ecua-

dor: en el tema de migración, por las siguientes razones:

- a- El incremento de actos delincuenciales y violencia provocados por ciudadanos colombianos.
  - b- El incremento del tráfico de armas provocado por el conflicto colombiano.
  - c- El aumento de la población carcelaria causado por delincuentes colombianos.
  - d- El cambio en la condición del país de tránsito en un país de 'acopio'.
  - e- El tema del terrorismo como un delito internacional.
  - Frente a estas amenazas, la Policía plantea como un mecanismo de control una posible reforma legal que amplíe la lista de sustancias químicas de posible uso para la producción de estupefacientes.
  - Sobre el tema del medio ambiente se habría expresado que existen consecuencias fundamentales en la región fronteriza causadas por la implementación del Plan Colombia:
    - 1- Humanas, sociales y de seguridad.
    - 2- El problema de las fumigaciones.
  - Se ha convenido la constitución de una Comisión de Vigilancia y Control de las consecuencias de las fumigaciones, cuyo proyecto de decreto para su conformación ya ha sido presentado a la Presidencia de la República.
  - Sobre el tema de Derechos Humanos, la problemática nacional respecto al conflicto colombiano reveló las siguientes inquietudes:
    - a- Las operaciones de narcotráfico que han sido controladas exitosamente por mecanismos de control aéreo frente al incremento de las operaciones de tráfico por medios marítimos. Amenaza a las exportaciones lícitas ecuatorianas, ya que podrían convertirse en medios de tráfico de la droga.
    - b- La amenaza de la expansión de cultivos ilícitos en suelo ecuatoriano.
    - c- Un leve incremento en el consumo interno.
    - d- La provisión desde Ecuador hacia Colombia de precursores químicos y el posible incremento de operaciones de lavado de dinero.
    - e- La falta de una comprobación científica exhaustiva del daño que podrían causar las sustancias utilizadas para las fumigaciones.
    - f- La importancia de diferenciar el término 'refugiado' del de 'desplazado'.
- 30 El propio Presidente Uribe, en declaraciones efectuadas para el Diario El Universo, el 14 de octubre de 2004, generó un titular de primera página que decía: "Terroristas colombianos secuestran en el Ecuador".
- 31 No se revelan pruebas fehacientes del tráfico de armas o de estupefacientes, a través de los pasos de frontera clandestinos con Colombia, pero el escaso desarrollo agrícola propio de las zonas fronterizas, podría indicar que impera el contrabando, y ante la dificultad de controlar cada uno de estos pasos, se podría pensar que armas y estupefacientes pueden ser parte del intercambio ilegal existente.
- 32 La prensa en los meses de mayo y junio de 2004, publicó una serie de artículos en los cuales las Fuerzas Armadas del Ecuador negaban tener conocimiento alguno sobre el Plan Patriota y se contradecían con versiones gubernamentales, e inclusive con afirmaciones de los voceros colombianos acreditados en el país. En el Diario Hoy, en su página electrónica:

[http://www.hoy.com.ec/sf\\_noticia.asp?row\\_id=173567](http://www.hoy.com.ec/sf_noticia.asp?row_id=173567), un titular decía: “FFAA esperan conocer Plan Patriota”.

En el Diario La Hora, titulares del 22 de Junio de 2004, decían: “Militares desconocen Plan Ecuador/ Ecuador y Colombia Coordinan el Plan Patriota”.

En El Universo: “Diputados con dudas sobre Plan Patriota”,

En El Universo: “Kenny: EE.UU. no financia el Plan Patriota en Colombia”, 22 de junio del 2004.

- 33 Fuente para esta reflexión:  
[www.rebelión.org/plancolombia/davos310101.htm](http://www.rebelión.org/plancolombia/davos310101.htm), “EL Plan Colombia: Desafío Neoliberal contra América Latina”.
- 34 El Dr. Thomas A. Marks (*Colombian Military Support For “Democratic Security”*, tamarks@aol.com, pág. 1) se refiere a la Política de Defensa y Seguridad Democrática de Colombia iniciada cuando asumió el Presidente Álvaro Uribe en agosto del 2002, que habría reorientado la postura de negociación hacia una de confrontación del Estado contra su principal desafío de seguridad: la insurgencia vinculada al negocio de narcóticos y a otras actividades criminales. No obstante, la seguridad democrática debería entenderse como un sistema bajo estricto control constitucional y cuyo objetivo central es la seguridad de la persona humana.
- 35 Durante la última reunión presidencial entre Ecuador y Colombia, se suscribió la declaración conjunta, el 15 de octubre de 2004, en cuyos párrafos se han comprometido nuestros países a continuar en el desarrollo de los temas más importantes de la relación bilateral, específicamente en cuanto a la seguridad, al control del narcotráfico, migración, refugiados, entre otros, de los cuales de destaca, según estimo yo, lo más valioso de los proyectos abordados: “el plan de desarrollo de la zona de integración fronteriza”. Puesto que dentro de este tema se pretende la reactivación y dotación de alternativas económicas (comercio y perspectivas agrícolas y agropecuarias) sustentables, para que la población de ambos países comience a sentir la presencia estatal en el ámbito del desarrollo, la conservación y la explotación sustentable de los recursos existentes, con miras a reducir al máximo las prácticas ilegales que han contaminado a sus pobladores.
- 36 ACNUR, inédito, Trabajo de ACNUR en Ecuador 1 de enero –31 de diciembre de 2003, comparado con el cuadro estadístico, inédito, del Ministerio de Relaciones Exteriores – Oficina de Refugiados, Resultados de Reuniones de Elegibilidad 2004 (11 de mayo), donde se habla de un 94% de coincidencias con el informe de ACNUR antes citado. Cabe señalar que en dicho trabajo del ACNUR, iniciado en el 2003, las premisas eran las siguientes: “Debido al deterioro de la situación en Colombia muchos solicitantes de refugio (...) cruzaron la frontera en búsqueda de protección. En este contexto, desde el año 2000 ACNUR abrió su oficina para brindar apoyo al Gobierno ecuatoriano...”.
- Por otra parte, el cuadro estadístico de la Chancillería indica la cifra de 1.283 solicitudes de refugio, como promedio mensual.
- 37 En cuanto a la participación de la Organización de las Naciones Unidas, existe un informe denominado “La frontera norte del Ecuador: evaluación y recomendaciones de la Misión Interagencial del Sistema de las Naciones Unidas en el Ecuador”, de julio de 2004, que constituye un gran aporte para que, sobre los lineamientos planteados, se puedan adoptar las decisiones políticas correspondientes, para activar un programa de ejecución de proyectos que consoliden un verdadero plan

de reactivación social y económica.

- 38 Son, más bien, decisiones políticas de alto nivel, orientadas a la utilización de una estrategia de política internacional.
- 39 No obstante, la mayoría de la correspondencia que se maneja sobre este asunto con la Misión Diplomática del Ecuador en Colombia está marcada por una constante recomendación de que sea el COSENA el ente que tome parte en los análisis del problema, en coordinación absoluta con la Cancillería.
- 40 Teoría histórica de las guerras localizadas o focalizadas, en territorios lejanos al de los Estados Unidos, exclusivamente para ejercer y demostrar su poder, a la vez que para delimitar su esfera de hegemonía.
- 41 El Dr. Thomas A. Marks destaca que documentos como los que cito a continuación, traducidos al español, fueron encontrados durante requisas a las FARC y también en los archivos de las computadoras portátiles incautadas durante operativos militares en contra de líderes de las FARC: *“Best single work on the Vietnamese approach prior to the launching of the war of attrition against US forces in the Second Indochina War is Truong Chinh, Primer for Revolt: The Communist Takeover in Viet-Nam*, ed. Bernard B. Fall (NY: Frederick A. Praeger, 1963)”.  
42 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, Revista de la Academia Diplomática, N° 3-octubre de 2003, artículo del Embajador Allan Wagner Tizón, Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, “Cooperación política, seguridad y defensa en la Comunidad Andina”, pág. 69.

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

*Elizabeth Moreano Cruz*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Intereses de Colombia**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Intereses de los Estados Unidos

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

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

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

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

## CONSECUENCIAS PARA EL ECUADOR DE LA REALIDAD ANALIZADA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **PROPUESTAS DE POLÍTICA EXTERIOR**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## BIBLIOGRAFÍA

Bonilla, Adrián

- (2003) "Escenarios de seguridad y defensa en los países andinos". En: Francisco Rojas *La seguridad en América Latina post 11 de septiembre*. FLACSO-Chile. Editorial Nueva Sociedad.

Bustamante, Fernando

- (2004) *Los países andinos y los Estados Unidos en la primera década del milenio*. FLACSO-Chile.

Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales de la Universidad Externado de Colombia.

- (2002) *Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales (OASIS) 2001*. Bogotá, marzo de 2002.

CESO, Uniandes

- (2003) *El conflicto colombiano y su impacto en los países andinos*. Bogotá, octubre 2003.

Consejo de Relaciones Exteriores. Centro de Acción Preventiva

- (2003) *Andes 2020: una nueva estrategia estadounidense frente a Colombia y la región*. Washington.

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

## NOTAS

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

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

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

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

# 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 Nyholm<sup>1</sup>— 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...”<sup>2</sup>.

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 dólares<sup>3</sup>, 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 Exteriores<sup>4</sup>: 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 1999<sup>5</sup>. 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:

|  |                          |
|--|--------------------------|
| <b>Operaciones de policía:</b>               | <b>USD 8.313.000</b>     |
| <b>Construcción infraestructura policial</b> | <b>USD 3.565.000</b>     |
| Entrenamiento antidrogas                     | USD 1.000.000            |
| Control de químicos y lavado de dinero       | USD 150.000              |
| Prevención                                   | USD 150.000              |
| <b>Proyectos militares</b>                   | <b>USD 6.000.000</b>     |
| 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 <sup>6</sup> |

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<sup>a</sup>, 46<sup>a</sup> y 47<sup>a</sup> 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 2003<sup>7</sup>.

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”<sup>8</sup>, 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.

## PRADI



Con financiamiento de la Generalitat de Catalunya, FLACSO-Ecuador y en cooperación con el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Barcelona, y la Universidad Abierta de Catalunya (UOC) se desarrolló durante el año 2004 el Programa de Actualización para Diplomáticos (PRADI).

El propósito central de dicho Proyecto es propiciar la producción académica por parte de los miembros del Servicio Exterior ecuatoriano en temas de prioridad para la política internacional del país. Con tal propósito, FLACSO proporciona un tutor para cada cursante y pone a disposición en una plataforma virtual la bibliografía básica para la realización de los trabajos.

Como resultado de dicho Programa, FLACSO ha seleccionado los mejores trabajos realizados, y con ellos publica cuatro volúmenes sobre las áreas de investigación seleccionadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador: Emigración Ecuatoriana, Relaciones Ecuador - Estados Unidos, Alternativas comerciales para Ecuador y Agenda de seguridad para el Ecuador.

### **M. ALEJANDRO SUAREZ P.**

Diplomático de carrera, ha desempeñado distintos cargos en las embajadas del Ecuador en Washington, Roma, México y Lima. En el Ministerio de Relaciones Exteriores ha ocupado varias direcciones generales; además fue miembro de la Delegación Negociadora Ecuatoriana para los acuerdos de Paz con el Perú entre 1995 y 1998, Presidente de la Comisión Ecuatoriana para la Demarcación Fronteriza con el Perú en 1999, Presidente de la Sección Nacional Ecuatoriana de la Comisión Permanente del Pacífico Sur y Director Ecuatoriano del Plan Bina-

cional de Desarrollo Ecuador – Perú. Actualmente es Embajador del Ecuador en Canadá.

#### **JAVIER PONCE LEIVA**

Master en Administración Pública de la Universidad de Harvard. Fue asesor de Relaciones Internacionales del Presidente del Congreso, del Secretario Nacional de Planificación y del Ministro de Trabajo. Asesor de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Nacional. Coordinador del área de Relaciones Internacionales de FLACSO 1986 – 1989. Profesor y conferencista en varias universidades nacionales y extranjeras. Embajador de carrera, ex director de la Academia Diplomática, cuenta con una amplia experiencia profesional en distintas misiones diplomáticas del Ecuador, ex representante alterno del Ecuador ante la ONU, N.Y. Actualmente es el presidente de la Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior, AFESE.

#### **FREDY RIVERA VELEZ**

Master en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México. Se ha desempeñado como profesor en varios centros de educación superior y de postgrado tanto en Ecuador como en México, Bolivia y Perú. También ha dedicado su tiempo a la investigación de temas sociales como migración, refugiados, políticas sociales, derechos humanos, narcotráfico, seguridad, violencia, entre otros. Ha realizado varias publicaciones de textos y artículos. Actualmente es profesor de FLACSO – Ecuador.

#### **ALFREDO CORRAL PONCE**

Abogado de formación, especializado en temas de propiedad intelectual, comercio, negociación y relaciones internacionales. Se ha desempeñado como Director Nacional de Propiedad Intelectual del Ecuador, miembro del Comité de expertos latinoamericanos para la reforma de las Decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena y como negociador por el Ecuador para la Comunidad Andina de Naciones, para el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y en la Organización Mundial de Comercio (OMC), entre otros.

### **ANDREU OLESTI**

Doctor en Derecho por la Universidad de Barcelona. Desde junio 2003 es Catedrático de la Universidad de Barcelona en Derecho Internacional Público. Cuenta con una amplia experiencia profesional como académico y docente en Europa y algunos países latinoamericanos como Brasil, Nicaragua y Puerto Rico. Ha publicado varios libros, artículos e investigaciones sobre derecho.

### **MARIA CRISTINA CARRILLO**

Actualmente se desempeña como investigadora del Proyecto Migración, en el Programa de Género de FLACSO – Ecuador. Antropóloga y cineasta de formación, ha sido profesora de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y de la Universidad Politécnica Salesiana. Ha participado como investigadora en temáticas relacionadas con la migración, género, educación, derechos de la niñez, entre otros.

### **GALO GALARZA DÁVILA**

Doctor en Ciencias Internacionales, ha realizado cursos de especialización en la Escuela Superior de Relaciones Internacionales Raúl Roa de La Habana, Cuba, la Academia de Derecho Internacional de La Haya, Holanda, el Instituto Internacional de Administración Pública de París, Francia, y el Instituto de Comercio Internacional de Bruselas, Bélgica. Ha publicado varios libros de cuentos. Actualmente es cónsul del Ecuador en Sydney, Australia.

### **GIOCONDA HERRERA**

Ph.D en Sociología por la Universidad de Columbia, Nueva Cork. Ha trabajado como profesora investigadora de universidades en Ecuador, Perú, Bolivia y Estados Unidos. Cuenta con varias publicaciones sobre temas de género, migración y desarrollo.

### **JORDI BONET**

Doctor en Derecho por la Universidad de Barcelona, con calificación de Apto CUM LAUDE por unanimidad. Actualmente es catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona. Ha sido autor de varios libros, artículos de revistas y textos colectivos.

**JEANNETTE SÁNCHEZ**

Master en Economía, Master en Planificación Comunitaria y Regional, Economista. Administradora Académica de la Red Iberoamericana de Economía Ecológica, profesora de Economía Ambiental en FLACSO – Ecuador, investigadora del Centro Andino de Acción Popular, CAAP. Ha publicado especialmente sobre el tema de microfinanzas, microempresas turísticas en Ecuador, pobreza, empleo y equidad.

**JOSÉ VALENCIA**

Master en Ciencias Políticas de la Universidad de Columbia, New York. Como diplomático de carrera, ha ocupado varios cargos importantes en distintas direcciones del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. Ha trabajado como profesor en FLACSO – Ecuador, la Pontificia Universidad Católica de Quito y la Universidad San Francisco de Quito.

**MARCO ROMERO**

Economista de profesión, cuenta con maestrías en Economía y Política Internacional, en México, y en Sistemas Financieros y Desarrollo Económico, Universidad de Paris I, Panthéon-Sorbonne. Sus principales temas de investigación son inserción del Ecuador en la economía global, negociaciones económicas internacionales, integración regional en la región andina y en América Latina, ALCA, preferencias arancelarias andinas ATPDEA y acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos. Actualmente es coordinador de la Maestría en Relaciones Económicas Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar.

**OLAYA HANASHIRO**

PhD (c) en Ciencia Política, Department of Government, The London School of Economics and Political Science. Actualmente profesora-investigadora de FLACSO-Ecuador, donde desarrolla su tesis de doctorado. Sus principales investigaciones están orientadas a temas como la democracia, represión, autoritarismo, violencia y derechos humanos.

### **OSWALDO JARRIN**

General de las Fuerzas Armadas de Ecuador (r). Instrucción superior y de postgrado en Ciencias Militares, Pedagogía, Ciencias de la Educación, Inteligencia Estratégica y Defensa Continental. Es profesor de FLACSO – Ecuador, sobre temas de seguridad y relaciones cívico-militares y es editorialista en la prensa nacional ecuatoriana.

### **JUAN FALCONÍ MORALES**

Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de París 1, Pantheon-Sorbonne, Francia. Su área de especialización son las negociaciones en materia de comercio internacional, análisis macroeconómico, cuentas nacionales del turismo. Ha publicado varios artículos y libros en Ecuador. Ha sido profesor en varias universidades ecuatorianas y además se ha desempeñado como miembro negociador del Ecuador ante foros, organismos y grupos de integración internacionales.

### **ALEXEI PÁEZ**

Cientista político, ha cursado sus estudios de Maestría en FLACSO – Sede Ecuador y sus estudios doctorales en la Universidad de York, Canadá. Actualmente es profesor investigador de FLACSO y trabaja como consultor de varios organismos nacionales e internacionales.

\* Todas las personas mencionadas anteriormente son tutores del PRADI.

## TÍTULOS LIBROS PRADI



- 1** Emigración y Política Exterior en Ecuador.
- 2** La Seguridad del Ecuador: del 11 de septiembre al Plan Patriota.
- 3** Comercio Exterior: alternativas para Ecuador.
- 4** Las relaciones Ecuador - Estados Unidos en 25 años de democracia (1979 – 2004).