

Fredy Rivera Vélez

**La seguridad perversa**  
Política, democracia y derechos  
humanos en Ecuador  
1998-2006



---

Rivera Vélez, Fredy

La seguridad perversa: política, democracia y derechos humanos en Ecuador 1998-2006 /  
Fredy Rivera Vélez. Quito : FLACSO, Sede Ecuador, 2012

336 p. : cuadros; mapas y tablas

ISBN: 978-9978-67-341-6

SEGURIDAD INTERNACIONAL : RELACIONES INTERNACIONALES :  
DERECHOS HUMANOS : DEMOCRACIA : RENDICIÓN DE CUENTAS :  
SEGURIDAD NACIONAL : MIGRACIÓN FORZADA : NARCOTRÁFICO :  
PLAN COLOMBIA : ECUADOR : COLOMBIA : ESTADOS UNIDOS .

327.116 - CDD

---

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 323 7960  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

ISBN: 978-9978-67-341-6

Cuidado de la edición: Gilda Guerrero Salgado / Santiago Rubio

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: RisperGraf C.A.

Quito, Ecuador, 2012

1ª. edición: marzo 2012

# Índice

|   |           |
|---|-----------|
| Presentación .....  | 9         |
| Dedicatoria .....   | 11        |
| Agradecimientos y <i>tips</i> necesarios .....  | 13        |
| Introducción .....  | 17        |
| <b>Capítulo I.</b>  |           |
| <b>Los enlaces multidimensionales de la seguridad</b>   |           |
| <b>Aproximaciones teóricas sobre planos convergentes .....</b>                                  | <b>25</b> |
| Primer enlace: Seguridad y Relaciones Internacionales .....                                     | 27        |
| El peso actual del realismo. Sus virtudes y restricciones .....                                 | 27        |
| Constructivismo y seguridad: tributos articuladores .....                                       | 40        |
| El proceso de securización .....  | 43        |
| Constructivismo y medios de comunicación .....  | 46        |
| Segundo enlace: regímenes internacionales,<br>derechos humanos y seguridad .....                | 48        |
| Las tensiones entre políticas de seguridad y régimen<br>internacional humanitario .....         | 51        |
| Tercer enlace: la rendición de cuentas y seguridad nacional .....                               | 53        |
| Una versión acotada de democracia: valores y procedimientos .....                               | 56        |
| Las <i>accountabilities</i> o rendición de cuentas:<br>algunas tipologías e instituciones ..... | 59        |
| Seguridad nacional y rendición de cuentas   |           |
| Una coexistencia compleja .....   | 62        |

## Capítulo II

### Dimensiones conexas de la segurización en

|   |     |
|---|-----|
| Ecuador. Narcotráfico y migración forzada . . . . .   | 67  |
| Las estrategias regionales de seguridad . . . . .   | 70  |
| Las doctrinas y leyes de Seguridad Nacional en Ecuador y Colombia . . .                               | 74  |
| Agenda de seguridad en los 90: la narcotización . . . . .   | 77  |
| La propuesta antinarcóticos de los Estados Unidos en los 90 . . . . .                                 | 78  |
| Intereses estadounidenses en la región . . . . .  | 83  |
| La estrategia colombiana . . . . .  | 92  |
| La estrategia ecuatoriana . . . . .   | 96  |
| La Inserción I. Ecuador en el complejo estratégico regional y bilateral . . .                         | 100 |
| Guerra contra las drogas: instituciones, actores e intereses . . . . .                                | 107 |
| Consecuencias del involucramiento en el combate antidrogas . . . . .                                  | 111 |
| Inserción II. Interdependencia y vínculos entre conflicto<br>colombiano y migración forzada . . . . . | 116 |
| Dimensiones sociodemográficas de la población<br>colombiana y refugiada . . . . .                     | 118 |
| La población refugiada en Ecuador . . . . .   | 120 |
| El reasentamiento, un proceso reciente . . . . .  | 127 |
| La población de ‘interés’ para el ACNUR . . . . .   | 129 |
| Las políticas públicas sobre refugio . . . . .  | 132 |
| La segurización migratoria: restricciones y derechos vulnerados . . . . .                             | 134 |

## Capítulo III

### La *accountability* de la seguridad nacional en Ecuador

|  |     |
|--|-----|
| Parlamento, Sociedad y Fuerzas Armadas . . . . .   | 141 |
| ¿Qué es la rendición de cuentas – <i>accountability</i> – y para qué sirve? . . . .  | 144 |
| Instituciones democráticas, cultura política y rendición<br>de cuentas segurizada . . . . .  | 147 |
| Poder legislativo, fuerza pública y seguridad . . . . .  | 152 |
| Crónica del vacío. La <i>accountability</i> y el desempeño de la<br>Comisión de Relaciones Internacionales y Defensa<br>sobre temas de narcotráfico y derechos humanos . . . . . | 158 |

|   |     |
|---|-----|
| La emblemática Base de Manta y las interdicciones marítimas . . . . .   | 163 |
| Algunas experiencias de rendición de cuentas en el Congreso Nacional, sobre los temas Base de Manta y Plan Colombia . . . . . | 167 |
| Sociedad civil y participación en el ámbito de la defensa y seguridad . . . .   | 180 |

#### **Capítulo IV**

##### **Medios de comunicación y segurización.**

|   |            |
|---|------------|
| <b>La migración forzada y estigmatizada . . . . .</b>   | <b>185</b> |
| El refugiado colombiano en Ecuador.   |            |
| Contexto y representaciones en la visión de los medios de comunicación ecuatorianos . . . . .                       | 191        |
| Medios, visibilidades, estigmas y segurización . . . . .  | 196        |
| Los medios observados . . . . .   | 199        |
| Conclusiones. Una visión cambiante . . . . .  | 236        |
| Representación recurrente de la situación en la Frontera Norte, diarios observados en el período señalado . . . . . | 240        |
| <b>Conclusiones . . . . .</b>   | <b>245</b> |
| <b>Bibliografía . . . . .</b>   | <b>255</b> |
| <b>Anexos 1 y 2 . . . . .</b>   | <b>277</b> |

# Presentación

La seguridad es un tema complejo para las Relaciones Internacionales y otras disciplinas científicas que han tratado de abordarla y atraparla, porque su permanente recreación conceptual le ha permitido construir retos epistemológicos y de aplicación de política pública durante los últimos 25 años. El debate teórico a partir del tema de la seguridad ha sido muy intenso y ha marcado, de alguna manera, la discusión en las teorías de relaciones internacionales y en las aproximaciones de ciencia política que aluden al tema de la democracia y a las fronteras de acción entre el Estado y la Sociedad.

Existen investigaciones que, en ocasiones, ven pasar los años sin demostrar y concretar sus objetivos planteados inicialmente. Existen igualmente otras donde la velocidad de la realidad y los acontecimientos obligan a replantearse las preguntas. Adicionalmente, hay trabajos que tratan de juntar distintos enfoques de manera interdisciplinaria para explicar situaciones complejas que intercalan asuntos de seguridad nacional con regímenes internacionales, valores democráticos, medios de comunicación y política de derechos humanos. Ahí es precisamente donde la seguridad como elemento de reflexión científica corre el riesgo de ser utilizada para servir a intereses de actores políticos específicos, por cuanto construye hechos sensibles de la realidad de acuerdo a las expectativas de grupos de poder o del mismo Estado.

Plantearse una estrategia de análisis interdisciplinaria puede suponer que hay como trabajarla de forma transparente y amplia, sin ser neces-

riamente convencional. Esa es la intención en la obra de Fredy Rivera Vélez, quien presentó originalmente esta investigación como tesis doctoral de sociología en la Universidad Nacional de Cuyo-Argentina, para posteriormente editarla y hacerla conocer como parte de nuestra política institucional de difusión científica.

Con este espíritu, FLACSO Ecuador y la Universidad Nacional de Cuyo publican *La seguridad perversa. Política, democracia y derechos humanos en Ecuador*. Esperamos que este esfuerzo editorial sea un elemento para la reflexión académica y para las buenas prácticas en los ámbitos sociales, sobre todo en los políticos, comunicacionales, militares, policiales y de Inteligencia de la región en donde la seguridad constituye un elemento crucial de nuestras vidas cotidianas.

Adrián Bonilla Soria  
Director  
FLACSO Ecuador

*A mi madre Martha Kenny, sendero luminoso y estrella guía.  
A mis hijos Verónica, Renato y Emiliano.  
A los primeros por construir amor a pesar de las ausencias no deseadas.  
A Emiliano por la continuidad de la vida,  
la luz y el alegre devenir.*

# Agradecimientos y *tips* necesarios

El presente libro es parte de momentos vitales ligados a la experiencia placentera de poder realizar estudios sociales, a la capacidad para ejecutar investigaciones científico-políticas y a la incorporación, incluso, de preocupaciones de tipo existencial cuando no se tienen certezas para hablar y escribir lo ‘políticamente correcto’ bajo un ropaje-lenguaje académico e institucional. Y no es para menos la inquietud, porque el paso del tiempo modifica las interpretaciones o verdades de los hechos políticos; vuelve coloide y gelatinosa tanto a la memoria personal como a la colectiva, y sacrifica voluntades hasta hace poco incólumes para ser devoradas en la prestación profesional u oficiosa en los poderes políticos de turno. Por lo demás, también justifica, mediante racionalidades perversas y espeluznantes, la entrada triunfante del pragmatismo real, basado en intereses reales con halagadores soportes realmente contundentes.

Hoy en día, presentar una obra que recoge estudios y análisis sobre seguridad, política y democracia entre los años 1998 al 2006 no proyecta necesariamente una identidad de libro histórico. Tampoco es un referente jurisprudencial sobre derechos humanos y régimen internacional en momentos de elevada conflictividad subregional. Menos aún se la puede mirar como un ensayo profundo sobre medios de comunicación, discursos xenófobos y racismos ligados a la política pública.

¿Qué es entonces? Bueno, es todo aquello sumado a un poco de detalles formales y sazones internacionales que podrían ser incluidas como formalidad académica para ser presentada como tesis doctoral, a fin de

obtener el grado respectivo en Sociología de la Universidad Nacional de Cuyo-Argentina. Todas esas situaciones e interrogantes surgieron en un contexto temático que se inició a principios de la década pasada cuando me preguntaba si podía interpelar a la seguridad desde los derechos humanos y viceversa. En ese entonces, la respuesta fue inmediata y afirmativa porque existía un clima relativamente benévolo y participativo para lograr desentrañar las condiciones más bajas y aberrantes de la política partidaria y sus conexiones estatales. Hoy en día, ese lindero, esa delgada línea roja, es incapaz de proyectar políticamente transparencia y rendición de cuentas al ocultar velos perversos, porque esa misma línea se vuelve difusa, acuosa y sinuosa, se torna camaleónica, plástica y distorsionada al tomar partido por el peso tautológico del poder y del realismo. ¡Todo en nombre de la seguridad!

Recorrer el sendero del conocimiento estuvo plagado de minas teóricas, y desentrañar los velos no fue tarea fácil. Transcurrieron años de trabajo y se pusieron en el tablero juegos metodológicos en base a la tríada: prueba-error-prueba. Ya en 2003 surgieron sospechas de que algo andaba mal en relación al *deber ser* de los derechos humanos cuando se trataba de migraciones forzadas o población refugiada relacionada con el inacabado conflicto colombiano. Eran épocas en las que se usaba un lenguaje multilateral ‘políticamente’ correcto, pero encubridor de situaciones adversas para las personas perseguidas por los Estados o los grupos violentos de distinto signo.

Mis sospechas se convirtieron o cristalizaron en certezas cuando en el período 2002-2004 se incrementó el frenesí de los distintos actores armados y el Gobierno colombiano que, en un formato de discurso eufemístico, decía que tenía problemas con *bandoleros* para calificar al último período de su inacabada guerra interna que todavía dura más de medio siglo y sigue generando miles de muertos por doquier.

En estas fases de crisis políticas y migraciones a la carta, pero también de permanente reflexión teórica e intenso trabajo etnográfico de campo en la frontera norte ecuatoriana, fue crucial la colaboración de Pilar Riaño Alcalá quien, gracias al proyecto “Migración forzada de colombianos a Ecuador” otorgado por la Universidad de la Columbia Británica en

Vancouver, colaboró para un desarrollo crítico de la obra ahora entregada. No puedo dejar de mencionar los aportes y debates de Salomón Cuesta, Claudio Gallardo y Jorge Núñez quienes, de una manera u otra, estuvieron vinculados a esa primera fase de investigación.

Las lecturas y escrituras sobre institucionalidad, partidos, regímenes, cultura política y valores democráticos, sumados al neo-institucionalismo, vuelto ahora poderoso paradigma del *ethos* social y de la ciencia política, me sorprendieron en un porteño invierno–otoño de Buenos Aires en 2005. Esa época fue muy compleja porque tenía que dar cuenta del enlace depresivo asociado al inicio de la desinstitucionalización de la seguridad y el desempeño errático de los representantes democráticos en mi país, pero, sobre todo, del comportamiento poco ético y/o profesional de los legisladores o ‘Padres de la Patria’ desde el punto de vista de la rendición de cuentas y los derechos humanos. Fue un reto importante sobrellevarlo y evacuarlo gracias a la presencia y los comentarios solidarios de Santiago Basabe Serrano y Mariano Plotkin. Este último, en especial, me convenció de que la clase política, al igual que las depresiones, pasan y hasta cierto punto son intrascendentes con un poco de prozac, rock and roll y una buena dosis de interdisciplinariedad para volver al círculo creativo.

El tema sensible de los medios de comunicación, el papel nodal de la opinión pública, la creación de figuras discursivas securitarias, junto con las prácticas culturales xenófobas, racistas y discriminadoras que influyen en las políticas públicas fueron parte de un arduo trabajo de recopilación de información escrita y gráfica entre el 2005 y 2008. Tengo que agradecer la paciencia y elaboración de largas matrices demostrativas del discurso mediático a Claudia Donoso y fundamentalmente a Gilda Guerrero Salgado quien, a más de contribuir con sus comentarios sobre teorías comunicativas, se hizo cargo del cuidado de la edición pormenorizada del libro, cual experta malabarista que requiere funcionar entre el recaudo físico y el espectáculo circense que genera ilusiones, adscripciones y fantasías a chicos y grandes. Desde México, la revisión integral del texto y comentarios *ad hoc* fueron hechos por Mario Constantino Toto quien, en base a su experiencia, trató de dar soporte y coherencia a secciones que tenían la dificultad de ser léidas como granos continuos de elote. En Mendoza, Argentina, la confianza depositada en mi persona para realizar

una investigación a miles de kilómetros de distancia pudo tener puerto seguro gracias a la labor de Fernanda Beigel.

Crucial, oportuno y válido mencionar que el espacio temporal de esta investigación, ahora libro, termina en el año 2006. No porque el corte sea históricamente necesario o porque al año siguiente haya empezado el gobierno de la revolución ciudadana que me reclutó voluntariamente como alto asesor en Defensa Nacional y Subsecretario de Seguridad Interna entre 2008 – 2010; sino porque el período de análisis es impactante y fundacional para nuestro legado político. Éste constituye, a mi entender, una de las etapas más vergonzosas del tratamiento de la seguridad en el país. Mi trayecto gubernamental tuvo y tendrá posiciones combativas respecto a tener miedo a la crítica, respecto al señalamiento frontal de errores políticos cuando existen y en torno a la banalización de los discursos contradictorios y sin sentido que destrozan la construcción de efectivas políticas públicas en áreas muy sensibles como la seguridad.

En este último período, fue fundamental el debate teórico metodológico mantenido con Daniel Pontón Cevallos. Corroboramos que había sido muy pertinente para nosotros evacuar teóricamente en el 2008 la noción invasiva de seguridad ciudadana por su inutilidad epistémica, utilizada acríticamente para explicar, cual cajón de sastre o depósito de armero viejo, complejidades del sistema nacional de seguridad y sus conexiones, como puede ser la inteligencia estratégica. La desacralización, desmitificación y descrédito del concepto con el que siguen operando muchísimas entidades y personajes mediatizados, fue un ejercicio extremadamente placentero.

El proceso doctoral e investigación fue observado cautelosamente por Adrián Bonilla Soria que me brindó todo su apoyo desde el inicio de esta obra. Desde luego, las adjetivaciones y criterios cargados de valor “subjetivo” son de mi entera responsabilidad y autoría. Las demás personas mencionadas en estos párrafos también carecen de culpa porque son, sin saberlo, parte de las legiones de Poncio Pilatos.

Heroica Ciudad de Veracruz, México, septiembre de 2011.

# Introducción

*El último grado de perversidad es hacer  
servir las leyes para la injusticia.*  
Voltaire

*Un buen perverso es quien tiene la sutileza de hacer que el que pase a  
través del espejo no vea las cosas al revés,  
sino que viva en la ilusión de la normalidad perdida*  
Anónimo

En América Latina la diversidad de ámbitos sociopolíticos y económicos relacionados con problemas de seguridad nacional ha ido involucrando, paulatinamente, a esferas gubernamentales y de la sociedad civil. No existe, hoy en día y con raras excepciones, país que pueda vanagloriarse de no poseer políticas de defensa externa y planes de seguridad interna para combatir amenazas de diversa índole.

Si hasta hace pocos años las amenazas estaban catalogadas dentro de un marco doctrinario clásico de Guerra Fría, actualmente los linderos de esas concepciones se han diluido peligrosamente en discursividades y prácticas políticas vinculadas con la securización, entendida ésta como una exageración de las percepciones políticas que se tiene sobre determinado tema o problema social; de hecho, la securización en sí misma se ha convertido en una forma de articular lo interno con lo externo hasta volverse un *médium* que organiza prácticas, narrativas y construye sentidos

que son legitimados por intereses hegemónicos y poderes locales que, en coro, reproducen nacionalmente retóricas de seguridad regional.

La presente tesis estudia las vinculaciones existentes de esa conexión securitaria que tiene repercusiones en los órdenes domésticos de la democracia y en los derechos humanos, así como en el sistema internacional. El caso ecuatoriano sirve como plataforma de observación para analizar, mediante distintas entradas teóricas y metodológicas, la intersección y tensiones producidas entre el régimen de seguridad y el de protección internacional de los derechos humanos.

No existe, a mi entender, mejor muestra que la de Ecuador para demostrar cómo se conectan la estrategia de seguridad nacional estadounidense en la región andina. Están las acciones de política de defensa colombiana que traslada sus campos de confrontación de la violencia interna fuera de sus fronteras a través del desplazamiento y migración forzada de miles de refugiados. También se observa la implementación acrítica de políticas antidrogas que Ecuador conjuga sin mayor evaluación con los intereses hegemónicos estadounidenses, bajo el manto protector de la seguridad nacional, que ha contribuido a debilitar uno de los pilares de la institucionalidad democrática como son los procesos de rendición de cuentas y el cuidado de los derechos humanos de la población.

Se ha escogido el período comprendido entre el año 1998 y el 2006 para la investigación por varios motivos. En primer lugar, porque desde 1998 se empezó a ejecutar la Iniciativa Regional Andina –IRA– que modificó substancialmente la estrategia de seguridad de los Estados Unidos –EEUU– en el vértice andino a través del Plan Colombia. La implementación de este Plan ha producido efectos negativos dentro de Colombia y ha exportado una serie de problemas humanitarios y ambientales que han erosionado las relaciones bilaterales con varios países fronterizos, principalmente con Ecuador (véase Capítulo IV de análisis mediático). De hecho, en este período se han desarrollado distintas fases de la guerra interna colombiana, que tiene, hasta ahora, impacto en el equilibrio de defensa regional.

En segundo lugar, este período concentra, en el caso ecuatoriano, la mayor cantidad de planes y acciones relacionados con las estrategias antidrogas apoyada por los EEUU, que promovieron el involucramiento

ecuatoriano en el problema colombiano. También constituye el espacio temporal donde se produjeron los mayores éxodos de migrantes forzados que huyeron hacia Ecuador en busca de refugio y atrajeron la atención de organismos internacionales, autoridades gubernamentales y sociedad civil, abriendo un intenso debate en los medios de comunicación sobre la presencia de estas personas; de ahí que el período en mención haya servido, asimismo, para analizar las imágenes y discursos producidos en torno a los colombianos en territorio ecuatoriano.

En tercer lugar, los ocho años analizados contienen la mayor cantidad de elaboraciones de políticas vinculadas con la defensa y seguridad nacional. En un lapso de cuatro años se difundieron dos *Libros Blancos* de la defensa nacional, donde se incluyeron al narcotráfico y el conflicto colombiano como amenazas a la seguridad de Ecuador. Por otro lado, en esos mismos años se recibió de los EEUU una incremental ayuda económica para la guerra contra las drogas, sin ningún tipo de evaluación y rendición de cuentas por parte de las autoridades gubernamentales. En esa misma problemática podemos insertar el análisis sobre el desempeño de las instituciones de control parlamentario en democracia y el papel asumido por los partidos políticos en los temas de defensa y seguridad nacional.

Una pregunta surge al exponer el corte temporal expresado: ¿por qué se termina el análisis en el 2006 si la problemática estudiada continúa y, más bien, se ha intensificado en estos cinco últimos años? La respuesta aclaratoria es simple. Desde inicios del 2007 existe un nuevo gobierno democrático que ha dado un tratamiento muy distinto al tema colombiano, mientras que ha modificado su accionar frente a la estrategia estadounidense para la región con el anuncio de la terminación del convenio para el uso por parte del FOL (centro operativo de avanzada), estadounidense de una sección de la Base Aérea de Manta<sup>1</sup>.

Hay que tomar en cuenta que a principios de los años noventa se hablaba de los nuevos riesgos y amenazas para las democracias. Estas amenazas estaban condensadas en la fórmula democracia, mercado y seguridad como

---

1 El convenio fue firmado en 1999 entre el gobierno de Ecuador y de los EEUU para que este país opere un puesto de observación avanzado para la lucha contra las drogas en dicha base ecuatoriana. El puesto es uno de los tres mejor dotados de América Latina para detección electrónica y labores de Inteligencia.

panacea del desarrollo y la paz, pero a raíz de los atentados del 2001 en Nueva York, la estrategia hegemónica se modifica y se la reorienta hacia el terrorismo, factor que abre una ventana para las intervenciones unilaterales y de guerra preventiva que modifican los escenarios regionales como el andino. Ésta constituye, a todas luces, la época de inflexión de las teorías basadas en la cooperación como reguladoras del sistema y orden internacional, para dar lugar a la resurrección de los realismos provenientes de la Guerra Fría.

En ese sentido, nuestra hipótesis ubica a Ecuador como un caso donde se expresan dimensiones constructivistas y realistas del conflicto regional por medio del proceso de segurización que conecta los escenarios locales con los internacionales. No se trataría solo de una segurización de las percepciones, sino de una ‘colonización securitaria’ de los valores democráticos, los desempeños institucionales y las agendas de políticas públicas como las de migración e integración. Es decir, ya no se trata de la potencial amenaza interestatal que configura las lógicas de producción de la seguridad nacional; ahora entran en juego nuevas configuraciones, nuevas *formas* constitutivas del conflicto entre actores armados que sobrepasan los linderos de las naciones y vulneran las relaciones bilaterales y las establecidas en el marco de los convenios internacionales.

En efecto, y como parte de la misma hipótesis, sostengo que las nociones realistas de las Fuerzas Armadas –FFAA– y Policía Nacional ecuatorianas, continuadoras de la tradicional doctrina de seguridad nacional, han aprovechado el espacio abierto por los discursos y políticas anti-drogas, auspiciadas por los EEUU para sostener sus intereses corporativos y mantener con bajo perfil la evaluación de sus acciones. En este marco, la idea misma de seguridad nacional sigue colocando la amenaza y la percepción de riesgo como una externalidad estructurada en adversarios visibles identificados como extranjeros.

En este contexto, las instituciones políticas democráticas, especialmente las relacionadas con la rendición de cuentas, tienen que lidiar con el lastre de prácticas y lógicas autoritarias ejercidas por las FFAA y Policía Nacional. Fue todo un descubrimiento comprobar, para efectos demostrativos de la segurización, que las comisiones especializadas del Congreso Nacional no habían levantado investigaciones serias y sanciones sobre el desempeño policial en relación a los convenios internacionales firmados

por la Policía sin que los haya conocido y aprobado el Congreso (véase Capítulo III). Discrecionalidad y autonomía desmedida, las cuales evidencian que el tema anti-drogas se convierte en tabú al momento de querer controlar ese tipo de comportamientos institucionales.

Bajo la égida de este proceso securitario se va constituyendo en estos últimos años una relación *sui generis* entre Ecuador y Colombia. Los temas comerciales y de intercambio fronterizo dan paso a los de seguridad nacional y a las posiciones diferentes de cada país sobre el conflicto interno colombiano, principalmente sobre sus efectos negativos, erosionan los procesos de integración andina y cooperación.

En esta perspectiva, la securización configurada por la lógica unipolar comienza a presentar evidencias de su capacidad omniabarcante y multidimensional. No se trata ya de solo responder a los desafíos del exterior como percepción de amenaza, sino de articular desafíos externos con procesos internos, como ya se mencionó. ¿Cuáles son los campos sociales y políticos de Ecuador abarcados por la securización?

Para responder a estas preguntas, este estudio incorpora cinco ámbitos distinguibles e interceptados de análisis impactados por las lógicas securizantes y que, a grandes rasgos, se mezclan en una dinámica simbiótica de política exterior y política doméstica. La selección de estos temas no es un invento de este estudio, sino la expresión del conjunto de realidades que se conjugan en un mismo fenómeno llamado securización.

La influencia de visiones tradicionales y ortodoxas sobre seguridad siguen latentes y son relevantes para entender nuestras realidades regionales y nacionales. Ha impactado en la trama institucional interna y ha promovido respuestas en política exterior.

Tratamos de formular nuestras respuestas a las preguntas en función de una suerte de gramática generativa; es por ello que se realiza la tarea de explorar los ámbitos señalados para dar cuenta de la intersección de dos dimensiones bajo la lógica de una discursividad única. De atrás para adelante, a la forma securización como narrativa dominante, le siguen procesos de articulación de prácticas securitarias que, a su vez, producen narrativas de la securización que trascienden el ámbito demopolítico e incluso lo anulan.

La tarea es demostrar este proceso con miras a encontrar las falencias en la construcción de una institucionalidad democrática y explorar las

posibilidades de una lógica de securización sometida a controles de rendición de cuentas y construcción de una vida democrática, porque solo una seguridad sometida a controles institucionales será viable como seguridad acorde a regímenes de derechos humanos –DDHH.

Para abordar las preguntas que se encuentran planteadas en cada uno de los capítulos nos hemos dado a la tarea de apelar al uso de diversas técnicas de recolección de la información y de análisis de las mismas. Si bien, como podrá notarse a lo largo del trabajo, hay un énfasis importante en el uso del análisis del discurso (entendido como una práctica social en sí misma), las técnicas de investigación han sido tanto cuantitativas como cualitativas. Estadísticas, encuestas y análisis de datos numéricos permitieron la aproximación al fenómeno de la securización de un modo sistémico. Estas entradas dan cuenta del mapa en sus términos más generales y, al mismo tiempo, nos permiten refutar aseveraciones que, desde el institucionalismo político sustentarían un orden equilibrado, constreñido a las normativas de la seguridad nacional mirada como defensora de un orden estable que combate al narcotráfico sin efectos nocivos para la democracia y los derechos humanos.

Otra parte corresponde al uso de técnicas cualitativas: entrevistas semiestructuradas, a profundidad, observación etnográfica y participante, nos han permitido aproximarnos a la dimensión profunda de los procesos de securización, tanto en su dimensión institucional como en el sistema de prácticas de la vida cotidiana. Todo este material obtenido, así como la construcción de *corpus* discursivos para su análisis a través de diversas estrategias de análisis del discurso, nos han permitido explorar y resaltar las lógicas perversas que se van construyendo a través de los procesos de securización.

La elección de las estrategias metodológicas y las técnicas que derivan tiene su sustento en el carácter multidimensional del fenómeno que tratamos de analizar. Multidimensional en sus manifestaciones, lo hace complejo en su aprehensión. De ahí que elegir una estrategia multinivel haya permitido explorar y dar cuenta de las manifestaciones a las que aludimos en la problemática.

El proceso analítico se expone en cuatro capítulos diferenciados temáticamente y en uno conclusivo. En el inicial se realiza una discusión teó-

rica panorámica en dos frentes distintos; por un lado se abordan las principales corrientes teóricas de las relaciones internacionales utilizadas en esta tesis, el constructivismo y el realismo que vinculan al problema de investigación con la importancia conceptual del proceso de securización, noción medular que recorrerá el resto de la tesis. Por otro lado, se discuten los ámbitos de los regímenes internacionales y las tensiones generadas entre políticas de seguridad y sistemas de protección humanitaria, incorporando la argumentación sobre rendición de cuentas y seguridad nacional. De esa manera, el ejercicio teórico de establecer vínculos entre categorías de la sociología política, específicamente los conceptos de rendición de cuentas, institucionalidad, sociedad civil y cultura política, asociados analíticamente a conceptos provenientes de las relaciones internacionales, parte de la necesidad de entender el problema desde varias aristas disciplinarias que frecuentemente no contemplan los estudios de caso.

En el segundo capítulo, se incorpora el análisis empírico de la migración forzada y el narcotráfico desde distintas entradas; se establece la mayor cantidad de conexiones de la multidimensionalidad del problema. Hay varias secciones que incorporan análisis sobre el contexto regional de seguridad, descripciones sobre las leyes de seguridad nacional en Colombia y Ecuador, el cómo se produce la narcotización de las agendas de seguridad en los países estudiados y los efectos de asumir las estrategias de inserción en las lógicas hegemónicas de los Estados Unidos y sus intereses. En este capítulo cabe destacar el estudio que se realiza sobre la población refugiada y las dinámicas de securización que se canalizan hacia este sector inmigrante.

El tercer capítulo contiene una discusión sobre las distintas clases de rendición de cuentas y la forma cómo se han articulado en la institucionalidad democrática y en la cultura política ecuatoriana. El papel desempeñado por los distintos actores del sistema político de control horizontal, FFAA y Congreso Nacional, así como el rol jugado por la sociedad civil también se incluye en el análisis que cubre varios años del desempeño institucional.

En el cuarto capítulo cobra vida el constructivismo a través del análisis de los medios de comunicación en relación a la población refugiada. El estudio de las figuras discursivas ancladas en el nacionalismo, la xenofobia, discriminación y el racismo, así como las representaciones que

están presentes en funcionarios estatales y los mismos generadores de opinión de los medios escritos, constituyen un marco de interpretación para determinar las conexiones existentes entre discursos-representaciones y elaboración de políticas públicas relacionadas con la migración forzada. Finalmente, el quinto capítulo expone las conclusiones de todo el tratamiento argumental y empírico de la tesis.

# Capítulo I

## Los enlaces multidimensionales de la seguridad

### Aproximaciones teóricas sobre planos convergentes

Los temas de seguridad<sup>1</sup> no son novedosos para las Ciencias Sociales. Desde hace décadas constituyen un punto de peculiar atención para los diferentes enfoques teóricos y metodológicos vinculados a las Relaciones Internacionales, la Historia, la Sociología, la Economía, la Comunicación, la Antropología y otras disciplinas adicionales que resultaría vano ejercicio enumerarlas para no sobrecargar la idea central de la multidimensionalidad de sus campos. Vivimos una época en la que nuestra cotidianidad se entrecruza con imágenes televisivas que transmiten el desarrollo de conflictos armados en distintos puntos del planeta; leemos periódicos que anuncian el fracaso de negociaciones de paz en un territorio cercano; escuchamos acerca de los apuros que atraviesan las Naciones Unidas para seguir trabajando bajo un marco internacional de respeto a los derechos humanos; y asistimos sorprendidos al uso desmesurado de recursos económicos que se destinan para sostener una escalada bélica unilateral que pretende eliminar a un enemigo amenazante y escurridizo que no tiene límites éticos para su accionar.

Cuando suponíamos que el fin de la Guerra Fría nos iba a traer para el futuro menos tensiones políticas y más certezas económicas, nos modificaron los escenarios y las preguntas. Los entornos institucionales internos y las

---

1 Fragmentos de este capítulo han sido publicados en Rivera, Fredy (2010). *Los enlaces multidimensionales de la seguridad. Aproximaciones teóricas sobre planos convergentes: la situación del conflicto colombiano y el Ecuador*. CGTS: FLACSO Chile - Serie Documentos de Trabajo. N° 11, noviembre.

relaciones externas que sospechábamos iban a ser transparentes y fluidas, fueron volviéndose cada vez más turbias, complejas y débiles. A la par, teorías que empezaban a ser consideradas como decadentes resucitaron en poco tiempo y la apuesta por lograr buenos resultados en los procesos de integración regional continúa todavía en compás de espera. Aún más, la consolidación de valores y prácticas democráticas y el desarrollo de instituciones que promuevan el acceso a la información pública, que rindan cuentas de su desempeño y garanticen el bienestar de las personas a quienes deben proteger, permanece todavía como una tarea inconclusa en muchos de nuestros países; los latinoamericanos en general y los andinos en particular.

¿Qué sucedió a lo largo de estos años para que se hayan intersecado tantos campos difíciles y complejos en una misma región como la andina? ¿qué factores políticos intervienen para que un país pequeño como Ecuador sea depositario, bajo un marco bilateral e interdependiente, de las consecuencias negativas de un conflicto armado e irresuelto hace más de medio siglo en el vecino Colombia?, ¿cómo se están procesando actualmente los retos que implica el atender a una población desplazada por las violencias y que se refugia en Ecuador, país que tiene la obligación de atención humanitaria por haber ratificado convenios de protección internacional?, ¿cuál ha sido el papel de las Fuerzas Armadas frente a estas situaciones, especialmente a raíz del cambio de libreto, porque se estaba preparando para asumir una época distinta luego de participar en una guerra contra el Perú en 1995 y su bienvenido acuerdo de paz y límites definitivos en 1998?, ¿por qué no se han podido superar las tradicionales vulnerabilidades de la política exterior ecuatoriana, respecto a la relación con los Estados Unidos?

Estas preguntas, situadas en varias direcciones, tienen una base o denominador común para ser respondidas: la presencia *invasiva* de los temas de seguridad en las agendas de política externa e interna, en la economía y presupuestos estatales, en la democracia y sus valores procedimentales y en la trama institucional y comunicativa donde se procesan los temas de derechos humanos en Ecuador. Para dar cuenta de estas intersecciones temáticas que expresan la existencia de situaciones políticas reales, y que representan un campo de estudio concreto, se procederá a analizar los enlaces conceptuales que intervienen en el nudo problemático.

## Primer enlace: Seguridad y Relaciones Internacionales

Hace mucho tiempo que los temas de seguridad mantienen una fuerte presencia en los distintos campos analíticos de las relaciones internacionales. Asumida como concepto teórico a ser debatido permanentemente o utilizada como referente paradigmático, útil por lo demás para diseñar políticas públicas, lo cierto es que el tratamiento de *la seguridad* está vinculado a una serie de corrientes interpretativas que presentan afinidades y diferencias, bondades y limitaciones. En esta parte trataré de establecer cómo varias categorías tomadas del realismo y del constructivismo se entrecruzan y sirven para analizar los casos seleccionados en el presente estudio.

### El peso actual del realismo. Sus virtudes y restricciones

*El realismo suministra un buen punto de arranque para el análisis de la cooperación y la discordia, dado que su estructura tautológica y sus presupuestos pesimistas acerca del individuo y el comportamiento del Estado sirven como barreras contra el optimismo infundado.*  
(Keohane; 1984: 245)

Corrían los años de la Guerra Fría, específicamente las postrimerías de los años cincuenta cuando las teorías realistas cobraron fuerza para explicar la naturaleza y el carácter de los contextos internacionales. Fue inicialmente Kenneth Waltz quien brindó, en ese entonces, una explicación de la política internacional entendida como un sistema diferenciado, compuesto por una estructura y por unidades interactuantes donde la estructura es el ingrediente central que hace posible pensar al sistema como un todo (Waltz, 1988: 119).

Cuando se habla de estructura, se deben abstraer las características de las unidades, sus conductas y sus posiciones ideológicas. Esto implica dejar de lado cuestiones acerca de las clases de los líderes políticos, institu-

ciones sociales y compromisos ideológicos que puedan tener los países en sus distintos ámbitos culturales, económicos y políticos. Para definir una estructura es necesario ignorar de qué modo se relacionan las unidades entre sí y concentrarse en cómo están dispuestas y posicionadas porque solo los cambios de posición son cambios estructurales. De esa forma, la estructura define la disposición o el ordenamiento de las partes de un sistema ya que una estructura no es el conjunto de instituciones políticas sino, más bien, su disposición (Waltz, 1988: 120-122).

Waltz menciona que existen sistemas políticos domésticos y sistemas políticos internacionales que poseen principios ordenadores. En los primeros rige un orden jerárquico que diferencia formalmente a los actores políticos según su grado de autoridad donde además se especifican sus diferentes funciones y capacidades: las partes de los sistemas políticos domésticos se hallan en relaciones de supra / sub / ordenación; algunas están autorizadas a ordenar y otras a obedecer. Adicionalmente, los sistemas domésticos son centralizados y jerárquicos; mientras que las estructuras políticas domésticas tienen como contrapartes concretas a las instituciones y los cargos gubernamentales.

En los segundos, los sistemas políticos internacionales, estas características difieren e incluso llegan a ser contradictorias entre sí, definiendo de forma distinta al sistema político internacional. Las partes de los sistemas políticos internacionales se hallan en relaciones de competencia y ninguna está autorizada a mandar u obedecer. Además, estos sistemas se caracterizan por ser descentralizados y anárquicos (la característica prominente de la política internacional parece ser la falta de orden y organización).

Igualmente, hay que anotar que los sistemas políticos internacionales, al igual que los mercados económicos, se forman por la coacción de unidades auto-interesadas y son de origen individualista, espontáneo. Así, los Estados procuran asegurar su supervivencia porque es un prerrequisito para lograr cualquier meta que se hayan propuesto.

Al considerar esos componentes se introduce un concepto adicional para ayudar a la definición de la estructura política: el carácter de las unidades. Dicha delimitación especifica las funciones desempeñadas por las unidades diferenciadas y jerarquiza los vínculos de *súper* y *sub* ordenación, entre las partes de un sistema en la política doméstica. En el plano

internacional, los Estados, que son las unidades de los sistemas políticos, no están formalmente diferenciados por medio de las funciones que desempeñan. Por esto se plantea la idea de *anarquía* para definir el tipo de relaciones existentes entre las unidades de un sistema porque los Estados, al interactuar, forman la estructura de los sistemas políticos internacionales.

Al considerar a los Estados como unidades se plantea el problema de la semejanza y la diferencia. El realismo estructural asume que existen Estados diferentes por la forma, tamaño, riqueza, poder y economía, pero también considera que se producen semejanzas en torno a la autonomía y soberanía. Menciona además que existen diferencias en la capacidad, mas no en las funciones que debe asumir un Estado. La política nacional consiste en unidades diferenciadas que desempeñan funciones específicas. La política internacional consiste en unidades semejantes que duplican mutuamente sus actividades (Waltz, 1988: 144).

Como podrá observarse, el papel conferido al Estado es crucial en esta teoría al punto de que también se la denomina estatocéntrica, porque parte del supuesto de que los Estados son los únicos actores importantes dentro de la escena internacional, usan sus medios económicos para fines políticos y militares y, a su vez, los recursos, fines políticos y militares son empleados para la obtención de objetivos económicos. Relacionado con lo anterior, encontramos la explicación que tiene el realismo sobre los órdenes anárquicos y los equilibrios de poder donde se analiza la conducta y los resultados en dominios anárquicos y jerárquicos; de hecho, junto a la categoría de poder se halla presente la noción de interés nacional definida en términos de seguridad del Estado. Esto último es importante porque se relaciona con el tratamiento de la violencia interna y externa.

En un sistema anárquico, cualquier Estado y en cualquier oportunidad podría recurrir al uso de la fuerza para obtener sus metas, motivo por el que las unidades deben estar dispuestas a responder en los mismos términos o acogerse a las consecuencias de su debilidad. Los Estados pueden utilizar la fuerza en determinado momento, por eso, todos los Estados deben estar preparados para hacer lo mismo o vivir a merced de sus vecinos más vigorosos en el aspecto militar. Así, la anarquía o ausencia de gobierno no está asociada al uso de la fuerza militar (Waltz, 1988: 241).

El realismo sostiene que los órdenes anárquicos tienen ciertos atributos positivos: entre otros, lograr que las unidades generen, por sí mismas, su seguridad con medios propios. La obtención de esta seguridad debe hacerse aunque tenga que limitarse la libertad y minimizarse los riesgos en la colaboración. De esa manera, la política nacional es el dominio de la autoridad, la administración y la ley, mientras que la política internacional es el dominio del poder, la lucha y la conciliación. La primera es de carácter jerárquico, vertical centralizado, heterogéneo y dirigido. La segunda es anárquica, horizontal, descentralizada, homogénea y mutuamente adaptable. La fuerza aparece entonces en determinadas condiciones políticas como un recurso primordial y constante (1988: 167).

Respecto al poder se afirma que los Estados buscan influencia en determinados temas y, para ello, utilizan varios recursos y habilidades calculando sus intereses; de hecho, la conducta de los Estados puede ser explicada racionalmente porque la búsqueda de poder está asociada a la naturaleza del sistema internacional donde actúan. El poder se define entonces en términos de la combinación de las capacidades de un Estado, de la distribución de este elemento entre las unidades de la estructura y de las variaciones que existan en esa distribución. En un sistema conformado por unidades funcionalmente semejantes, la diferenciación se establece en relación a sus capacidades e intereses que confluyen en la acumulación de seguridad<sup>2</sup>.

El poder no está desligado de la amenaza de violencia y el uso recurrente de la fuerza, que es lo que distingue los asuntos internacionales de los nacionales pero, al mismo tiempo, se argumenta sobre la existencia de violencias internas que han caracterizado tanto a órdenes nacionales como internacionales. Por eso, el autor sostiene que no puede establecerse distinción duradera entre ambos órdenes, porque ninguna formación humana presenta la garantía de no generar violencias en sus diferentes ámbitos de vida (Waltz, 1988).

Desde un amplio panorama se puede afirmar entonces que el realismo ha equiparado las nociones de seguridad como sinónimos de interés

---

2 Waltz distingue el poder como *capacidades* del poder como *causa*. Esta última estaría asociada a un tipo de relación social donde un agente ejerce sobre otro, presión, sanciones, amenazas, recompensas, o la combinación de éstas para lograr sus objetivos o intereses.

nacional o poder nacional, donde la supervivencia del Estado y la defensa de sus territorios ante posibles amenazas están asociadas al incremento de sus capacidades militares para precautelar sus intereses particulares. De esa manera, la conjunción de estas categorías brinda la *primera virtud* inicial para analizar la convergencia entre relaciones internacionales y seguridad, aspecto que sirve, al mismo tiempo, para incorporarlas al estudio sobre el caso de Ecuador.

En efecto, los conceptos arriba indicados tienen una importancia central en el análisis porque asocia al Estado-Nación y su capacidad para desarrollar y sustentar intereses nacionales frente a amenazas externas e internas, figura unitaria que en el sistema internacional asume la representación del conjunto de la sociedad, independientemente de que ésta tenga diferencias identitarias o culturales. A la vez, el concepto de poder incorpora los campos donde operan las relaciones bilaterales que tiene Ecuador con Colombia y con los Estados Unidos, que desde hace décadas despliega lógicas realistas de vinculación con la región andina. Aunque nos guste o nos desagrade, Latinoamérica forma parte de una nueva época *post* Guerra Fría que está marcada por el unilateralismo agresivo, donde la capacidad para frenar los despliegues bélicos preventivos en distintas partes del mundo es mínima y donde se produce una latente pérdida de convocatoria a consensos que sustenten la labor de organismos como las Naciones Unidas muy afectadas en su institucionalidad.

Si bien es cierto que tenemos que vivir en una época cuando las corrientes realistas han reforzado su presencia al priorizar los intereses estatales por sobre la condición humana en una suerte de lógica nociva que está ciega a los recurrentes problemas sociales y ambientales que vulneran a las sociedades y a las personas, también existen facetas que deben ser tomadas en cuenta para no crearnos un marco polarizado de blancos y negros, donde la seguridad realista nos construiría una imagen parecida a la Guerra Fría.

De hecho, son otros tiempos para la región andina, porque la presencia de varios actores armados transnacionales que operan localmente en varios países; la inserción cada vez más activa de grupos locales en redes delincuenciales hemisféricas, el establecimiento de pautas de cooperación entre fuerzas armadas, hasta hace poco tiempo distanciadas y que ahora

discuten sus medidas de confianza mutua; abren, de manera contundente, una serie de nuevas realidades para la reflexión y el ejercicio investigativo que asume como reto la construcción de respuestas teóricas y metodológicas para su aplicación práctica en las políticas exteriores o en las internas públicas de cada Estado.

De ahí que si el poder es uno de los ingredientes centrales de la política internacional realista, ¿cómo se explican las relaciones establecidas entre las políticas de seguridad nacional de los países aquí estudiados –la dinámica doméstica– con los intereses supremos de un Estado poderoso que influye en el plano continental –la dinámica del sistema? Sin lugar a dudas, estamos frente a la *primera restricción* conceptual derivada del realismo, pero no la única. Y frente a este dilema hay que establecer respuestas que tendrán varios espectros conceptuales y categorías.

Una inicial réplica exigiría ampliar críticamente, y sobre todo actualizar, el marco conceptual realista; por ejemplo, la tradicional interpretación sobre el poder que incluye al Estado Nación y el papel de las élites gubernamentales como diseñadoras de las políticas exteriores que defienden sus intereses nacionales en el plano internacional. A esto hay que añadir las nociones de hegemonía y realismo subalterno, porque juntas nos permiten observar analíticamente las acciones y procesos de cada país dentro de un panorama explicativo que articula el orden doméstico, los intereses supremos de un Estado con más poder continental y el contexto internacional propiamente dicho asumido como el espacio donde intervienen las unidades del sistema.

Hace más de una década apareció la llamada escuela del realismo subalterno o periférico<sup>3</sup> que, a más de criticar el marcado estadocentrismo del realismo, cuestionó el énfasis puesto en las grandes potencias en desmedro de las dinámicas de países pequeños como Ecuador y Colombia, en los que se intersecan órdenes domésticos e internacionales. El realismo subalterno es una perspectiva interpretativa que se desarrolla en los bor-

---

3 Carlos Escudé menciona el término realismo periférico como una propuesta normativa para Estados débiles y como crítica ciudadano-céntrica a la teoría anglo americana: “[e]n suma, el realismo periférico es un tipo ideal de política exterior diseñada para servir los intereses estrechos de las ciudadanías de los Estados débiles que no pueden competir por el poder político militar en el sistema interestatal sin un costo extremo para su gente”. (Escudé, 2005: 8).

des del realismo tradicional pero que examina la naturaleza subalterna de los Estados a través de una lectura pluralista que incluye el papel de las élites, la formación y legitimación de los Estados, la desigualdad existente en las relaciones internacionales y el rol del conocimiento en la distribución del poder entre países desarrollados del norte y los débiles del sur (Ayoob, 2002). Precisamente, en estas características se situaría el caso del conflicto interno colombiano que tiene más de medio siglo de duración y cuyo desarrollo ha traspasado las fronteras territoriales nacionales para volverse un problema de seguridad y humanitario a nivel regional<sup>4</sup>.

En efecto, las teorías realistas dan mejor cuenta de la dinámica de poder e intereses de los países desarrollados del Norte y su juego de posicionamiento frente a las amenazas interestatales, pero a nivel interméstico, que es el *locus* donde operan países como los nuestros, resulta difícil establecer las características específicas de esa compleja relación Norte-Sur que va más allá de la mención de Estado, poder, intereses y órdenes; de hecho, en esa dinámica confluyen intereses hegemónicos de seguridad nacional con requerimientos locales que expresan la existencia de actores y variables externas, condicionantes de los comportamientos de los Estados en el sistema internacional, y reproducen intereses prestablecidos en el campo de negociación de conflictos (Ayoob, 1995). De esa manera, la influencia y presencia hegemónica estadounidense tendrá bajo su espectro a dos países que responderán de acuerdo a sus capacidades particulares y de forma diferenciada a la política regional de seguridad establecida por ese país: Ecuador será colaborador segmentado de la estrategia instituida y Colombia se identificará plenamente desde 1998 con las políticas unilaterales marcadas por un realismo guiado y supervisado.

¿Cómo logran juntarse estas categorías analíticas en un contexto de relación bilateral que cada uno de los países establece con las lógicas estadounidenses de poder continental? La hegemonía, como se indicó, es el nodo articulador del proceso. Ya Gramsci advirtió hace muchos años que

---

4 Menciono el tema humanitario porque está relacionado con éxodos de población refugiada y desplazada desde Colombia hacia otros países, tema que será tratado en capítulos posteriores. En todo caso, es necesario llamar la atención sobre la conjunción de aspectos relativos a la protección de derechos humanos de la población afectada por la guerra interna y los intereses de seguridad nacional de tres países que se mezclan en la dinámica del conflicto armado de mayor duración en el continente.

la conquista del poder político no era suficiente para establecer dominio, sin que se halle acompañado de un consenso logrado a través de la dirección ideológica<sup>5</sup>. Si bien esta definición ha sido ampliada y debatida por corrientes de pensamiento marxistas y estructuralistas, actualmente dicho concepto se lo vincula con la capacidad de dirección, tanto en el sistema internacional como en un sistema de clase o cualquiera de los subsistemas en que se articula el sistema social. Pueden ser, por tanto, sujetos de relación hegemónica no solo las clases sociales sino todas las organizaciones políticas, económicas, culturales (Bobbio y Matteucci, 1985: 774).

Los conceptos de hegemonía y realismo subalterno son importantes entonces por cuanto brindan la posibilidad de entender el tipo de relación que existe entre diferentes Estados con disímiles capacidades, niveles de poder e influencia, pero que comparten un mismo sistema y que, en el caso que se analiza, ubica una relación triangular que está basada en el despliegue de poderes e intereses articulados a la noción que cada país tiene sobre su seguridad nacional, la cual abarca tanto a élites como a sectores sociales dominados. En ese sentido, la hegemonía se desmarca del concepto de supremacía que es asumido como el papel que se ejerce a través de la fuerza para ser el primero en orden, importancia o autoridad mundial (Walt, 2005: 32).

Es necesario mencionar, bajo la misma línea de reflexión, que el presente trabajo delimita la zona de intervención de la hegemonía al ubicarla en el hemisferio occidental y específicamente en el continente americano, pues es imposible desplegar una capacidad de control físico en todo el globo terrestre y porque no se pueden obtener resultados obedientes de otros Estados que aún mantienen fuertes capacidades militares a pesar de haber finalizado la Guerra Fría; de hecho, el cambiante espectro de seguridad incluye a actores armados no estatales que, hasta hace poco, fueron considerados de escasa relevancia para la seguridad nacional y que hoy han sido incorporados en las agendas realistas como amenazas asimétricas.

El concepto de amenaza asimétrica está incluido en el complejo campo de definiciones sobre seguridad y forma parte de las políticas de defensa y políticas exteriores de muchos países latinoamericanos; de

---

5 Véase (Gruppi, 1978).

hecho, aparece de manera recurrente en los convenios de cooperación interestatal y hace parte de planes domésticos e internacionales que ubican a determinados actores como peligrosos. Usualmente, la calificación de una amenaza como asimétrica suele implicar que, mientras su objeto es normalmente el Estado, su ejecutor es una entidad u organización diferente, normalmente de jerarquía no estatal (Toranzo, 2005).

La *segunda virtud* es la posibilidad de establecer algunas complementariedades entre el realismo y categorías teóricas de la interdependencia<sup>6</sup>. Tomemos en cuenta que si bien la Escuela Realista desconfía de las capacidades efectivas de las organizaciones internacionales para reducir las contingencias sobre el tema de seguridad en general y militar en particular, no se cierra por completo a aceptar el papel que tienen varias instituciones multilaterales sobre determinados campos de intervención acordados, que los denomina *procesos*, los cuales son parte de las influencias y condicionamientos que se derivan de la estructura del sistema internacional, como por ejemplo, el funcionamiento de los regímenes.

Éstos últimos, influencias y condicionamientos asociados a la noción de interdependencia, son útiles para analizar la vinculación negativa entre políticas de seguridad regional y régimen internacional de derechos humanos, porque junto a la lucha por el poder y el interés nacional, conceptos rectores de la política internacional, también existen en paralelo y al mismo nivel en cuanto principio rector, y son las categorías de influencia y condicionamientos derivadas de la estructura internacional (Del Arenal, 2005: 379).

La propuesta, que no elimina la importancia del Estado, su seguridad nacional o territorial, incorpora una visión que atraviesa los espacios nacionales, regionales y globales donde los Estados-Naciones son actores importantes de la política internacional aunque no los únicos porque

---

6 Waltz utiliza la palabra integración para referirse a las situaciones *entre* naciones e interdependencia para describir las situaciones *dentro* de las naciones. En los reinos anárquicos –internacionales– las unidades semejantes co-actúan; en los reinos jerárquicos –nacionales–, las unidades son funcionalmente similares y tienden a permanecer así. Las unidades semejantes trabajan para mantener un cierto grado de independencia e incluso pueden llegar a luchar por la autarquía. En los reinos jerárquicos las unidades son diferenciadas y tienden a aumentar sus grados de especialización (1988: 154).

existen múltiples actores subnacionales y transnacionales que también influyen en las relaciones internacionales (Orozco, 2006: 177). Tal diversificación de situaciones que expresan dinámicas entrelazadas de seguridad estatal y de las personas ha promovido la ampliación de los abordajes interpretativos por medio de categorías teóricas de alcance intermedio como las constructivistas e interdependentistas.

Tomemos en cuenta que luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001, el sistema internacional y los temas de seguridad expresan el peso de la continuidad del Estado y su concepción de fronteras políticas y territoriales como núcleo duro del actual contexto político y económico; sin embargo, ¿son suficientes estas categorías para entender las lógicas contemporáneas de los Estados en materia de seguridad y su conexión con dinámicas internacionales que han logrado establecer compromisos extra-seguitarios en el área de derechos humanos?

En principio es válido aceptar que las nociones de influencia y condicionamiento pueden ser leídas de varias maneras, incluso por el mismo realismo que las supeditarán a su esfera interpretativa, pero desde una perspectiva de derechos humanos la situación se transforma porque se utilizan las normas y procedimientos acordados en el sistema internacional para condenar y sancionar a Estados que violan compromisos, acuerdos firmados y aceptados. Este espacio abre la posibilidad para analizar los impactos negativos que acarrea sobre el campo de los derechos humanos un conflicto armado como el colombiano, pero fundamentalmente porque permite incorporar dos categorías adicionales de la interdependencia: sensibilidad y vulnerabilidad.

La sensibilidad implica los grados de respuesta dentro de una estructura política, es decir, ¿con qué rapidez los cambios generados en un país determinan costos para otro?; y ¿cuál es la magnitud de ese costo que puede medirse no solamente por el volumen de los flujos que traspone las fronteras, sino también por los efectos de esos costos en las transacciones sobre las sociedades o los gobiernos?

La dimensión de vulnerabilidad se apoya en la disponibilidad relativa y en el costo de las alternativas que los actores deben encarar, pero en términos conceptuales la vulnerabilidad puede definirse como: “la desventaja de un actor que continúa experimentando costos impuestos por acon-

tecimientos externos aún después de haber modificado las políticas” (Keohane, 1988: 26-28); de ahí que la vulnerabilidad se vuelva imprescindible para analizar las estructuras políticas en las relaciones de interdependencia, porque ubican a los actores definidores de las reglas del juego y porque se aplica tanto a las relaciones sociopolíticas como a las político-económicas. Si no hubiese este espacio conceptual conectivo, resultaría muy difícil analizar los vínculos establecidos entre seguridad, derechos humanos y poder bajo un contexto de interdependencia y realismo.

La *segunda restricción* es abundante y viene dada principalmente desde el realismo. Inicialmente a la Escuela Realista le cuesta aceptar la idea de la interdependencia porque reduce al plano de la economía ese concepto<sup>7</sup>. “La concepción común de la interdependencia omite las desigualdades, ya sean éstas económicas o políticas, y sin embargo, la desigualdad es el tema de la política” (Waltz, 1988: 211), es decir, critica el concepto por su falta de definición ya que, a más de ser una moda, no permite mirar bien las realidades de la política internacional y genera erróneas expectativas sobre las condiciones que pueden promover la paz en la política internacional. Adicionalmente la falta de claridad conceptual se extiende a los términos integración e interdependencia que es asumida como parte inherente al proceso económico interno de los Estados. De hecho, la integración se aplica mejor en la economía mundial, pero al existir un relativo desplazamiento del poder hacia los mercados, el Estado interviene para no perder sus influencias. Hoy más que nunca el poder se ha concentrado en un solo Estado que sigue desplegando intereses en mercados y zonas de influencia.

La interdependencia es frágil por cuanto las partes que conforman un sistema aparecen como dependientes una de otra y están sometidas a los cambios de la estructura internacional. Si bien el establecimiento de instituciones y organizaciones internacionales son asumidas como medios para coordinar y defender la estructura del sistema y la paz mundial, olvi-

---

7 Waltz utiliza varios ejemplos históricos para demostrar que la interdependencia ha sido escasa desde la Segunda Guerra Mundial. Hay que considerar que varios de los casos mencionados por el autor sucedieron durante la Guerra Fría que desplegó sus propias lógicas económicas y sus peculiares formas de integración comercial. Los ejemplos están incluidos en *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis* (1959) y *Theory of International Politics* (1979).

dan que éstas son creadas por los Estados y responden a los intereses de éstos, pues en su mayoría han sido creadas bajo la hegemonía estadounidense en base a sus intereses. En los últimos años hemos evidenciado la falta de poder que las instituciones tienen realmente porque, cuando los Estados Unidos han querido, no han dudado en desplegar su influencia y poder, pasando por encima de las instituciones que ellos mismos ayudaron a crear en el contexto internacional.

Este tipo de actitudes estadounidenses han sido notorias desde la presidencia de Clinton que utilizó un discurso multilateral retórico –denominado multilateralismo asertivo– basado más en las apariencias antes que en medidas efectivas consensuadas a la hora de decidir temas colectivos de alcance global. Durante su administración se rechazaron tratados sobre la creación y participación en el Tribunal Penal Internacional, se puso objeciones al Tratado sobre la prohibición de minas antipersonales y en varias ocasiones se frustraron decisiones del Consejo de Seguridad. Esta actitud fue continuada por el presidente Bush años después con la misma lógica (Bennis: 2003).

La definición de interdependencia es imprecisa por cuanto se la emplea para muchas situaciones como descripción de acuerdos aceptados, procedimientos de toma de decisiones, marcos internacionales basados en desempeños institucionales, formas de cooperación que carecen de tales marcos institucionales. El énfasis puesto en los asuntos normativos limitan las explicaciones sobre el cambio en el sistema político internacional, generando una imagen de estabilidad o *statu quo* y de esa manera invisibiliza las formas de ejercer el poder entre distintos países que son diferentes, porque no es lo mismo la distribución de ese poder en igualdad de capacidades o entre potencias hegemónicas y países menores (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 185) que es precisamente la situación que se analizará en esta investigación.

Sobre el tema militar en el realismo, Waltz sostiene que en un mundo hostil y bipolar –como el que hubo hace pocas décadas– se puede observar las ventajas de dos poderes dentro del sistema a pesar de su inestabilidad, porque la interdependencia es baja en un contexto bipolar y alta en un mundo multipolar, ya que los grandes poderes requieren disponer de respaldo militar y político durante las crisis y las guerras, de tal manera que la

interdependencia disminuye (ninguno de los polos puede relacionarse con otros por sus mutuas ambiciones de dominio) (Waltz, 1988: 248-282).

En el plano de la seguridad en concreto, la interdependencia no logra desentrañar el dilema de cómo un Estado participa política y militarmente en una dinámica de colaboración, organizada multilateralmente, sin constituir una amenaza para alguno de los países convocados. En otras palabras, ¿cómo la obtención de seguridad para un Estado no reduce la de otro? En un principio, la interdependencia planteó una serie de términos como seguridad común, defensa no ofensiva, superioridad defensiva mutua, prevención de la guerra y combinación de fuerzas con mecanismos de seguridad colectiva para dar sentido a la pretensión de obtener niveles de cooperación entre Estados en temas de guerra y paz que necesariamente incluye intereses diferenciados<sup>8</sup>; no obstante, pensar que los Estados dejen de establecer medidas para preservar sus intereses y capacidades para no sentirse vulnerables es aspirar a un entorno muy debatible ya que resulta difícil obtener por lo menos cuatro características o condiciones.

Se plantea, en primer lugar, Estados transparentes, especialmente a lo que concierne al poder militar y sus mecanismos de verificación; segundo, lograr confiabilidad para las partes, básicamente establecer mecanismos de detección temprana de conductas hostiles para acordar medidas pacíficas preventivas —y que es precisamente el mecanismo opuesto que mediante una perspectiva realista se utiliza ahora bajo la noción de guerra preventiva; tercero, obtener equilibrio para todos los actores partícipes, evitando que ninguno perciba que realiza concesiones unilaterales y, al mismo tiempo, se aleje la percepción de ganadores y perdedores; y cuarto, construir redes de comunicación y transferencia de información fidedigna en varios niveles entre los Estados del sistema internacional (Bartolomé, 1999: 292).

La premisa interdependentista de que la globalización permite a los Estados débiles un margen de maniobra más amplio es parcialmente cierta en el área de la economía, pero difícil de mantenerla en temas de seguridad

---

8 Las Naciones Unidas han promovido una serie de instrumentos para dar forma a un sistema de seguridad colectiva que, hasta ahora, no logra concretarse, pero que, de todas maneras, es necesario mencionarlo porque existen avances importantes en materia de compromisos obtenidos en temas de protección a los derechos humanos de actores armados y otros que reducen la influencia de lo estrictamente militar.

para países pequeños como Ecuador. La tan discutida idea de que a mayor integración se produce más autonomía se cumple en forma limitada, porque deja de lado el asunto de la jerarquía entre instituciones intergubernamentales. Esta manera de pensar minimiza el papel preponderante de las grandes potencias y sus intereses que influyen en las agendas del sistema internacional; de ahí que, por ejemplo, el tratamiento de temas relacionados con los derechos humanos presenten elevados niveles de discusión y politización en el seno de organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos –OEA– y las Naciones Unidas –ONU.

Las categorías y conceptos hasta ahora discutidos permiten constatar que la tríada *poder, seguridad y sistema* abre un campo de intervención de otras nociones que verán una relación de mutua constitución entre estructuras sociales y agentes en las relaciones internacionales. Este acercamiento nos dará el constructivismo que asume al contexto internacional como producto de la acción de sus agentes y no como un dato establecido de antemano.

### Constructivismo y seguridad: tributos articuladores

En Relaciones Internacionales, como en otras disciplinas sociales, establecer la diferencia entre niveles de análisis resulta fundamental para delimitar los campos de observación y reflexión del problema investigado. En esta ocasión, se hará uso de categorías del constructivismo y principalmente del denominado proceso de segurización, porque ayudan a entender la transformación de intereses del poder y las identidades de los actores en el orden doméstico y en el sistema internacional<sup>9</sup>.

A principios de los noventa Barry Buzan<sup>10</sup> llamó la atención sobre la necesidad de incorporar al individuo en los análisis sobre seguridad. Tam-

---

9 Al constructivismo también se lo denomina reflectivismo porque da importancia a la reflexión humana sobre la naturaleza de las instituciones y el carácter de la política mundial. Esta denominación fue impuesta por Keohane quien consideró que estos enfoques son marginales en las relaciones internacionales (Salomón M., 2002). En este trabajo se utilizará constructivismo para distinguirlo de esas acepciones.

10 A este autor y a otros entre los que se destaca Ole Waever se los considera también representantes de la denominada Escuela de Copenhague.

bién mencionó que el Estado continuará siendo la figura principal para tratar temas de seguridad internacional, porque es la entidad que debe lidiar con asuntos de seguridad subestatal e internacional, constituye el agente primario de solución y tratamiento de la inseguridad de las personas y sigue ejerciendo rectorías o papeles dominantes en el sistema político internacional (Buzan, 1991). No obstante de ese avance, dejó sin responder interrogantes que apuntan hacia el análisis de situaciones intermedias donde se cruzan temas que van más allá de enaltecer lo estatal o reducir la noción de seguridad a un resguardo existencial de la persona como fin último de toda acción social, como pretenden hacerlo las posturas de seguridad humana.

En efecto, si bien las corrientes liberales tienen la intención de expandir el concepto de seguridad humana a muchos ámbitos del conocimiento y análisis social no resuelven el problema de las fronteras existentes entre áreas de estudio y hacen indistinguible cualquier tipo de disciplina o subdisciplina en un amplio campo semántico denominado *seguridad internacional*; es más, la seguridad humana tiene dos grandes defectos: ensanchamiento conceptual y la dificultad de ponerlo en práctica para obtener resultados concretos. En el primer caso, existe una pretensión holística que, a pesar de su declarada intención, impide dar cuenta de todas las realidades bajo un mismo concepto incluyente como indeterminado. En el segundo caso, la operatividad del concepto se tropieza metodológicamente con variables dependientes e indicadores que están determinados por las mismas variables causales que además definen el concepto; es decir, causa y efecto terminan siendo lo mismo en una suerte de ejercicio tautológico (Sotomayor, 2007: 82-83).

Teniendo en cuenta esas posiciones polarizadas estadocéntricas o antropocéntricas se nos presenta el dilema de ¿cómo llegar a dimensiones intermedias que permitan incorporar una serie de categorías que nos den cuenta de problemas intermésticos de seguridad, e incluyan a la vez identidades nacionales específicas como la población colombiana refugiada en Ecuador? Responder a esa inquietud lleva a agregar también la interrogante sobre la seguridad ¿de quién y para quién?, ya que en el desarrollo de la respuesta se canalizarán conjuntamente distintos tópicos del constructivismo.

Para abordar el primer punto, el constructivismo de Buzan amplía el concepto de seguridad al incorporar cinco esferas en ella: militar, política, económica, social y ambiental, ejercicio que es adecuado porque abre campos segmentados de análisis (Buzan, Waever y De Wilde, 1998: 46); sin embargo, lo más importante tiene que ver con la noción de complejo de seguridad, entendido como el grupo de Estados que comparten preocupaciones y percepciones sobre determinados temas o amenazas. Este espacio es propicio para introducir tanto a la categoría *hegemonía y sus intereses*, como a la categoría *agentes securizadores*, porque se relaciona con el caso estudiado ya que corresponden a Estados Unidos, Colombia y Ecuador, que tienen desempeños diferenciados en la misma región andina.

En el segundo punto, el constructivismo de Wendt produce acercamientos a la vida social de los actores, a sus identidades<sup>11</sup> y a la manera cómo procesan sus intereses, brinda, además, mucha importancia al hecho de compartir ideas sin dejar de oponerse al materialismo<sup>12</sup>, pues incluye facetas estructuralistas al referirse a los poderes emergentes de las estructuras sociales y, en esa medida, se aleja de los enfoques basados en el individualismo; motiva también la búsqueda de entendimiento acerca de cómo los actores se construyen socialmente, aunque no llega a decir cuáles actores estudiar o dónde se han construido; por lo tanto, parte primero de escoger las unidades, los niveles de análisis, los agentes y las estructuras que van a estar involucradas (Wendt, 1999).

Si bien existe una pretensión holística, la vertiente estructural es fuerte al sostener que las estructuras sociales tienen efectos que no pueden ser reducidos simplemente a las interacciones de los agentes, sino también en su capacidad transformadora de identidades e intereses (Wendt, 1999: 26); de ahí que el constructivismo no proponga una teoría general y, más bien, realce un programa de investigación basado en las estructuras sociales que regulan las interacciones internacionales, cuya relación será estudiada a través de enfoques racionalistas y argumentos epistemológicos obtenidos de varias disciplinas científicas.

---

11 Buzan, cuando habla sobre los objetos referentes de la seguridad, menciona a la *comunidad* para diferenciarla del Estado y del individuo.

12 Por materialista se entenderá la identificación que hace el autor sobre una parte –el realismo clásico– de la obra de K. Waltz, *Theory of International Politics*.

Respecto al problema del poder y sus políticas, éstas son asumidas como un proceso o constructo social que genera institucionalidad. Dichas instituciones pueden ser entendidas como estructuras relativamente estables que incluyen identidades e intereses de distintos actores que operan bajo determinadas normas o reglas, en la medida que socializan y participan colectivamente en el conocimiento de las normativas aceptadas y difundidas dentro del sistema internacional. Desde ese punto de vista, entonces, el constructivismo sostendrá que sin agentes no habrá instituciones –estructura–, y, sin instituciones, los agentes no tendrían la oportunidad de convertirse en actores con la capacidad suficiente de difundir conocimiento colectivo que es la instancia que dota de sentido a las normas y reglas de las instituciones (Wendt 1999: 311).

Este último elemento es importante por cuanto vincula a las relaciones internacionales con las capacidades integradoras de la teoría de la estructuración, donde la constitución de los agentes y las estructuras no son independientes una de otra; de hecho, las propiedades de los sistemas sociales son consideradas como medios y productos de las prácticas de los actores y esas propiedades de los sistemas organizan recurrentemente las prácticas de los actores (Ritzer, 1993: 497). De esa manera, el constructivismo combina niveles de análisis securitarios e identitarios al considerar a la identidad como un elemento central, sea ésta individual, grupal o institucional, porque en su dinámica de interacción con el sistema –incluso intersubjetivamente– se establecen pautas del cómo se constituyen mutuamente en el proceso, aspecto que nos permite determinar su posición en el complejo de seguridad, intereses, poder y políticas.

### **El proceso de securización**

Las acciones y comportamientos de los agentes –Estados–, sus capacidades, preferencias, valores y percepciones serán objeto de atención en el proceso de securización. ¿Cómo se construye socialmente la seguridad en países diferenciados donde uno de ellos posee capacidad hegemónica e influencia regional?

Para entender mejor el concepto ampliado propuesto por Buzan, para Waever y Wilde, en su sentido general, la seguridad se refiere a una situación que está *por encima* de lo político (Buzan, Waever y De Wilde Buzan, 1998: 23). Esto quiere decir que en determinadas situaciones el Estado manejará restringidamente las decisiones políticas sobre la seguridad, decidirá con un grupo pequeño de líderes, destinará recursos financieros de una manera más rápida y limitará a la población varios derechos básicos que suele proteger bajo condiciones normales. Se hace esto cuando surge un peligro que se entiende como una amenaza existencial que requiere medidas de emergencia para no mermar las capacidades de respuesta del Estado.

¿Son generalizables estas situaciones? Obviamente el estado de excepción promovido por las amenazas y emergencias de la seguridad no existirá siempre. Si fuese así no tendríamos ningún derecho civil o político. Para salir de este atolladero, el mismo Buzan rompe con una parte de sus antecedentes realistas y propone una visión intersubjetiva de la seguridad que contiene procesos y actores. Esto implica que existe un actor o agente segurizante, quien intenta establecer un tema o situación como una amenaza grave que debe ser tratada por fuera de la política normal. Cuando el actor segurizante lanza esta convocatoria para la seguridad, existirán sectores de distinta índole que estén de acuerdo con el actor segurizante y apoyen su creencia de que determinado asunto es, en verdad, un tema de seguridad.

Pensemos en problemas sociales relacionados con consumo de drogas, tráfico y salud pública o con flujos migratorios que en un determinado momento se convierten en asuntos de seguridad nacional: ¿desde cuándo, por qué y cómo se transforman esos problemas sociales en tópicos de seguridad nacional para Estados Unidos, Ecuador y Colombia?

Dejemos momentáneamente a un lado la importancia que tiene la hegemonía en la construcción de temas de seguridad, ya que en ámbitos de las relaciones internacionales puede ser enmascarada bajo la figura de poder blando, porque esta categoría posee la ventaja de camuflarse en el consenso, en la economía y no necesariamente en aspectos militares (Nye, 2004). Introduzcamos, más bien, la afirmación de Buzan de que la seguridad es el resultado de un consenso entre varios actores y que Wendt,

desde su perspectiva también constructivista, ya nos advirtió de que las relaciones internacionales son el efecto de concepciones formadas subjetivamente en las mentes de varias personas y grupos de personas que en su conjunto impulsan las acciones de los Estados.

Junto a esas percepciones, consensuadas o impuestas, se sitúan las amenazas, simétricas o asimétricas como un instrumento o bisagra conceptual que da forma a la securización de determinadas circunstancias; de ahí que para que exista la securización de un tema es necesaria la existencia de argumentos que politicen la amenaza, se la incluya en la esfera y debate público, se desplieguen medidas desde el gobierno e incluso se preste a maniobras que sirvan a intereses específicos o particulares del actor securizador (Buzan 1998: 23-29). De esa forma, al haber un agente o actor securizador también habrá un discurso securizante que identifique actores, intereses, describa conductas, señale correctivos y exprese posiciones ideológicas en torno a temas que, como en el caso estudiado de Ecuador, se entrelazan con tópicos de seguridad y derechos humanos en escenarios que conjugan, al mismo tiempo, órdenes domésticos e internacionales.

Ahora bien, si aceptamos estas cualidades del proceso de securización en el empeño analítico que aquí se desarrolla, también debemos incorporar la idea de los efectos o impactos que este proceso genera en la sociedad, en la institucionalidad estatal y en la democracia. A su momento se analizarán las conexiones entre seguridad, democracia e institucionalidad, pero, por ahora, basta decir que al introducir el tema de derechos humanos como campo de análisis, este trabajo se aparta de esa lectura del realismo tradicional que se presenta como no-político y termina convertido en hostil al interés humano porque promueve un racionalismo frío que se ocupa de la 'alta política' de asuntos militares del Estado y no reconoce que esas políticas bélicas tienen consecuencias graves para personas reales (Sheehan, 2005: 8).

Bajo estas perspectivas abarcamos planos analíticos convergentes sobre derechos humanos, sociedades y Estados que presenten niveles de securización vinculantes; sin embargo, estos planos requieren ser ampliados por un actor significativo: los medios de comunicación escrita. Dichos medios construyen figuras discursivas e imágenes que se desprenden de las

percepciones gubernamentales sobre determinadas identidades –en este caso la colombiana– para mezclarse con las representaciones que se generan en el seno de la sociedad receptora local –la ecuatoriana– y de esa manera construir campos dialógicos que circulan como opinión pública pero que estigmatizan y discriminan a la población refugiada que llega a Ecuador en busca de protección humanitaria.

### **Constructivismo y medios de comunicación**

Si bien los conceptos de seguridad aparecen en buena medida como resultado de las prácticas discursivas al interior de los Estados y sus portavoces se esfuerzan para hacer coincidir las ideas de amenaza regional o hemisférica con la noción de seguridad nacional<sup>13</sup>, no deja de ser crucial el papel que cumplen los medios de comunicación para la reproducción social de esas figuras discursivas, porque tanto los actos discursivos de las élites gubernamentales como la difusión mediática de esos conceptos securizantes construyen el problema, regulan el debate y definen los tipos de amenazas para la sociedad y el Estado; de hecho, en el proceso de securización que mencioné anteriormente no solo influyen las percepciones consensuadas que se tenga sobre una amenaza, sino la legitimidad que se logre obtener para combatirla a través de una serie de acciones públicas.

¿Cómo el constructivismo narra o describe la elaboración de políticas de seguridad; y la prensa escrita difunde esas percepciones a través del uso de figuras discursivas y representaciones sociales? No olvidemos que el constructivismo reconoce el peso que tiene la identidad y la cultura en las decisiones de un Estado porque al considerar la importancia de esas dimensiones en el desarrollo histórico de una sociedad, incorpora necesariamente imágenes sobre el mundo en el que interviene e interactúa, llegando incluso a provocar posicionamientos políticos frente a determinados temas como por ejemplo, la inmigración y los peligros que ella podría representar para la población local. Ahí es cuando la legitimidad se obtiene a través

---

13 Para Ole Waever los actos del discurso son parte de las prácticas discursivas. Por definición “algo” es un problema de seguridad cuando las élites así lo declaran como amenaza para el Estado o sociedad (Waever, 1993: 54).

del uso de figuras discursivas que apelan al nacionalismo y sus matrices identitarias primordiales, que ven al extranjero en general y al inmigrante colombiano en particular como recurso para cerrar el círculo vinculante de seguridad, medios escritos de comunicación e identidades sociales.

Partamos también del postulado constructivista de que la seguridad es algo que definimos y no estrictamente algo externo a lo que respondemos. En esa definición, el discurso y sus derivados en forma de reglas y políticas constituyen las herramientas de la construcción social, ya que los agentes, por medio del lenguaje, crean prácticas e identidades que operan en cualquier contexto social y sin necesidad de que exista la predeterminación del hecho o el diseño consciente (Onuf, 2002: 10-13). Incluso, dentro del tema seguridad existen posiciones que señalan la existencia de capas o niveles de ambientes culturales –cultura política– en que los Estados se mueven para concretar sus intereses y desarrollar una cultura de seguridad nacional (Japperson, Wendt y Katzenstein: 1996).

De esa manera, el Estado es portador de un discurso con el que se trata de persuadir al destinatario para aceptar los valores, imágenes y prácticas del mismo. El destinatario lo interpreta y le da sentido dentro de un marco securizante que, en muchas ocasiones, vulnera los derechos humanos de las personas que están real o supuestamente asociadas a los peligros y amenazas al Estado nacional.

Con todos esos argumentos, la pretensión de juntar constructivismo y medios de comunicación escrita<sup>14</sup> en la presente investigación no se encamina a realizar un análisis del discurso propiamente dicho, sino a ubicar la manera cómo se establece una relación de construcción securizante entre agentes políticos o gubernamentales y figuras discursivas y representaciones que son dirigidas a la población inmigrante colombiana que vive en Ecuador. Desde luego, un aspecto importante será observar cómo estas figuras discursivas impactan negativamente en la percepción de la sociedad receptora al reproducir estigmas y aspectos negativos, es decir, cómo los actos discursivos se constituyen en problema de seguridad por el simple acto de declarar que algo es una amenaza para la seguridad nacional.

---

14 El espacio temporal de análisis de la prensa escrita se situará en dos períodos diferenciados 2002-2003 y 2005-2006 que se relacionan directamente con el incremento de la violencia en Colombia y la masiva llegada de refugiados desde ese país a Ecuador.

## Segundo enlace: regímenes internacionales, derechos humanos y seguridad

La acelerada transformación de las economías a nivel mundial y regional como parte del proceso de globalización promovió variadas reflexiones disciplinarias. Una de ellas se situó en el campo de las relaciones internacionales y la seguridad que miró con preocupación que sus iniciales certezas teóricas ya no daban cuenta de la rápida y compleja dinámica con la que se modificaban sociedades e instituciones.

Bajo esos contextos surge el institucionalismo neoliberal o interdependientismo que promovió una lectura de la política mundial como escenarios viables de cooperación de los Estados a pesar del pesimismo anárquico sustentado por el realismo. El énfasis puesto en los canales múltiples que constituyen las relaciones intergubernamentales; la ausencia de jerarquías en los temas internacionales pues la seguridad militar, en estricto sentido, ya no dominaba las agendas; las estrategias de vinculación que permiten reducir la incertidumbre y fortalecer las relaciones transnacionales y transgubernamentales; son, entre otros, los ingredientes que hacen parte de la interdependencia compleja (Keohane y Nye, 1988).

En esa perspectiva se resalta la función de los organismos internacionales que pretendieron establecer prioridades en las agendas gubernamentales, es decir, las organizaciones internacionales son entendidas como una clase específica de instituciones que tienen un rol concreto en los procesos de reconfiguración de intereses estatales. Este aspecto, si bien ayudó a la formación de coaliciones que favorecieron a los Estados más débiles para obtener recursos en determinado campo, no logró responder a expectativas mayores debido a las tempranas limitaciones de la interdependencia, porque se constató rápidamente la incapacidad de las instituciones para lograr obligatoriedad y compromisos de los Estados que, con mayor peso y hegemonía, llegaron a imponer sus intereses sobre el resto de participantes. Se comprobaba entonces que algunas premisas del realismo seguían otorgando mejores explicaciones para entender la política internacional y se entró en una etapa de debate y reflexión que produjo la noción de regímenes internacionales como fórmula integradora de posiciones disímiles.

En efecto, es importante mencionar que uno de los resultados más beneficiosos para la investigación en relaciones internacionales provino del debate producido entre posturas neoliberales institucionalistas<sup>15</sup> y realistas que dieron lugar al uso del concepto *regímenes internacionales*.

Los regímenes internacionales son un conjunto de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, de causalidad o de rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscripciones para la acción específica. Los procedimientos de toma de decisiones son las prácticas prevaletentes para llevar a cabo y aplicar las decisiones colectivas. (Krasner 1983: 2).

Ya se mencionó en páginas anteriores que este tipo de definiciones fueron criticadas en su debido momento histórico. Susan Strange, por ejemplo, a más de afirmar que el concepto presenta ambigüedad, imprecisión y es objeto de múltiples entendidos según el interés del actor, contiene básicamente una seria limitación al ocultar las dimensiones del poder económico y político (Strange, 1982).

Ahora bien y más allá de asumir esa importante crítica, los regímenes pueden ser formales por naturaleza o pueden consistir en arreglos informales. Mientras los primeros pueden ser el resultado de la legislación de organizaciones internacionales con sus respectivos consejos que los gobiernan y sus estructuras burocráticas, los segundos pueden estar sustentados en consenso de objetivos y de intereses mutuos entre los participantes a través de acuerdos *ad hoc*; en suma, el concepto de régimen representa un intento de refinar la teoría realista, pero también un esfuerzo por abordar la base de las estructuras y procesos de colaboración internacional de importancia inmediata (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 180-184).

Considerando esas perspectivas y limitaciones, ¿se pueden analizar casos de países que contengan dimensiones realistas en sus políticas de

---

15 Fue Guy Peters (2003) quien más ha difundido la asociación del concepto de instituciones con la noción de regímenes internacionales.

seguridad y, al mismo tiempo, existir compromisos estatales derivados del acatamiento de varias reglas que exige el régimen internacional DDHH? Definitivamente, el estudio sobre Ecuador presenta esas características porque está inserto o vinculado a las estrategias de seguridad regional que tienen lógicas realistas y, a la vez, debe cumplir obligaciones contraídas de la ratificación que ha hecho como país de los convenios y tratados internacionales de protección humanitaria sobre asilo y refugio<sup>16</sup>.

Estas conjugaciones aparentemente excluyentes pueden ser miradas desde escuelas de pensamiento de las Relaciones Internacionales que proponen incorporar las percepciones de los actores sin menospreciar sus intereses y sin que el peso de las instituciones sea menospreciada o soslayada su influencia. Este abordaje es efectuado por el denominado constructivismo reflexivo o cognitivismo que no mira a los actores como entidades estrictamente racionales, pues sostiene que la cooperación no puede ser explicada sin hacer referencia a la ideología de los mismos actores, ni a su capacidad de aprendizaje y manejo de la información que los dota de valores y creencias sobre ciertos temas para alcanzar objetivos específicos<sup>17</sup>.

Precisamente, ese conocimiento de las dinámicas estatales y la comunicación como campo de intervención es esencial para estudiar el comportamiento de los actores en la esfera internacional, porque el papel de las ideas, expresadas como proposiciones causales sobre la formación o el cambio de los regímenes, permite mirar las preferencias de los actores y sus prácticas cooperativas. De ahí que sea posible cuestionar el argumento del excesivo peso racionalista de los Estados, porque la posición de los actores sociales internacionales es una construcción social que opera en campos de intervención, vigilancia y participación nacional e internacional<sup>18</sup>.

Considerando esos puntos de vista e independientemente de que el régimen internacional sea asumido como negociado o impuesto, existen

---

16 El análisis de estas dimensiones de protección humanitaria se las desarrollará en capítulos posteriores.

17 Haggard y Simmons "Theories of International Regimes". En Novensà Marc (2004).

18 Sin hacer explícita la mención se están refiriendo a las ONG internacionales que operan en varios temas de derechos humanos y que generalmente tienen espacios de diálogo e intervención en el sistema de cooperación multilateral que conectan intereses internacionales con los nacionales.

temas casi fundacionales como los derechos humanos –DDHH– que se han mantenido constantes a lo largo de varias décadas y que permanecen vigentes en las agendas de organismos multilaterales y Estados nacionales. Esto no implica necesariamente que existan todo el tiempo consensos sobre la centralidad del tema humanitario en las políticas internacionales de cooperación; de hecho, los disensos pueden llegar a ser expresión notable de disfunciones que socavan la legitimidad del régimen, ya que éste no opera en el vacío ni constituye un muro infranqueable porque está inserto en un contexto histórico político que condiciona su rendimiento y sus resultados (Novensà, 2004).

De ahí que los espacios internacionales y nacionales donde operan actores estatales y no estatales con lógicas securizadas constituyan un reto para la aplicación de normativas y protecciones humanitarias generadas en el mismo seno del régimen internacional que mira absorto el apareamiento de tensiones sin resolver en su misma estructura organizativa.

### **Las tensiones entre políticas de seguridad y régimen internacional humanitario**

Hace algún tiempo la literatura en Relaciones Internacionales se preguntó sobre la importancia y la capacidad efectiva del régimen para construir un poder autónomo e independiente sobre los Estados que son partícipes, mucho más sobre los que ejercen rectoría en temas cruciales de la agenda (Keating, 1993). Una posible salida a esta interrogante consistió en entender que los regímenes no eran constructos totales, sino órdenes parciales, creados *ex profeso* y de alcance regional o mundial, cuyo propósito es sustraer ciertas áreas de la política internacional del ámbito de las prácticas unilaterales para crear expectativas comunes y elevar el grado de transparencia en un ámbito determinado de la política y así propiciar que los Estados y otros actores trabajen conjuntamente con el fin de alcanzar objetivos comunes y establecer políticas de cooperación (Hasenclever, et al., 1999: 502).

¿Resulta ser cierta esa afirmación de sustracción unilateral y transparencia real en un tema tan importante como los derechos humanos, analiza-

do en esta investigación? Recordemos que los mismos representantes del interdependentismo hace varios años mencionaron que uno de los límites del régimen internacional y su modelo de organización solo tiene altas probabilidades de ser aplicable bajo las condiciones de interdependencia compleja y, aún de esa manera, los resultados esperados pueden ser invalidados por gobiernos decididos a utilizar su poder (Keohane y Nye, 1988).

Bajo esa perspectiva, el derecho internacional y las instituciones existen, pero su habilidad de ser una estructura supranacional se ve cuestionada por las acciones concretas de países que operan bajo premisas ancladas en el interés nacional y el poder material; de ahí que dada la carencia de una identificación cognitiva positiva sobre la cual fundar regímenes de seguridad, la política del poder dentro del sistema consistirá, necesariamente, en los esfuerzos por manipular a los otros para satisfacer los intereses propios (Wendt, 2005: 6).

Con los antecedentes anotados, ¿se pueden negar los intereses de seguridad nacional estadounidense sobre la región andina, a pesar de que existe un régimen internacional de derechos humanos en el que participan Ecuador, Colombia y los mismos EEUU?

Resulta difícil pensar que el sistema internacional en su intención de preservar la integración y la cooperación deje a un lado el papel de la hegemonía estadounidense, más aún si ésta se mantiene permanente desde hace varias décadas. La premisa “la paz mediante la ley” se cumple en términos muy relativos en escenarios realistas porque las instituciones que propician la cooperación no ordenan lo que los gobiernos deben hacer (Keohane, 1984: 406), pero sí constituyen mecanismos de observación, llamados de atención e incluso juzgamiento y sanciones ante violaciones de normativas internacionales como en el caso de los derechos humanos.

Lo expuesto con anterioridad no implica que se cumpla a cabalidad ese postulado de cooperación en un tema muy complejo como los derechos humanos, ya que en el mismo sistema internacional se producen dinámicas que van más allá de los ámbitos normativos de protección humanitaria al depender de las interacciones de intereses y juegos de poder. No es lo mismo, por ejemplo, alinear intereses en torno a sanciones relacionadas con violaciones a los derechos humanos producidas por

las dictaduras militares del Cono Sur en los años setentas que establecer acuerdos consensuados sobre los impactos negativos de la guerra contra las drogas en la región andina desde 1998 y que es precisamente un componente importante de esta investigación.

Como veremos más adelante, el dilema existente en torno al tema derechos humanos y seguridad se analizará en casos concretos relacionados con el narcotráfico y el refugio humanitario, porque en ambos se intersecan lógicas del régimen internacional de protección a los derechos humanos que exigen cooperación, aún entre países con distintos niveles de poder y desarrollo por los compromisos adquiridos. Adicionalmente, se observarán las políticas internacionales de seguridad que vulneran esos mismos derechos en una suerte de lógica perversa que coquetea con realismos e interdependentismos según la ocasión, y que oculta los consensos intersubjetivos entre los actores que constituyen las identidades e intereses tanto de las políticas de seguridad nacional como las del régimen internacional.

Este ocultamiento se produce en parte por una lectura superficial que considera a las normas internacionales como reguladoras del comportamiento de los actores, sin mirar las reglas constitutivas, esenciales para entender los aspectos intersubjetivos de las relaciones internacionales. Esto también se da porque el realismo y el neoliberalismo institucional no son sociales, es decir, descuidan la manera en que los actores se constituyen socialmente en la política mundial (Wendt, 1999: 92). Esa constitución social que puede llamarse informal es la que también concentra la atención analítica, pues constituye el espacio donde se intersecan las lógicas securitarias y las de protección humanitaria.

### **Tercer enlace: la rendición de cuentas y seguridad nacional**

El tema de la rendición de cuentas, que en lengua inglesa se la denomina *accountability*, ha tenido un escaso tratamiento por parte de las Relaciones Internacionales y la Sociología Política al momento de vincular analíticamente este concepto con aspectos de seguridad nacional. Esto no quiere decir que dentro del ejercicio disciplinario del Derecho Internacional,

una de las áreas del régimen humanitario de protección, las *sui géneris* interpretaciones que se hicieron sobre seguridad nacional hayan sido excluidas de las sanciones establecidas a militares y civiles, cuando se los juzgó por su participación en violaciones cometidas a los derechos humanos en época de autoritarismos y dictaduras; proceso vergonzoso por el que atravesaron varios países latinoamericanos hace algunas décadas.

En efecto, si bien existen todavía rezagos dolorosos de aquellos difíciles momentos que impactaron para siempre en nuestras sociedades y dejaron una huella profunda en la memoria colectiva de los pueblos, ahora vivimos otros momentos en los que aparecen marcadas razones para volver a preguntarnos sobre los negativos impactos políticos que pueden generar las actuales interpretaciones sobre la seguridad nacional. Por lo general, los estudios contemporáneos se han circunscrito a describir los asuntos de defensa nacional propiamente dichos, a evaluar los resultados del diálogo civil militar como pauta del funcionamiento de la gobernabilidad luego de la transición a la democracia y, a debatir sobre la naturaleza tutelar de las fuerzas armadas en países con una débil institucionalidad estatal y social que, si bien poseen dinámicas democráticas formales, no han logrado todavía establecer controles civiles efectivos sobre las fuerzas armadas (Rivera, 2001).

En países de América Latina, con pocas excepciones, las cuestiones relativas a la seguridad nacional se siguen tratando en círculos políticos cerrados, herencia y a la vez presente del peso corporativo militar, y cuando se la refiere como tema de política pública. A más de existir en un innecesario secretismo, se la encuentra asociada a procesos limitados de acceso a la información que frenan cualquier intento de dotar de legitimidad al sistema político en términos de control y vigilancia sobre sus fuerzas militares y policiales. De hecho, al existir estas prácticas se reduce la capacidad del régimen democrático para discutir públicamente acerca de todas las reglas del juego político, los programas gubernamentales de seguridad en general y los asuntos militares en particular.

Al momento de señalar los aspectos mencionados, daría la impresión de que se estuviese hablando de algún país centroamericano o del Cono Sur que debió soportar esas complejas problemáticas; no obstante, existen casos como el de Ecuador que estuvo ausente de esas dinámicas y que, a

pesar de haber sufrido dictaduras militares, no se lo ubica como un Estado que fue sentado en el banquillo de los acusados como represor o genocida. El problema ecuatoriano es más bien otro que lo vincula con las características del resto de países latinoamericanos: la segurización de varios temas de agenda pública interna y externa asociados a la falta de desempeño efectivo de organismos de control de la institucionalidad democrática<sup>19</sup>.

En efecto, son precisamente este tipo de situaciones las que se presentan de manera recurrente en Ecuador cuando los temas de seguridad nacional y política exterior se mezclan bajo el manto protector del secreto no justificado; cuando los responsables gubernamentales de las decisiones que impactan negativamente en el país quedan impunes y sin sanciones por falta de voluntad política y cuando las entidades estatales, así como las de la sociedad civil que hacen de voceros u observadores sobre los temas de seguridad nacional, presentan limitaciones para hacer cumplir la rendición de cuentas como valor y procedimientos de la democracia.

Son por estas razones que se seleccionaron a dos instituciones que operan en la esfera pública relacionada con seguridad nacional y derechos humanos. La primera, el Congreso Nacional ecuatoriano, específicamente la Comisión Especial Permanente de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional<sup>20</sup>, entidad encargada del control horizontal a otras instancias estatales gubernamentales; y, la segunda, de parte la sociedad civil, la red de ONG –Organizaciones No Gubernamentales– articuladas en torno a OIPAZ –Observatorio Internacional por la Paz– la que asumió el papel de portavoz y vigilancia sobre el accionar estatal en temas de seguridad nacional ecuatoriana que impacta en los derechos humanos de la población. Ambas han trabajado, posicionado, evaluado y divergido sobre

---

19 A más del denominado proceso de segurización señalado en páginas anteriores hay que mencionar que cuando los temas de seguridad ‘colonizan’ los ámbitos institucionales, la esfera pública, privada, y repercuten en el mundo de vida cotidiana de la sociedad civil, entran en funcionamiento acciones que se caracterizan por la discrecionalidad en el manejo de las decisiones políticas que sirven como pretexto para mantener órdenes excluyentes.

20 En términos de funcionamiento legislativo existe la Comisión de Asuntos Internacionales y de Defensa Nacional cuyo fin es “presentar informes al Congreso Nacional sobre los tratados y convenios internacionales, referidos a materia territorial o de límites; que establezcan alianzas políticas o militares internacionales; que comprometan al país en acuerdos de integración, que atribuyan a un organismo internacional o supranacional, el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución o la Ley” (República del Ecuador, 1998: Art.144).

las consecuencias internas y externas de la inserción de Ecuador en la estrategia de seguridad regional estadounidense y en las consecuencias de esta vinculación para las relaciones bilaterales con Colombia.

### **Una versión acotada de democracia: valores y procedimientos**

No es la intención en esta sección presentar una discusión ampliada y sistemática del ya de por sí complejo y resbaladizo concepto de democracia. Si bien existe una profusa literatura que la mira como régimen político, indisoluble de una concepción sustantiva de los fines de la institucionalidad política y de una visión sobre el tipo de ser humano que le corresponde, también se puede dar una definición de democracia tan buena como cualquier otra: la democracia es el régimen en el que la esfera pública se hace verdadera y efectivamente pública, pertenece a todos y está efectivamente abierta a la participación de todos (Castoriadis, 1996); o genéricamente, definir a la democracia como un régimen o sistema de gobierno en donde los mandatarios son obligados a rendir cuentas sobre sus acciones en la vida pública por los ciudadanos que actúan indirectamente a través de la competencia y cooperación de sus representantes (Schmitter, 2005).

Exponer de esa manera directa estos conceptos vinculados permite delimitar y situar instrumentalmente el asunto de procedimientos y valores de la democracia que son útiles para esta investigación, a la vez que deja de lado intencionalmente las posiciones que criticarían esta opción por dar mayor énfasis a los procedimientos antes que a las sustancias de la democracia<sup>21</sup>. En efecto, en la larga trayectoria histórica de la democracia se han conjugado nociones que la definen como método y como valor y que hace parte de la llamada teoría democrática que, en tanto teoría política, involucra el plano normativo pero también el empírico y, por lo tanto, puede ser concebida como un conjunto de ideales, normas, preceptos, así como un tipo muy específico de régimen político y de organización institucional (Cisneros, 2000: 759).

---

21 Se tiene muy en claro que los procedimientos democráticos constituyen una parte importante, pero solo una parte, de un régimen democrático que, de por sí, contiene muchas más dimensiones de las aquí anotadas.

De esa manera, y más allá de los debates establecidos en torno a la confusión terminológica que navega entre las definiciones normativas o prescriptivas y las empíricas o descriptivas, se toma al partido por las nociones que se apartan del *deber ser* o imagen ideal de plena democracia que no ha sido posible establecer en países como los latinoamericanos, los que, hasta la actualidad, carecen de varios derechos universales y particulares que satisfagan el bienestar de la población. Es por ello que si la rendición de cuentas constituye uno de los procedimientos democráticos vinculados a las definiciones descriptivas que se asocian a la idea de controles cruzados del legislativo —a los otros poderes y a la auditoría ciudadana para la vigilancia de las acciones políticas, tanto de los funcionarios estatales como de los representantes elegidos en votaciones regulares—, no existe inconveniente alguno en asumir esta postura para los fines analíticos en esta investigación. De hecho, la participación ciudadana en el control de la política y en las decisiones públicas, así como en la construcción de veedurías o auditorías, es considerada parte integrante de las definiciones de democracia directa.

En términos generales, existe el consenso de que en democracia se requiere la separación de poderes para su buen funcionamiento y equilibrio institucional. En esa separación, el congreso o parlamento tiene entre sus obligaciones, a más de legislar, la potestad de incidir en la dirección, evaluación y sanción de las acciones llevadas a cabo por el Ejecutivo a través de juicios políticos desarrollados por algún miembro de partido político o representante popular elegido ante el legislativo. De esa forma se establecen controles intergubernamentales que generan estructuras estables que conectan a los representantes con los representados y, al mismo tiempo, brindan sentido de inclusión a la población en asuntos públicos como, por ejemplo, los de defensa, seguridad y política exterior.

Ahora bien, el ejercicio democrático de controles intergubernamentales tiene también reservas en determinados tópicos que no pueden ser debatidos abiertamente debido a los peligros que podría acarrear para un país el tratamiento de información sensible que repercutiría en la vulnerabilidad del mismo. Uno de ellos es la defensa y la seguridad nacional que, por lo general, cuenta con un diseño institucional muy complejo que no permite muchas posibilidades de discusión pública y rendición de

cuentas desde el mismo Congreso y desde la sociedad civil; en efecto, son varios los países latinoamericanos que están sujetos a la observancia y vetos que pueden hacer las FFAA sobre determinados temas en una suerte de injerencia política que va más allá de sus competencias profesionales (Rivera, 2001).

Este tipo de situaciones pueden variar en cada caso, pero en países que están incluidos en problemáticas regionales, donde intervienen intereses hegemónicos y diversos actores locales, es pertinente plantearse la pregunta: ¿cómo se procesan los temas de seguridad nacional en países como Ecuador, que posee una institucionalidad estatal débil, una sociedad civil con escasa formación en temas de seguridad y política exterior y unas fuerzas públicas del orden que ejercen presión sobre el derecho ciudadano a la rendición de cuentas y acceso a la información?

Todas estas interrogantes integran un análisis del complejo problema de las *accountabilities* políticas sobre temas de seguridad nacional que atraviesan tres dimensiones conectadas entre sí: a) un contexto internacional donde se expresan intereses y se diseñan políticas y estrategias regionales de las que hacen parte los países involucrados<sup>22</sup>; b) un contexto binacional donde se concretan esas estrategias en términos de agentes securitadores, prácticas políticas, discursos e impactos sobre la democracia y los derechos humanos; y, c) un contexto local nacional, relacionado con la sociedad civil y la esfera pública donde se genera un tipo de institucionalidad no estatal que contribuye a la rendición de cuentas políticas y simbólicas que, de una manera u otra, construye ciudadanía y promueve procesos de aprendizaje colectivo en temas poco accesibles como la seguridad nacional. La seguridad del Estado, a su vez, se halla vinculada en esta investigación con la denominada *guerra contra las drogas* y el procesamiento político que se hace sobre la inmigración colombiana, la cual repercute en la democracia y en los derechos humanos de la población, tanto colombiana como ecuatoriana.

---

22 La percepción estadounidense que liga narcotráfico, guerrilla y terrorismo como amenazas a su seguridad interna implica un tratamiento específico sobre el área andina y la idea de regionalizar el conflicto colombiano más allá de sus linderos nacionales.

### **Las *accountabilities* o rendición de cuentas: algunas tipologías e instituciones**

En regímenes democráticos la rendición de cuentas está relacionada, entre otros factores, con el sistema de representación y sus mecanismos de funcionamiento electoral, ya que implica una conexión entre los resultados alcanzados por los representantes y las sanciones que la ciudadanía puede imponer en caso de no estar satisfecha con la actuación de sus elegidos. La rendición de cuentas es, así, una característica asociada a la representación política, dado que la población votante puede premiar o revocar la confianza depositada en sus representantes a través de las elecciones, las cuales tienen un carácter retrospectivo debido a que la ciudadanía elabora sus criterios con base en las actuaciones pasadas de los representantes (Manin, Przeworski y Stokes, 1999: 10-45).

En principio, la representación ayuda a establecer las capacidades y las prácticas democráticas al construir autonomías entre el representante y el representado, y no una relación de dependencia al implicar una relación mutua donde se reconoce la participación del representado. Este sistema es potencialmente democrático porque un representado personifica sus intereses y capacidades a través de su representante, lo cual involucra una comunicación efectiva de estos intereses durante la relación. Es así que la representación aparece como constructiva ya que produce conocimiento y la habilidad para llegar a acuerdos (Plotke, 1997).

¿Se producen realmente esas situaciones? Las principales críticas cuestionan sobre si el carácter de la política de los representantes es igual a la de los votantes y si su plataforma y gestión partidaria es necesariamente la mejor para los intereses de quienes los eligieron. Es muy probable, como ya ha sucedido en varios casos, que los representantes se desvíen del mandato de representación y no asuman debidamente el concepto de responsabilidad de la representación que, ejercido de esa manera, vulnera un importante valor democrático y cuestiona a las elecciones como mecanismo suficiente para asegurar que los gobiernos hagan lo adecuado para maximizar el bienestar de la población (Manin, Przeworski y Stokes, 1999).

Para superar las limitaciones de ese tipo de rendición de cuentas se han creado agencias estatales que tienen la autoridad legal y están capacitadas

para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones judiciales en relación con actos u omisiones de otras entidades estatales, que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilegales. Para que este tipo de *accountability* horizontal sea efectiva, deben existir agencias estatales autorizadas y dispuestas a supervisar, controlar, rectificar y sancionar actos ilícitos de otras agencias estatales del Estado, donde las primeras posean, no solo la autoridad legal para proceder de esa forma, sino también, de facto, autonomía suficiente respecto de las segundas (O' Donnell, 1997b: 152-160).

De esa forma, la creación de instituciones públicas destinadas al control del funcionamiento y eficacia del gobierno se encuentra bajo formas de auditorías generales, procuradurías, comités u comisiones especiales parlamentarias, consejos especializados anticorrupción, entre otras agencias. Tales instituciones son formas horizontales que monitorean otras ramas del gobierno y su labor es vinculante y obligatoria. Como en los controles al poder, las obligaciones de unos son los derechos de los otros, la idea de *accountability* contempla de antemano a las dos partes involucradas y supone, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público, es decir, la obligación de los gobernantes de responder las solicitudes de información y los cuestionamientos de los gobernados y; de otro, la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (Schedler, 2004: 12).

Por otro lado, se encuentran las formas verticales de la *accountability* que son el resultado de la creciente insatisfacción con el control de transparencia ejercido por los agencias del gobierno. Si bien algunas formas verticales de transparencia y responsabilidad implican el ejercicio electoral de los ciudadanos para monitorear a sus representantes y a las diferentes organizaciones civiles, dichas formas tienen límites en la implementación de la vocería y la voluntad de cada uno de los ciudadanos; de ahí que una forma importante de complementar la rendición de cuentas sea la participación ciudadana en mecanismos de control y vigilancia social<sup>23</sup>,

---

23 La participación social está contemplada como derecho ciudadano en la Constitución ecuatoriana de 1998.

tanto a las formas horizontales que comprenden instancias estatales y gubernamentales, como a las formas verticales del sistema de representación en sí mismo que involucra a los partidos políticos y su gestión parlamentaria y pública.

Los mecanismos de control social se refieren a una serie de acciones llevadas a cabo por actores sociales que conforman una gran variedad de organizaciones que se reconocen como poseedoras legítimas de derechos para reclamar y pedir sanciones por las malas gestiones de las autoridades políticas. Para lograr estos objetivos se articulan mecanismos institucionales como no institucionales, pero lo fundamental es que dichos controles sociales no dependen de un proceso electoral ni son monitoreados por algún mando constitucional a diferencia de los mecanismos de control horizontal que sí lo hacen (Smulovitz y Peruzzotti, 2003).

La rendición de cuentas en política normalmente abarca tres dimensiones: información, justificación y sanciones; no obstante, son variables que presentan grados de intensidad diferenciada de acuerdo a cómo se ejerza e implemente el poder, porque nadie puede pedir cuentas a alguien por asuntos que están fuera de su control. Para que funcione adecuadamente la *accountability* no basta la buena voluntad, sino que se requiere mecanismos que devalen los actos, las decisiones y las políticas de toda autoridad.

Rendir cuentas es también establecer un diálogo, abrir un puente de comunicación permanente, institucional, sin pretextos, entre funcionarios y ciudadanos para obtener vigilancia, supervisión y monitoreo (Schedler, 2004: 23-27); sin embargo, ¿cómo se establecen los criterios para determinar qué información es clasificada o sensible para el Estado?; ¿cuáles son los mecanismos legítimos de acceso a datos reservados oficiales y sus límites de difusión? Por lo general, los criterios de discrecionalidad serán distintos en cada país, pero estarán sujetos al diseño institucional legal, al área administrativa, financiera, religiosa, gremial, etc., del agente solicitante, así como al nivel de organización política y capacidad de movilización que despliegue el actor social que exige esa información en democracia.

Por lo general, los dos tipos de controles o rendición de cuentas coexisten en democracias representativas donde se han desarrollado institu-

ciones que regulan los derechos y la vida política de su población, pero ¿qué sucede cuando esos controles pretenden cohabitar en democracias delegativas con entidades de apariencia formal representativa como la ecuatoriana, contexto en el que se producen híbridos políticos que contienen a la vez elementos democráticos y autoritarios?

La literatura sobre consolidación de regímenes democráticos nos advierte que en países con reducida efectividad institucional y ciudadanías de baja intensidad es difícil realizar un corte claro entre el tipo de democracia que se organiza alrededor de la delegación representativa y el tipo donde los elementos delegativos eclipsan a los representativos que, frecuentemente, generan una disyunción entre el país real y el país legal (O`Donnell, 1997a: 295; 2007: 68-70).

En efecto, la reducida correspondencia entre las normas vigentes y las prácticas políticas conduce a la necesidad de cambios constantes para adaptar los intereses generales a los particulares; de ahí que las instituciones se vean obligadas a adecuarse a objetivos, necesidades, prácticas y procedimientos que les son extraños y que terminan por alterar radicalmente su propia esencia (Pachano, 2002), en un juego político perverso que mezcla prácticas informales con la normatividad formal, donde la ley se acoge pero no se la cumple debidamente.

Con estos antecedentes, cada dimensión de las *accountabilities* tendrá necesariamente que funcionar dentro de lógicas dispersas intrasistémicas enquistadas en las organizaciones públicas y burocráticas asociadas a las distintas funciones del Estado; y, al mismo tiempo, organizar *accountability* social desde cualquiera de las asociaciones que componen la sociedad civil en un contexto nacional que, como he mencionado anteriormente, se halla segurizado en determinados aspectos de la política exterior y de la política pública interna de Ecuador.

## **Seguridad nacional y rendición de cuentas**

### **Una coexistencia compleja**

Este tema, asociado directamente con el anterior, tiene que ver con las características que adopta el tratamiento de los asuntos de seguridad

nacional en términos de procedimientos y valores democráticos vinculados con el ejercicio de las *accountabilities*. En este contexto surge la interrogante de si el régimen democrático en Ecuador, sus instituciones estatales y los partidos políticos en particular, poseen la capacidad para establecer mecanismos adecuados de control y transparencia sobre las entidades que tienen la responsabilidad constitucional de generar orden y paz pública.

Los países latinoamericanos que sufrieron golpes de Estado y dictaduras durante las últimas cuatro décadas, tienen el denominador común de ser depositarios de una interpretación unilateral de la seguridad nacional que, fundamentada a su vez en una doctrina de seguridad nacional, operaron independientemente de la época y el lugar donde se procedió a romper el orden democrático. Por lo general, las fuerzas golpistas enarbolaron el discurso de defensa de los “sagrados intereses de la nación y el peligro de la disolución social ante las amenazas externas e internas” como pretexto para las intervenciones autoritarias. En términos amplios, la tradicional teoría de seguridad nacional es un conjunto de conceptos articulados que procuran conjurar las amenazas que pueden pesar sobre los valores esenciales o intereses vitales que hacen a la existencia e identidad del Estado: soberanía, independencia e integridad territorial (Ugarte, 2004: 13).

Aunque en este espacio no se expondrá la discusión establecida en torno a los procesos de transición de las dictaduras a las democracias en América Latina y específicamente en Ecuador, sí mencionará que uno de los legados del pasado reciente está relacionado directamente con la vigencia de leyes de seguridad nacional que son parte, entre muchos aspectos, de dos tipos de herencias; por un lado, las interpretaciones efectuadas sobre amenazas externas e internas elaboradas en la Guerra Fría a través de percepciones que han sufrido pocas modificaciones; y, de otro lado, la herencia y continuidad de múltiples intereses corporativos de las Fuerzas Armadas y estamentos policiales que, utilizando sus propias apreciaciones, poco o nada consensuadas con el resto de la sociedad, han desarrollado una institucionalidad autónoma y con pocos controles públicos desde los años sesenta.

En efecto, estas gestiones autónomas en diversos campos de la sociedad se han expresado, no solo en la intervención en áreas de seguridad tra-

dicionalmente asignadas a militares y policías, sino en el manejo y participación en una compleja red de empresas que no necesariamente están vinculadas a la defensa y la seguridad (Rivera, 2001: 208), asunto que ha distorsionado los roles profesionales y las competencias públicas que deben tener las fuerzas armadas en regímenes democráticos, los cuales operan con controles cruzados de sus instituciones estatales.

De esa forma, el problema se vuelve contingente porque la rendición de cuentas, producto y valor de las nuevas reglas de juego democrático, debe coexistir no solo con ese legado tutelar e intereses de las fuerzas armadas sobre temas públicos de seguridad, defensa y economía, sino con la informalidad y particularismos de los partidos políticos que reducen la legitimidad y transparencia de los mecanismos de control establecidos para el buen funcionamiento de la democracia.

Si asumimos que nuestras sociedades presentan en su cultura y sistema político rasgos clientelares, prebendarios y patrimoniales; hay que aceptar la idea de que esos particularismos cohabitan en incómoda tensión con las reglas formales de ese *deber ser* que vendría a ser el complejo institucional democrático. Desde esta perspectiva, la *accountability*, uno de los valores y derechos necesarios para el desempeño de la vida política en democracia se halla atrapada entre dos polos tensos: por un lado, la rendición de cuentas, especialmente la horizontal, que funcionaría inadecuadamente porque existiría una subordinación o cooptación de las instancias de control público a los intereses coyunturales del gobierno de turno<sup>24</sup> o a una alianza de partidos con proyectos particulares; y, de otro lado, se reducirían los escenarios de intervención de la rendición de cuentas vertical, por cuanto las organizaciones de la sociedad civil se verían condicionadas por mecanismos informales, impuestos por agentes gubernamentales y partidos políticos que reducen la autonomía de los actores y bajan las potencialidades de exigibilidad de derechos ciudadanos frente a las autoridades.

---

24 Como veremos más adelante, esos intereses coyunturales variarán de acuerdo a las características que presente la relación del país con la estrategia estadounidense para la región andina y con los temas de agenda establecidos en la relación bilateral con Colombia. Es necesario mencionar que durante el período que he seleccionado para el análisis 2000-2006 se sucedieron varios gobiernos con distintas posiciones ideológicas en torno a la seguridad y la política exterior.

Para analizar la rendición de cuentas sobre seguridad nacional en Ecuador en el período 2000-2006, que corresponde a los tiempos investigados, se propone una modalidad que debe considerar los siguientes elementos: a) la heredada debilidad institucional del Estado para ejercer controles cruzados sobre temas públicos en política exterior y básicamente en defensa y seguridad; b) la presencia corporativa de las Fuerzas Armadas en la sociedad y en el Estado, asunto que influye en el diseño institucional y político de controles horizontales; c) la escasa formación de la ciudadanía y actores civiles, tanto de partidos políticos como de organizaciones sociales en temas de seguridad, limitante que ha devenido en una implícita delegación a militares y policías para el tratamiento de sus propios intereses, reduciendo de esa manera la posibilidad de ejercer controles verticales; y, d) la creación de un contexto discursivo o ambiente comunicativo propicio para la segurización de determinados temas, como los humanitarios, a través de la intervención de agentes gubernamentales, junto con el papel funcional de varios medios de comunicación en la difusión de imágenes y representaciones segurizadas.

En el discurso de las instituciones estatales y partidos políticos, declarar a algo como un problema de seguridad puede tender al abuso de una prohibición de ciertos asuntos, a la marginalización de oponentes ideológicos contrarios a las políticas establecidas por los gobiernos de turno en temas conflictivos como narcotráfico y refugio, y a la limitación de organizaciones de la sociedad civil que, amparados en la legalidad constitucional de sus derechos ciudadanos, pretenden acceder a la información de la gestión estatal. Definir a un tema público, no necesariamente catalogado como reservado, pero encubierto bajo términos jurídicos de la seguridad nacional, resulta casi equivalente a declararlo como fuera de los límites permitidos, una especie de tema tabú o ítem no lícito para el debate político o académico (Moller, 1996).

De esa manera, el ejercicio teórico y metodológico de establecer vínculos entre categorías de la Sociología Política, específicamente los conceptos de rendición de cuentas, institucionalidad, sociedad civil y cultura política, asociados analíticamente a conceptos provenientes de las Relaciones Internacionales, parte de la necesidad de entender el problema desde varias aristas disciplinarias que frecuentemente no contemplan los estudios de caso.

No bastaría, por ejemplo, quedarnos con la noción de seguridad nacional sin relacionarla al desempeño parlamentario que, en su obligación de ejercer controles cruzados a las dependencias y funcionarios estatales, incorpora procedimientos y valores de la democracia; así como tampoco es pertinente dejar suelta a la categoría *informalidad* de la política sin juntarla a las prácticas, intereses e identidades de los distintos actores sociales que intervienen en la problemática .

## Capítulo II

# Dimensiones conexas de la segurización en Ecuador Narcotráfico y migración forzada

Dos fenómenos de singular importancia y relacionados entre sí marcaron una peculiar atención en la política exterior e interior de Ecuador desde principios del presente siglo. A la tradicional participación ecuatoriana en la *guerra contra las drogas*, asumida de forma cooperativa con los Estados Unidos, en una suerte de corresponsabilidad hemisférica, habría que añadir los retos de protección humanitaria que demandan la atención a la población desplazada de Colombia, la cual huye hasta la actualidad de la inconclusa guerra interna que mantiene ese país desde hace más de medio siglo.

Desde los años cincuenta Ecuador fue un sitio que acogió a ciudadanos guatemaltecos en calidad de asilados políticos y, en los setenta, fue receptor de cantidades importantes de chilenos y argentinos que huían de las dictaduras militares del cono sur. Solo a partir del año 2000, el país se constituye como el primero del continente americano que brinda protección humanitaria a personas de origen colombiano en búsqueda de refugio<sup>1</sup>.

La conexión establecida entre migración forzada, una de cuyas presentaciones incluye al asilo-refugio<sup>2</sup>, y la presencia de un marco incremental de escenarios vinculados con la guerra contra el narcotráfico en la región

---

1 Hasta finales de los años noventa, Venezuela y Canadá eran los países que captaban la mayor cantidad de refugiados colombianos. Las modificaciones en las lógicas de guerra de los actores del conflicto interno produjeron desde el año 2001 cambios en el control territorial, especialmente en el sur de Colombia, situación que está relacionada con el éxodo forzado de población hacia Ecuador. Véase (Rivera, 2007: 11-16).

2 La distinción entre migración forzada y migración económica se vuelve compleja en términos metodológicos y éticos, pues la reactividad y pro-actividad presentada al momento de emigrar

andina, debe ser comprendida bajo los parámetros de la estrategia de seguridad diseñada por los EEUU desde 1998, conocida como Iniciativa Regional Andina.

El involucramiento en esta estrategia regional, la presencia cercana de diversos actores armados colombianos en las fronteras del Norte y la visión geoestratégica de los aparatos de seguridad y defensa del Estado ecuatoriano, quienes consideran a las zonas limítrofes como altamente conflictivas, imprimen características específicas de segurización a las dinámicas políticas, sociales y económicas donde se interceptan los temas de migración forzada y narcotráfico.

Ecuador, a diferencia de otros Estados fronterizos con Colombia, es un país que, como signatario de la Convención de Ginebra y otros tratados internacionales contra la tortura y la protección de los derechos humanos, ofrece cobijo a personas en búsqueda de asilo. De esa forma, las acciones del Estado, los organismos internacionales involucrados y la sociedad ecuatoriana, para afrontar el tema de la inmigración forzada y el refugio, unen a las obligaciones del régimen internacional humanitario con las dinámicas y ciclos de su sistema político que ha sido inestable institucionalmente en los últimos años (Rivera, 2007).

En ese contexto vecinal, el Plan Colombia, diseñado inicialmente en el gobierno del presidente Pastrana bajo el nombre de *Plan de desarrollo: cambio para construir la paz 1998-2002*, tiene acciones y estrategias militares que, lejos de contrarrestar el narcotráfico y el terrorismo, han conducido a la desprotección de los derechos humanos de las personas inmigrantes y a tensiones políticas bilaterales con sus países vecinos. Con esas circunstancias de por medio, las autoridades gubernamentales ecuatorianas han tenido que manejar un complicado panorama bilateral sujeto a las dinámicas y tiempos asociados al manejo del conflicto interno en Colombia, que afecta de manera interdependiente a Ecuador y a sus zonas fronterizas (Rivera, 2007).

En efecto, las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia han tenido momentos de tensión en varios aspectos. Además del pedido for-

---

de los sitios de origen resultan incompletas sin un análisis sociológico y psicológico más profundo. De igual forma, el carácter voluntario o involuntario se entrecruza entre lo que es real y lo que es interpretado como real (Turton, 2003).

mal ecuatoriano para detener la fumigación de sustancias sospechosas de producir daños en salud y medio ambiente –en el intento colombiano de erradicar los cultivos de coca–, el Gobierno ecuatoriano impuso medidas migratorias unilaterales, como la presentación obligatoria del pasado judicial por parte de las personas de origen colombiano, medida que vulnera los acuerdos de libre tránsito establecidos por los Estados miembros de la Comunidad Andina de Naciones<sup>3</sup>. Tal ha sido el nivel de tensiones en el plano diplomático que Ecuador retiró a su embajador de Bogotá durante varios meses entre el 2006 y el 2007 en respuesta a las posiciones intransigentes del gobierno del presidente Álvaro Uribe con respecto a los temas que generaron las tensiones mencionadas<sup>4</sup> (Rivera, 2007: 339).

De esa manera, las dinámicas domésticas se conjugan con las intermísticas hemisféricas, porque a pesar de que Ecuador no es un país con presencia significativa de cultivos de hoja de coca y tampoco produce cocaína u otras drogas ilegales de exportación (en cantidades suficientes para que pueda ser interpretado como un peligro para la seguridad regional e internacional), sí se halla integrado al circuito del combate al narcotráfico por ser un lugar de tránsito y mercado de precursores químicos, armas y una pequeña, aunque no comprobada oficialmente, estación de lavado de dinero.

Estas circunstancias han coadyuvado para que el tema de la *guerra contra las drogas* sea asimilado como un problema de seguridad nacional que paulatinamente ha copado diversas áreas de la sociedad y política ecuatorianas. El problema es mayor porque esta securización se ha desarrollado sin mayor debate público y con escasa rendición de cuentas de los órganos de justicia, Fuerzas Armadas y Policía Nacional, que presentan hasta la actualidad tendencias marcadas hacia una solución militar del fenómeno narcotráfico e inmigración forzada en Ecuador.

---

3 Actualmente suspendida, esta medida se adoptó en el período del ex presidente Gustavo Noboa (2005–2006), quien acogió las presiones y demandas de autoridades locales y distintos sectores de la sociedad asentados en las zonas fronterizas con Colombia.

4 El tema de las aspersiones con glifosato para erradicar cultivos de coca en el sur de Colombia constituye solo uno de los temas de tensión bilateral. Desde hace diez años los sucesivos gobiernos colombianos presionan para que Ecuador declare a las FARC y otros grupos guerrilleros como terroristas y, de esa manera, obtener un mayor involucramiento en la estrategia regional.

## Las estrategias regionales de seguridad

### *Un poco de memoria: escenarios de la Guerra Fría en América Latina*

Finalizada la Segunda Guerra Mundial el mundo quedó bajo una bipolaridad político-ideológica, lo que dio inicio a la Guerra Fría que generó competencia por el control estratégico de áreas geográficas. La invasión militar y el sometimiento político de Europa del Este por parte de la Unión Soviética, aceleró la reacción de los Estados Unidos hacia el nuevo enemigo: el comunismo. En este contexto nace el denominado *Estado de Seguridad Nacional*, base para creación de las doctrinas de seguridad nacional en Latinoamérica.

La tutela de la hegemonía norteamericana<sup>5</sup> se justificó al considerar que la democracia solo era posible en los Estados modernos; por tal motivo, sobre la base de este modelo fue necesario proveer seguridad a los regímenes de los países no desarrollados para hacer frente a la influencia de la Unión Soviética<sup>6</sup>. El apoyo a dictaduras militares fue la manera más ejemplar para la aplicación de este principio (Fitch, 1998: 38).

En 1945 los países del hemisferio occidental firmaron un conjunto de acuerdos conocidos como Acta de Chapultepec, que fueron la antesala del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca –TIAR–<sup>7</sup> firmado en Río de Janeiro en 1947. La resolución octava de esta acta contemplaba la defensa colectiva del continente frente a la todavía inconclusa guerra mundial. Este acuerdo fue clave para la unificación de la política militar,

---

5 Ya para 1932, el presidente Monroe estableció la doctrina que lleva su nombre, la que consistió en una planificación de los Estados Unidos con proyección hemisférica de la política norteamericana para frenar el avance de Europa a América.

6 La intervención estadounidense en la Guerra Fría se dio a través de apoyo político y económico a los gobiernos militares en contra de procesos revolucionarios de tendencia socialista. Un ejemplo de esto es Guatemala, cuando por medio de una intervención de la CIA fue derrocado el presidente Jacobo Arbenz en 1954. Otro ejemplo es el de Chile con el gobierno de Salvador Allende, la Unidad Popular, fue depuesta por Augusto Pinochet. (Breslauer, 1991: 45).

7 Según el artículo N.º 3 del tratado, “un ataque armado contra un Estado americano será considerado un ataque contra todos y, en consecuencia, cada una de las partes contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva”. Véase texto de TIAR. <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>.

ya que implicó la integración de las instituciones militares de América Latina en un bloque bélico cuya dirección estratégica estaba a cargo de los Estados Unidos (Buitrago, 2003).

Más adelante, la creación de la Organización de Estados Americanos –OEA– en 1948 y el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas –Pacto de Bogotá–, proporcionaron el piso jurídico-político para que otros organismos con autonomía relativa como la Junta Interamericana de Defensa –JID creada en 1942–, y el Colegio Interamericano de Defensa –CID–, órganos de apoyo del TIAR, se articulan a la orientación estadounidense. Estas instituciones tuvieron los objetivos de estudiar y sugerir medidas para la defensa continental, actuar como órgano de preparación de los planes militares; y mantener al día el planeamiento militar para la defensa común.

Los Estados Unidos promovieron la creación de un Sistema Militar Interamericano –SIAD– a través de programas de asistencia militar, operaciones militares conjuntas y la creación de instituciones castrenses de carácter global. El SIAD comprendió dos principios explícitos: la no intervención y la seguridad colectiva. Para esto, la Casa Blanca prometía al resto de países defender a la región frente a amenazas internas y la solución pacífica de eventuales conflictos sub-regionales. Surgió entonces la Doctrina de Seguridad Nacional que estableció desde el inicio que el único enfrentamiento internacional existente en el mundo era el Conflicto Este-Oeste.

La Doctrina de Seguridad Nacional puede resumirse en tres áreas. En primer lugar, el peso principal de la lucha armada contra el comunismo internacional lo llevarán EEUU y sus aliados de la Organización del Tratado Atlántico del Norte –OTAN. Adicionalmente, la naciones americanas debieron resolver todo enfrentamiento regional hasta tanto desaparezca el enfrentamiento Este-Oeste. Finalmente, la Doctrina incluye el mantenimiento del orden interno, a través del combate de la infiltración marxista y el orden social resultante.

En términos conceptuales, la Doctrina de Seguridad Nacional para Latinoamérica durante la Guerra Fría estuvo influenciada por el pensamiento estratégico francés que delinea el concepto de “Estrategia Total” como el arte de la aplicación de los medios, lo que tiende a alcanzar los

objetivos fijados por la política, considerando todos los ámbitos del quehacer gubernamental (Rodríguez, 2008: 91). Cabe recalcar también que dicha doctrina se mantiene aún en la actualidad en Ecuador y Colombia con el fin de controlar la integridad del Estado, aspecto que será analizado más adelante<sup>8</sup>.

Desde los años 50 del siglo XX las políticas de la Casa Blanca hacia América Latina estuvieron determinadas por una concepción mecánica de inestabilidad regional. El comunismo se percibía como la causa principal de la inestabilidad política, y ésta, a su vez, era considerada como la principal amenaza para la seguridad del hemisferio. A partir de los años 60 se añadió la pobreza como factor de inestabilidad; por eso, la administración del presidente John F. Kennedy diseñó dos paliativos complementarios: la Alianza para el Progreso contra la pobreza y los programas de contrainsurgencia –Fuerzas Especiales del Ejército– contra los grupos subversivos o guerrilleros (Fitch, 1998: 56).

La fundación de la Escuela de las Américas en 1963 fue uno de los hitos importantes de la Doctrina de Seguridad Nacional, pues a través de ella se capacitó a los militares latinoamericanos para combatir y enfrentar a las luchas revolucionarias de liberación nacional auspiciadas por la Unión Soviética. La Escuela de las Américas se estableció en Panamá desde 1946 hasta 1984. En 2001 cambió su nombre y se convirtió en Instituto de Cooperación para la Seguridad Hemisférica. Está situado en Fort Benning, Columbus, Georgia. En los años 70 y 80, la institución cooperó con varios gobiernos, algunos de ellos dictatoriales.

La capacitación en la Escuela de las Américas incluía cursos o entrenamientos sobre técnicas de contrainsurgencia, operaciones de comando, tiro, guerra psicológica, Inteligencia Militar y tácticas de interrogatorio. Según datos de manuales militares que fueron desclasificados en 1996 por el Pentágono, parte de la capacitación incluía la vulneración de los derechos humanos, la tortura, la extorsión o la ejecución sumaria. (SOAW, mayo

---

8 El TIAR fue suscrito por 23 países de América. Ecuador lo firmó en 1949 durante la presidencia de Galo Plaza Lasso. Desde entonces, los militares se alinearon con la propuesta de crear una política interamericana de defensa comandada por Washington; sin embargo, desde el triunfo de la Revolución Cubana en 1959, el TIAR se volvió instrumento de la Guerra Fría como se conoce a la lucha ideológica que enfrentó a EEUU con la Unión Soviética.

2006). La capacitación de las Fuerzas Armadas correría a cargo del Comando Sur de los Estados Unidos, antes Comando del Caribe -USARCARIB<sup>9</sup>.

Sin lugar a dudas, el cambio militar más significativo que hubo a nivel profesional fue la sustitución del viejo profesionalismo de *defensa externa* por el *nuevo profesionalismo de la seguridad interna y el desarrollo nacional*. Se justificaban así, los golpes militares y la instauración del ‘terrorismo de Estado’ como sistema de acción política. Esto logró no solo identificar y destruir al enemigo actual y disuadir a los enemigos potenciales, sino convencer al ciudadano común de que su seguridad personal es función inevitable y obligada de su incondicionalidad frente al régimen. Los servicios de Inteligencia se militarizaron, y fueron ubicados por encima de la jerarquía que le corresponde en la organización institucional tradicional, llegando incluso a convertirse en el eje de articulación de las lógicas de lucha contra el comunismo. En este sentido, tanto los métodos de coacción y terror psicológico, como la instrumentación de acciones de persecución, hostigamiento detención arbitraria, tortura y desaparición forzada resultaron elementos prioritarios en la consecución de los objetivos de Inteligencia (Leal, 2002: 46).

Años más tarde, y a pesar de no existir más el peligro del comunismo, se mantienen doctrinas de seguridad nacional que conceptualizan la idea del enemigo interno como amenaza al Estado nacional. En ese sentido, notamos un movimiento oscilatorio entre las estructuras institucionales ligadas a los órganos de seguridad estatal que no han modificado substancialmente la idea de la defensa interna y las acciones de la política exterior, insertadas en un nuevo escenario de reducción de tensiones interestatales. En la década de los años ochenta del siglo pasado, a nivel hemisférico (y en las regiones latinoamericanas) ya se hizo obsoleta la guerra como medio de resolución de conflictos entre las potencias. Muestra de ello es que en los últimos 25 años se han firmados varios acuerdos de paz. Entre ellos cabe mencionar:

---

9 En América Latina, entre los años 70 y 80 se instalaron en el poder varias dictaduras militares en el Cono Sur y Centro América. Bajo la lógica del combate al comunismo, miles de personas fueron asesinadas o desaparecidas y en varios casos se probó la participación directa de la Agencia Central de Inteligencia CIA. En ese período se produjeron 24 cambios de gobierno por injerencia directa de las Fuerzas Armadas en América Latina.

Cuadro N.º 1  
Acuerdos de Paz firmados en América Latina 1985-2002

|                                 |      |   |
|---------------------------------|------|---|
| Declaración de Foz Iguazú       | 1985 | A fines de 1985 los presidentes Raúl Alfonsín de Argentina y José Sarney de Brasil manifestaron la intención de sus gobiernos de iniciar las tratativas para llevar a cabo un programa de integración bilateral.  |
| Declaración Sudamericana de Paz | 1988 | Se firma el primer Acuerdo de Medidas de Confianza Mutua entre países de la región.   |
| Declaración de Galápagos        | 1989 | Enfatiza en adoptar medidas de fomento de la confianza en los campos de la cooperación política, económica y militar.   |
| Declaración de Cartagena        | 1991 | América Latina se declara zona de paz, y se enfatiza al narcotráfico como amenaza a la región.  |
| Declaración Cumbre de Miami     | 1994 | Se apoyan las acciones que estimulen un diálogo regional para promover el fortalecimiento de la confianza mutua, preparando el camino para una conferencia regional sobre medidas de fomento de la confianza en 1995, para la que Chile se ofrece como anfitrión.   |
| Paz definitiva Ecuador-Perú     | 1998 | Se deja constancia formal de la conclusión definitiva de las diferencias que durante décadas separaron a los dos países.  |
| Declaración de Tlatelolco       | 1999 | Sobre acciones prácticas en el derecho de los refugiados en América Latina y el Caribe.   |
| Declaración de Lima             | 2002 | La Conferencia de ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa celebrada en Lima, en junio de 2002, adoptó el Compromiso de Lima, en el cual se plasman medidas concretas en la lucha contra el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos, y contra el terrorismo. Asimismo, establece la formulación de una política comunitaria de seguridad, la instauración de una Zona de Paz de la Comunidad Andina, la limitación de gastos de defensa externa y el control de armas convencionales, así como la ampliación y reforzamiento de las medidas de fomento de confianza. |

Fuente: Fredy Rivera (2008). Elaboración propia.

## Las doctrinas y leyes de Seguridad Nacional en Ecuador y Colombia

En Ecuador, la actual Ley de Seguridad Nacional fue promulgada en 1960 bajo los auspicios del cuarto periodo presidencial de José María Velasco Ibarra que la denominó Ley de Defensa Nacional. En dicho cuerpo jurídico, la autoridad responsable de la defensa nacional es el

Presidente de la República que cuenta con dos organismos de asesoramiento: el Consejo de Defensa Nacional y el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Esta Ley estuvo en vigencia durante cuatro años por cuanto la Junta Militar de Gobierno de ese entonces la derogó y sustituyó por la Ley de Seguridad Nacional, puesto que el concepto de Defensa Nacional había sido reemplazado en toda la región por el de Seguridad Nacional<sup>10</sup>, con todas las implicaciones políticas e ideológicas y de organización institucional que connotaba.

En este punto hay que llamar la atención sobre la especificidad del caso ecuatoriano. Si bien en los años 60 la dictadura militar estuvo alineada con las estrategias estadounidenses, el golpe militar de 1972 instaló al general Guillermo Rodríguez Lara en el poder y por su intermedio se inauguró un *gobierno nacionalista y revolucionario*. Este gobierno estableció una nueva política petrolera cimentada en conceptos de soberanía, nacionalismo y autoridad militar y se negó a participar en el Plan Cóndor<sup>11</sup>. A partir de 1976 vino un recambio mediante un triunvirato militar que tomó distancias con las posturas nacionalistas anteriores y afianzó la doctrina de la defensa externa e interna que circula como concepto legítimo y sin mayor modificación hasta la actualidad.

En el caso del Estado colombiano se diseñaron los planes Lazo, Soberanía y Andes con el fin de combatir militarmente a los grupos guerrilleros<sup>12</sup>, a las denominadas “repúblicas independientes” y lograr a la vez la

---

10 Las reformas establecieron la creación del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas –COMACO–, reemplazando al Estado Mayor de las Fuerzas Armadas; de igual manera se creó el Consejo de Seguridad Nacional –COSENA. La junta militar de los 70 declaró la guerra al comunismo criollo, a los movimientos de izquierda, a sindicatos y veía con sospechas permanentes a intelectuales y estudiantes universitarios.

11 La Operación Cóndor es el nombre con el que es conocido el plan de Inteligencia, imposición y coordinación entre los servicios de seguridad de las dictaduras militares represivas del Cono Sur de América y la CIA. Con el objetivo de reducir y eliminar representantes de partidos o movimientos de la izquierda política en la década de los 70; dicho plan clandestino internacionalizó prácticas de terrorismo de Estado, asesinó y desapareció a un gran número de opositores a las mencionadas dictaduras (Dinges, 2004).

12 “La zona de Marquetalia, departamento de Caldas en Colombia fue refugio de guerrilleros liberales y comunistas que no entregaron las armas luego de la violencia bipartidista de los años 50 [...] –entre ellos el famoso Pedro Antonio Marín, más conocido como *Manuel Marulanda Vélez* o *Tirofijo*. Durante la década del 60 la región fue declarada “república independiente” por sectores del Estado y de la clase dirigente colombiana, luego de que los habitantes de la zona lan-

pacificación del país en la etapa final de la confrontación bipartidista<sup>13</sup>. Como puede observarse, a través de estos planes se trataba de articular una respuesta a tres dimensiones del conflicto intraestatal colombiano que se movilizaban en el plano político –dos de ellos– y social –el otro; en este sentido, la relevancia que éstos adquieren se refiere a su carácter integrador y, en esa medida, desarrollista.

En efecto, una visión unificada del conflicto permitía cubrir, desde la doctrina de seguridad nacional, la expansión de la acción militar en la sociedad, acentuar la concepción de seguridad nacional a través del combate al comunismo, que supuestamente propiciaba las guerrillas y la subversión y, al mismo tiempo atacar, siempre bajo la lógica securitaria, la pobreza y del subdesarrollo. Entre 1958 y 1990 los escenarios institucionales de discusión concertada sobre los problemas de orden público fueron el Consejo Nacional de Seguridad y, en menor rango, los consejos regionales sobre el mismo tópico (Leal, 2006: 64-70).

Cabe recordar que Colombia es un país de características *sui generis* porque presenta situaciones recurrentes de debilidad institucional a nivel estatal, con una creciente e irresuelta inseguridad que ha traspasado sus fronteras. Pocos países ilustran de manera tan precisa la naturaleza cambiante del panorama de seguridad de la post Guerra Fría como lo hace este país, ya que constituye un microcosmos de la compleja situación de seguridad interna-externa, multitemática y que involucra a múltiples actores domésticos como regionales y mundiales (Mason, 2001: 82).

---

zaran un llamado al gobierno exigiendo mayor presencia con programas sociales, escuelas y salud. El Estado tenía información de la organización de los campesinos y sabía que estaban armados. Bajo este pretexto lanzó una operación militar [...]”. ( Documental *La violencia en Colombia*, 2008)

13 Colombia vivió una confrontación entre los partidos liberal y conservador en la década de los 40 y 50 que originó que existan grupos disidentes del partido liberal ante la falta de canalización de las demandas de las poblaciones rurales para luego conformar las autodefensas campesinas que posteriormente darían lugar a las FARC en los años 60 (Véase nota 37).

## Agenda de seguridad en los 90: la narcotización

En 1982, el presidente estadounidense Ronald Reagan, declaró la llamada *guerra a las drogas*, con lo que se dedicó, durante su Gobierno, a terminar con la epidemia de las drogas en su país. Para lograr este objetivo de seguridad nacional, clasificado como urgente, el gobierno federal aumentó los gastos para el programa de control de narcóticos durante los siete años siguientes de sus dos períodos presidenciales, llegando a 4,3 billones de dólares anuales en el año de 1988. Ello en respuesta a que el uso y abuso de drogas en la sociedad estadounidense se habían incrementado en la década de los 80 y el mercado estadounidense de estupefacientes siguió siendo el más lucrativo del mundo. Además, la delincuencia y la violencia relacionadas con las drogas alcanzaron niveles también epidémicos, lo cual se exacerbó por una forma de cocaína más adictiva, el *crack* (Bagley, 1991: 171).

En los Estados Unidos el desencantamiento por la estrategia antidrogas de Washington, la cual enfatiza el lado de la oferta, el *law-enforcement* y la prohibición, se deriva de la creciente evidencia de que las drogas ilegales, en particular la cocaína y la heroína, eran más baratas y de más fácil acceso en 1997 de lo que habían sido en 1981. El énfasis de Washington en los mecanismos para disminuir la oferta, la lucha antinarcóticos y la diplomacia coercitiva (ejercida por medio de la descertificación), implicó críticas a las políticas estadounidenses, que podrían dañar las frágiles instituciones democráticas de los aliados regionales (Bagley, 1998: 104).

De hecho, “un claro ejemplo fue la iniciativa de Paz del presidente Pastrana, la cual se vio limitada por el creciente desborde de los conflictos nacionales internos hacia los países vecinos” (Moreano, 2005: 84). Las guerrillas colombianas, los paramilitares y los traficantes de drogas atraviesan los territorios de los países vecinos buscando protección y aprovisionamiento para el contrabando de armas y el tráfico de drogas. A eso se suman la aparición y crecimiento de organizaciones criminales transnacionales del tráfico de drogas durante los 70 y 80, todo esto resultado de la debilidad institucional subyacente del sistema político colombiano<sup>14</sup> (Moreano, 2005).

Los países de la Comunidad Andina no han sido una prioridad estratégica estadounidense después de la Guerra Fría: solamente han sido prioritarios cuando han estado relacionados al narcotráfico y el conflicto colombiano (Moreano, 2005: 84). En general, la política exterior de los EEUU se levanta sobre una agenda regional y se la ejecuta de manera bilateral (Bonilla, 2002: 2). El narcotráfico ha articulado la política de los EEUU y ha determinado las decisiones por sus temas comunes. Si bien se establecieron en la Cumbre Presidencial de Miami en 1994, tienen distintos énfasis dependiendo de la sub-región. Los temas parecen haberse concentrado en la región andina con el narcotráfico, antiterrorismo, migración y comercio exterior (Bagley, 2001: 15; Bonilla, 2000: 3).

Además, la idea de conflicto regional atraviesa la estrategia de seguridad nacional estadounidense, lo cual construye a Colombia como prioridad a nivel subregional, país con problemas identificados como la violencia de los carteles de la droga y el tráfico de narcóticos (Bonilla, 2002a), asumido como asunto de seguridad nacional, por estar relacionado con grupos extremistas, terroristas y redes de delincuencia internacional que han desbordado las fronteras estatales para convertirse en tema de confluencia hemisférica.

## La propuesta antinarcóticos de los Estados Unidos en los 90

Durante las décadas de los años 80 y 90, la región andina se convirtió en un problema de seguridad nacional para los Estados Unidos, debido al protagonismo de los países que la conforman en la producción y el comercio de drogas ilícitas. En efecto, la administración de George Bush I puso un excesivo énfasis en el área de los Andes como foco problemático y originario de la multiplicidad de dificultades ligada a la lucrativa empresa de las drogas, al punto de que la región mencionada concentró exclusivamente de manera desproporcional la guerra antinarcóticos (Perl, 1994: 25).

---

14 Rueda de prensa dada por el Jefe del Comando Sur de los Estados Unidos, General James Hill en mayo del 2004 en Bogotá.

Por iniciativa de los Estados Unidos, a la Cumbre de Cartagena de 1990 son invitados los presidentes de Bolivia, Perú y Colombia. Desde la perspectiva norteamericana, con esta reunión se apuntala la idea de que la amenaza del narcotráfico está situada en tres países de la región andina (Sánchez, 1992: 18), de modo que se divide a los países latinoamericanos en países productores y no productores de cocaína, y los sustrae de una acción latinoamericana multilateral al tiempo que coloca a Bolivia, Colombia y Perú como países responsables de la producción y tráfico de cocaína frente a los Estados Unidos como país consumidor o víctima (Sánchez, 1992: 18).

Dos años más tarde, en la Cumbre de San Antonio en 1992, participaron los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Perú, Estados Unidos y el Canciller de Venezuela. La Declaración de San Antonio valida la Declaración de Cartagena como un esfuerzo que sentó las bases para el desarrollo de una estrategia integral y multilateral para confrontar el problema de las drogas ilícitas, cuyos compromisos deben ser ratificados y ampliados respecto a otras sustancias como la marihuana y la heroína a través de estrategias que comprendan el desarrollo alternativo, la erradicación, el control, la intercepción, el fortalecimiento de los sistemas judiciales y la prevención del consumo de drogas ilícitas (Tokatlián, 1998: 87-88).

La Declaración trae adjunta unas estrategias para la acción<sup>15</sup>, así como unos planes para las áreas económica y financiera, entre las que destacan los acuerdos bilaterales que contrajo Estados Unidos con Bolivia y con Perú en materia de desarrollo alternativo, señalando que son experiencias útiles y aplicables a otros países. Por último, se anexan las estrategias para la prevención y la reducción de la demanda respecto a las cuales no hay ningún compromiso de los Estados Unidos que vaya más allá del resto de

---

15 Estas son: 1) centros de capacitación profesional. 2) Intercambio regional de información. 3) Control de espacio aéreo soberano. 4) Medidas de control sobre aeronaves, aeropuertos y pistas de aterrizaje. 5) Acciones de control en el mar. 6) Regímenes de fiscalización de productos químicos. 7) Control de puertos y zonas francas. 8) Iniciativa para cooperación de transportistas (en zonas de frontera). 9) Lavado de dinero; 10) Fortalecimiento de la administración de justicia con énfasis en protección de funcionarios judiciales. 11) Fortalecimiento de la cooperación judicial. 12) Reparto de recursos y bienes incautados. 13) Fiscalización de armas de fuego y 14) Otras medidas cooperativas asumidas por algunos países en el pasado (Tokatlián, 1998).

países; esto es, no hay, más allá de una narrativa global, compromisos explícitos para disminuir la demanda al interior de los EEUU, lo que hace recaer la responsabilidad del combate a las drogas en los países productores y de tránsito y no en el destino final, lo que revela la asimetría en la forma de codificar las acciones y en la asignación de responsabilidades.

Cabe recalcar que la estrategia política estadounidense contra las drogas de 1991 definía como principal productor de drogas ilícitas a un país en el cual se cultivan o cosechan en un año 1 000 hectáreas o más de adormidera ilícita; en un año 1 000 hectáreas o más de coca ilícita; o en un año, 5000 hectáreas o más de cannabis ilícito, a menos que el presidente decida que esa producción de cannabis ilícito no afecta en forma significativa a Estados Unidos<sup>16</sup>.

Un país principal de tránsito de drogas se define como: primero, una fuente directa significativa de drogas psicotrópicas o de narcóticos ilícitos o de otras sustancias controladas que afecten a Estados Unidos en forma significativa; o un país en el cual se transportan esas drogas o sustancias<sup>17</sup>.

Para el Departamento de Estado en su reporte del año 2003 sobre el Control Internacional de Narcóticos, demuestra que en la región andina se encuentra la mayor demanda de coca y donde Colombia, Bolivia y Perú aparecen como los máximos productores de hoja de coca desde 1995 hasta el 2001 (236 800 hectáreas cultivadas en Bolivia, 727 900 hectáreas en Colombia, 436 400 para Perú)<sup>18</sup>. Frente a estas situaciones que se venían repitiendo por años se generó un proceso de ‘certificación’ que ha sido impuesto por el Congreso estadounidense desde 1986, el cual exige al Presidente de los Estados Unidos determinar cada año si los gobiernos de los países productores y de tránsito de narcóticos han cooperado plenamente con la política estadounidense de control de drogas (Bagley, 1998: 113).

---

medidas cooperativas asumidas por algunos países en el pasado (Tokatlián, 1998).

16 Véase Departamento de Estado de los Estados Unidos, sección Colombia, nota de prensa, mayo 23 del 2000.

17 Véase Departamento de Estado de los Estados Unidos, nota de prensa, mayo 26 de 2000.

18 Tomado de: “International Narcotics Control Strategy Report 2002”. (Blickman, 2003).

Cabe recalcar también que bajo la Ley de Asistencia Extranjera de los Estados Unidos, la descertificación<sup>19</sup> impide que un país reciba ayuda financiera, exceptuando la asistencia con fines humanitarios y para la lucha contra las drogas. Debido a que casi toda la asistencia de EEUU a Colombia se encuentra bajo esa Ley, el discurso de la prohibición aparece como un velo protector que deja en los hechos y sin efecto las medidas de descertificación contra ese país que es el cuarto receptor de ayuda militar en el mundo por parte de los Estados Unidos (WOLA, 2005: 4-6).

Si bien esta política afectó al gobierno colombiano de Ernesto Samper en el período 1994-1998, al haberse comprobado el financiamiento del cartel de Cali a su campaña electoral; los carteles de la droga se esparcieron a lo largo y ancho del país luego de la muerte de Pablo Escobar y los golpes proporcionados al poderoso cartel de Medellín en 1993. Es en ese contexto cuando aparece otro actor armado que se suma a las preocupaciones estadounidenses: las guerrillas que también entran a formar parte del círculo del narcotráfico, aspecto que ayuda a la adquisición de armas en el mercado negro internacional (Montalvo, 2005: 92).

Por otra parte, como resultado de la estrategia estadounidense para la región andina, la policía ecuatoriana se incorporó paulatinamente en el paquete de ayuda; de hecho, el Gobierno de Ecuador implementó reformas estructurales a su sistema judicial, a las agencias de control y ejecución que tienen el potencial de intensificar la infraestructura para lograr el cumplimiento de la ley en el país<sup>20</sup>. Una división antidrogas unificada se estableció dentro de la Policía Nacional, consolidando, por primera vez, varias unidades de interdicción especializadas dentro de una organización coherente<sup>21</sup>.

---

19 La descertificación detendría todas las ayudas, podría vetar los créditos del Banco Interamericano de Desarrollo –BID– y del Banco Mundial, negar los créditos del Eximbank y OPIC, eliminar cuotas de exportación de azúcar para el tratamiento preferencial –ATPDA–, aumentar al 50% las tarifas arancelarias, impedir el tráfico aéreo entre las dos naciones, prohibir las transacciones electrónicas entre ellas y disponer el embargo comercial. En una palabra, decretarle la guerra y el bloqueo económico, comercial, financiero y de transporte. (Rodríguez, 1988).

20 Embajada de los Estados Unidos en Ecuador, Informe de cooperación sobre drogas en Ecuador, 24 de julio del 2002.

21 Embajada de los Estados Unidos en Ecuador, Informe de cooperación sobre drogas en Ecuador, 24 de julio del 2002.

El servicio de aduanas fue privatizado parcialmente para maximizar los esfuerzos de interdicción y apoyo. En noviembre de 1999, el Congreso ecuatoriano aprobó un nuevo código criminal procesal para modificar el sistema de administración de justicia del país y se pasó de un procedimiento reservado e inquisitorial a uno abierto, más acusatorio, similar al modelo de los Estados Unidos. En adición, el Gobierno de Ecuador publicó una estrategia antinarcoóticos, la cual claramente identifica el papel y responsabilidades de las agencias relevantes de Ecuador en su lucha contra el tráfico internacional de drogas.

La Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, más conocida como *Ley 108*, tiene como objetivo combatir y erradicar la producción, oferta, uso indebido y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas para proteger a la comunidad de los peligros que se derivan de estas actividades. En relación con la interdicción, se establece el marco legal para el control y fiscalización de drogas, precursores y sustancias químicas específicas. Estos aspectos legales y procedimientos normativos están asociados a varios convenios bilaterales e internacionales que Ecuador ha suscrito en esa materia, lo que le obliga jurídicamente con el sistema internacional y consecuentemente entran a formar parte de la legislación nacional con una jerarquía especial<sup>22</sup>.

Estas acciones antinarcoóticos desarrolladas por Colombia y Ecuador, de manera separada, forman parte de la inserción de países que no comparten la misma visión sobre problemas comunes que suceden en la región andina. La firma de tratados y convenios, que securizó a la cuestión de las drogas, impregnó una lógica militarizada que modificó segmentos importantes de la administración de justicia, reestructuró varias dependencias estatales ligadas tradicionalmente a la defensa nacional, acrecentó los niveles de impunidad de funcionarios relacionados con el combate antinarcoóticos y sujetó a buena parte de la política exterior a la entrega de recursos estadounidenses bajo criterios de certificación política y económica. Todo ello en un contexto de ejecución de la Iniciativa

---

22 Estos objetivos constituyen uno de los ejes articuladores de la “Estrategia Nacional para enfrentar las Drogas, ver: “Estrategia Nacional para enfrentar las Drogas. Plan Nacional 1999 – 2003”. Para una explicación de la normativa legal sobre drogas en Ecuador revisar este documento en: <http://www.consep.gov.ec/>

Regional Andina y Plan Colombia que forman parte importante de la geopolítica norteamericana.

### Intereses estadounidenses en la región

Los EEUU gastan anualmente entre 35 mil y 40 mil millones de dólares por año en su guerra contra las drogas; la mayor parte en interdicción e Inteligencia, pero la creatividad y la audacia de los carteles de la droga han hecho con regularidad grandes huecos en las estrategias del gobierno (Thoumi y Reyes, 2006: 42). Aunque durante el año 2004 se fumigó en Colombia como estrategia prioritaria del gobierno de ese país para acabar más de 130 mil hectáreas, el Departamento de Estado de EEUU, con imágenes satelitales tomadas por la Agencia Central de Inteligencia –CIA–, señaló que las hectáreas sembradas con coca no disminuyeron en ese año (CODHES, 2005: 4)<sup>23</sup>.

Según Naciones Unidas, en el 2004 las hectáreas sembradas disminuyeron apenas en 6 mil. Para Alfredo Rangel Suárez, de la fundación Seguridad y Democracia, esto da a entender que para erradicar una hectárea se requiere fumigar 22, y que para erradicar las 80 mil supuestamente existentes se deberían fumigar 1 700 000 hectáreas. Por lo tanto, Rangel lo considera irracional, al menos en términos de eficiencia operacional y técnica, para no hablar de los aspectos políticos, sociales y económicos<sup>24</sup>.

---

23 A diciembre del 2004 el sistema registró 114 mil hectáreas sembradas con coca, la misma cifra que reportó para el 2003, cuando la reducción fue de más del 30% respecto del 2001, 56 mil hectáreas según el Departamento de Estado (de 169 mil en 2001 a 114 mil en 2003). Monitoreo cultivos de hoja de coca UNODC, junio 2005. Visita en [www.unodc.org/colombia](http://www.unodc.org/colombia)

24 Para Rangel: "los cultivos de coca han migrado hacia áreas cada vez más distantes, a zonas montañosas y la mayoría son cultivos pequeños, muy dispersos y que se confunden con los cultivos lícitos de familias campesinas. Todo esto atenta contra la eficacia de las fumigaciones y las hace muy costosas: económicamente, porque cada vez hay que fumigar más lejos; socialmente, porque buena parte de los cultivos son de familias campesinas y la fumigación afecta su ingreso y su alimento; políticamente, porque sigue echando en brazos de la guerrilla y de los paramilitares a la población campesina, poniéndola en contra del Estado". Radio Quito, entrevista realizada el 25 de mayo de 2005.

Por otra parte, en los Estados Unidos se ha debatido extensamente sobre el fracaso de las políticas antidrogas. Glen Segell en su ensayo *La Guerra Antinarcoóticos y las Relaciones Cívico-Militares* dice que mientras los individuos son adictos a las drogas, sus sociedades llegan a ser adictas al capital que es generado en el negocio de las drogas, lo que muchas veces financia a las propias agencias antidrogas y a la vez da empleo a los miles de oficiales antinarcoóticos a nivel mundial. Es así que esta lucha se vuelve un círculo vicioso. Además añade que la corrupción aumenta en las naciones en las que se incautan las drogas “debido al poder del dinero para sacar a los narcos de las cárceles o sobornar jueces” (Segell, 2000: 9-12).

Además, frente a la lucha contra el terrorismo, después del 11-S el Comando Sur de los Estados Unidos –SOUTHCOM– ha señalado que no existen indicios de actividad terrorista islámica que ponga en peligro la seguridad estadounidense proveniente de América Latina<sup>25</sup>; sin embargo, el ex-secretario de defensa de los Estados Unidos, Donald Rumsfeld, en la Reunión de Ministros de Defensa de las Américas manifestó que los grupos irregulares colombianos son una amenaza para toda la región y como tal deben ser enfrentados por los países del área<sup>26</sup>. Por tal motivo, las transferencias y ayuda económica hacia la región se concentran principalmente en lo militar (Álvarez, 2005: 1), lo que según varias agencias internacionales –*Washington Office for Latin America* WOLA– ha repercutido en “una preocupante intromisión de los militares en áreas como la prevención de delitos de seguridad pública o generación de política sectorial sin el adecuado control civil” (WOLA, 2005: 1).

Puede inferirse, entonces, que la política de seguridad hemisférica es para los EEUU, un asunto que va más allá de la amenaza terrorista de corte islámico, para situarse en el campo de la seguridad extraterritorial frente a cualquier elemento que perturbe la estabilidad y el orden internos de aquella nación, notoriamente el narcotráfico y el desequilibrio asociado a éste.

---

25 Véase (Craddock, 2005).

26 *El Comercio* (2004).

Cuadro N.º 2  
Número de efectivos entrenados por los Estados Unidos

| País     | 1999  | 2001  | 2002  | 2003   | Total  |
|----------|-------|-------|-------|--------|--------|
| Colombia | 2 476 | 6 300 | 6 477 | 12 947 | 28 200 |
| Ecuador  | 681   | 899   | 1 267 | 662    | 3 509  |

Fuente: Informe WOLA (2005) *Diluyendo las divisiones: tendencia de los programas militares de los EEUU para América Latina*

En concordancia con la inferencia anterior, se puede observar en el cuadro N.º 2 que el mayor receptor de ayuda militar en la región es Colombia: solo durante el 2003 este país recibió USD 553 millones de dólares mientras que 122 millones fueron transferidos a programas de inversión social<sup>27</sup> (WOLA, 2005: 1). Críticos estadounidenses del Plan Colombia consideran que se debería enviar mayores recursos hacia “la promoción del desarrollo alternativo que den a los granjeros incentivos a abandonar la coca y construyan mayor infraestructura para mejorar el mercado de los cultivos legales como la yuca y azúcar” (Contreras, 2005: 3).

---

27 El total de transferencias entre el año 2000-2005 suman los USD 4 mil millones. Ver documento WOLA septiembre 2005.

Cuadro N.º 3  
Ayuda a Ecuador por parte de Estados Unidos para la lucha contra el narcotráfico

| Instituciones   | Datos del Center for International Policy –CIP–   | Departamento de Estado de los Estados Unidos  |
|---|---|---|
| Cifras  | 87,7 millones de dólares  | 224,9 millones de dólares en ayuda, de los cuales 138,42 millones van a la lucha contra el narcotráfico |
| Período   | Desde la década de los noventas   | 1996-2006   |
| Rubro   | Educación y entrenamiento   | Asistencia y ayuda a la lucha en contra del Narcotráfico  |
| Militares ecuatorianos capacitados. (Cifras de la Escuela de las Américas)            | 225 militares entre 1998-2002 (3 600 militares ecuatorianos y en cada año acude un promedio de 50 oficiales). |   |
| Cifra total de militares ecuatorianos capacitados en Estados Unidos entre 1998 y 2004 | 5 200 militares   |   |

Fuente: *Just the facts*, sección Ecuador. Apoyo de los Estados Unidos a nivel militar y social a Ecuador Center for International Policy (CIP), *Joint Programs, just the facts*, U.S. assistance to Ecuador <http://ciponline.org/facts/ec.htm>

Para 1999 el Comando Sur de los Estados Unidos –SOUTHCOM– ya enfocaba a la región latinoamericana, con sus 33 países, como área de responsabilidad en un 90% de sus operaciones destinadas a la lucha contra el narcotráfico (Loveman, 2006: 57).

En marzo del 2002 se publica la Estrategia de Seguridad Nacional –NSS– de los Estados Unidos, que trascendió el ámbito de la comunidad estratégica, debido a que se editó después de los atentados del 11 de septiembre, y en vísperas de la guerra con Irak (Arteaga, 2006: 3). La NSS de 2002 representó un cambio cualitativo respecto a las estrategias anteriores porque estableció como objetivo prioritario la lucha contra el terrorismo global:

[...] la cual se percibe como una amenaza que justifica la movilización de los recursos y estrategias de seguridad nacional para llevar a cabo una guerra que va a ser larga y en la que deben emplear una combinación de ins-

trumentos militares y no militares, a largo y corto plazo, unilaterales y multilaterales (White House –NSS, 2002).

La última versión de la NSS (publicada luego de cuatro años en marzo del 2006), sigue con la diversificación de los frentes de lucha contra el terrorismo que incluyen respuestas militares, mecanismos diplomáticos, económicos o de desarrollo, desde la lucha unilateral por las ideas y el fomento de la democracia y la libertad a la cooperación multilateral (NSS, 2006).

Un aspecto importante de profundos impactos en los regímenes internacionales, básicamente el relacionado con los derechos humanos, es la proclividad a la acción unilateral que ya estaba presente en la estrategia del 2002 y que se ha agudizado estos últimos años. Percibida como una opción de defensa anticipatoria y preventiva, minimiza las posibilidades de actuar preferentemente en cooperación con terceros países y organizaciones internacionales a menos que estén bajo su mando; de ahí que las acciones se encaminen a la intervención fuerte en solitario sin considerar las consecuencias diplomáticas o reduciendo su importancia<sup>28</sup>. En cambio, la última estrategia mantiene el protagonismo internacional de los EEUU y aumenta un esfuerzo de comunicación con el resto de actores, con el fin de evitar su aislamiento frente al terrorismo internacional (NSS, 2006).

Dentro de estos intereses, el Grupo Militar de los EEUU trabaja directamente con el mayor porcentaje de la ayuda militar otorgada a Ecuador. El propósito general del grupo se centra en aportes para la seguridad que es definida como “la provisión de equipo, entrenamiento y servicios militares de los EEUU al Gobierno de Ecuador”<sup>29</sup>. Más específicamente, el Grupo Militar identifica ciertos objetivos que corresponden al Plan de Cooperación de Seguridad Regional del Comando Sur.

---

28 Cabe explicar el término utilizado en la estrategia del 2002 de “Pre-emption” que consiste en atacar al enemigo antes de que el ataque a puntos estratégicos de los Estados Unidos”. Periódico *El Colombiano* (2002). Entrevista a Bruce Bagley.

29 U.S Military Group. [www.usembassy.org/ec/English/Assistance/usmlgrp.htm](http://www.usembassy.org/ec/English/Assistance/usmlgrp.htm). Los objetivos mencionados fueron también discutidos entre Carrie Callaghan y el Lt. Col. McDonald, US Army, del Grupo Militar de EEUU en Ecuador a través de una entrevista efectuada el 18 de julio del 2003.

Así, los objetivos del Grupo Militar estadounidense incluyen el asegurar que la defensa de la Frontera Norte esté acorde a metas de seguridad regional que suponen el entrenamiento de las FFAA ecuatorianas en técnicas, tácticas y procedimientos. También aseguran el mantenimiento del estatus operacional de la Base de Manta y la organización profesional de las FFAA con el modelo de Estados Unidos. Adicionalmente, se proponen mejorar la capacidad de las FFAA en relaciones públicas, en la dirección de actividades de contraterrorismo, en la Inteligencia para preparar campo de batalla (no nacional), y en la coordinación y capacidad de socorro en desastres naturales. Apoyan en la eliminación de minas antipersonales activas y en la eliminación del tránsito ilegal de personas de Ecuador a los EEUU.

Todas las formas de ayuda militar a Ecuador se unen a estos objetivos mencionados e identificados por el Comandante del Grupo Militar EEUU – aprobados por el Comandante del Comando Sur de EEUU. La estrategia anota también el desarrollo de programas actualizados para mejorar la infraestructura básica y fortalecer a las comunidades en la lucha contra el narcotráfico. En términos de fondos por la lucha contra el narcotráfico, el Informe de la Estrategia Internacional de Control del Narcotráfico describe la ayuda para “mejorar las capacidades profesionales, equipo e integridad de las agencias policías, militares y judiciales para permitirles hacer frente más efectivamente a las actividades ilícitas del narcotráfico”. (Callaghan, 2003: 3-4).

Ahora, como se sabe, el interés de los Estados Unidos en la región andina es combatir al narcotráfico. Por tal motivo, tanto el Departamento de Estado y la Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas exigen a las fuerzas militares –incluida la Policía– resultados anuales en sus operaciones. Hay que recalcar que Colombia para ambos organismos es la mayor productora de coca en la región<sup>30</sup>. La cifra se redujo en el 2005 a 86 000 (ONUDC, 2006).

---

30 De allí que no es extraño comprobar cómo Tumaco y Puerto Asís, municipios colombianos que limitan con Esmeraldas y Sucumbíos, respectivamente, junto a Cumaribo en el departamento de Vichada (fronterizo con Venezuela), sean los tres lugares de Colombia donde más coca estuvo sembrada en el 2006. (International Crisis Group, 2008).

Cuadro N.º 4  
Estimados sobre cultivos de hoja de Coca en Colombia  
desde 1999 al 2006

| Año base | UNODC   | Año Fumigado<br>–DIRAN– | Hectáreas<br>fumigadas |
|----------|---------|-------------------------|------------------------|
| 1999     | 160 000 | 2000                    | 60 703                 |
| 2000     | 163 000 | 2001                    | 95 594                 |
| 2001     | 145 000 | 2002                    | 130 373                |
| 2002     | 102 000 | 2003                    | 132 817                |
| 2003     | 86 000  | 2004                    | 136 551                |
| 2004     | 80 000  | 2005                    | 138 778                |
| 2005     | 86 000  | 2006                    | 172 024                |
| 2006     | 78 000  | 2000 – 06               | 866 840                |

Fuente: United Nations Office on Drugs and Crime –UNODC, 2006–;  
y Dirección Antinarcóticos de Colombia –DIRAN.

Según el cuadro anterior, los cultivos de hoja de coca continuaron estables en Colombia por lo que la política represiva hacia los narcotraficantes patrocinada por los Estados Unidos seguirá vigente en los próximos años<sup>31</sup>. Las razones que explican por qué Colombia desarrolló una ventaja competitiva internacional en esta industria son materia de discusión entre los expertos:

Muchas han sido expuestas en diversos escenarios y ocasiones. La estratégica localización del país es una muy poderosa. La posibilidad de un fácil acceso al principal mercado, si se desarrollaba, como en efecto sucedió, un eficiente sistema de transporte y distribución, es un argumento de peso; pero otros países, México por ejemplo, estarían en mejores condiciones en lo que a esto se refiere. Se han señalado otros, tales como las facilidades asociadas a la existencia de grandes masas boscosas, ideales para camuflar

31 “El informe de drogas de la ONU 2006 confirma un temor que había planteado el año pasado el vicepresidente Francisco Santos, quien en una reunión con periodistas extranjeros en Santa Marta, advirtió que, debido a la presión de la Fuerza Pública a las redes de narcotraficantes, era muy probable que aumentaran las áreas sembradas con coca en otras zonas de Colombia. El aumento, dijo, se daría en áreas de bosque nativo, parques naturales y fronteras, lo que permitiría a los narcos recuperar las ‘pérdidas’ por las erradicaciones manuales y aspersiones aéreas”. (Periódico *El Colombiano*, 2006).

los laboratorios; las habilidades empresariales y la reconocida recursividad de los colombianos; la existencia de una numerosa y marginal comunidad de colombianos en los Estados Unidos; la ausencia del Estado en vastas zonas de la geografía nacional; la corrupción de las burocracias públicas, etc. (Navarrete, 2006: 4)

Voceros del gobierno del Presidente Álvaro Uribe en varias ocasiones han manifestado su defensa a la erradicación manual y al uso del glifosato a pesar de que los cultivos se trasladen a otros sitios –incluidas las fronteras– y se ocultan del monitoreo satelital de la ONU y control aéreo de las fuerzas militares<sup>32</sup>.

Cuadro N.º 5<sup>33</sup>

Cálculos del potencial productivo de PBC, Clorhidrato de cocaína por regiones en Colombia 2008 (Base: Estudio ONUDD de 2004 en Colombia)

| Región             | Producción total hoja de coca con rendimientos según estudio 2004 (ton) | Rendimientos PBC kilos/ton. hoja de coca, según estudio 2004 | PBC por regiones (kilos) | Aprox. PBC (ton) | Clorhidrato de cocaína (1: 0,9) (ton) | Prod. cocaína pura (1: 0,85) 2008 (ton) | Cálculo oficial prod. cocaína ONUDD 2008 (ton) |
|--------------------|---|--|--------------------------|------------------|---------------------------------------|---|--|
| Putumayo – Caquetá | 78 182  | 1,74   | 136 037                  | 136              | 122,4                                 |   |  |
| Sur de Bolívar     | 104 577   | 1,41   | 147 454                  | 147              | 132,7                                 |   |  |
| Pacífico           | 77 784  | 1,46   | 113 565                  | 114              | 102,6                                 |   |  |
| Catatumbo          | 13 276  | 1,38   | 18 321                   | 18               | 16,2                                  |   |  |
| Sierra Nevada      | 2 975   | 1,45   | 4 314                    | 4                | 3,6                                   |   |  |
| Meta Guaviare      | 120 325   | 1,52   | 182 895                  | 183              | 164,7                                 |   |  |
| Orinoco            | 25 709  | 1,73   | 44 477                   | 44               | 48,9                                  |   |  |
| Amazonas           | 8 273   | 1,5  | 12 410                   | 12               | 10,8                                  |   |  |
| <b>Total</b>       | <b>431 101</b>  | <b>1,63</b>  | <b>239 782</b>           | <b>658</b>       | <b>724,3</b>                          | <b>616</b>                              | <b>430</b>                                     |

Fuente: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/brief32s-1.pdf> (Vargas, 2010)

32 Rueda de prensa ofrecida por el ministro de defensa colombiano Juan Manuel Santos, el 25 de junio de 2007 frente al informe de la ONU sobre los cultivos de hoja de coca en la región andina. Material impreso.

33 Cuadro obtenido de (Vargas Meza, 2010).

Cuadro N.º 6  
Producción global de cocaína/toneladas métricas 1998-2008 según la ONUDD

|          | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004  | 2005 | 2006 |
|----------|------|------|------|------|------|------|-------|------|------|
| Bolivia  | 150  | 70   | 43   | 60   | 60   | 79   | 98    | 80   | 94   |
| Perú     | 240  | 175  | 141  | 150  | 160  | 230  | 270   | 260  | 280  |
| Colombia | 435  | 680  | 695  | 617  | 580  | 550  | 640   | 640  | 610  |
| Total    | 825  | 925  | 879  | 827  | 800  | 859  | 1 008 | 980  | 984  |

Fuente: ONUDD, "Colombia Coca Survey", June 2009. Tomado de <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/brief32s-1.pdf> (Vargas, 2010)

A la vez, para muchos analistas, resulta paradójico que un país acusado de ser el principal cultivador y productor mundial de droga<sup>34</sup> carezca de una política antidrogas autónoma y se haya resignado simplemente a ejecutar el libreto dictado desde Washington, cuya estrategia, luego de casi veinte años, constituye un atronador fracaso (Thoumi y Reyes, 2006: 45).

---

34 "El 90% de la cocaína que entra a los Estados Unidos procede de Colombia", entrevista a Bruce Bagley en CNN en español, el 15 de septiembre del 2001. Material impreso.

Mapa N.º1  
Localización y densidad de cultivos de coca  
en la región andina



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional, Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador y CONSEP (Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas). *Interdicción, Tráfico Ilícito de Drogas por Vía Marítima, Aérea y Fronteriza.*

## La estrategia colombiana

La política exterior colombiana se encaminó a inicios del 2000 hacia uno de sus mejores momentos durante la administración del gobierno del Presidente Andrés Pastrana. El diseño del Plan Colombia, con total auspicio de Washington, fue concebido como una herramienta para combatir la producción y el tráfico de drogas ilegales. A pesar de que contempla

otras estrategias asociadas a la participación social, al desarrollo humano e incluso la paz, el Plan Colombia fue básicamente concebido como un elemento militar para combatir a los grupos de narcotraficantes<sup>35</sup>; sin embargo, los ataques del 11 de septiembre en Washington DC y Nueva York redefinieron los objetivos del Plan frente al tema de seguridad.

Esta nueva situación se vinculó a la ruptura de las negociaciones de paz que el gobierno de Pastrana tenía con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC. En febrero del 2002 se exacerbaron las acciones militares y la violencia, especialmente en determinadas zonas críticas de los departamentos del sur de Colombia como Nariño, Cauca, Caquetá y Putumayo. La finalización de las áreas de despeje donde se habían fortalecido las FARC produjo la reactivación de las acciones armadas por parte de las FFAA colombianas y se generaron efectos nocivos para Ecuador en términos de ingreso de refugiados, violencia e inseguridad creciente en las poblaciones fronterizas en las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos. A esto se suma la ineficacia de los programas sociales y de desarrollo alternativo que incluye el Plan Colombia<sup>36</sup> (Moreano, 2009).

Como uno de los aspectos más visibles de la redefinición del escenario estratégico colombiano, el triunfo presidencial de Álvaro Uribe en 2002 dio un giro a la política de pacificación interna impulsada por los anteriores gobiernos de Bogotá (Guáqueta, 2005); de hecho, los indicios de mano fuerte y cambio se pusieron tempranamente de manifiesto durante la campaña electoral uribista que apostó por una política de seguridad que confiaba más en el reforzamiento militar<sup>37</sup> del Estado que en el diálogo con los grupos armados a la hora de restaurar el orden (Leal, 2006).

---

35 El total de la ayuda estadounidense incluye el préstamo a cero costo de mantenimiento y funcionamiento de casi noventa helicópteros Black Hawk (Uh-60) y Huey (UH-1). Cada helicóptero vale aproximadamente quince millones de dólares, además de la ayuda para mantener 72 helicópteros del Ejército y 66 de la Policía. Equipos de fuerzas especiales estadounidenses del Comando Sur han capacitado a 30 mil soldados y policías en tareas de infantería ligera y en labores de Inteligencia. Datos de la Policía Nacional colombiana, mayo del 2005. [www.polnac.gov.co](http://www.polnac.gov.co)

36 Se indica que los proyectos sociales del Plan Colombia fracasaron en los departamentos del sur de Colombia por la alta rentabilidad que dan los negocios ilegales. (Espinosa, 2008)

37 “De los US\$5 000 millones que Estados Unidos ha aportado al Plan Colombia, unos US\$4 000 millones se han utilizado en el componente militar”. Diario *El Tiempo* (2006). “Balances del Plan Colombia”, 8 de junio.

Cuadro N.º 7  
 Repartición de la ayuda financiera del los Estados Unidos a Colombia  
 Actividades y rubros

| Actividad    | Rubro  |
|--------------|--|
| 416 millones | Para asistencia militar, que incluye entrenamiento y equipamiento a batallones antinarcóticos, compra de helicópteros Blackhawks, protección de bases de Inteligencia y obras de infraestructura.              |
| 378 millones | Para apoyar medidas de interdicción: radares, pistas de aterrizajes, nuevas aeronaves y operaciones navales.   |
| 115 millones | Ayuda a la policía colombiana para financiar compra de armas, helicópteros Blackhawks, construcción de bases antinarcóticos, aeronaves de fumigación, entrenamiento, actividades de erradicación, entre otros. |
| 64 millones  | Desarrollo alternativo: programas ambientales y erradicación voluntaria de cultivos ilegales en el sur de Colombia.  |
| 37 millones  | Programas de asistencia a los desplazados  |
| 51 millones  | El apoyo a los derechos humanos  |
| 13 millones  | Reforma del sistema judicial   |
| 55 millones  | Fortalecimiento del 'Estado de Derecho'  |

Fuente: *El Apoyo de Estados Unidos al Plan Colombia*, Embajada de los Estados Unidos, Sección Noticias, Hoja Informativa del Departamento de Estado, 3 de febrero de 2003.

Éste implicó el apoyo de la opinión pública, harta de la situación de inseguridad y la incapacidad de Pastrana para obtener resultados reales de los procesos de paz abiertos con los principales grupos guerrilleros. Así, Uribe consiguió una votación masiva que le dejó ganar los comicios sin necesidad de una segunda vuelta. Éste es un jefe de Estado que rompe con la tradicional cultura política colombiana que era favorable a gestionar los problemas de seguridad interior a través del apaciguamiento de los grupos violentos y el fortalecimiento institucional estatal<sup>38</sup> como vía para la pacificación de la República (Moreano, 2005; Leal, 2006).

En el año 2003 se inaugura la Política de Defensa y Seguridad Democrática por parte del presidente Álvaro Uribe Vélez, la cual pone a la

38 “De los cerca de 10 000 millones de dólares que se han invertido en esa estrategia, Estados Unidos han aportado unos 4 700 millones de dólares, a razón de aproximadamente 700 millones de dólares anuales. En el ‘componente militar’ del Plan Colombia se gastan US\$580 millones al año”. (Presidencia de la República de Colombia, 2006).

seguridad y al orden como requisitos para la vigencia de las libertades y de los derechos humanos. Se ofrecen estrategias para enfrentar al secuestro, para alejar a los jóvenes de las armas, para proteger la infraestructura de la nación, para eliminar el narcotráfico y para acabar con las organizaciones terroristas y su estructura (Moreano, 2009)<sup>39</sup>.

En agosto del 2002 el 15% de los municipios no tenían presencia física permanente de la fuerza pública, siendo vulnerables ante la guerrilla y paramilitares. Para agosto del 2006 el Ejército y la Policía hacían presencia en los 1 098 municipios<sup>40</sup>. Según la revista *Semana*, las cifras indican que los militares apuestan más que antes a la ofensiva<sup>41</sup>. Según Juan Manuel Santos, en el momento Ministro de Defensa, en el 2002 el número de atentados terroristas llegó a 1 645, y en 2006 se redujeron a 646 los ataques a la población, e infraestructura, entre otros<sup>42</sup> (Moreano, 2009: 48).

En cuanto a la otra estrategia utilizada, la desmovilización, el número de miembros de grupos (como las FARC, ELN, etc.) que dejaron las armas ascendió a 14 055 desde agosto del 2002 a octubre del 2006. En el 2006 se desmovilizaron 2 791 subversivos<sup>43</sup>. A esto hay que aumentar los hombres vinculados con organizaciones paramilitares –30 000–, cifra polémica en cuanto no es posible determinar totalmente quiénes son los que deben estar<sup>44</sup> (Moreano, 2009: 48).

Esta misma política ha desarrollado otros planes, dedicados al control del poder a largo plazo<sup>45</sup>: Plan Colombia 2000, Plan Patriota 2004, Plan

---

39 Presidencia de la República, 203; *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, República de Colombia: 24.

40 Véase *Gasto en defensa y seguridad en Colombia*. Ministerio de defensa de Colombia, agosto del 2007.

41 Véase *Revista Semana* del 14 al 20 de enero del 2008. Especial Fuerzas Militares de Colombia. Citado en Moreano, 2009: 48.

42 Artículo “Gerencia para la Guerra” en Revista *Poder*, 10 de noviembre de 2007: 24. Bogotá. Citado en Moreano, 2009: 48.

43 *Resultados de la Política de Seguridad Democrática y Defensa*, octubre (2007a) Ministerio de Defensa colombiano. Citado en Moreano, 2009: 48.

44 Comentario de Gustavo Duncan en el lanzamiento de su libro *Los señores de la guerra* en diciembre del 2006. Texto impreso. Citado en Moreano, 2009: 48.

45 Según las autoridades, “cada plan permitió decomisar 853 toneladas de cocaína avaluadas en más de 20 000 millones de dólares y extraditar a Estados Unidos a más de medio millar de supuestos narcotraficantes para ser juzgados en ese país. Se dice que entre 1999 y 2006, y gracias al apoyo

Victoria 2005 y el Plan Consolidación 2006<sup>46</sup> (Moreano, 2009: 48). El gobierno colombiano, paralelamente, ha intentado que sus países vecinos declaren como terroristas a los grupos subversivos y aumenten sus controles fronterizos para impedir la trascendencia de estos grupos fuera de su territorio (Revista *Vistazo*, 2004). Dicho pedido constituye uno de los puntos de fricción más fuertes para las relaciones bilaterales con Ecuador que en su tradicional política de no intervención en asuntos internos de otros países ha venido sosteniendo esa postura durante varios años.

### La estrategia ecuatoriana

La dinámica violenta y la guerra interna que sufre Colombia desde hace más de medio siglo han influido en la cotidianidad de las zonas no fronterizas de Ecuador. Frente a estas contingencias y amenazas se tomó la actitud de reforzar la frontera a nivel militar con 8 000 hombres a la vez que se ejecutan diversos proyectos de ayuda social en las zonas más marginadas y vulnerables de las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos. Bajo este último punto se creó la Unidad de Desarrollo del Norte –UDENOR<sup>47</sup>– que elaboró desde el 2001 obras de infraestructura como caminos vecinales, puentes, sistemas de agua potable y alcantarillado con el fin de prevenir el auge de la delincuencia y la venta de productos ilegales.

De la amplia gama de efectos negativos del conflicto colombiano que impactan a Ecuador se observa el incremento de número de refugiados en los últimos siete años. Adicionalmente, está la situación de inseguridad en la Frontera Norte por el aumento de los índices de violencia e inseguri-

---

de Estados Unidos, se asperjaron 710 532 hectáreas y se erradicaron manualmente 93 000. Esas fumigaciones, que se hicieron con glifosato y con aviones y pilotos aportados o entrenados por Estados Unidos, generaron tensiones con países fronterizos, como Ecuador, que se quejan por los supuestos efectos nocivos del herbicida.” (Ministerio de Defensa de Colombia, 2006. Citado en Moreano, 2009: 48).

46 “El informe oficial conocido como “Resultados del Plan Colombia” asegura que en los siete años del Plan Colombia se destruyeron 8 900 laboratorios para la producción de alcaloides, se incautaron 77 aeronaves, 6 868 automotores y 1 192 embarcaciones”. Dato oficial del Ministerio de Defensa Colombiano, enero 2007.

47 Ver: COSENA (2000).

dad pública<sup>48</sup>, y las diversas afecciones a la salud e impacto ambiental y económico como consecuencia de las fumigaciones realizadas por el gobierno colombiano con el herbicida glifosato que tiene la finalidad de reducir los cultivos de hoja de coca en su territorio<sup>49</sup>.

Hasta diciembre del 2006 en los departamentos colombianos de Nariño y Putumayo se ha verificado el desplazamiento de más de 60 000 habitantes debido al conflicto en el que están involucradas las guerrillas, paramilitares y las fuerzas armadas. Esto se suma a las fumigaciones antidrogas y las operaciones contra el narcotráfico en las zonas seleccionadas, aspecto que ha provocado una grave crisis humanitaria. Se estima que hay unos 16 000 refugiados colombianos que viven de manera regular en Ecuador, pero se debe considerar que, según el mismo Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR–, existirían 250 000 personas colombianas de ‘interés’<sup>50</sup>; denominación elaborada para designar a componentes poblacionales que no han entrado en las políticas de reconocimiento y que permanecerían de forma ilegal en territorio ecuatoriano. Este efecto se agudiza por la falta de capacidad del Estado ecuatoriano en atender a la gran cantidad de desplazados colombianos que se ubican en poblaciones fronterizas como San Lorenzo, Mataje, Tulcán, Tufiño, Ibarra y Lago Agrio<sup>51</sup>.

---

48 Según ACNUR en Ecuador hay 16 000 colombianos protegidos por el Estado, mientras que se evalúan otras 45 000 solicitudes de amparo. Dato ofrecido por la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores.

49 Comisión para el efecto del glifosato en las poblaciones fronterizas. Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador.

50 Oficina del ACNUR en Ecuador. Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador.

51 En mayo del 2004, Ecuador comenzó a exigir a todo ciudadano colombiano que llegase al país el pasado judicial con el fin de controlar las actividades delictivas.

Cuadro N.º 8  
Total solicitudes por provincia 2000-2007

| Localidad     | Total   | %     |
|---------------|---------|-------|
| Quito         | 205 000 | 46,12 |
| Ibarra        | 5 201   | 11,70 |
| San Lorenzo   | 529     | 1,19  |
| Lago Agrio    | 9 016   | 20,28 |
| Tulcán        | 800     | 1,80  |
| Santo Domingo | 1 778   | 4,00  |

Fuente: datos de ACNUR 2006

Frente a las fumigaciones con el herbicida glifosato, el Estado ecuatoriano argumenta que las aspersiones han causado daños serios a la población, a animales y al medio ambiente natural de la parte ecuatoriana de la frontera<sup>52</sup>. Ecuador pide la indemnización por el daño causado, refiriéndose a la muerte o problemas de salud de la gente, los daños o pérdidas de propiedades, el daño en los recursos naturales o los costes de seguimiento de esos problemas derivados de las fumigaciones<sup>53</sup>.

Por su parte, Colombia rechaza lo expuesto por Ecuador porque mantiene que las aspersiones aéreas sobre las plantaciones de coca se hacen respetando los protocolos internacionales, de acuerdo con los cuales se tienen en cuenta aspectos como el viento, la altura y la soberanía ecuatoriana. Además, Colombia aceptó que no se utilizará la aspersión aérea en una franja de diez kilómetros a lo largo de la frontera y, en su lugar, adelantará programas de erradicación manual. Sobre la indemnización, Colombia compensaría esos daños a los cultivos, pero alegó que no había tenido solicitud desde Quito para ello (Revista *Semana*, 2006).

Desde la perspectiva ecuatoriana, Colombia vive un violento conflicto interno de larga duración que en lugar de tener horizontes de solución tiende a agravarse, mientras que para Colombia es una lucha con-

52 Ver: Observaciones de la misión internacional a la frontera ecuatoriana con Colombia, diciembre 2005, FIDH, FIAN, RAPAL, OCIM, CEAS, CIF

53 Ver: Observaciones de la misión internacional a la frontera ecuatoriana con Colombia, diciembre 2005, FIDH, FIAN, RAPAL, OCIM, CEAS, CIF

tra el terrorismo y el narcotráfico que requieren ser eliminados incrementando las lógicas bélicas en estos últimos años. Este tipo de interpretaciones distintas sobre el mismo fenómeno, sumado a los impactos de la guerra interminable, hizo que Ecuador en la Reunión de cancilleres y ministros de Defensa realizada en Bogotá en marzo del 2003 no reconociera como terroristas a las FARC. En la misma línea, para los estamentos ecuatorianos, los temas de seguridad se encuentran diferenciados de los relativos a la defensa (*Libro Blanco de la Defensa del Ecuador*, 2006), mientras que en Colombia la defensa y la seguridad se encuentran fusionadas en razón del conflicto armado que vive (*Política de Seguridad democrática y Defensa*, 2003).

En este contexto se desarrollan varias políticas que definen la posición de Ecuador frente a su frontera norte. Por ejemplo, en las versiones de los Libros Blancos de la defensa de Ecuador del 2002 y 2006 se consideran que las amenazas tradicionales a la seguridad son poco probables o, por lo menos, se complementan con aquellas de carácter no estatal, transfronterizas, difusas, impredecibles, de afectación a la estabilidad regional, a la democracia y la paz que permite elaborar un marco amplio para la acción de las Fuerzas Armadas (*Libro Blanco*, 2006: 18).

En cuanto al conflicto colombiano, el libro centra su atención en sus potenciales efectos en Ecuador: alteración de la paz pública, narcotráfico, migraciones forzadas e irregulares, aspersiones, actuación de los grupos armados en territorio nacional, cuestiones que determinarán el permanente empleo de las Fuerzas Armadas en misiones de protección de las fronteras para garantizar el imperio de la ley y proteger a la población y los recursos; adicionalmente, sienta su política de apoyo a la diplomacia ecuatoriana para la consolidación de la paz, respetando el principio de no intervención en asuntos internos de otros países (*Libro Blanco*, 2006: 37).

De acuerdo con el Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020 –Planex–, una prueba de solidaridad con la población vulnerable y los derechos humanos es el haber recibido a cerca de medio millón de colombianos como inmigrantes y refugiados; no obstante, aclara que no se involucrará en asuntos internos de ese país y menos aún en operaciones militares bilaterales o regionales. Se recalca, eso sí, que Ecuador apoya a las iniciativas de solución pacífica del conflicto colombiano, oponiéndose

se a todo intento de regionalizar una supuesta medida militar. En el Planex se explica que Ecuador tendrá ejercicio total de la soberanía en la zona fronteriza, así como protección efectiva de la población fronteriza y del ambiente. No obstante, también se puntualiza que Ecuador mantendrá el compromiso de atención a la población refugiada de Colombia en nuestro país<sup>54</sup>.

### La Inserción I. Ecuador en el complejo estratégico regional y bilateral

En el ámbito regional, la política de los países andinos ha sido reactiva. La instancia de integración que es la Comunidad Andina de Naciones –CAN–, si bien tiene una retórica en la política exterior, no ha podido procesar un solo mecanismo eficiente para agregar en una posición compartida los intereses de los países andinos frente a los Estados Unidos. Igualmente, no ha podido desarrollar instrumentos institucionales para lograr un espacio de seguridad cooperativa. Así, se puede señalar que las relaciones de cada país andino con los EEUU han sido bilaterales. Tal es el caso de Ecuador que, frente a las políticas anti-narcóticos planteadas por los EEUU, aceptó su inclusión dentro de los acuerdos internacionales contra el tráfico de drogas ilegales (Bonilla, 2000: 9-11).

Las capturas hechas a narcotraficantes, a más de evidenciar lo vertiginoso de este crimen, también muestran una cercanía de las fuerzas de control, especialmente de la Policía con la política de seguridad estadounidense (Bonilla, 2000: 12). Estados Unidos otorga el 0,13% de su PIB en ayuda internacional, cifra que se incrementa al 0,2% si se suma la ayuda militar; además, en el contexto regional andino se encuentra operando desde hace años la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, mejor conocida como ATPDEA<sup>55</sup> –Andean Trade Preference Drugs Erradication Act–, un programa para el desarrollo económico, a través de la iniciativa

---

54 Véase (Planex, 2020).

55 El ATPDEA entró en vigencia en julio de 1992 para el Ecuador y se ha renovado hasta 2013 –Véase: Diario *Hoy* (2011). “Ecuador, se “congratula” por aprobación del ATPDEA en Senado de Estados Unidos.”. Portada, 13 de octubre–. De los 8 000 productos que conforman el arancel armonizado de Estados Unidos, 6 100 reciben una exoneración de franquicia adua-

del sector privado en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, todos afectados por la droga. El ATPDEA ofrece alternativas al cultivo y procesamiento de la coca. Con esto, EEUU libera unilateralmente de impuestos de importación a determinados productos de los beneficiarios.

Existen, paralelamente, varios programas establecidos por las diferencias agencias norteamericanas. Está la Sección 124, que otorga fondos para operaciones contra drogas, colocación de radares, vuelos de vigilancia, Inteligencia conjunta. También se encuentra el Control Internacional Antinarcóticos, dependiente del Departamento de Estado, y la Sección 1004, la cual depende del Departamento de Defensa y sirve para el entrenamiento de militares, y para el apoyo de adquisición de materiales y de equipamiento militar. A todo esto se añade el Centro Hemisférico de Estudios para la Defensa<sup>56</sup> que recibe a estudiantes latinoamericanos cada año y cuenta con el Apoyo del Departamento de Defensa y de la Universidad Nacional de Defensa; y el Programa Contra Terrorista, parte del Comando Sur de los Estados Unidos con el fin de entrenar a militares en tácticas anti-terroristas<sup>57</sup>.

Varias instituciones independientes norteamericanas como WOLA y el CIP afirman que la ayuda que ofrece el gobierno de los Estados Unidos se fundamenta más en lo militar que en lo social<sup>58</sup>, tal como lo demuestra el siguiente cuadro:

---

régimen especial. Ver: (Departamento de Estados de los Estados Unidos, sección comercial, 2005).

56 Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS). Creado en 1997 tras la reunión de ministros de Defensa celebrado el Williamsburgh-EEUU con el fin de entrenar a civiles y militares en los ámbitos de seguridad y defensa.

57 Datos proporcionados por la página web del Center for Internacional Policy (CIP). [www.ciponline.org](http://www.ciponline.org)

58 Comprende ayuda a la comunidad con la construcción de tuberías de agua potable, redes de energía eléctrica, parques, centros deportivos, etc. Boletín del Grupo Militar de los Estados Unidos de la Embajada en Ecuador.

Cuadro N.º 9  
Ayuda antinarcóticos de los Estados Unidos a Ecuador

| Programa                                      | 2002       | 2003       | 2004       | 2005       | 2006       | Total      |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Sección 124<br>Operaciones<br>anti-narcóticos | 19 880 000 | 14 860 000 | 14 657 000 | 14 799 000 | 16 352 000 | 80 548 000 |
| Ayuda<br>humanitaria<br>y cívica              | 254 236    | 195 346    | 228 135    | 228 135    | n/h        | 905 852    |
| <b>Total</b>                                  | 20 134 236 | 15 055 346 | 14 885 135 | 15 027 135 | 16 352 000 | 81 453 852 |

Fuente: según datos de *Just the facts* <http://www.justf.org>

Como se puede evidenciar la ayuda anti-narcóticos supera el millón de dólares cada año, mientras que la ayuda humanitaria y cívica a la comunidad no llega ni a los 500 mil dólares. De ahí se sigue que la centralidad de los fondos para el soporte otorgados a Ecuador en materia de asistencia, están orientados a una solución policíaca y militar del problema, y menos en una solución combinada que contemple aspectos sociales. A continuación, se describen las ayudas otorgadas desde el 2002 al 2006 por cada programa:

Cuadro N.º 10  
Ayuda militar de los Estados Unidos a Ecuador

| Programas de Ayuda                                 | 2002              | 2003              | 2004              | 2005              | 2006              | Total              |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| Sección 1004<br>Asistencia anti<br>drogas          | 21 184 000        | 21 169 000        | 22 749 000        | 6 286 000         | 6 573 000         | 77 961 000         |
| Control<br>Internacional de<br>Narcóticos          | 13 775 000        | 14 025 000        | 18 753 000        | 9 867 000         | 7 315 000         | 63 075 000         |
| Ayuda financiera<br>militar                        | 3 000 000         | 990 000           | 107 907           | n/h               | n/h               | 4 121 166          |
| Educación y<br>entrenamiento                       | 625 000           | 645 000           | n/h               | n/h               | n/h               | 1 313 000          |
| Programa contra<br>terrorista <sup>59</sup>        | n/h               | n/h               | 219 795           | 269 000           | 95 742            | 584 537            |
| Centro<br>Hemisférico de<br>Estudios de<br>Defensa | 112 343           | 110 345           | 45 750            | 109 500           | 55 000            | 432 938            |
| <b>Total</b>                                       | <b>38 696 343</b> | <b>36 939 345</b> | <b>41 875 452</b> | <b>16 531 500</b> | <b>14 218 742</b> | <b>147 487 641</b> |

Fuente: basados en los datos de [www.justf.org/country/Ecuador](http://www.justf.org/country/Ecuador)

El cuadro demuestra el interés de los Estados Unidos en combatir al narcotráfico, a pesar que según la oficina anti-drogas del Departamento de Estado NAS –Narcotics Affairs System–, cataloga a Ecuador como país de tránsito y no productor de cocaína y heroína.

De ahí que nos preguntemos si Ecuador se encuentra supeditado a lógicas regionales de seguridad que vulneran sus instituciones nacionales. No se puede negar que existe una relativa dependencia de los recursos externos que proporcionan los EEUU para implementar medidas de combate al tráfico de drogas, pero también es cierto que Ecuador mantie-

59 Ecuador no se ha caracterizado por no tener la presencia de grupos guerrilleros, extremistas o terroristas en su territorio; de hecho, se enorgullece por no haber mantenido procesos violentos como los sucedidos en Perú con la acción de Sendero Luminoso o el MRTA o en la misma Colombia que continúa desangrándose por causas violentas a cargo de una compleja red de actores armados donde las FARC y los paramilitares son solamente la punta del iceberg de la compleja trama de la violencia colombiana.

ne percepciones e interpretaciones diferentes sobre el papel que cumple Colombia en esa estrategia regional y esto acarrea consecuencias para las relaciones bilaterales e interdependientes entre los dos países. Mientras para los ecuatorianos Colombia vive un conflicto interno de larga duración que afecta a las poblaciones fronterizas, impacta en el medio ambiente y tensiona las relaciones vecinales al punto de poner en alerta la política exterior; para Colombia existe de por medio una alianza y un férreo compromiso con la estrategia de los EEUU que lucha contra el terrorismo y el narcotráfico sin medir si ese tipo de amenazas son compartidas o consensuadas por los gobiernos de la región.

La posición ecuatoriana quedó evidenciada en la reunión de cancilleres y ministros de defensa realizada en Bogotá en el 2003 cuando no se reconoció como terroristas a las FARC y otros actores armados. Como se señaló, la posición ecuatoriana de no involucrarse en asuntos internos de otros países le impide mezclar los temas de defensa con los de seguridad, a diferencia de Colombia que los tiene unidos por las características de su guerra interna.

La estrategia militar de Ecuador está en la vigilancia, protección y, en última instancia, la defensa nacional; Colombia es ofensiva con la intención de aniquilar a los grupos insurgentes para llevarlos a una negociación que permita un restablecimiento de la paz (*El Universo*, 2005). Además, Ecuador mantiene su reclamo y solicitud de reparaciones al gobierno colombiano por las incursiones militares en territorio nacional y por los efectos negativos en la salud humana y agropecuaria debido al uso del herbicida glifosato que Colombia utiliza para las fumigaciones a las plantaciones de coca en el sur de ese país.

Cabe anotar que la ayuda militar, la capacitación formación y entrenamiento otorgado por los EEUU se suspendió en el 2004 a raíz de la negativa ecuatoriana para apoyar la tesis estadounidense de no acatar el convenio internacional de la jurisdicción de la Corte Internacional Penal de Roma (Véase Capítulo III del presente trabajo). Esta corte tiene la capacidad de juzgar las acciones civiles y militares de funcionarios de cualquier país que, operando en otro, cometa actos violatorios contra los derechos humanos. La posición estadounidense mira con recelo esta corte pues sometería en sus tribunales los actos de militares y funciona-

rios estatales que, según Washington, atentarían contra sus principios y soberanía. De esa forma, quedan comprobados los intereses y presiones políticas hegemónicas en la región andina ya que, a más del tema *corte internacional*, Ecuador ha sido reticente a firmar cualquier tratado o convenio de interdicción marítima que constituye uno de los pilares de la estrategia de los EEUU para el Pacífico Sur.

En relación al narcotráfico y a lo largo de varios años los EEUU se hicieron presentes a través de sugerencias de políticas y definiciones de justicia que vulneraron el tradicional sistema de administración. En el cuadro siguiente podemos observar el tipo de ayuda por rubros específicos.

Cuadro N° 11  
Ayuda fortalecimiento de la capacidad institucional para controlar la producción y tráfico de drogas ilícitas por parte del gobierno de los EEUU a Ecuador 2006-2005-2004 (en dólares)<sup>60</sup>

|  |                   |                  |                   |
|--|-------------------|------------------|-------------------|
| Operaciones de Policía                       | 3 892 000         | 2 757 400        | 4 325 000         |
| Construcción de infraestructura policial     | 1 960 000         | 1 325 000        | 2 700 000         |
| Entrenamiento policial y judicial antidrogas | 945 000           | 875 000          | 1 000 000         |
| Controles químicos y lavado de dinero        | 270 000           | 200 000          | 150 000           |
| Prevención del consumo                       | 75 000            | 60 000           | 125 000           |
| Proyectos militares                          | 3 000 000         | 2 358 000        | 6 400 000         |
| Apoyo de investigaciones                     | 600 000           | 400 000          | 553 000           |
| Proyecto control migratorio                  | 200 000           | —                | 225 000           |
| DEA Iniciativa Andina                        | 40 000            | 106 000          | 274 990           |
| <b>Total</b>                                 | <b>10 982 000</b> | <b>8 081 000</b> | <b>15 752 990</b> |

Fuente: Convenios internacionales firmados entre Ecuador y EEUU. Ministerio de Relaciones Exteriores, 2006.

Los distintos rubros de ayuda, como por ejemplo las operaciones de policía y construcción, tienen como objetivo el decomisar volúmenes de cocaína, heroína, marihuana y drogas sintéticas. Hay que señalar que la embajada norteamericana exige a la Policía Nacional que para seguir con la ayuda financiera la entidad policial debe seguir incrementando los deco-

60 Datos basados en los convenios sobre fortalecimiento institucional de Ecuador con los Estados Unidos de Norte América registrados en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador.

misos, y que éstos deben ser mayores a los del año anterior<sup>61</sup>. La ayuda también incluye construcciones de bases, controles integrados en las carreteras e instalaciones para inspección, mejoras a las instalaciones, dotación de vehículos, comunicaciones por radio y cursos especializados de capacitación.

A la vez, en el mismo documento se manifiesta que las Fuerzas Armadas participarán dentro del alcance de sus responsabilidades, de conformidad con el ordenamiento jurídico ecuatoriano<sup>62</sup> que consiste en “apoyar a los órganos de seguridad del Estado, a través de operaciones de interdicción marítima y aérea; y de aplicación de la fuerza, mediante operaciones militares o cuando la amenaza hubiere sobrepasado la capacidad policial” (*Libro Blanco* de Ecuador, 2006: 65). De esa manera, la asistencia militar antinarcoóticos fortalece la capacidad de las Fuerzas Armadas para proveer seguridad en las áreas más vulnerables al narcotráfico y otras actividades delictivas en la frontera y en la vías acuáticas de Ecuador.

Como resultado de esta inserción se han generado dos fenómenos. El primero es la relativa policialización que se pretendió de las Fuerzas Armadas en tareas que normalmente le han correspondido a la Policía Nacional, todo esto sin descartar que hay acuerdos para establecer niveles de coordinación y comunicación interinstitucional para el combate al narcotráfico. Esta policialización implica desarrollar destrezas, técnicas, capacitar personal adecuado, introducir niveles de desempeño anti-delincuencial para los cuales las FFAA no están preparadas y que no les corresponde ni en sus misiones ni en sus tareas institucionales<sup>63</sup>. El segundo fenómeno se desarrolla ante la estrategia estadounidense del Plan Colombia, la cual ha privilegiado una lógica de ‘militarización’ de la Policía

---

61 Ver: 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. Año 2002.

62 Revisar el Convenio antes citado.

63 Como fue el caso de la función desempeñada por las Fuerzas Armadas en la ciudad de Guayaquil en los años 1999, 2000 y 2001 para rebajar los altísimos índices de delincuencia de la urbe. El resultado fue muy negativo al haber violaciones a la libertad y los procedimientos de las personas con el pretexto de la seguridad ciudadana. *El Universo* (2000). “FFAA patrullan calles de la ciudad”. Enero 24.

Nacional a través de la dotación de recursos, instrumentos y capacitación técnica para fortalecer sus capacidades logísticas y de interdicción en línea con los intereses regionales (Rivera, 2005: 13-18).

Desde esta perspectiva, los manejos de la seguridad, relacionados con el papel que deben cumplir las fuerzas policiales y militares respecto a la estrategia antinarcoóticos y el denominado Plan Colombia se encuentran atravesados por una serie de interpretaciones y tensiones de actores e instituciones que en lugar de aclarar el panorama lo complejizan. Esta complejidad se incrementa por la falta de coordinación de políticas de las propias dependencias estatales encargadas de establecer vínculos con la sociedad; por ejemplo, es notoria la poca participación del Ministerio de Gobierno en los temas relacionados con la seguridad nacional y menos claro el rol que cumple el mismo ministerio en las negociaciones directas que realiza la Policía Nacional con las agencias anti-narcoóticos norteamericanas para recibir los paquetes de ayuda.

### **Guerra contra las drogas: instituciones, actores e intereses**

La gestión burocrática, especialmente los cargos de dirección y tomas de decisión, están insertas en juegos de intereses y cuotas de poder que se basan en una cultura política clientelar, prebendaria y patrimonial que ha marcado definitivamente la gestión del Estado y sus instituciones. Puede decirse que existe una determinada 'cultura institucional' que ha prevalecido en la gestión de organismos encargados de la política social. Este tipo de cultura puede ser interpretada como jerárquica, poco vinculante, dispersa y sujeta a presiones coyunturales de distinto signo. En este contexto, la realización efectiva de las decisiones en materia de política social queda supeditada al interjuego de intereses y a desafíos externos que minan su capacidad transformadora y su viabilidad en el largo plazo. Así, las decisiones, más que favorecer al desarrollo social, lo limitan.

La tradición corporativista y neocorporativista en Ecuador presenta una notable flexibilidad y resistencia, ya que las instituciones del Estado han terminado por convertirse en un archipiélago de jurisdicciones superpuestas, controladas por entidades gremiales, sindicales y políticas

de partido, carentes de una efectiva supervisión gubernamental, que ha propiciado indirectamente la corrupción y un déficit en la rendición de cuentas. De esta forma, se ha abortado la posibilidad de crear instituciones que operen como reductos transparentes y garantes del interés público (Bustamante, 1999).

¿Qué tiene que ver este anuncio poco halagador de las instituciones políticas ecuatorianas con el tema seguridad y narcotráfico? Muchísimo, porque si bien las normativas jurídicas y legales en torno al tratamiento del fenómeno del narcotráfico se fundamenta principalmente en: la Constitución Política de la República; la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas; el Reglamento para la Aplicación de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas y sus reformas; y, las normas relativas a la Procuraduría General del Estado, así como la cuerpos legales internos del Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas –CONSEP–<sup>64</sup>; los desempeños institucionales han dejado mucho que desear en su eficiencia, y el tratamiento del tema *narcotráfico* ha servido de pretexto para vulnerar los derechos de las personas en Ecuador.

En Ecuador, el narcotráfico está relacionado con varios factores. El país no es productor de drogas, sino país de tránsito; tiene presencia de redes de comercio clandestino de precursores químicos, armas, municiones y explosivos destinados a los distintos actores armados en Colombia. Además, posee actividades de lavado de dinero –sin cuantificar; economía dolarizada, sistema financiero con poco control estatal; (Informe GAFISUD, 2003).

Ecuador también presenta una estrategia de fortalecimiento de algunas agencias policiales: Grupo de Intervención y rescate –GIR–, Grupo móvil antinarcóticos –GEMA–, Grupo de operaciones especiales –GOE–; aumento capacidades de interdicción en la sociedad, todo esto implica una tendencia a la militarización de estos organismos policiales que ha llevado al recelo por parte de las FFAA. De hecho, se ha generado la intervención de FFAA en estos últimos años. Se extiende o se ‘seguriza’ una política

---

64 El artículo 9 de la Ley de Sustancias Estupefacientes y psicotrópicas establece para su cumplimiento la creación del Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas –CONSEP– como persona jurídica autónoma de derecho público con atribuciones a nivel nacional. Está dotado de patrimonio y fondos propios, presupuesto especial y jurisdicción coactiva para la recaudación de los recursos que la ley determine.

pública que no requiere niveles militares en estricto sentido. Por ejemplo, las áreas de ‘reserva’ bajo control del Comando Conjunto de las FFAA:

Según el decreto ejecutivo N.º 02 del 7 de abril del 2003, publicado en el registro oficial secreto N.º 358-2 del 13 de abril del 2003 la Delimitación de las Zonas fronterizas y Áreas reservadas tiene como objetivo ejercer un mayor control en todas las fronteras. El jefe del Comando Conjunto de ese entonces, Oswaldo Jarrín explicó que la delimitación de las *zonas fronterizas*, comprende un espacio terrestre de 20 kilómetros hacia el interior del país, desde el límite político internacional y el espacio marítimo de 10 millas náuticas, medidas desde el límite marítimo. En esos espacios, explicó Jarrín, se mantendrá un control a personas, especialmente extranjeras, que han comprado tierras. Aclaró el jefe militar que esa franja territorial será utilizada estratégicamente para la *seguridad nacional*, pero que no implica título de propiedad militar. Indicó que las *áreas reservadas* se convierten en espacios geográficos, de naturaleza estratégica, que están dentro del territorio nacional, como los pozos petroleros. Cabe recalcar que las zonas fronterizas y áreas reservadas que constan en el decreto, como las refinerías, sistema de represas y embalses, etc.; se incluyen en el Plan de Guerra de las Fuerzas Armadas como factores estratégicos de defensa. Además se manifiesta que las medidas de seguridad que rigen en las áreas reservadas son de responsabilidad de los respectivos comandos militares, para lo cual se elaborarán los correspondientes planes de seguridad y directivas (Diario *El Universo*, 2003).

En la década de los noventa existieron dos ejes de la política antidrogas que en materia penal resultaron contraproducentes para la administración de justicia y los derechos humanos. La primera estuvo centrada en la reforma legal de la llamada ley 108 –Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas<sup>65</sup>–, la cual es una versión de los tratados internacionales sobre la materia<sup>66</sup>.

---

65 Sanciona con un mínimo de diez años y un máximo de 25 años acumulados de cárcel toda actividad vinculada al tráfico de drogas. La ley 108 tiene como objetivo combatir y erradicar la producción, la oferta, el uso indebido y el tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, y establece el marco legal para las actividades de control y fiscalización de drogas, de los materiales químicos que se utilizan en su producción y otras sustancias químicas específicas.

66 Convenio de la Haya sobre opio, morfina y cocaína (1912), el Convenio de Ginebra (1936),

En ella se establecen penas muy severas sin claramente diferenciar entre consumidores, pequeños traficantes o mulas, y se atribuye mayor peso probatorio a las declaraciones de los agentes policiales sin crear procedimientos especiales. Se aumentan los plazos de prescripción de los juicios, se limitan los derechos de los acusados, se niegan los beneficios de ley para los detenidos, se incrementan medidas cautelares y transfiere la carga de la prueba al inculpado o a terceros. Con todo esto, se construye una suerte de subsistema penal paralelo (Edwards, 2003: 5. Citado en Núñez, 2006).

Un actor importante en la lucha contra las drogas en Ecuador es el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas –CONSEP–, la agencia estatal encargada de dictar las políticas del país en el campo de las drogas y de realizar tareas en las áreas de prevención, tratamiento, rehabilitación, control, fiscalización, administración de bienes en depósito, asesoría técnica y jurídica<sup>67</sup>. Por otro lado, la estructura organizacional del CONSEP y el procedimiento de asignación de recursos estadounidenses, impiden que esta institución asuma el liderazgo de la lucha antinarcóticos en Ecuador y más bien hacen que sus funciones vayan hacia la reducción de la demanda de sustancias ilegales, destrucción de la droga incautada y depósito de los bienes confiscados a los narco traficantes. (Rivera, 2005).

La segunda reforma potenció las capacidades de intervención e investigación de la policía a través de la creación de unidades especializadas en el plano táctico y estratégico, pero también concedió autonomía discrecional a determinados aparatos policiales vinculados a la ayuda estadounidense. Hasta la actualidad estas autonomías relativas se cuestionan por su poca rendición de cuentas y porque en la práctica la estructura del aparato policial y el sistema judicial han generado una dinámica represiva en la que no interesa realmente el delito que se persigue sino, más bien, el objetivo consiste en apresar gente portadora y/o consumidora de estupefacientes para cumplir con los compromisos adquiridos (Núñez, 2006: 41).

---

Convenio de Nueva York (1961 y su protocolo modificado en 1972), el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas suscrito en Viena (1971) y la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988).

67 Ver: *Estrategia Nacional para enfrentar las drogas: Plan Nacional 1999-2003*.

Es importante señalar que la ayuda ofrecida a militares y policías por parte de los Estados Unidos a Ecuador se basa en el número de incautaciones que se realizan cada año<sup>68</sup>. Por tal motivo, varias han sido las gestiones de cancilleres y de embajadores para pedir más ayuda a la Casa Blanca por ser Ecuador país de tránsito de sustancias ilícitas<sup>69</sup>. Un ex-jefe de la policía ecuatoriana manifestó que lo que más se toma en cuenta es el número de detenidos, pero la Policía ha desarticulado grandes bandas de narcotraficantes y desmantelado laboratorios de procesamiento de coca<sup>70</sup>.

### Consecuencias del involucramiento en el combate antidrogas

Desde 1998 hasta el 2006 se han firmado seis convenios para el fortalecimiento de la capacidad institucional estatal relacionada con el combate a las drogas y para mantener la cooperación para controlar la producción y tráfico de drogas ilícitas entre los Estados Unidos y Ecuador<sup>71</sup>. Entre ellos:

---

68 La Policía Nacional de Ecuador confirma que en el 2005 fueron incautadas 43 toneladas de drogas como clorhidrato y pasta básica de cocaína, heroína, marihuana y drogas sintéticas, como anfetaminas, mientras que en el 2006 los efectivos decomisaron 35 toneladas de los mismos narcóticos. (Diario *El Comercio*, 2007).

69 La cancillería ecuatoriana, en un comunicado de prensa en enero del 2007, añade que su embajador “está empeñado en demostrar ante los legisladores” estadounidenses el trabajo eficiente de la policía y las fuerzas armadas para incautar droga y para controlar las fronteras, especialmente con Colombia, donde se produce la mayor cantidad de cocaína en el mundo. El comunicado señala que la misión diplomática en Washington realiza gestiones ante las autoridades estadounidenses “con el objeto de que no se reduzcan las cifras de apoyo económico a los programas de asistencia para el combate a las drogas”. Diario *El Comercio* (2007a) “Gobierno busca que EEUU no reduzca ayuda antidrogas”, 2 de febrero.

70 Diario *El Comercio* (2007b). Entrevista a Bolívar Cisneros, comandante general de la policía, 7 de julio.

71 Tomado de Sitio Web de CONSEP. Obtenido del a Red Mundial: <http://www.consep.gov.ec/>

Cuadro N.º 12  
**CONSEP: Convenios de cooperación para control narcotráfico  
 entre Estados Unidos y Ecuador**

|  |                    |   |
|--|--------------------|---|
| Convenio de la Base de Manta. Quito, Ecuador 1999.   | Noviembre 12, 1999 | Ratifican el Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América, concierne al acceso y uso de las instalaciones en la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para actividades aéreas antinarcóticos.   |
| Convenio Operativo para el Puesto Avanzado de Operaciones en la Base Ecuatoriana de Manta. Plan Colombia. Guayaquil.   | Junio 2, 2000      | Regular aspectos especiales de Mando, Control Operaciones, Personal, Seguridad, Logística y Comunicaciones de acuerdo con el Artículo XXI del Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República del Ecuador sobre el acceso y uso por el USG de las instalaciones en la Base Ecuatoriana de Manta, para actividades antidrogas. |
| 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. Quito, Ecuador, 2005. | Febrero 22 2004    | Enmiendan el Convenio de Cooperación entre Ecuador y los Estados Unidos de América relacionado con el fortalecimiento de la capacidad institucional de Ecuador para controlar la producción y tráfico de drogas ilícitas, firmado en Quito el 24 de septiembre del 2002, para el apoyo de proyectos bajo los términos de este acuerdo.  |

Fuente: tomado de CONSEP; <http://www.consep.gob.ec/>

En la actual década se han firmado varias actas, acuerdos y compromisos entre Ecuador y Colombia para el fortalecimiento de la coordinación en la lucha contra el narcotráfico y delitos conexos. Vale también recalcar que Ecuador, al igual que el resto de países del hemisferio, es parte de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas –CICAD– y de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones Explosivos y otros materiales relacionados –CIFTA– de la Organización de Estados Americanos –OEA.

Según la perspectiva colombiana, las fronteras son frágiles y no pueden ser controladas a cabalidad para suprimir el tráfico de drogas. Por

ejemplo, los grupos rebeldes utilizan esas zonas limítrofes como tránsito de drogas, precursores, armas y explosivos hacia la costa del Pacífico desde donde se embarca para sus destinos de venta final. Cerca del 78% del tráfico involucra rutas marítimas, tanto directamente desde Colombia como desde Venezuela y Ecuador. El grupo rebelde es “el único comprador” de las materias primas para elaborar los estupefacientes en las áreas bajo su control en Colombia (ICG, 2008: 8).

El siguiente cuadro indica cómo están repartidos los cultivos de hoja de coca en la frontera colombiana con Ecuador hasta el 2006, según datos de la Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito:

Cuadro N° 13  
Cultivos de hoja de coca en poblaciones fronterizas con Ecuador

| Municipios       | Departamentos | Área cultivada con coca (has) | % del área cultivada con coca en Colombia |
|------------------|---------------|-------------------------------|---|
| Tumaco           | Nariño        | 7 128                         | 9,1                                       |
| Puerto Leguizamó | Putumayo      | 2 551                         | 3,3                                       |
| Puerto Asís      | Putumayo      | 2 512                         | 3,2                                       |
| Puerto Guzmán    | Putumayo      | 2 083                         | 2,7                                       |
| <b>Total</b>     |               | 16 274                        | 18,3                                      |

Fuente: Censo de Cultivos de coca 2006, UNODC.

Hay que mencionar que estas cifras pueden ser transitorias y movidas a otros departamentos por el denominado *efecto globo* que consiste en el traslado de cultivos de coca hacia otras zonas cercanas, como es el caso actual del departamento de Nariño que es utilizado por los narcotraficantes que huyeron de las acciones represivas del Estado en el Putumayo. En departamentos colombianos como Magdalena, Meta, Guaviare, Nariño y Antioquia, las bandas de narcotráfico delinquen en alianza con la guerrilla de las FARC. La organización insurgente financia gran parte de su gasto del conflicto con el tráfico de drogas (Bagley, 2001a: 96).

En Ecuador la distribución de cocaína está en una fuerte relación con las bandas narcotraficantes y la guerrilla:

El espiral de distribución de la cocaína guarda estrecha relación con la guerrilla y las bandas del narcotráfico. La espiral se inicia en la zona norte de Sucumbíos, fronteriza con Colombia, donde poblaciones como Puerto Nuevo y Puerto El Carmen son los puntos de acopio de la coca. Los militares ecuatorianos, junto con la Policía, sostienen que en esa primera parte del tráfico están comprometidas las FARC, especialmente el denominado Bloque Sur que controla el departamento del Putumayo colombiano. Los insurgentes, según Inteligencia colombiana, son los encargados del acopio de la base y de organizar su traslado hasta Esmeraldas.

La droga viaja por carreteras de segundo y tercer orden de Ecuador desde la Amazonía, para luego regresar a Colombia a través del departamento de Nariño. El estupefaciente refinado retorna vía fluvial o terrestre a Ecuador para ser enviado al exterior. El acopio de la mercadería ilegal se efectúa en urbes como Santo Domingo, Quito y Guayaquil. La droga luego se reenvía desde los puertos marítimos de las provincias de El Oro, Guayas y Manabí. (Moreano, 2010)

El interés geopolítico de los Estados Unidos de involucrar a los países vecinos de Colombia a la *guerra contra las drogas* y a la lucha internacional contra el terrorismo ha obligado a Ecuador a reforzar policial y militarmente la frontera; de hecho, el argumento preferido se halla ligado al uso de la seguridad nacional para hacer participar a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional para enfrentar el narcotráfico y emplear una cierta cantidad de recursos económicos y tecnológicos. Este proceso está produciendo un efecto de *segurización* de las relaciones humanas en la sociedad ecuatoriana y en la Frontera Norte en particular.

Con estos antecedentes resulta difícil negar que Ecuador no se encuentre inmerso en los problemas e impactos relacionados con la aplicación del Plan Colombia y la estrategia de seguridad regional impulsada por los Estados Unidos. Las declaraciones de la ex-embajadora en Ecuador, Kristie Kenney, son elocuentes al respecto. La funcionaria mencionó:

[...] Ecuador está involucrado en el conflicto colombiano porque el problema de Colombia es regional y los países vecinos deben ayudar para encontrar una solución al conflicto [...] Ecuador ya está involucrado porque por sus fronteras transitan libremente narcotraficantes y guerrilleros, y el flujo de armas y drogas es considerable<sup>72</sup>.

Este tipo de declaraciones no son ligeras porque están sostenidas en el conocimiento del incremento del financiamiento de ayuda militar y policial que proporcionan los Estados Unidos al país y porque Ecuador se ha comprometido a elevar el número de capturas de estupefacientes y personas detenidas por narcotráfico a través de una serie de compromisos bilaterales vinculantes.

Los datos sobre este aspecto son relevantes para Ecuador. Si en 1980 existían 4 797 personas encarceladas, la cifra se eleva en el 2004 a 9 886 individuos. A principios de los 80, los detenidos por la categoría estupefacientes representaban el 17% de la población penitenciaria. Actualmente, el 30% de hombres y el 77% de mujeres están en prisión por delitos relacionados con drogas ilegales. “El problema no es que el Estado tenga una política criminal y carcelaria, elemento básico en el llamado Estado de Derecho, sino que se utilice al sistema penal y penitenciario para resolver problemas sociales” (Diario *Hoy*, 2005).

El delito de narcotráfico en Ecuador, según el Código Penal ecuatoriano, es penado de 12 a 16 años de reclusión mayor extraordinaria e incluso puede llegar hasta los 25, pero dentro de esta infracción no están considerados los consumidores porque no están sujetos a delito penal; sin embargo, al no estar contemplada la cantidad mínima que pueda llevar una persona, las interpretaciones de jueces y policías han promovido a que el tema drogas se convierta en un tabú.

Todas estas situaciones construyen un escenario complejo y a la vez vulnerable para los derechos humanos de la población. La segurización de la lucha contra las drogas que impacta en el sistema de justicia en una perversa relación entre la autonomía, con la cual operan las fuerzas policiales y militares, y la incapacidad de los estamentos gubernamentales de estos últimos años para frenar la injerencia estadounidense en las nociones de amenazas que son extrañas a Ecuador, constituyen, junto al drama penitenciario, consecuencias negativas del involucramiento ecuatoriano en la estrategia de seguridad regional estadounidense.

---

72 Véase: *El Comercio* (2003).

## Inserción II. Interdependencia y vínculos entre conflicto colombiano y migración forzada

A partir del año 2000, Ecuador debió asumir una serie de retos y compromisos prioritarios en materia de protección internacional humanitaria. Si bien en décadas pasadas, concretamente en los 50, personas de origen guatemalteco llegaron al país en busca de refugio y en los 70 y 80 lo hicieron cantidades importantes de ciudadanos provenientes del Cono Sur que escaparon de las dictaduras militares, es a partir del año arriba indicado que Ecuador se convierte en el primer receptor a nivel continental de población colombiana que busca refugio y protección. (Rivera, 2007: 336).

A diferencia de años pasados, es la primera ocasión en que Ecuador recibe población inmigrante forzada proveniente de un país con el cual mantiene vínculos de variada naturaleza y con el que ha compartido importantes procesos históricos. En efecto, los flujos migratorios de las poblaciones colombianas a Ecuador son parte de una relación vecinal que comienza en 1824 con la adscripción de la ex-Real Audiencia de Quito al Departamento de Cauca, para continuar mediante intercambios comerciales, bienes y servicios durante el establecimiento y consolidación de los Estados nacionales a cada lado de las nascentes fronteras nacionales (Rivera, 2007: 336).

Estas fronteras fueron obstáculo para que se crearan dinámicas propias entre las poblaciones en las zonas de la frontera sur colombiana y norte ecuatoriana. De hecho, incluso hoy pueden observarse continuidades culturales y parentesco en la zona compartida por redes familiares de comerciantes, interdependencias productivas que sirvieron e integraron a varias localidades económicamente y, además, intercambiaron rituales producidos entre la población negra localizada en la provincia de Esmeraldas y la ubicada en el Departamento de Nariño; esto se suma al contacto de las etnias amazónicas situadas en ambos países en el departamento de Putumayo en Colombia y la Provincia de Sucumbíos en Ecuador. (Rivera, 2007: 336).

La presencia de población inmigrante de origen colombiano ha estado relacionada de varias maneras con la historia económica de Ecuador. A inicios del siglo XX, la explotación de caucho y madera fue una actividad lucrativa para las familias de las provincias de Esmeraldas y Napo. En

los 60 y 70, el desarrollismo y el proceso de reforma agraria y colonización condujeron al asentamiento en las franjas limítrofes bajo la categoría de fronteras vivas. Por su parte, la explotación y exploración del petróleo atrajeron a ciudadanos colombianos que buscaban una fuente de ingreso. (Rivera, 2007: 336).

Este patrón se alteró con la llegada masiva a Ecuador en busca de protección desde finales de los años 90. Estas migraciones se dieron por causas violentas que llevaron a que familias e individuos cruzaran a la zona ecuatoriana, pues la mayoría de estas personas escaparon de los conflictos internos en Colombia. El Ecuador deja de recibir solamente asilados políticos y se vuelve un receptor de migrantes forzados (Rivera, 2007: 336-337).

En este contexto, las autoridades gubernamentales han tenido que manejar y enfrentar un panorama bilateral, sujeto al proceso interno colombiano. Como ya se mencionó, a diferencia de otros Estados fronterizos con Colombia, Ecuador tiene una tradición humanitaria como signatario de la Convención de Ginebra y otros tratados internacionales contra la tortura y la protección de los derechos humanos. Sus acciones frente al desplazamiento y el refugio –en acuerdo con las de organismos internacionales involucrados en el tema y la sociedad ecuatoriana– unen las exigencias del régimen internacional de protección humanitaria con las dinámicas y ciclos de su propio sistema político (Rivera, 2007: 339).

Actualmente, en Ecuador existen experiencias de migración forzada con personas denominadas *refugiados de convención*, personas que huyeron de algún país –en este caso Colombia– y pidieron refugio que les fue concedido y, por consiguiente, tienen estatus como refugiados. Otro tipo son las personas que viven en *situación de refugio*, personas que en algunos casos solicitaron refugio pero les fue negado, o, en otros casos, no lo pidieron y están en Ecuador indocumentados en una situación de alta vulnerabilidad. Otra modalidad de refugio es del tipo *reasentados*, que son aquellas personas a las que un gobierno de otro país –seleccionados por ACNUR– les tramita el refugio y son reasentadas hacia países como Suecia, Canadá, Brasil o Argentina; esto porque Ecuador no puede ofrecerles una situación de seguridad duradera (Rivera, 2007: 340-341).

## Dimensiones sociodemográficas de la población colombiana y refugiada

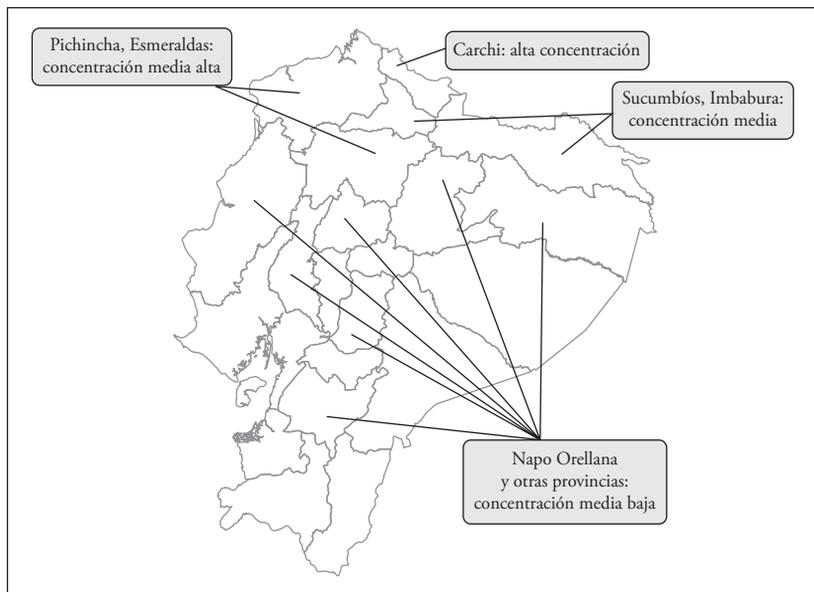
La presente sección desea brindar un balance panorámico de las condiciones socio-económicas y características socio-demográficas de la población colombiana que se encuentra en Ecuador<sup>73</sup>. Dentro de ella se pone énfasis en los migrantes forzados que constituyen actualmente el centro de atención por parte de autoridades estatales, organismos internacionales y sociedad civil ecuatoriana. Pretende mostrar, además, *quiénes son* los refugiados colombianos a partir de la información proveniente de distintas fuentes institucionales oficiales y de diversas entidades de la sociedad que trabajan estos temas.

Los datos estadísticos de población colombiana desde el Estado ecuatoriano han fluctuado a lo largo del tiempo. En unos momentos se registraba esta población y en otros no, pero la información de los censos nacionales es la más acertada para tener un panorama relativamente actual de estas personas. Tomando en consideración ese detalle, se utilizan las cifras del VI Censo Nacional de Población y V de Vivienda efectuado en noviembre del 2001. Este censo no especifica si la población colombiana registrada es refugiada o inmigrante temporal, pero nos proporciona una idea de las características sociales y económicas, además de las provincias donde está ubicada (ver Mapa N.º2; Rivera, 2007).

---

73 Los datos sobre los perfiles demográficos generales son presentados tomando como referencia anteriores investigaciones elaboradas a base de encuestas y entrevistas realizadas a profundidad en el 2002 y 2003 por parte de FLACSO-Ecuador donde el autor coordinó estudios sobre el tema. A partir del año 2003 no se han efectuado estudios a nivel nacional con encuestas extensivas, lo cual limita tener un panorama analítico actualizado acerca de la población refugiada que se encuentra en Ecuador. Las entrevistas a profundidad de carácter etnográfico fueron realizadas entre el año 2005 y 2007 que son las que se utilizan para el análisis en otros capítulos de la presente investigación.

Mapa N.º 2



Fuente: Dimensión geográfica, perfil social de los refugiados, solicitantes de refugio y percepciones institucionales en la zona de frontera, FLACSO 2002. En Rivera, 2007

Para el 2001 el número de ciudadanos colombianos residentes en Ecuador fue de 51 556, de los cuales 24 305 son hombres y 27 251 mujeres. El 65,7% habitaba en áreas urbanas y el 34% en periferias y áreas rurales. Por grupos de edad, los datos presentaron las siguientes cifras: 16 % para menores de edad de entre 0 y 17 años. De 18 a 65 años corresponden al 75%; mientras que el 9% equivale a los de más de 65 años (INEC, Censo, 2001).

La población menor de 18 años se ubica principalmente en las provincias fronterizas de Sucumbíos, Esmeraldas y Orellana, lo que, al parecer, tiene su origen en una reciente migración de familias completas a las provincias mencionadas, ya que la característica principal ha sido la migración de personas solas.

La mayoría de la población colombiana residente en Ecuador está localizada en la Provincia de Pichincha, fundamentalmente en los canto-

nes Quito con 15 837 habitantes y Santo Domingo de los Colorados con 4 044, lo que constituye el 42% del total. Luego se encuentran las provincias del Carchi con el 13,5%, Guayas el 12,5%, Sucumbíos el 8,3%, Esmeraldas el 6,9%, Imbabura el 5,7%. El total de individuos con origen colombiano en las provincias señaladas es del 88,6% del total de residentes extranjeros (INEC, Censo 2001).

Es importante mencionar el asunto de la visibilización de colombianos, debido a que la presencia de estas personas se percibe de manera diversa en ciudades como Quito que tenía 1 839 853 habitantes para ese entonces, y compararla con la Provincia de Guayas donde habitaban 6 466 colombianos en un territorio con 3 339 034 habitantes. Este peso difiere en provincias fronterizas como Sucumbíos que tenía 4 304 personas colombianas y 128 995 habitantes ecuatorianos (INEC, Censo 2011).

## La población refugiada en Ecuador

En páginas precedentes se demostró la relación existente entre ciclos de violencia interna en Colombia y éxodos poblacionales hacia los países vecinos, principalmente en Ecuador. Bajo ese contexto, los actuales procedimientos y criterios para obtener el estatus de refugiado están de acuerdo con los instrumentos internacionales y nacionales que el país ha ratificado y firmado sobre refugio y derechos humanos<sup>74</sup> porque considera como refugiado a toda persona que:

[...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinio-

---

74 Ecuador ha firmado y ratificado la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de Refugiados de 1951; el Protocolo adicional de 1967; integró a su legislación nacional los principios y conceptos desarrollados en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 que desde 1992 y a través del Decreto Presidencial 3 301 está en vigencia el Reglamento para la aplicación de las normas contenidas en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. Por otro lado, el Estado ecuatoriano, al suscribir y ratificar la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, debe respetar y garantizar el derecho de las personas a buscar y recibir asilo, conforme el artículo 22 de este instrumento internacional.

nes políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores no quiera, acogerse a la protección de tal país o que han huido de su país porque su vida, libertad y seguridad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violencia masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público<sup>75</sup>.

Las personas que solicitan refugio en cualquier parte del territorio nacional pueden ser autorizadas a permanecer en el país una vez que hayan sido aceptadas sus solicitudes, y las autoridades respetarán sus derechos humanos respectivos, es decir, el principio de no devolución conforme con los artículos N.º 3 y 8 de los tratados mencionados. Mientras dure el tiempo de análisis entre la petición y la resolución final, incluida la apelación a la Cancillería ecuatoriana, los solicitantes de refugio no tienen potestad legal para realizar cualquier actividad laboral, pero los tiempos burocráticos son largos y pueden durar hasta seis meses, tiempo en el que los solicitantes deben buscar algún modo de subsistencia, situación que ha dado lugar a muchas vulnerabilidades de sus derechos y abusos por parte de autoridades y empresarios locales (Rivera, 2007).

Como se puede observar en el Cuadro N.º 14, la inmigración de colombianos a Ecuador que han solicitado refugio ha crecido de manera significativa. Se constata un rápido aumento de solicitudes de refugio entre el 2001 y el 2003, que corresponden a las fases de implementación del Plan Colombia y su arremetida militar que ocasionó una de las épocas de mayor violencia en el vecino país; sin embargo, esos porcentajes decrecieron un poco en años posteriores, pero sin bajar de las 3 500 solicitudes anuales.

La categoría *reasentados* será analizada en un apartado posterior porque se trata de una noción específica de refugio que tiene lógicas particulares por parte de ACNUR y del sistema internacional de protección humanitaria. En todo caso, es necesario mencionar que representa cerca del 3% del total de refugiados colombianos en Ecuador.

---

75 Artículo N.º 1 del Reglamento para la aplicación en Ecuador de las Normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967.

Cuadro N° 14  
Solicitudes de Refugio (2000-2006)

| Año  | Total de refugiados |            |             |                                    |                     |                   |            |          |                  |            |                                    |                |            |            |
|--|---------------------|------------|-------------|------------------------------------|---------------------|-------------------|------------|----------|------------------|------------|------------------------------------|----------------|------------|------------|
|  | Reconocidos         |            |             |                                    |                     | Rasentados        |            |          |                  |            |                                    |                |            |            |
|  | Solicitudes         | Acceptados | Apelaciones | Reconocidos bajo mandato del ACNUR | Tasa reconocimiento | Total Reconocidos | Rechazados | Cerrados | Otherwise closed | Reparación | Reconocidos bajo mandato del ACNUR | Total Partidas | Decisiones | Pendientes |
| 2000                                       | 475                 | 390        |             | 0                                  |                     | 390               | 60         |          |                  | 36         |                                    |                | 450        | 25         |
| 2001                                       | 3 017               | 1 406      |             | 0                                  |                     | 1 406             | 394        | 999      |                  | 87         |                                    |                | 1 800      | 243        |
| 2002                                       | 6 766               | 1 578      |             | 0                                  |                     | 1 578             | 1 199      | 1 586    |                  | 7          | 0                                  | 4              | 2 777      | 2 646      |
| 2003                                       | 11 463              | 3 270      |             | 56                                 | 43,0                | 3 326             | 4 392      | 3 616    | 237              | 4          | 24                                 | 154            | 7 899      | 2 594      |
| 2004                                       | 7 853               | 2 395      |             | 101                                | 36,3                | 2 496             | 4 207      | 1 898    | 35               | 1          | 50                                 | 443            | 6 637      | 1 912      |
| 2005                                       | 7 091               | 2 453      |             | 33                                 | 47,8                | 2 486             | 2 669      | 1 027    | 80               | 1          | 33                                 | 511            | 5 202      | 2 774      |
| 2006                                       | 3 778               | 1 071      |             | 0                                  |                     | 1 071             |            |          |                  |            |                                    |                |            |            |
| 2000-2006                                  | 40 443              | 12 563     | 0           | 190                                | 42,4                | 12 753            | 12 921     | 9 126    | 352              | 136        | 107                                | 1 112          | 24 765     | 2 774      |
| <b>Total refugiados en Ecuador: 12 763</b> |                     |            |             |                                    |                     |                   |            |          |                  |            |                                    |                |            |            |

Fuente: ACNUR y Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador. En (Rivera, *et al.*, 2007: 27).

Durante el sexenio observado, la tasa promedio de aceptación es baja porque no llega al 28% del total de solicitudes y la de rechazo presenta cifras elevadas pues bordea el 38%, destacándose el período comprendido entre el 2003 y el 2004, que son precisamente los años cuando las autoridades ecuatorianas impusieron medidas restrictivas frente al éxodo de migrantes forzados<sup>76</sup>. Todo esto y a pesar de que el gobierno ecuatoriano ha desarrollado históricamente prácticas de apertura para el reconocimiento de personas refugiadas como se mencionó en párrafos anteriores.

Las transformaciones en la calificación y criterios de selección han ido modificándose y ajustándose a parámetros de seguridad interna, defensa territorial, soberanía, preservación de los mercados de trabajo y manejo de una concepción de seguridad nacional que repercute tanto en los criterios de aceptación de las solicitudes de refugio como en las decisiones de funcionarios estatales encargados de procesar este instrumento internacional humanitario.

Cuadro N.º 15  
Reconocimiento solicitudes

| Año  | % Reconocimiento |
|------|------------------|
| 2000 | 82,10            |
| 2001 | 46,60            |
| 2002 | 23,32            |
| 2003 | 28,52            |
| 2004 | 30,49            |
| 2005 | 34,33            |
| 2006 | 26,52            |

Fuente: Ministerio de RREE (Rivera *et ál.*, 2007)

76 Una de las medidas fue establecer el pasado judicial como requisito para toda persona de origen colombiano que requiera ingresar a Ecuador. Este documento se lo exigió desde el año 2004 (Véase notas de prensa del Capítulo IV del presente trabajo). Es necesario mencionar que dicha medida vulneraba una de las cláusulas de los convenios de libre tránsito establecido en los acuerdos de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Denota, además, la presencia de factores de segurización en la relación bilateral por los efectos negativos del conflicto interno colombiano.

Si bien no existen datos que confirmen una cifra o estadística oficial, se estima que un considerable porcentaje de población sin estatus de refugiados, con solicitudes denegadas, permanece en el país y se mantiene en situación irregular<sup>77</sup>. Estas personas que se autodenominan por sí mismas *negados*, continúan circulando hasta la actualidad en Ecuador con muchas probabilidades de ser vulnerados en sus derechos y expuestos a abusos de parte de malos elementos de las autoridades oficiales; viviendo con el temor de la deportación, confiscación de sus documentos de identidad o de sus instrumentos de trabajo<sup>78</sup>.

Desde una lectura geográfica y por ciudades de importancia donde se encuentra la población refugiada, las estadísticas señalan a Quito como la urbe que recibe mayor número de solicitudes de refugio. En contraste a las imágenes que se han construido en el país en años recientes de que la población refugiada colombiana se encuentra preferentemente en las fronteras, el porcentaje de la capital es más alto que la sumatoria de las ciudades fronterizas<sup>79</sup>. Asimismo, se observa la presencia constante de solicitudes en ciudades del norte como Ibarra, Lago Agrio y Esmeraldas en las que, aunque han reducido sus porcentajes de solicitudes, siguen recibiendo un número importante de las mismas (Rivera, 2007).

Es notorio también que localidades como Santo Domingo de los Colorados, Guayaquil y Cuenca que presentaron niveles muy bajos a inicios del año 2000, pasaron a ser ciudades con relativa importancia para las

---

77 Se emplea el término *irregular* para diferenciarlo de la categoría *ilegal* que emplea el Estado ecuatoriano para referirse a las personas que les fue negado el estatuto de refugiado. Las razones para esa negativa son varias, pero hay que destacar la inconsistencia de la información proporcionada a las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores. La persona que permanece en territorio nacional sin autorización puede ser deportada.

78 Estas personas se dedican, por lo general, al comercio informal en varias ciudades donde se exponen a los controles de las autoridades policiales y municipales que ejercen su poder con abusos. Los grupos más vulnerables son las mujeres que se las asocia con el mercado sexual. Entrevista a Ximena –nombre ficticio– refugiada *negada* colombiana que vive desde hace más de 4 años en la ciudad de Ibarra. Entrevista, mayo de 2006.

79 Los factores de atracción que contiene Quito para los refugiados colombianos son fáciles de entender. La capital dispone del tejido institucional público y privado –ONG– que puede atender las demandas y necesidades de la población inmigrante; cuenta, además, con mejores mercados de trabajo donde se integran los refugiados y, provee de posibilidades de inserción en las redes de las comunidades colombianas que se encuentran viviendo aquí hace décadas. También es adecuada para ‘pasar menos visible’ que en otras ciudades donde operan con mayor crudeza prácticas discriminadoras y xenófobas.

personas que solicitaron refugio en todo el territorio nacional. Llama la atención que Tulcán, la ciudad fronteriza de mayor desarrollo relativo de la frontera norte y por donde ingresan el 75% de colombianos a Ecuador, presente solamente el 1,57% de las solicitudes de refugio desde el año 2000 hasta el 2006.

Cuadro N.º 16  
Porcentaje por ciudad: solicitudes receptadas

| Localidad            | Total  | %     |
|----------------------|--------|-------|
| Colombianos          |        | 97,27 |
| Quito                | 19 695 | 48,70 |
| Guayaquil            | 14     | 0,03  |
| Cuenca               | 2 631  | 6,51  |
| Ibarra               | 4 913  | 12,15 |
| Lita                 | 161    | 0,40  |
| Tulcán               | 635    | 1,57  |
| Otras en Carchi      | 45     | 0,11  |
| Esmeraldas           | 1 234  | 3,05  |
| San Lorenzo          | 407    | 1,01  |
| Sucumbíos            | 7 811  | 19,31 |
| Otras en Sucumbíos   | 176    | 0,44  |
| Orellana             | 117    | 0,29  |
| Santo Domingo        | 1 501  | 3,71  |
| Otras nacionalidades | 1 103  | 2,73  |
| Total                | 40 443 | 100   |

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador.  
(Rivera *et al.*, 2007: 27).

Hasta el 2006 los datos no se han modificado demasiado respecto a las informaciones de años anteriores, excepto el caso de Sucumbíos que presenta una reducción de cerca del 12% en las aplicaciones respecto al 2002. Se confirma, además, que Ibarra ha permanecido constante en el ingreso de solicitudes (Rivera, 2007). El dato novedoso es la aparición de ciuda-

des como Cuenca que sorprendentemente incluye un 6,51% de las solicitudes totales, situación relacionada con la apertura de la Subsecretaría del Ministerio de Relaciones Exteriores en esa ciudad, oficina que no existía en el 2002.

En relación con sexo y edad podemos observar las siguientes cifras:

Cuadro N.º 17  
Refugiados/as por sexo y edad 2000-2006

| Edad  | Mujeres | %     | Hombres | %     | Total  |
|-------|---------|-------|---------|-------|--------|
| 0-5   | 598     | 4,69  | 573     | 4,49  | 1 171  |
| 6-17  | 1 146   | 8,99  | 1 339   | 10,50 | 2 486  |
| 18-59 | 3 646   | 28,59 | 4 997   | 39,18 | 8 643  |
| 60 +  | 168     | 1,32  | 286     | 2,24  | 454    |
| Total | 5 559   | 43,59 | 7 194   | 56,41 | 12 753 |

Fuente: Ministerio de RREE y ACNUR. (Rivera *et al.*, 2007: 27).

Nótese que el rango comprendido entre los 18 y 59 años es el que concentra la mayor proporción de personas que solicitan refugio en Ecuador. Dentro de este segmento los hombres representan casi el 40% de las personas que demandan protección, explicable porque los objetivos de la violencia en Colombia son, sobre todo, los varones, aunque ello no reduce la importancia y presencia de mujeres que representan el 43% (Véase Rivera *et al.*, 2007: 27).

La composición de edad y sexo debe entenderse en dos momentos asociados a las lógicas migratorias forzadas. Una vez que la persona ha sido amenazada o desalojada en Colombia, el jefe de familia, generalmente el hombre, sale como cabeza responsable de la búsqueda de algún sitio donde posteriormente pueda trasladar a su familia nuclear. Este proceso transcurre en varios meses hasta llegar a Ecuador y, por lo general, está vinculado con el fenómeno del desplazamiento interno en Colombia<sup>80</sup>. El

80 En las entrevistas efectuadas a varios de los refugiados, estos indicaron que antes de llegar a Ecuador habían vivido por lo menos en dos o tres ciudades del interior en Colombia. De todas ellas debieron salir ante el peligro que corría su vida y la de sus familias por las amenazas de las fuerzas militares o de los grupos armados irregulares que operan en territorio colombiano, ya que para unos eran colaboradores y para otros traidores (Véase Rivera *et al.*, 2007).

otro momento está más centrado en la mujer y los hijos que llegan en una segunda fase al país en búsqueda de protección. Si bien estos momentos no son secuenciales ni constituyen una regla, existe la tendencia a operar de esa manera en el proceso del refugio.

Para el año 2004, datos dentro del estudio realizado por la ONG FUNPADEM nos brindan las siguientes cifras por departamentos de procedencia de los migrantes forzados.

**Cuadro N.º 18**  
**Procedencia de refugiados colombianos**

|                    |                    |                           |
|--------------------|--------------------|---------------------------|
| Antioquia<br>4,50% | Nariño<br>34,80%   | Cundinamarca<br>4,20%     |
| Caquetá<br>3,40%   | Putumayo<br>20,50% | Valle del Cauca<br>12,50% |
| Huila<br>6,40%     | Otros<br>0,80      | No contesta<br>6,40       |

Fuente: FUNDAPEM 2004 tomando base de datos  
FLACSO-Ecuador.

En este tema existen una serie de preguntas al respecto porque no necesariamente los colombianos solicitantes de refugio en Ecuador son habitantes de frontera como se piensa, a pesar de que llegan a la mitad del total para ese año y, por lo tanto, la relación estrecha que se alude entre el fenómeno del refugio y los problemas de seguridad en fronteras queda bajo debate. Es más, al observar los datos podemos apreciar que los sitios de procedencia son distribuidos en varios departamentos, algunos tan lejanos como Antioquia y Cundinamarca. Cabe señalar que Quito concentra casi la mitad de la población refugiada de Colombia (Rivera, 2007).

### **El reasentamiento, un proceso reciente**

Existen varios casos en los que refugiados colombianos se sienten inseguros en Ecuador, principalmente por las amenazas o sospechas de que los mismos actores que influyeron para el desplazamiento en el interior de

Colombia están presentes en el país. Para hacer frente a ese problema se desarrollan programas de reasentamiento operados por el ACNUR<sup>81</sup>.

El reasentamiento hacia terceros países es una de las tres principales soluciones duraderas para los refugiados, además de la repatriación voluntaria al país de origen y de la integración al país de primer asilo. Todas estas normas se insertan en el caso de las personas que acuden a Ecuador, y bajo estos parámetros el ACNUR atiende a individuos de varias nacionalidades que no pueden regresar a su país de origen y requieren protección internacional especial porque son vulnerables y peligra su vida.

Cuadro N.º 19  
Casos refugiados /reasentamiento desde Ecuador

|    | País         | 2003 |     | 2004 |     | 2005 |     | 2006* |    | Total<br>A | Total<br>P |
|----|--------------|------|-----|------|-----|------|-----|-------|----|------------|------------|
|    |              | A    | P   | A    | P   | A    | P   | A     | P  |            |            |
| 1  | Argentina    |      |     |      |     | 5    | 14  |       |    | 5          | 14         |
| 2  | Brasil       | 11   | 30  | 23   | 89  | 14   | 47  | 8     | 19 | 58         | 185        |
| 3  | Canadá       | 17   | 54  | 31   | 107 | 35   | 109 | 16    | 46 | 99         | 316        |
| 4  | Chile        | 7    | 20  |      |     | 1    | 4   |       |    | 8          | 24         |
| 5  | España       | 1    | 3   |      |     |      |     |       |    | 1          | 3          |
| 6  | Noruega      |      |     |      |     | 1    | 5   |       |    | 1          | 5          |
| 7  | Países Bajos | 8    | 28  | 12   | 43  | 12   | 56  | 1     | 4  | 33         | 131        |
| 8  | Suecia       | 16   | 40  | 8    | 25  | 36   | 120 | 7     | 22 | 67         | 207        |
| 9  | EEUU         | 51   | 153 | 58   | 194 | 14   | 41  | 2     | 2  | 125        | 390        |
| 10 | Islandia     |      |     |      |     | 3    | 10  |       |    | 3          | 10         |
|    | <b>Total</b> | 111  | 328 | 132  | 458 | 121  | 406 | 34    | 93 |            |            |

Fuente: ACNUR 2006. A: Casos Aplicados; P: Personas \*Enero a mayo 16 del 2006.

81 Los programas de reasentamiento se dan para recibir a mujeres, hombres y niños refugiados que no pueden permanecer en el primer país al que huyeron por problemas de protección e integración. La reunión en ciudad de México sobre “Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina” dio un fuerte impulso al reasentamiento en América Latina. En el año 2003, ACNUR creó una oficina especial para atender el tema de reasentamiento en Ecuador.

El cuadro anterior arroja distintas cifras por años de ejecución del reasentamiento. Al observar los datos para EEUU, vemos que su número es importante: 125 personas aceptadas y 390 individuos que aplicaron para ir a dicho país; sin embargo, esta cantidad se genera mayormente hasta el año 2004 porque a partir de esa fecha la cantidad de aceptaciones se reduce considerablemente.

Al parecer, los cambios en la política exterior y las modificaciones en las estrategias de seguridad influyeron para limitar la aceptación del asilo. Canadá y sobre todo Suecia presentan un incremento paulatino en la aceptación de reasentados que salen de Ecuador. En cuarto lugar se encuentra el Brasil, que colinda con Colombia, que tuvo 58 aceptados y 185 personas que aplicaron para ir a dicho Estado.

En relación con el año en el que más se presentaron solicitudes de reasentamiento, fue el 2004 con 132 aceptaciones y 458 personas que aplicaron para ser ubicadas en un determinado país; le sigue el 2005 con 121 aceptados y 406 personas, (para este año hay cifras parciales). Esta información puede ser asociada con el conflicto interno colombiano, cuyo gobierno intensificó las acciones militares del Plan Colombia a través de su fase reciente denominada Plan Patriota, que ha traído las consecuencias anotadas para la población refugiada.

Los principales motivos que han dado origen al trámite de reasentamiento en el período son: necesidades de protección física y legal, mujeres en riesgo, dificultades en la integración y sobrevivientes de violencia y tortura (Rivera *et al.*, 2007).

### **La población de ‘interés’ para ACNUR**

Desde hace varios años se ha producido un intenso debate en Ecuador sobre las cifras reales que den certeza sobre el número de colombianos en el país. Si bien existen datos oficiales sobre refugio y permanencia legal de ciudadanos colombianos, también es cierto que existen personas sin registro y que tienen una alta movilidad espacial y laboral.

Esta situación ha generado muchas especulaciones en varias instituciones estatales, organismos internacionales y distintos sectores de la misma sociedad civil que desde ópticas e intereses particulares han proporciona-

do cifras sobre la presencia colombiana; incluso, la misma Embajada de Colombia en Ecuador no tiene datos concretos de la cantidad de sus compatriotas que están actualmente en Ecuador. En todo caso y, dados los múltiples problemas políticos que en los actuales momentos se están vinculando con la presencia de esta población<sup>82</sup>, ACNUR ha elaborado un estimativo con el cual piensa trabajar en los siguientes años.

La cifra de 184 327 personas es una estimación que se realizó para poder trabajar con un total de personas en necesidad de protección internacional que se encuentran en Ecuador y que no han tomado contacto con la

**Cuadro N.º 20**  
**Estimación población de interés ACNUR en Ecuador a diciembre del 2005**

| Año   | Solicitantes acumulados | Ingreso de solicitantes | Reasentados y repatriados | Otros de interés | Total   | Total acumulados | Total analizados | Refugiados reconocidos acumulados | Refugiados reconocidos |
|-------|-------------------------|-------------------------|---------------------------|------------------|---------|------------------|------------------|-----------------------------------|------------------------|
| 2000  | 0                       | 475                     | 36                        | 0                | 439     | 439              | 450              | 390                               | 390                    |
| 2001  | 3 492                   | 3 017                   | 87                        | 72 534           | 75 464  | 75 903           | 1 800            | 1 796                             | 1 406                  |
| 2002  | 10 258                  | 6 766                   | 11                        | 58 395           | 65 150  | 141 053          | 2 777            | 3 374                             | 1 578                  |
| 2003  | 21 721                  | 11 463                  | 158                       | 41 589           | 52 894  | 193 946          | 7 899            | 6 644                             | 3 270                  |
| 2004  | 29 574                  | 7 853                   | 444                       | 16 909           | 24 318  | 218 265          | 6 637            | 9 039                             | 2 395                  |
| 2005  | 36 665                  | 7 091                   | 512                       | -5 100           | 1 479   | 219 744          | 5 202            | 11 492                            | 2 453                  |
| Total | 36 665                  | 36 665                  | 1 248                     | 184 327          | 219 744 | 219 744          | 24 765           |                                   | 11 492                 |

Fuente: ACNUR (2005).

ACNUR o con el gobierno ecuatoriano para legalizar su situación por motivos diversos. A esta población es a la que la ACNUR se refiere como “otros de interés” o “población de interés”, que es obtenida considerando las cifras mensuales de solicitantes de refugio que se registran, más la población colombiana que ingresa a Ecuador.

82 La referencia al ‘problema’ colombiano no falta en los discursos políticos de los candidatos que aspiran a alguna dignidad en época de elecciones. Tampoco está ausente en la agenda exterior de los recientes gobiernos y es parte principal de las percepciones que tienen altos oficiales de las FFAA ecuatorianas respecto a la falta de información real de la población asentada en el país. De hecho, la posición de algunos de ellos es proclive a la “profundización de los niveles de seguridad nacional que incluye inserción en distintas instituciones para afrontar la ‘amenaza’ colombiana”. Entrevista a Crl. Ice Cube –nombre ficticio–, Quito, abril 2006.

Esta población colombiana, según informaciones de la Policía de Migración, ingresa en las mismas condiciones que cualquier ciudadano normal; de hecho, para establecer la magnitud de esta población oculta se toma el saldo migratorio, que es un subregistro de datos que no expresa todas las entradas y salidas de personas colombianas, ya que existen muchos puntos fronterizos no oficiales por donde cruzan y, por consiguiente, no son registrados por la Policía Nacional. A esa cifra se le resta el número de nuevos solicitantes de refugio y esta diferencia se multiplica por la tasa de reconocimiento de refugiados: esta tasa se establece entre las personas cuyos casos son analizados por la Comisión de Elegibilidad y los reconocidos como refugiados por esta Comisión<sup>83</sup>.

Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil han establecido que tanto las personas que constituyen este grupo de interés de ACNUR como los solicitantes negados se encuentran en situación de refugio porque están en una zona gris o una franja indeterminada de personas inmigrantes cuya razón económica o de seguridad personal no es nítida. Su existencia cuestiona los marcos de protección nacional e internacional, pues en la práctica no acceden al sistema de protección de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y técnicamente tampoco se los podría considerar trabajadores migratorios (y aplicar la Convención para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares), hecho que evidencia los niveles de desprotección en que se mantienen (PADH, 2007).

En todo caso, los problemas más urgentes que enfrentan los inmigrantes forzados en Ecuador no son únicamente legales, sino una conjugación de problemas externos e internos que se derivan de la fragilidad de las economías locales, reducidas oportunidades de empleo bajo un esquema monetario dolarizado que opera con precios altos de producción, un bajo poder adquisitivo de la población y un mercado laboral informal en varios sectores de la economía. Estos aspectos vuelven más difícil la situación para las personas que han llegado a Ecuador en busca de protección (Rivera *et al.*, 2007).

---

83 Es importante recalcar que esta cifra no es un dato oficial, sino una estimación que se ha calculado para poder establecer prioridades y proyectos específicos que estarían destinados a beneficiar a esta población.

## Las políticas públicas sobre refugio

Ecuador ha firmado internacionalmente y ha ratificado en el contexto nacional convenios para la protección de los derechos humanos. En los últimos años ha presentado informes ante: el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comité de la Cedaw, Comité de Derechos del Niño, Comité contra la Tortura de Naciones Unidas y es parte del Comité Ejecutivo de ACNUR (Rivera y Larreátegui, 2007).

El marco constitucional vigente recoge la visión que se ha construido sobre el asilo en el país, íntimamente vinculado con el tema del refugio y, por tanto, asumiéndolo como sinónimo. La reglamentación interna se expidió en 1971, año en el que la Nueva Ley de Extranjería reconoció el asilo/refugio como una categoría de visa de no inmigrante y se distinguió entre asilo diplomático y territorial, comprendiéndose a éste último como refugio. Así, el marco de regulación del asilo/refugio se mantuvo en el campo de la extranjería hasta 1987, año en el que Ecuador se comprometió a implementar un marco jurídico específico sobre la situación de los refugiados (Rivera y Larreátegui, 2007: 40).

En 1992 se actualizó el marco de regulación mediante un nuevo reglamento para la aplicación en Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra (actual hasta hoy en día). En 2003, con el Plan Nacional de Derechos Humanos, específicamente el Plan Operativo de migrantes, extranjeros, refugiados y apátridas, se plantearon reformas para posicionar al marco jurídico nacional en el marco de protección internacional de derechos humanos. Este proceso se asocia a normas, acuerdos y resoluciones emitidas por el Estado que reconocen derechos específicos a extranjeros refugiados como, por ejemplo, los contemplados en el Código de la Niñez y Adolescencia y la Ley de Maternidad Gratuita. De esta manera, en octubre del 2005 se amplió la protección a las mujeres extranjeras en situación regular o irregular (Rivera y Larreátegui, 2007: 40).

La base jurídica que sostiene el proceso de reconocimiento de la calidad de refugiado en Ecuador es el Decreto Ejecutivo 3301 que es criticado por ser un instrumento desactualizado e incompleto, pues en él no constan todos los procedimientos que se llevan a cabo en materia de reconocimiento de la calidad de refugiados, como tampoco se establecen pro-

cedimientos de protección ni es claro en cuanto a los mecanismos de protección que se podrían activar en el supuesto de vulneración de derechos.

Las políticas públicas que se ejecutan desde el Estado ecuatoriano involucran a la sociedad civil y al sistema internacional de protección. Estas políticas se mueven y actúan por necesidad en el marco nacional y en un contexto institucional y político que une lo jurídico, la planificación y la acción concreta hacia la población refugiada. Intervienen también entidades internacionales, estatales y no estatales, a cargo de las acciones de protección para solicitantes de refugio y refugiados. Este desarrollo tiene sus limitaciones económicas del Estado ecuatoriano y, debido al acuerdo de financiamiento entre el Estado y ACNUR, la Agencia asume por completo los gastos que acarrea el procedimiento para la determinación de la calidad de refugiados (Rivera y Larreátegui, 2007).

Este papel de ACNUR en Ecuador la ha convertido en juez y parte, y está criticado por la dependencia que ha creado en las entidades estatales y en la red de ONG que laboran en sus programas, las cuales prefieren cultivar vínculos paternalistas y clientelares con sus sujetos de atención y desarrollo<sup>84</sup>; sin embargo, hay que mencionar que si no existieran los recursos internacionales, el reconocimiento de refugio no se habría institucionalizado. Sin llegar a ser completamente eficaz, se ha mantenido frente a la inestabilidad de la política ecuatoriana. (Rivera y Larreátegui, 2007: 43-44).

Esta superposición de roles y funciones ha originado varios problemas en el sistema de reconocimiento y refugio en general. En ese sentido, uno de los problemas a los que se enfrenta el Estado ecuatoriano es la poca coordinación y comunicación que existe entre las organizaciones no estatales, y entre ellas, con el Estado y ACNUR<sup>85</sup>.

---

84 Los recursos y sostenimiento del personal técnico que no pertenece a Cancillería son otorgados por medio de la Fundación Fabián Ponce que hace de intermediario entre Estado y el Organismo Internacional. Con el financiamiento de GTZ, esta fundación impulsó la elaboración del marco de gestión institucional de la Oficina de Refugiados en el 2005.

85 Durante mucho tiempo, los usuarios y solicitantes de refugio pensaron que el CPR –Comité pro Refugiados– una ONG dependiente de la conferencia Episcopal ecuatoriana, era sinónimo de ACNUR. De igual forma, el trabajo de campo que efectué en algunas ciudades me reveló que existe confusión de que es ACNUR quien otorga la calidad de refugiado y no el Estado ecuatoriano, situación que nos alerta sobre la existencia de problemas que van más allá de la simple confusión de imágenes, porque existen superposiciones en la trama institucional.

De todas maneras, para hablar de protección efectiva es indispensable desligar la idea de legalidad como condición primaria para el reconocimiento de derechos básicos, pues los derechos de las personas no dependen de su estatus migratorio o del lugar de residencia. Si bien el término *protección* tiene varias acepciones, la comunidad internacional se refiere a veces como *protección legal* o *protección política* o como en el caso específico del ACNUR que utiliza la noción de *protección internacional* para vincular, de forma imprecisa, la situación jurídica legal con los derechos de las personas en necesidad de protección (Goodwin-Gill, 2001).

A pesar de estas definiciones, los Estados y gobiernos limitan la protección que están obligados a otorgar por pertenecer a un determinado régimen internacional. De esta manera, algunos gobiernos reconocen los derechos mínimos de la Convención de Ginebra de 1951 y limitan los nuevos elementos de un marco de comprensión sobre las migraciones forzadas y el desplazamiento poblacional derivado de conflictos violentos. Para ilustrar está el caso de Ecuador, donde se debate sobre la correcta aplicación de los principios de la Declaración de Cartagena que se encuentran establecidos en el Decreto 3301; es por esto que la *protección legal* llama más atención que las políticas que garantizan la *integración*, por esta razón, las instituciones estatales y no estatales destinan sus planes de acción y recursos económicos para trabajar en el sistema de refugio en Ecuador (Rivera y Larreátegui, 2007).

### **La segurización migratoria: restricciones y derechos vulnerados**

Si bien el sistema de refugio ha tratado de adaptarse a las nuevas demandas en los últimos años, no se puede dejar de observar que el incremento de las tensiones en las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia influye en la situación de la población refugiada. Desde el año 2005 circulan criterios basados en la Doctrina de Seguridad Nacional para pensar el ‘problema colombiano’, criterios que se relacionan con el control y vigilancia a los refugiados y que se comparten en diversos sectores de la sociedad, especialmente en los cercanos a organismos de seguridad, así como a

representantes de sectores del comercio y la producción (que incluye al mercado laboral informal<sup>86</sup>).

La cuestión básica de estas ideas viene desde una noción restrictiva de la soberanía estatal. Esto ha desnaturalizando el carácter humanitario del asilo/refugio y ha dado paso a la limitación de derechos mediante las siguientes medidas<sup>87</sup>:

### *Incremento de personal militar y seguridad nacional en la frontera norte*

Desde el año 2002, el gobierno ecuatoriano ha incrementado la presencia militar en las fronteras del norte del país, al pasar de 5 000 a 12 000 efectivos. Dos años después, en medio de un clima de inseguridad creado a nivel internacional por los atentados del 11 de septiembre y, bajo el argumento de la lucha contra la delincuencia organizada y el narcotráfico, se clausuró parcialmente el puente internacional de Rumichaca que une a Tulcán con Ipiales en el Departamento de Nariño en el sur de Colombia.

En el 2003 se cambiaron las medidas de prevención y seguridad nacional para la Frontera Norte y se oficializó un decreto reservado emitido desde la presidencia de la República que confirió al Comando Conjunto de las FFAA control sobre veinte kilómetros hacia adentro de los límites fronterizos. Esta medida, que podría comprenderse como una estado de emergencia perenne, ha funcionado parcialmente pues no se ha podido aplicar en extenso debido a limitaciones presupuestarias y políticas.

De todas maneras, este cambio de medidas en la frontera constituyó un recurso de seguridad nacional que tiene entre sus objetivos el con-

---

86 Existen mandos superiores, tanto militares como policiales que, sin conocer a fondo las situaciones por las que atraviesa la población refugiada, sugieren medidas amparadas en la ley de seguridad nacional y legislación militar que concede amplias facilidades para intervenir en el tema de la población extranjera en Ecuador. Una de estas medidas es tener presencia activa en los comités de selección para conferir la calidad de refugiado. Uno de los oficiales superiores sostuvo que “no nos queda de otra manera porque el problema se está yendo de las manos y desde Colombia no hacen nada para frenar su relajó y nos toca legalizar a gente a veces indeseable” (Entrevista realizada al Coronel ‘Sandokan’, –nombre ficticio–, abril-mayo del 2006).

87 Los tres puntos a continuación han sido extraídos de Rivera y Larreátegui, 2007: 54-55.

trol de movilidad de la población extranjera y sus recursos. En ese sentido, al permanecer vigente hasta la actualidad y dadas las últimas incursiones militares colombianas en años recientes a territorio ecuatoriano, es poco probable que se elimine este decreto y, más bien, se ratifique su funcionalidad.

*Establecimiento del pasado judicial a personas colombianas como requisito de ingreso al país*

A partir de mayo del 2004 se implementó la exigencia del Pasado Judicial para el ingreso de personas colombianas a Ecuador<sup>88</sup>. El establecimiento de esta medida de control tiene como antecedente la Declaración Conjunta suscrita el 17 de marzo del 2004 entre los presidentes de Colombia y Ecuador, Álvaro Uribe y Lucio Gutiérrez, y surge como una forma de enfrentar el problema de seguridad y combatir la delincuencia. A pesar de ello, esta decisión presidencial no ha sido normada y no existe decreto alguno que formalice este Acuerdo, por lo que no pasa de ser una práctica sin sustento legal<sup>89</sup>.

Este requisito “ha determinado la violación de derechos humanos fundamentales de la población en situación de refugio, como el de la presunción de inocencia y el principio de no devolución, en particular frente a la situación de solicitantes de refugio o personas extranjeras víctimas de violaciones a los derechos humanos, quienes prácticamente se exponen a una devolución en la frontera” (Jaramillo, 2008: 62). Estas acciones se están ejecutando por encima de criterios humanitarios. No cabe duda de que las políticas de seguridad y la falta de control de las autoridades, principalmente policiales, ponen en entredicho al país frente a la comunidad internacional.

---

88 Documento emitido por el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, de Colombia que contiene información acerca de los problemas judiciales que puede haber tenido una persona con la policía o la justicia en aquel país.

89 La medida fue tomada con base en la declaración. No se ha podido acceder a los actos administrativos internos que viabilizaron su ejecución y menos obtener una declaración oficial o entrevistas formales de algún funcionario sobre el tema.

Esta medida limita y arriesga los principios para facilitar el libre tránsito de personas en la región andina, estableciendo un proceso de discriminación y trato desigual a este grupo de la población; asunto que frena los procesos de integración previstos en el Acuerdo de Cartagena (sobre todo en la Decisión 503).

### *Propuestas para la exigencia de visa*

En el año 2005 y dentro de las tensiones y negociaciones entre Ecuador y Colombia por el tema de fumigaciones, el Gobierno ecuatoriano planteó el exigir visa para el ingreso de personas de ese país. Esta medida provocó una fuerte discusión social y promovió posicionamientos adversos con respecto a la presencia de ciudadanos colombianos/as en el país. Finalmente, la medida no fue adoptada porque contrariaba los convenios de integración andina.

Los puntos anotados son solo unos de los tantos contingentes que afronta la población refugiada. A diferencia de otros países desarrollados que aceptan refugiados, Ecuador no cuenta con las capacidades institucionales y recursos financieros suficientes para enfrentar a los éxodos migratorios y sus derechos. Cuando se consulta a funcionarios gubernamentales sobre la protección que el país debe proporcionar a las personas solicitantes de refugio y a las que están viviendo en el país, protegidas por los compromisos adquiridos en el régimen internacional, la respuesta es elocuente: “[...] hacemos todo lo posible pero hay que tomar en cuenta que estos éxodos son de gente pobre que llega a competir y compartir lo poco que se tiene acá con otra gente también pobre, entonces, ¿cuál es la prioridad, ellos o nosotros?”<sup>30</sup>

A este tipo de percepciones hay que añadir los múltiples problemas concomitantes que afectan a los inmigrantes forzados de origen colombiano en Ecuador. A la difícil condición del desarraigo violento se aumentan las tensiones jurídicas y la falta de protección cotidiana en las distintas ciudades donde están asentados (Rivera, *et al.*, 2007:141).

En términos generales, los retos de supervivencia se vinculan a la volatilidad de las economías locales que no brindan estabilidad productiva y

crecimiento, con pocas oportunidades de empleo bajo un sistema de flexibilidad laboral que explota a los trabajadores temporales, dentro de un mercado dolarizado que evita las posibles redes de cooperación para enviar divisas al país de origen, con un bajo poder adquisitivo y un mercado laboral informal de abuso y discriminación hacia los individuos de origen colombiano que han llegado a Ecuador en busca de protección y refugio (Rivera, *et al.*, 2007: 141).

Este tipo de situaciones, provocan inestabilidad en las personas en situación de refugio, pues están supeditados a varios funcionarios gubernamentales y del sistema internacional que abusan de su poder y no conocen la ejecución de las leyes de protección firmadas por Ecuador. No se excluye el aprovechamiento ilegal de algunos dueños de medios de producción y empresas en zonas cercanas a la frontera, que se aprovechan de la población refugiada desprotegida para lucrar de su situación, contribuyendo así a generar un mercado con poco control estatal y en condiciones de precarización (Rivera, *et al.*, 2007: 141).

Los estudios efectuados en el año 2002 y 2003 proporcionaron cifras que demostraban la existencia de muchas limitaciones estructurales y de empleo en las condiciones de vida de la población refugiada, especialmente la de origen campesino que diversificaba sus actividades para obtener el sustento cotidiano<sup>91</sup>. En el caso de refugiados localizados en las urbes, esta precariedad se encuentra en lo que se conoce como el multiempleo informal que aprovecha la supuesta invisibilidad de las urbes antes que las limitaciones de las ciudades más pequeñas. Por lo tanto, hay una relación entre el pasado laboral y ciudadano de la población refugiada con el sitio en donde deciden sobrevivir. Los ingresos de esta población no suelen superar el salario mínimo legal de Ecuador. (Rivera, *et al.*, 2007: 141).

Estas situaciones se empeoran cuando no hay información sobre los derechos de la gente en estado de refugio, como, por ejemplo, el derecho al acceso a servicios de salud y educación. Esto empeora más en ambientes de discriminación. Al estar expuestos a todo esto, la población inmigrante forzada no encuentra mayor diferencia entre ser “reconocido” y

---

90 Entrevista realizada a P.L. funcionaria de la Oficina de Refugiados del Ministerio de RREE de Ecuador, Quito, noviembre de 2005.

“negado”, pues el estatuto de refugiado y los derechos asociados a esta condición legal se diluyen en las prácticas arbitrarias de quienes hacen las instituciones estatales y privadas (Rivera, 2007: 142).

¿Por qué se generan estos tipos de vulnerabilidades y problemáticas que expresan contradicciones y tensiones entre el sistema de protección de los derechos humanos y los compromisos adquiridos por Ecuador en el contexto internacional? Más allá de proporcionar una interpretación culturalista, vinculada con las actitudes y mentalidades de funcionarios públicos y privados (en buena medida producto de una sociedad racista y excluyente), el caso ecuatoriano puede entenderse como un escenario donde se produce la superposición de los intereses de seguridad nacional que tiene sus correlatos en las políticas y prácticas, el denominado proceso de segurización, con la efectividad del desempeño y control de las entidades encargadas de establecer las políticas de protección humanitaria que velan por los derechos humanos de las personas migrantes.

En esa situación, la segurización se presenta como una serie de medidas y procesos dentro del campo de la seguridad por *encima* de lo político y por sobre los compromisos internacionales del régimen humanitario. Esto indica que en determinadas situaciones, el Estado manejará las decisiones políticas sobre la seguridad, decidirá con un grupo pequeño de líderes, destinará financiamiento rápidamente y limitará varios derechos básicos que protegen a la población bajo condiciones normales. Se hace esto cuando surge un peligro o percepción de amenaza que necesita medidas de emergencia; no obstante, dicha interpretación con marcado sesgo estatal se hace más amplia mediante la incorporación de prácticas intersubjetivas de actores que segurizan los espacios migratorios (Rivera, 2008).

---

91 Para el año 2002 el ingreso promedio fluctuaba entre los 100 y 150 dólares mensuales para el 55% de la población colombiana refugiada. Cerca del 60% se dedicada al comercio informal y un 20% al sector agropecuario. (FLACSO, 2002).

# Capítulo III

## La *accountability* de la seguridad nacional en Ecuador

### Parlamento, sociedad y Fuerzas Armadas

El tema de la rendición de cuentas<sup>1</sup> ha tenido un escaso tratamiento académico por parte de las Relaciones Internacionales y la Sociología Política, sobre todo al abordar temas de defensa y seguridad nacional relacionados con aspectos migratorios o con los impactos negativos de las políticas anti-drogas en la sociedad. Ello corresponde, en buena medida, a las temáticas que han dominado las agendas académicas, de investigación y de análisis de los procesos políticos e institucionales por los que han atravesado los países de América Latina desde, por lo menos, los años ochenta del siglo pasado. En este sentido, el tema de la rendición de cuentas no llega a instalarse en el panorama del debate intelectual sino hasta recién comenzado el siglo XXI, asociado fundamentalmente a la cuestión de la calidad de las democracias, a los procesos de reformas de segunda generación y a la búsqueda de un mayor control de los procesos de gobierno por parte de otros actores, sociales y políticos. De hecho, se puede afirmar que:

En los últimos años nos encontramos con que diversos organismos internacionales como la OCDE<sup>2</sup> y el Banco Mundial han comenzado a presionar a los gobiernos nacionales por transparentar su información y explicar sus decisiones. Desde la perspectiva de la gestión pública y el análisis

---

1 Fragmentos de este capítulo aparecieron en el libro *Inteligencia Estratégica y Prospectiva*. Coordinado por Fredy Rivera (2011). Quito: FLACSO.

2 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos agrupa a 33 países miembros comprometidos con la democracia y una economía de mercado (desde 1961).

organizacional, la transparencia ha cobrado importancia recientemente porque las reformas administrativas en diversos países, inspiradas en la Nueva Gestión Pública (NGP), la han llevado a convertirse en un importante mecanismo de control sobre políticos y funcionarios de todos los niveles. Aún más, se puede decir que la transparencia es uno de los elementos de una nueva relación entre Estado y sociedad que se viene forjando desde las últimas dos décadas del siglo XX. (Vergara, 2005: 27).

De esta manera, la rendición de cuentas –*accountability*– procede también de las lógicas más globales de los sistemas democráticos para hacer visibles los procesos de toma de decisiones, uso y distribución de recursos públicos o de financiamientos internacionales y de una renovada incidencia de la opinión pública sobre las prácticas de gobierno de cada país; en este sentido, es resultado de coacciones tanto externas como internas y de procesos internacionales como interinstitucionales. Empero, en sociedades de baja densidad institucional, con todavía frágiles equilibrios democráticos, donde las decisiones de política y de uso y distribución de recursos aún se encuentran ancladas en prácticas corporativas o patrimonialistas, el desarrollo de los sistemas de rendición de cuentas se enfrenta a inercias burocráticas que eluden aún la necesidad de participar de estas lógicas. Como señala Giandomenico Majone, la transparencia no es inherente a la burocracia, y, por ende, no consideran necesario *a priori* reducir las asimetrías entre gobierno y control público de las decisiones (Majone, 1997).

Si a ello sumamos que las inercias no solo proceden de las instancias de gestión y gobierno públicos, sino también de las reticencias de los actores políticos y sociales para hacer que ciertas áreas de gobierno estén sujetas a la rendición de cuentas, invocando desde cuestiones de soberanía y seguridad, hasta prácticas corporativas o intereses particulares, el panorama para el desarrollo de una nueva gestión pública y, con ello, una nueva relación entre instituciones gubernamentales y sociedad, dista mucho de ser ideal.

Abundemos en esta idea, aproximándonos a nuestro tema de estudio. Lo antes señalado ocurre generalmente en países donde la institucionalidad estatal es limitada en sus competencias de control político sobre la fuerza pública, o cuando las inercias corporativas de las fuerzas armadas

se mezclan con intereses extranacionales que interponen sus interpretaciones particulares sobre determinado tema entendido como amenaza regional o hemisférica.

Asociado a este fenómeno también encontramos el rol que cumplen los partidos políticos e incluso movimientos sociales que, al ser portadores de una cultura política tradicional, les impide mirar a los asuntos de seguridad nacional como parte integrante de las políticas públicas del Estado y no como temas 'tabú', supuestamente exclusivos de los militares que tratarán de calificar a esos temas como reservados sin que ameriten serlos. De esa manera, la dificultad para que exista un adecuado sistema de controles y equilibrios responde, tanto a una reducida facultad intrasistémica de las organizaciones públicas y burocráticas asociadas a las distintas funciones del Estado, como lo proponen las tesis de los constitucionalistas, como a la dispersión y falta de organización de colectivos organizados de la sociedad civil que no introducen los temas de defensa y seguridad nacional como componentes de sus agendas o repertorios políticos.

Desde esa perspectiva, si bien determinados aspectos de la seguridad nacional no pueden ser abiertos y de acceso general al público, porque volvería vulnerables ciertas áreas de toma de decisiones del Estado y revelarían datos militares sensibles que pueden ser utilizados por actores armados, si se pueden establecer determinados campos de intervención de la esfera pública donde se procesa la *accountability* entre ciudadanía y las autoridades en esa materia (Rivera, 2006). Es por ello que frente a las características internas que adopta el tratamiento de los asuntos de seguridad nacional en términos de procedimientos y valores democráticos, surge la duda de si el régimen democrático en Ecuador, su Parlamento Nacional y sus partidos políticos en particular, pueden establecer mecanismos adecuados de control, rendición de cuentas y transparencia sobre sus entidades públicas, mucho más sobre las que tienen la responsabilidad constitucional de generar orden y paz pública (Rivera, 2006).

Por tal motivo, se analizará en el presente capítulo el caso concreto del papel desempeñado por el sistema político ecuatoriano, principalmente sus autoridades gubernamentales ejecutivas y legislativas del periodo 2000-2006 que corresponde a la fase de mayor involucramiento del país en la estrategia regional estadounidense y los efectos negativos bilaterales

derivados de la ejecución del Plan Colombia. Como parte del mismo ejercicio, se reflexionará también sobre las acciones desarrolladas por organismos coordinados de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales –ONG– que intervienen en la opinión pública y tratan de posicionar derechos ciudadanos frente problemáticas de seguridad.

### ¿Qué es la rendición de cuentas –*accountability*– y para qué sirve?

La noción de *accountability* legal está orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente, “es decir que los actores políticos sean juzgados sobre la base del cumplimiento de procedimientos considerados correctos en tanto se ajusten a procedimientos legales preestablecidos” (Peruzzotti, 2002: 4). Mediante la separación de poderes, el reconocimiento de derechos fundamentales y el sistema de pesos y contrapesos, el constitucionalismo moderno establece instituciones que permiten poner límites a la arbitrariedad del poder del Estado.

La constitucionalización de las instituciones del Estado por parte del derecho público segmenta “el poder del Estado en una rama judicial, una legislativa y otra ejecutiva, y delimita la actividad del Estado en competencias rigurosamente circunscriptas” (Schluchter, 1981: 111-112). A su vez, los derechos fundamentales brindan salvaguardas contra intromisiones ilegales de los funcionarios del Estado en contra de los ciudadanos. En este escenario, los funcionarios públicos se mueven en un terreno definido de competencias y jurisdicciones, entre la norma legal y una decisión particular, hay un terreno limitado de discrecionalidad política (Marh, 1995: 154). En resumen, un gobierno será legalmente responsable –*accountable*–, si puede controlar que las acciones gubernamentales no infrinjan la ley y se ajusten al debido proceso (Bruneau, 2008: 4).

Para que los mecanismos de *accountability* funcionen con eficacia, es necesaria la existencia de un sistema legal con capacidad para imponer la ley y para hacer que los gobernantes la acaten con obediencia. Por otra parte, existe la idea de la responsabilidad política cuando los ciudadanos tienen medios para castigar a administraciones públicas o funcionarios

corruptos, o simplemente, aquellas entidades cuyas políticas no responden a las preferencias del electorado. En general, se sostiene que las elecciones son la institución central para llevar adelante este tipo de control (Przeworsky, 1999: 34), brindan a los ciudadanos un mecanismo que periódicamente “les permite responsabilizar a los gobiernos por sus actos, obligando a irse a aquellos que no actúan según el mejor interés de los votantes o reeligiendo a aquellos que sí lo hacen” (Galligan, 2000: 78).

Ante esta serie de ideas se sostiene que “las elecciones son ineficaces como mecanismos de rendición de cuentas y que, en consecuencia, los votantes no siempre pueden estar bien informados de la coyuntura política, debido a intereses mezquinos del poder” (Peruzzotti, 2000: 10). Además, las elecciones autorizan a los representantes, en el caso de una democracia delegativa, al presidente, pero no hay una red de instituciones capaces de controlar de forma suficiente las acciones del Ejecutivo.

Aunque el poder está dividido constitucional y formalmente en tres poderes y hay un sistema formal de pesos y contrapesos<sup>3</sup>, la operación de esos mecanismos de compensación está bloqueada por un Ejecutivo que se percibe como la encarnación de la democracia y de la nación” (Held, 1993: 125) y, a la vez, considera a los mecanismos horizontales como obstáculos para sus acciones. En términos de dinámica institucional, intrasistémica, el dilema se presenta en el momento en que los representantes electos o el titular del Ejecutivo responden a la dinámica misma de su cargo y no a las expectativas de sus electores; en esta circunstancia, la elección tiene el *efecto perverso* de su reversibilidad, es decir, de su no capacidad de rendir cuentas fuera de la lógica del sistema político.

En ese sentido, la escasez de *accountability* horizontal en América Latina se debe, según Guillermo O’Donnell, al mal funcionamiento de la rendición de cuentas vertical que, según el mismo autor, consiste en la existencia de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también de acciones mediáticas que no logran sostener procesos

---

3 En este sentido, las instituciones que interactúan están en una relación de control mutuo y/o de intercambio como es el caso de la Procuraduría General del Estado, la Fiscalía, las superintendencias y la Contraloría. Es decir, una institución estatal tiene el propósito explícito de prevenir, cancelar y castigar acciones de otra institución estatal sobre la base de argumentos legales y respecto de acciones o inacciones presumiblemente ilegales efectuadas por parte de ésta.

continuos de investigación y quedan atrapados en la coyuntura. De esa manera, las iniciativas de estos actores sociales, si bien son importantes, se condensan en el objetivo de “monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de instituciones horizontales de control” (O’Donnell, 1997: 128).

Por último, como muestra la extensa literatura sobre clientelismo político, compra de votos y fraude electoral, muchas de las democracias de la región presentan áreas donde el libre ejercicio de los derechos políticos corre peligro debido a actores autoritarios que corrompen y manipulan las instituciones electorales (O’Donnell, 1997: 65). Lejos de brindar un mecanismo eficaz de *accountability* vertical, las elecciones en estas áreas contribuyen a reproducir estructuras políticas autoritarias y con baja participación de la ciudadanía en los asuntos públicos; por tal motivo, los mecanismos de *accountability* / rendición de cuentas vertical o social lo que buscan es:

[...] controlar política y legalmente las acciones de los políticos y de los burócratas. Las iniciativas de la sociedad civil y las investigaciones mediáticas se organizan en torno a demandas que exigen el cumplimiento de la ley y del debido proceso, exponen y denuncian actos gubernamentales ilegales, activan la operación de agencias horizontales de control y monitorean la operación de dichas instituciones (Peruzzotti, 2000:10).

Desde esa perspectiva, los mecanismos de *accountability* social, a pesar de sus limitaciones y cortas temporalidades, no solo contribuyen significativamente al cumplimiento de la ley en tanto constituyen un incentivo para que los gobiernos lleven adelante acciones que se ajusten al debido proceso, sino que también coadyuvan a que las acciones gubernamentales se correspondan con las preferencias de la ciudadanía. Por lo tanto, éstas representan un importante complemento de las elecciones para el logro de gobiernos políticamente responsables (Fox y Brown, 1998: 21).

Podemos decir, de manera sintética, que la *accountability* es parte del núcleo duro de los procesos de reforma estatal y de la administración pública orientados ya no a la gobernabilidad asumida como lógica intrasistémica del aparato de gobierno, sino a la gobernanza, es decir, el pro-

ceso de dirección de la sociedad y su lógica sistémica<sup>4</sup>. Y, en este contexto, se inserta el debate sobre la rendición de cuentas relativo a aspectos de la seguridad.

### **Instituciones democráticas, cultura política y rendición de cuentas segurizada**

Genéricamente, la democracia es, sobre todo, un régimen o sistema de gobierno en donde los mandatarios son obligados a rendir cuentas sobre sus acciones en la vida pública por los ciudadanos que actúan indirectamente a través de la competencia y cooperación de sus representantes (Schmitter, 2005: 42). Se puede exigir rendición de cuentas en la medida en que no se participa del proceso de toma de decisiones y no se mantiene vinculaciones con dicho proceso. Estas acciones se canalizan principalmente hacia los empleados públicos, en tanto y en cuanto las organizaciones administrativas no son cinturones de toma de decisiones de arriba hacia abajo, sino un proceso de toma de decisiones a niveles jerárquicos con responsabilidades específicas (Schedler, 2000).

Por lo tanto, la intención de la contestabilidad –*answerability*– desde el sector público y de la rendición de cuentas es crear transparencia dentro del proceso de toma de decisiones mediante la justificación ante determinados actos. En términos restringidos, solo se aplica a los políticos a nivel de miembros de gabinete, legisladores, líderes de partidos; pero en un sentido más amplio, que implica el comportamiento en cualquier funcionario público, todos son sujetos del proceso a nivel gubernamental, legislativo, burocrático, judicial, diplomático y militar.

El problema de la rendición de cuentas relacionado con los aspectos de seguridad internacional ha tenido un tratamiento poco exitoso debido

---

4 Tal como lo señala Aguilar (2006: 37) –retomando el debate del cambio en la administración pública–, la gobernación o gobernanza es la manera de gobernar, que tiene como objetivo el desarrollo de todo un sistema social y sus subsistemas, económico, social, político e institucional, procurando mantener equilibrios efectivos entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. La gobernanza involucra a todo el sistema y hace de sus subsistemas partes ejecutivas, por lo que la dirección ya no solo es del sentido del gobierno sino de la sociedad toda.

al problema de la asimetría en las relaciones bilaterales y el peso de intereses hegemónicos que se imponen en las negociaciones. En los casos en que han existido procesos y juicios realizados desde el ámbito político en materia de política exterior, estos se han circunscrito a asuntos de defensa nacional propiamente dichos, al manejo fiscal y presupuestario de organismos de orden público y al desempeño de las FFAA en los procesos de transición democrática. En América Latina, por lo general, las cuestiones de seguridad no fueron muy relevantes en las agendas políticas, en los debates públicos nacionales y regionales, ni en las acciones de los organismos internacionales hasta que se puso énfasis en la necesidad de establecer mecanismos de diálogo y comunicación entre civiles y militares para consolidar la democracia. (Rívera, 2001)

En este campo se han privilegiado los procesos de educación y capacitación en derechos humanos a las FFAA de distintos países, se ha visto la necesidad de fortalecer la administración de la justicia para reducir las autonomías de los militares y sus fueros especiales y se ha expresado el consenso para dotar de legitimidad al sistema político en términos de control y vigilancia sobre sus fuerzas militares y policiales, ya que “una de las señales de un régimen democrático en un país es la discusión pública acerca de todas las reglas de juego político, las políticas gubernamentales en general y los asuntos militares en particular” (Diamint, 2001: 45).

Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas, uno de los factores necesarios para el desempeño de la vida política en democracia, se encuentra atrapada entre dos polos tensos. Por un lado, la rendición de cuentas, especialmente la horizontal, funciona inadecuadamente porque existe una subordinación o cooptación de las instancias de control público a los intereses coyunturales del Ejecutivo y, de otro lado, existen tensiones provenientes de las culturas políticas que condicionan los niveles de autonomía de organizaciones de la sociedad civil y limitan de varias maneras las potencialidades de exigibilidad de derechos ciudadanos frente las autoridades<sup>5</sup>.

---

5 Hay varias prácticas políticas relacionadas con el clientelismo, el prebendalismo y el patrimonialismo que conspiran contra la construcción de ciudadanías plenas y la acción democrática de instancias organizadas al interior de la sociedad civil.

En la primera situación, referida al caso ecuatoriano, se produce una mezcla entre debilidad institucional relacionada con el tratamiento de los temas de seguridad nacional y marcados intereses político-coyunturales implementados por los recientes gobiernos. En efecto, la dinámica desarrollada en organismos democráticos de la estructura estatal del país contribuye para que la separación entre ciudadanía, representación y rendición de cuentas se acreciente; por ejemplo, el Congreso Nacional no posee en su Ley Orgánica de Función una comisión de asuntos de seguridad pública que garantice, de alguna manera, el monitoreo de los partidos políticos sobre estos temas y a través de ellos la ciudadanía a quien dicen representar porque difícilmente dichas entidades articulan demandas e intereses de los representados<sup>6</sup>.

Esta debilidad parlamentaria evidencia, en buena medida, el carácter del sistema de partidos ecuatorianos que, a más de su notorio personalismo y faccionalismo, expresan de forma dominante el interés de grupos, en muchos casos, ajenos a la esfera política y que se encuentren ubicados en el ámbito regional, gremial, empresarial e incluso étnico; de hecho, varios partidos son considerados como maquinarias electorales efectivas que posibilitan a sus patrocinadores el acceso directo a espacios de poder como recompensa, sin que exista de por medio una vocación o proyectos colectivos que beneficien a la población en conjunto (Montúfar, 2007: 18).

Ha sido una característica constante en la política ecuatoriana la presencia de lógicas excluyentes y discrecionales en la toma de decisiones sobre el ámbito público y estatal. Frecuentemente, los reducidos grupos económicos y políticos que tienen acceso a esas decisiones imprimen un sello prebendario y clientelar acorde a los intereses de grupos y corporaciones que poseen mayor capacidad de presión y negociación, afectando, de esa manera, al propio sistema de partidos y a los niveles de participación que se supone deben estar presentes en esas dinámicas. De ahí que los distintos movimientos sociales y sectores organizados de la sociedad

---

6 Si bien existe una comisión de asuntos internacionales y defensa, Ecuador, a diferencia de otros países, carece de una comisión o entidad legislativa que controle el desempeño de los servicios de Inteligencia Policial y Militar. Por lo general, las malas acciones realizadas por estos organismos del Estado quedan en la impunidad, amparadas en un falso secretismo que esconde intereses particulares.

civil cuestionen el discurso, prácticas e instituciones de ese tipo de estructuras políticas que se toman el nombre de la democracia y la representación para plasmar sus intereses particulares.

Asociado a este fenómeno se presenta un déficit en la construcción de ciudadanía y la falta de un verdadero Estado de Derecho que garantice el cumplimiento de determinados valores de la democracia como la rendición de cuentas, la transparencia gubernativa, el consenso y el procesamiento normativo del conflicto como parte substancial de las reglas de juego democrático. De hecho, la existencia del clientelismo y el corporativismo han echado fuertes raíces en el sistema político al punto de transformar y desvirtuar los mecanismos de participación y de representación democrática (Pachano, 2002).

Cabe recalcar también que, por lo menos en el plano discursivo y formal, el principal elemento constitutivo de la cultura política ecuatoriana compatible con el régimen político democrático es la aceptación y el acatamiento de las reglas del juego que lo sustentan; y solo cuando las prácticas habituales de los actores sociales se ajustan a esas reglas, la democracia puede consolidarse (Burbano de Lara, 1999: 300). ¿Se produce esta situación en términos normativos y podemos constatar que esas acciones se encausan como compromisos adquiridos y cumplidos? Por desgracia, las respuestas se perfilan como negativas porque en Ecuador existe la tendencia casi crónica a cruzar las fronteras de las reglas establecidas, transgredirlas y acatar solamente aspectos que respondan a intereses particulares, pactados previamente o negociados en las sesiones legislativas cuando corresponde al Congreso Nacional.

Dichos comportamientos políticos se concretan en el plano legislativo cuando existe de por medio discusiones o tomas de posición respecto a los temas de seguridad pública. Se suele observar a los dirigentes de los partidos políticos mencionar superficialidades o banalidades cuando las dependencias estatales relacionadas con el combate al narcotráfico y la seguridad presentan sus informes financieros a organismos de control como el Parlamento Nacional o la Contraloría General del Estado (Rivera, 2006). No se habla en ningún momento de rendición de cuentas políticas, sus implicaciones para la población, o menos aún, sobre veedurías u observatorios sociales que, de alguna manera, están amparadas en la constitución

de 1998; esto constituye, por así decirlo, una especie de zona marrón que bloquea o limita la capacidad de aprendizaje cultural e institucional democrático de la ciudadanía.

La segunda situación está referida a las características de la cultura política de Ecuador, pues al haber mecanismos populistas<sup>7</sup> y clientelares utilizados por el Ejecutivo y otros poderes gubernamentales, las capacidades de rendición de cuentas de las autoridades –respecto a la afectación de la segurización– dejan sin piso, por ejemplo, la aplicación efectiva de la Ley de acceso a la Información Pública<sup>8</sup>; útil instrumento que puede servir como uno de los soportes que ayudan a elevar los niveles de concientización y aprendizaje colectivo. Frente a la temática del acceso a la información, la ley dice que:

No podrá invocarse reserva, cuando se trate de investigaciones que realicen las autoridades públicas competentes, sobre violaciones a derechos de las personas que se encuentren establecidos en la Constitución Política de la República, en las declaraciones, pactos, convenios, instrumentos internacionales y el ordenamiento jurídico interno<sup>9</sup>

Tomando esa referencia jurídica y normativa, cada ciudadano y ciudadana, tiene potencialmente, *de jure*, derecho a controlar y determinar quién puede recopilar, conservar, procesar, utilizar y divulgar sus propios datos personales. Tiene derecho también a comunicarse de forma anónima y se debe garantizar que puedan optar por qué información desea recibir, con

---

7 Cabe mencionar que el populismo en Ecuador nace como una respuesta a la concepción liberal sobre el pueblo; pero, al mismo tiempo, es una reacción paternal y protectora hacia las clases bajas. La tradición populista ecuatoriana tiene, en efecto, implicaciones, contradictorias para la democracia. [E]l populismo se constituye en un movimiento de resistencia a las formas elitistas de ejercer a política. Desde esa perspectiva, su fuerza seductiva estriba en la capacidad que tiene para incorporar a la política a los sectores más empobrecidos y excluidos (Burbano de Lara: 1998).

8 Se considera información pública todo documento en cualquier formato, que se encuentre en poder de las instituciones públicas y de las personas jurídicas a las que se refiere esta Ley, contenidos, creados u obtenidos por ellas que se encuentren bajo su responsabilidad o se hayan producido con recursos del Estado (Ley Orgánica de Transparencia y acceso a la Información Pública de Ecuador).

9 Ver: Ley Orgánica de Transparencia y acceso a la Información Pública. Visita en: [http://www.corteconstitucional.gov.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2&Itemid=16](http://www.corteconstitucional.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=16)

quién quiere comunicarse y a través de qué medio de comunicación desea realizarlo; sin embargo, para las Fuerzas Armadas ecuatorianas aún es muy riesgoso difundir, por ejemplo el presupuesto de la defensa en la frontera norte del país, pues hacerlo, comprometería, según esta óptica, a la seguridad nacional y sus instituciones estatales<sup>10</sup>.

Todos estos procedimientos se han desarrollado en medio de bajos niveles de control político y participación social sobre las acciones de las entidades estatales relacionadas con la seguridad nacional. Las pocas dinámicas de veeduría social establecidas por sectores organizados de la población han tenido escasos resultados y muchos de ellos han sido absorbidos, a la larga, por intereses de partidos políticos que, dependiendo de la coyuntura por la que atraviesan, estarán en la oposición o no del gobierno de turno. Este juego pendular ha contribuido también para el descrédito del Congreso Nacional y de otras instituciones que son vistas por la ciudadanía como ineficientes, cooptadas y comprometidas (Rivera, 2004).

### Poder legislativo, fuerza pública y seguridad

La actual relación entre fuerza pública y función legislativa proviene del proceso de transición a la democracia que vivió Ecuador a finales de la década de los años 70. La Constitución de 1978 legitimó políticamente el programa de desarrollo creado en la dictadura del General Rodríguez Lara e introdujo nuevos elementos en la configuración del régimen político donde aparece la figura de las áreas o sectores estratégicos de la economía encomendados al manejo del Estado<sup>11</sup> (Rivera, 2001). Este aspecto constituye hasta la actualidad uno de los temas de mayor tensión política entre

---

10 Una tradición o creencia, basado en un secretismo mal fundado, sostiene que incluso el ámbito presupuestario debe ser considerado como tema de *reserva*. Si bien existen áreas sensibles del funcionamiento económico de las FFAA que no pueden ser difundidas, por lo general la transparencia de los gastos normales son materia de control y planificación pública. De ahí que ese tipo de prácticas se asocien a una seguridad del presupuesto y economía de la defensa.

11 Entre los aspectos básicos, la Constitución de 1979 priorizó el papel del Estado en el proceso de desarrollo económico y social; eliminó las senadurías para reemplazarlas por las representaciones nacionales; suprimió la posibilidad de la reelección presidencial y; estableció un marco jurídico para el racionamiento entre las FFAA, el Estado y la sociedad. Paralelamente, se diseñó una nueva ley de seguridad nacional.

los militares que asocian esos sectores a un manejo de la seguridad nacional, y los agentes económicos privados que ven esas actitudes como un freno al desarrollo y un legado corporativo del pasado.

El proceso de transición les permitió a los militares imponer una serie de condiciones fundacionales sobre el nuevo sistema democrático. Consideraron, por ejemplo, de alta prioridad, alejar lo más posible a las élites civiles sobre temas de defensa y seguridad nacional porque esas élites eran vistas como ineptas, antipatrióticas y propensas a ejercer un caudillismo desprofesionalizante sobre las instituciones castrenses (Bustamante, 1990: 70-75); de hecho, los gestores militares de la transición apostaron por aumentar la autonomía militar debido a una serie de experiencias históricas y creencias respecto a la naturaleza y funcionamiento del poder civil precedente a 1972 porque lo consideraban atentatorio contra la profesionalización y modernización militar (García, 1997: 20).

La presencia discrecional de las FFAA ecuatorianas fue tan influyente que en la Constitución de 1979 se despojó al Congreso Nacional de la facultad de aprobar los ascensos al grado de General y Almirante y los nombramientos de los Comandantes en Jefe. De igual manera, se impuso como mandato Constitucional que el Ministro de Defensa debía ser un militar en servicio pasivo que se convertía en un representante de las FFAA en el seno del gobierno y se constituía en garante de la apropiada conducta en asuntos de defensa por parte del Poder Ejecutivo (Varas, 1988: 78). De esa forma, el Ministro castrense, a más de ser el responsable político de la defensa nacional ante el Presidente y constituir el representante del Poder Ejecutivo en este tema frente a los otros poderes del Estado, se convertía, de hecho, en el responsable de la representación corporativa militar ante el propio presidente (Burbano de Lara, 2000: 23).

El paso de los años no condujo a la transformación de este tipo de relacionamiento entre poder civil y militares. Al contrario, la presencia castrense se vio fortalecida y necesaria debido a la enorme amenaza que representaba el conflicto limítrofe con el Perú, el cual podía estallar en cualquier momento como efectivamente sucedió en 1981 y 1995. Estos acontecimientos ratificaron la presencia nacionalista de las Fuerzas Armadas y se fortaleció su tutelaje sin que existan de por medio mayores críticas a su desempeño institucional que incluía la rendición de cuentas (Loveman, 1994).

En efecto, en una concepción amplia, las FFAA, por ejemplo, pueden llegar a interpretar la ingobernabilidad como un elemento negativo que atenta contra la seguridad nacional, ya que representa una amenaza para conseguir algunos de los objetivos nacionales permanentes como son la democracia y el desarrollo. A juicio de los militares ecuatorianos, “frente a la incertidumbre proporcionada por un sistema político inestable, que no termina por distinguir y separar el interés nacional del interés privado, se corre el riesgo de desarticular al Estado y debilitar sus políticas, especialmente las sociales. En este caso, la ineficacia del sector público debe ser afrontado como un asunto de *seguridad*.” (García, 1997: 116)

Este modelo de relaciones civiles militares, supeditas en el tiempo a criterios segurizantes, se encuentra vigente en la actualidad sin que hayan sufrido mayores modificaciones; incluso, la reciente Constitución elaborada en 1998 no suprimió la facultad de las FFAA de ser garantes de la Carta Magna y el orden establecido. Este último factor ha sido precisamente uno de los argumentos centrales que han utilizado las FFAA para cuestionar, en determinados momentos de la vida política nacional, los déficits y el tipo de gestión democrática que han tenido los sucesivos gobiernos de turno, al punto de que la institución castrense se ha visto inmersa en buena parte de los problemas de ingobernabilidad que han caracterizado al sistema político nacional en los últimos años<sup>12</sup>.

Es por ello que, en cierta forma, puede decirse que el sistema de conducción política de la defensa nacional en Ecuador se fijó en la transición de finales de los 70 y, desde entonces, se ha mantenido relativamente intacto, aspecto que evidencia, al menos en el plano de los procesos, un claro ‘paso atrás’ en materia de control civil y parlamentario sobre las FFAA y sobre los temas de defensa nacional. De todas maneras, en Ecuador y según la Constitución de 1998, el Presidente de la República es la máxima autoridad de la Fuerza Pública que tiene como atribuciones designar al Alto Mando, otorgar los ascensos jerárquicos a los oficiales generales, aprobar los reglamentos de cada fuerza; y asumir la dirección política de la guerra.

---

12 En 1997 retiraron el apoyo al presidente Bucaram acelerando su salida del poder; en 2000 participaron en el golpe de Estado contra Mahuad y en el 2005 fueron artífices directos de la renuncia de Gutiérrez a la presidencia de la República. Estas interpretaciones y argumentaciones sobre el orden constituido evidencia la discrecionalidad de intervención en el sistema democrático.

En relación a las facultades del Parlamento Nacional, éste aprueba el presupuesto del Estado y vigila su ejecución. Igualmente, conoce el informe anual del Presidente de la República, fiscaliza los actos del Ejecutivo y solicita a los funcionarios públicos la información que requiera; entre otras, las específicas de defensa y seguridad nacional que implica la facultad de:

[...] expedir, reformar y derogar leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio; conoce y aprueba los proyectos de ley referentes a la defensa nacional y aprueba o desaprueba los tratados y convenios internacionales relacionados. Además de la tarea de fiscalización de las acciones relacionadas con la defensa, conoce la participación de las FFAA en operaciones de Paz y asistencia humanitaria; aprueba el presupuesto destinado a la defensa nacional, y aprueba o deroga el estado de emergencia decretado por el Presidente de la República. (Ministerio de Defensa Nacional, 2006: 46).

Como parte de la estructura legislativa existe la Comisión Especial Permanente de Asuntos Internacionales y de Defensa Nacional cuyo fin es:

[...] presentar informes al Congreso Nacional sobre los tratados y convenios internacionales, referidos a materia territorial o de límites; que establezcan alianzas políticas o militares internacionales; que comprometan al país en acuerdos de integración, que atribuyan a un organismo o supranacional. (Informe Nacional Ecuador. Citado en FLACSO-Chile, 2006: 13).

Hasta fines del 2006, la Comisión parlamentaria estuvo integrada por siete diputados y tenía entre sus facultades la capacidad para auspiciar leyes en materia de relaciones internacionales y defensa de acuerdo a la ley que, según la Constitución, facultaba la iniciativa legislativa con el apoyo de un bloque o el apoyo de diez o más diputados. En términos orgánicos las potestades y funciones parlamentarias abarcan las siguientes acciones:

### **Función legislativa**

Aquella por la cual el Congreso Nacional debate, aprueba o establece las leyes de la República. La potestad legislativa incluye la capacidad efectiva de definir el diseño institucional de los instrumentos por medio de los cuales el Estado cumple sus tareas y misiones militares de seguridad doméstica. La identidad de la legislatura implica que ésta deba poder definir los marcos jurídicos de la acción militar y policial de manera irrestricta (Celi, 2003: 4).

### **Función fiscalizadora**

Por medio de esta función, la Legislatura controla la actuación de los otros poderes del Estado y ejerce un contrapeso a estos, previniendo el abuso o concentración excesiva de poder en ellos. En el plano de la seguridad y la defensa, la potestad de control debe traducirse en la supervisión y la demanda de cuentas al Ejecutivo sobre su manera de conducir y dirigir a los instrumentos que el Gobierno maneja para el cumplimiento de sus tareas de defensa nacional (Sagües, 2002: 56).

### **Función representativa**

El Parlamento Nacional cumple la función de articular las demandas de los votantes y de la ciudadanía con el funcionamiento del Estado. El diputado es el representante de una población y debe cumplir con el deber de abogar y promover las causas que sus electores apoyan. En su calidad de agente del electorado, el legislador tiene la función de articular y servir de transmisor de las necesidades y puntos de vista de la población en el seno del Estado. En el ámbito de la defensa, la función representativa se traduce en el deber del Congreso Nacional de hacerse eco de las demandas ciudadanas en el ámbito de la seguridad y someterlas a debate público en el marco de un proceso formativo de *opinión pública*. Esto incluye audiencias, investigaciones, foros y presentación de propuestas de reformas o de

innovaciones legislativas, provenientes de esta interacción entre civilidad y representantes (Donadio, 2004: 7).

### Aprobación del presupuesto

La decisión de imponer impuestos y definir el destino de los fondos públicos es esencial en un sistema representativo y en las decisiones públicas. En esto se halla el meollo de la autonomía decisional de la ciudadanía a través de su Congreso Nacional. En el plano de la seguridad esto se traduce en la necesidad de asegurar el pleno control Legislativo sobre el gasto militar, sobre el presupuesto de la defensa y sobre sus fuentes de financiamiento. No puede haber gasto de defensa que no haya sido aprobado y transparentado ante los representantes de la soberanía ciudadana (Suárez, 2003: 6).

Los ítems arriba descritos constituyen el marco operacional del deber ser del Congreso y de sus comisiones; no obstante, en la realidad, el Poder Legislativo en Ecuador no tiene capacidad fiscalizadora contundente sobre el Poder Ejecutivo en materias de defensa, ya que carece de efectivas posibilidades de ejercer el control presupuestario sobre el gasto militar y no representa ni tiene la posibilidad de exponer las aspiraciones de la opinión pública en materia de seguridad y defensa (Agüero, 1998: 32). Al momento de legislar sobre estas materias carece de las capacidades para hacerlo con pleno conocimiento, con control de la agenda y con verdadera incidencia en los debates para la formulación de políticas, las cuales, por lo general, solo conciernen a los mandos militares y a un reducido puñado de funcionarios civiles en el poder Ejecutivo concentrados en los ministerios de Defensa, Economía, Relaciones Exteriores y en la Presidencia de la República (Feaver, 2003: 56).

Sumemos a este panorama que dentro del Ejecutivo, el peso del elemento civil en el manejo de la seguridad nacional es bastante precario. Es por eso que los lazos de coordinación que se puedan establecer entre ambos poderes sean débiles o se encuentren supeditados a los criterios de los militares. Por lo tanto, a la presencia tutelar de las FFAA en varios aspectos del desempeño legislativo y ejecutivo, especialmente los vinculados a defensa y seguridad nacional, se puede añadir las raíces de la ausen-

cia del diseño de control institucional republicano sobre las Fuerzas Armadas que forma un círculo vicioso en detrimento del control democrático sobre la defensa y seguridad nacional.

### **Crónica del vacío. La *accountability* y el desempeño de la Comisión de Relaciones Internacionales y Defensa sobre temas de narcotráfico y derechos humanos**

Los temas de debate político relacionados con el narcotráfico, migración forzada, derechos humanos y seguridad, más que una moda, constituyen actualmente un espacio novedoso de reflexión e investigación aplicada dentro de los parlamentos. Esto porque de su tratamiento y legislación se derivarán diseños de políticas públicas que afectarán la soberanía de los Estados y sus sociedades por varios años.

En el caso ecuatoriano, el combate al narcotráfico:

atraviesa por la acción de varias instituciones y actores. Si bien en la década de los 80 y principios de los 90 el papel del país respecto de las estrategias de seguridad relacionadas con el narcotráfico se habían presentado con un bajo perfil, en años recientes este tema ha pasado a ser parte importante de la agenda de seguridad nacional a causa de los efectos derivados de la aplicación del Plan Colombia (Youngers y Rosin, 2005: 297).

Esta situación ha traído varias repercusiones para Ecuador. Por un lado, el flujo de recursos adicionales destinados para la Policía Nacional y el Ejército ha llevado a una redefinición de prioridades e incrementado la competencia institucional. Por otro, el uso de la base aérea de Manta por parte de las fuerzas estadounidenses ha generado un significativo debate político en la sociedad civil, pero curiosamente ha mantenido poca intensidad en el plano legislativo. Ante esta compleja coyuntura, varios fueron los puntos de discusión establecidos por las comisiones del Congreso entre los años 2000-2002 y 2003-2005 que se detallan a continuación<sup>13</sup>.

---

13 Los cortes de esos años obedecen al diseño inicial de la investigación. Están relacionados directamente con los mayores ciclos de violencia y guerra interna generados en Colombia que han

En el primer período de análisis, los miembros de la comisión especializada en Relaciones Internacionales del Honorable Congreso Nacional del periodo 2000-2002 fueron:

Cuadro N.º 21

| Nombre Diputado                              | Partido Político                     |
|--|--------------------------------------|
| Hugo Romero Moreno, presidente <sup>14</sup> | Democracia Popular (DP)              |
| Marcelo Farfán Intriago, vice-presidente     | Izquierda Democrática (ID)           |
| Roberto Rodríguez Guillén                    | Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) |
| Alexandra Vega Puga                          | Democracia Popular (DP)              |
| León Roldós Aguilera                         | Partido Socialista Ecuatoriano (PS)  |
| Tito Nilton Mendoza                          | Partido Social Cristiano (PSC)       |
| Galo Roggiero Rolando                        | Partido Social Cristiano (PSC)       |

Fuente: Congreso Nacional de Ecuador

Esta comisión trató las consecuencias que acarrea para el país la aplicación del Plan Colombia en cuanto a desplazados ecuatorianos, refugiados colombianos, fumigaciones, secuestros, crímenes y afectación a la actividad productiva en la zona fronteriza entre Colombia y Ecuador<sup>15</sup>. Del mismo modo, se solicitó a varios Ministros y funcionarios la presentación de informes y proyectos emergentes en los que se haga constar las gestiones realizadas por esas carteras de Estado en relación al Plan Colombia y sus consecuencias.

Los resultados de estos llamamientos a presentar informes ministeriales entre 2000 y 2002 pusieron énfasis en el seguimiento de los compro-

---

repercutido en Ecuador en varios ámbitos: migración forzada, tensiones fronterizas producto de la política de fumigaciones para erradicar la hoja de coca en el lado colombiano, incursiones militares y crisis humanitaria en la población refugiada.

14 El 29 de Agosto del 2000 fue remplazado por Eduardo Pacheco. PSE, Frente Amplio, Nuevo País.

15 La Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional tomó contacto con el Presidente de Ecuador, Doctor Gustavo Noboa Bejarano y el Doctor Heinz Möeller Freile, Ministro de Relaciones Exteriores, a fin de analizar las consecuencias derivadas de la implementación de los instrumentos internacionales firmados principalmente con los Estados Unidos de Norteamérica y Colombia. (Informe de Labores de la Comisión del Congreso Nacional a la ciudadanía. Diciembre, 2002).

misos de varias carteras de Estado con la injerencia directa y prevención del Plan Colombia; sin embargo, en ninguno de los casos devino en sanciones o llamados a juicio político a pesar de las consecuencias negativas que se advertían en las zonas de frontera; de ahí que el resultado de esas acciones confirmen, una vez más, que frente al problema de la securización de los temas legislativos, en la medida que se apela a un principio hipotéticamente superior –la seguridad nacional–, ésta aparezca por sobre la capacidad de los actores políticos y sociales para incidir en el seguimiento, evaluación y eventual cambio de diseño institucional en concordancia o por sobre la acción de los titulares del poder. Dentro del período 2000-2002 comparecieron las siguientes instituciones y representantes:

Cuadro N.º 22

| Representante institución             | Tema tratado  |
|---------------------------------------|---|
| Director Nacional de Migración        | Cadenas dedicadas al coyoterismo  |
| Comandante General de Policía         | Violencia e inseguridad en Sucumbíos  |
| Unidad de Desarrollo Norte – UDENOR   | Inversión realizada en la zona norte del país                                       |
| Ministro de Defensa Nacional          | Presencia de la empresa norteamericana en la Base aérea de Manta (FOL).             |
| Comandante General de la Fuerza Aérea | Presencia de la empresa Dyn Corp en la Base aérea Ecuatoriana en la ciudad de Manta |

Fuente: Informe Congreso Nacional, diciembre 2002.

Años más tarde se modificó la composición de los miembros de la Comisión especializada en Relaciones Internacionales del Honorable Congreso Nacional del período 2003-2005.

Cuadro N.º 23

| Nombre diputado                    | Partido político                     |
|------------------------------------|--------------------------------------|
| Carlos Vallejo López presidente    | Democracia Popular (DP)              |
| Pascual del Cioppo vice-presidente | Partido Social Cristiano (PSC)       |
| Abraham Romero Cabrera             | Partido Social Cristiano (PSC)       |
| Wilfrido Lucero Bolaños            | Izquierda Democrática (ID)           |
| Ana Cevallos Muñoz                 | Izquierda Democrática (ID)           |
| Renán Borbua Espinel               | Partido Sociedad Patriótica (PSP)    |
| Omar Quintana Baquerizo            | Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) |

Fuente: Congreso Nacional de Ecuador

En este período se presentó una situación de gran importancia para Ecuador. En julio del 2004 varios pescadores ecuatorianos denunciaron a los medios de comunicación y a un organismo de defensa de derechos humanos el hundimiento de sus embarcaciones por parte de buques guardacostas de los Estados Unidos en agua ecuatorianas. Un vocero de la Armada de Ecuador manifestó que se trataban de naves sospechosas que transportaban migrantes ilegales hacia Centro América, cuyo destino final era Estados Unidos y que la razón de su hundimiento habría sido por las malas condiciones de los barcos pesqueros<sup>16</sup>.

Dentro del período 2003-2005 comparecieron las siguientes instituciones:

Cuadro N.º 24

| Representante Institución         | Tema Tratado   |
|-----------------------------------|--|
| Ministro de Relaciones Exteriores | Estatuto de Roma. Corte Penal Internacional                                  |
| Comandante General de Marina      | Embarcaciones ecuatorianas detenidas o hundidas por fragatas norteamericanas |
| Ministro de Defensa Nacional      | Embargo preventivo de buques   |
| Alcalde de Tulcán                 | Carchi, zona de seguridad  |

Fuente: Congreso Nacional de Ecuador

16 Diario *El Universo* (2004). "Embarcaciones hundidas en alta mar", 16 de julio.

En el caso de la Policía Nacional no ha existido interés por conocer las acciones realizadas por varias unidades especializadas de élite como el caso del Grupo de Operaciones Especiales, GOE, Grupo de Intervención y Rescate, GIR, el Grupo Especial Móvil Antinarcóticos, GEMA, el Grupo de Acción Operativa, GAO y el Grupo de Investigaciones Especiales, GIE. Tan solo los medios de comunicación y grupos defensores de los derechos humanos han difundido casos de abuso de poder o violaciones a la libertad de expresión de varios individuos por ser sospechosos de colaborar con el narcotráfico o actividades ilícitas. De igual manera, muy poco se sabe sobre las aportaciones financieras y de logística al GEMA por parte de la Embajada de los Estados Unidos en Ecuador<sup>17</sup>.

El tratamiento parlamentario sobre el tema narcotráfico sigue siendo un tabú porque se lo relaciona indebidamente con la Seguridad Nacional que, al ser interpretado como una amenaza que vulnera las capacidades del Estado para controlar las actividades ilícitas, aleja las posibilidades de establecer un verdadero proceso de rendición de cuentas; por tal motivo, es muy difícil conseguir la comparecencia de autoridades y obtener datos sobre incautaciones y rutas marítimas, aéreas y terrestres de los narcotraficantes en las fronteras con Colombia y Perú. Cierta información es compartida en altas esferas del Estado pero no a la sociedad civil. Ante este contexto, los medios de comunicación y organismos no gubernamentales<sup>18</sup> acceden a información y datos desclasificados proporcionados por oficiales de la Fuerza Pública o también a información que se filtra en las entidades del Estado.

Según el Ministerio de Defensa Nacional, el narcotráfico podría vulnerar la integridad del Estado y de la Nación, ya que en su accionar se movilizan “una serie sistematizada de elementos que socavan la función del Estado, generando estructuras paralelas que desgastan la legitimidad constitucional” (Ministerio de Defensa Nacional, 2002). Además, según

---

17 Por otra parte, también se ha denunciado que agentes de la Policía Nacional difunden información de Inteligencia a la CIA (Center for Intelligence Agency) sobre aspectos económicos, políticos y de actividades de los grupos insurgentes colombianos en Ecuador. Diario *El Comercio* (2008). “¿la CIA en el Ecuador?” 6 de junio.

18 Como el caso del Washington Office of Latin America WOLA, Center for International Policy CIP, y el International Crisis Group ICG.

documentos de las Fuerzas Armadas ecuatorianas, el conflicto armado que vive Colombia es una amenaza a la seguridad nacional por las consecuencias que acarrea para Ecuador, entre las cuales se encuentran el incremento de desplazados y refugiados, altos índices de violencia urbana y rural en las zonas fronterizas, acciones delictivas relacionadas con la presencia de los grupos armados ilegales y el crimen organizado en el área<sup>19</sup>.

### La emblemática Base de Manta y las interdicciones marítimas

El acuerdo entre los gobiernos estadounidenses y ecuatoriano para la ubicación y operación del Puesto de Control de Avanzada –FOL por sus siglas en inglés– se firmó el 12 de noviembre de 1999 por un período inicial de 10 años y podía ser renovado por períodos adicionales de cinco años, previo acuerdo entre las partes. Entre los artículos principales del Acuerdo de la Base de Manta consta la condición jurídica del personal de los Estados Unidos, equivalente a la del personal administrativo y técnico de la Embajada de Estados Unidos; la entrada, salida y documentación de viaje: solo se necesitaba la identificación estadounidense y las órdenes del traslado, colectivas e individuales. Todos los productos, equipos, materiales, provisiones y otros bienes importados y exportados hacia y desde el Ecuador por o a nombre de Estados Unidos, también estaban exonerados de los procedimientos de importación, exportación, aranceles, e impuestos directos o indirectos. Además, los servicios del personal civil y militar de Estados Unidos: agua, luz, electricidad y otros, se facturaban en las mismas condiciones otorgadas a la Fuerza Aérea Ecuatoriana. Estaban exonerados de pagar impuestos sobre la propiedad, uso o cesión de los bienes que se encuentren en el país<sup>20</sup>.

Con una serie de considerandos, en los que se citan los instrumentos políticos internacionales para el combate al narcotráfico,<sup>21</sup> se firmó dicho

---

19 Véase con mayor detalle: Ministerio de Defensa Nacional (2002). *Política de Seguridad para la Frontera Norte*, febrero. Quito.

20 Ver: *Convenio Base de Manta* (1999).

21 La Embajada de los Estados Unidos exhibe cifras con las que respalda su afirmación de que EEUU apoya a Ecuador en el narcotráfico: en el 2005, los pilotos del FOL realizaron 1 558 misiones de vigilancia y patrullaje antidrogas, por un total de 9 500 horas de vuelo, operaciones

acuerdo mediante el cual Ecuador se comprometió a permitir personal de Estados Unidos –civil y militar– el acceso y uso de la base aérea, el Puerto de Manta y las instalaciones con sus aeronaves, navíos y vehículos. El personal del FOL rota cada 21 días. Cuando el buque llega, se quedan aproximadamente sesenta hombres, entre *marines* y *navys*, y los que estaban en Manta salen hacia los otros FOL, Key West o a las bases de Estados Unidos. Solo 13 militares estadounidenses y veinte bomberos permanecen por más de 120 días. Además, Ecuador acordó facilitar información a las autoridades competentes de Estados Unidos para contribuir al éxito de sus operaciones.

El debate sobre la legalidad de la firma del convenio y las operaciones posteriores del FOL han sido denunciados públicamente, porque dicho acuerdo no fue aprobado por el Congreso Nacional en esa época; aún así, no hubo mucho interés por los parlamentarios de Ecuador para analizar cuán efectiva es la cooperación entre ambos gobiernos, pues se ha llegado a decir que “Nosotros –Ecuador– no hemos recibido casi nada a cambio de la Base de Manta”<sup>22</sup>.

Desde la perspectiva estadounidense, el FOL es crucial para la seguridad regional estadounidense y porque además es estratégica para el Plan Colombia, según propias declaraciones de oficiales militares de los EEUU y reportajes de investigación local.

[...] pilotos colombianos volaban en el avión AWAC, más aún, que las actividades de estos pilotos no tenían ninguna vigilancia por parte de la tripulación nacional cuando esta nave entraba en espacio aéreo colombiano, pues el oficial ecuatoriano dejaba la consola al oficial colombiano y se iba al área descanso<sup>23</sup>.

---

que –asegura– contribuyeron de manera directa a la confiscación de 70 572 kilos de droga con un valor de \$ 641,5 millones. “El 60% de las capturas de drogas en la zona marítima del Pacífico fueron realizadas gracias a la información de los aviones de Manta”, dijo el ministro consejero de la misión diplomática, Jefferson Brown, el 4 de agosto del 2006 en una nota de prensa de la misma sede diplomática.

22 Con una posición de ciudadano, antes que de Ministro, el general retirado Marcelo Delgado aseguró que ese acuerdo “pudo haber sido negociado en mejores condiciones para el Ecuador, condiciones que no me corresponden especificar porque eso atañe a la conducción de la política exterior del Estado y yo no me meto en el campo que no me corresponde”. *El Universo* (2006b). Entrevista al ex-ministro de defensa Marcelo Delgado. Septiembre 11.

23 Véase reportaje en *Diario Expreso* (2006).

Entonces, ¿qué monitorean los pilotos colombianos y estadounidenses cuando están en territorio colombiano? Se conoce que las órdenes que recibe la tripulación desde Key West Florida-USA son reservadas<sup>24</sup> y que durante varios años ha existido poca capacidad de establecer controles civiles y militares a las actividades de este FOL; de hecho, salvo algunas excepciones, el tema tuvo poco eco en la Comisión de Relaciones Internacionales y Defensa del Congreso Nacional, a pesar de la información que se divulgó en los medios de comunicación y por organismos no gubernamentales. Tampoco se activó la Comisión para recibir una explicación por parte de las autoridades militares de Ecuador sobre las operaciones de los aviones AWAC en Ecuador y las faltas a los procedimientos previamente acordados entre las partes.

Es por ello que el énfasis que se pone sobre la figura de la segurización que ha pesado sobre la comisión parlamentaria en torno al tema del FOL en Manta supere esos límites y se desplace hacia temas referidos al ‘problema’ migratorio. Como si no fuese suficiente observar la acción discrecional del FOL estadounidense y la apatía legislativa en estos años, también se introdujo en la agenda de seguridad regional el tema de las migraciones irregulares a través de medidas de interdicción que Ecuador ha accedido por medio de procedimientos militares. El hablar de una agenda conjunta estamos frente a prácticas extraordinarias que se han establecido enfáticamente frente a la emigración hacia los EEUU.

En el aspecto nacional, por ejemplo, las operaciones de la Marina inicia ejercicios de interdicción con respecto a los emigrantes desde el 2002 y, por influencia del Comando Sur de los Estados Unidos, no responde a la interdicción unilateral y hundimiento de barcos dentro de las 200 millas asumidas por Ecuador como parte de su territorio y soberanía. Así, desde el 2002 se triplica la captura de embarcaciones marítimas por parte de los Guardacostas del Comando Sur a partir de una aproximación al narcotráfico (Chávez, 2008)<sup>25</sup>.

---

24 La FOL de Ecuador depende del Comando Sur de los Estados Unidos que es la entidad encargada de monitorear actividades ilícitas en la región sudamericana.

25 Según datos proporcionados por la Marina Mercante, entre el 2001 y el 2002 se capturaron 36 embarcaciones. Visita en: <http://www.armada.mil.ec>

Ante esta serie de situaciones, el representante de la Comisión de Asuntos Internacionales y de Defensa del Congreso Nacional en el 2004, Carlos Vallejo, argumentó que “la marina norteamericana puede trasladar los emigrantes, pero no hundir barcos” porque el hundimiento de las embarcaciones se interpreta también como violaciones a los derechos humanos de sus ocupantes. En ese período, el vicealmirante Fernando Rosero, comandante de la marina, manifestó que eran inexistentes las denuncias sobre barcos hundidos<sup>26</sup>; sin embargo, dentro del círculo del gobierno del entonces presidente Lucio Gutiérrez, el mismo oficial de marina había admitido la existencia de documentos que prueban la captura de embarcaciones y el trasbordo de emigrantes a los guardacostas de los EEUU. Para el 14 de julio de ese mismo año, Rosero ante el Congreso Nacional, argumentó que, en cinco de los ocho casos denunciados, Ecuador autorizó la intervención de los guardacostas de los EEUU<sup>27</sup>.

¿Contracciones evidentes?; ¿discursos para cada ocasión?, lo cierto es que en el tema migratorio y derechos humanos asociados a las intervenciones de seguridad nacional, aparecen los intereses estadounidenses como factor que fractura y distrae el proceso de rendición de cuentas en el Congreso Nacional. Nadie o ningún legislador, al parecer, desea tensionar las relaciones con los EEUU y mucho menos ser ubicado como un actor político que se responsabilizaría por la reducción de la ayuda militar y policial a Ecuador.

Estos acontecimientos deben ser pensados desde los niveles de securización que han adoptado las políticas migratorias post septiembre 2001 que, desde un principio, han ido en contra de los derechos de protección de los migrantes forzados, irregulares, refugiados y asilados que en una extraña mezcla se los asocia con el combate contra la infraestructura de apoyo a la inmigración ilegal y las bandas de tráfico de drogas y de indocumentados. En la región andina, la estrategia de seguridad de los EEUU, mayormente antiterrorista y antinarcóticos, como se mencionó, incluye también acciones de intercepción marítima a embarcaciones sospechosas de tráfico de personas que, en varios casos, han sido hundidas sin razones

---

26 Diario *El Comercio* (2004a). “Cancillería se resiste a reclamar a los EEUU”, 29 de junio.

27 Diario *El Comercio* (2004b). “Estados Unidos seguirá en la interdicciones de barcos”, junio 6.

válidas o sustentadas en argumentaciones unilaterales referidas a la seguridad preventiva<sup>28</sup>.

### **Algunas experiencias de rendición de cuentas en el Congreso Nacional, sobre los temas Base de Manta y Plan Colombia.**

Entre 1999 y 2006, el Plan Colombia, junto a la creación de la Base de Manta y la discusión sobre la supuesta violación a la soberanía que implicaba su creación; el uso de la misma para la detección y lucha de narcotráfico y, finalmente, su uso para temas exclusivos al convenio de su formación (control migratorio, por ejemplo, como se verá más adelante), son los temas que más se discutieron en la Comisión Especializada Permanente de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional del Congreso de Ecuador. A continuación, se relatarán algunos de estos informes para entender, a través de su observación y las conclusiones que siguen, el alcance de la *accountability* dentro de estas situaciones en Ecuador y cómo, efectivamente, la contradicción de informaciones, las visiones políticas-ideológicas frente a Estados Unidos, y los procesos repetitivos no logran crear un relato claro de los hechos y una total rendición de cuentas de la situación durante el período mencionado.

El informe de noviembre de 1999, “Informe de la Comisión Permanente de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional, respecto del Acuerdo del Derecho de Acceso y Uso de las instalaciones de la Base aérea de la ciudad de Manta”, relata las declaraciones de Benjamín Ortiz Brennan, Ministro de Relaciones Exteriores, los embajadores Francisco Carrión, secretario general del Ministerio de Relaciones Exteriores, Gonzalo Salvador Holguín y Alejandro Suárez, subsecretario de Soberanía Nacional, junto con José Gallardo Román, ministro de Defensa Nacional, y otros generales de alto mando militar.

---

28 El hundimiento de barcos pesqueros ecuatorianos por guardacostas estadounidenses se ha convertido en otro punto de conflicto respecto a la política bilateral migratoria. En los últimos cinco años al menos 37 barcos y 4 575 emigrantes indocumentados han sido retenidos; algunos de ellos, personal de tripulación de las naves, han sido llevados a los EEUU para ser acusados de conspiración. Para mayor detalle ver: (Calderón, 2007).

Brennan informó a la Comisión acerca de la política ecuatoriana sobre el narcotráfico, señalando los compromisos por los cuales se daba a diez años el derecho de acceso y uso de la base por los Estados Unidos para exclusivamente operaciones aéreas de detección, monitoreo, rastreo y control del tráfico de narcóticos (Informe Comisión de Asuntos Internacionales, 1999). Gallardo informó sobre el avance del narcotráfico y demostró el apoyo al acuerdo desde las FFAA. Se habrían aceptado los planteamientos desde los legisladores. Así, el informe sobre “Acuerdo de Cooperación entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de los Estados Unidos de América, concerniente al acceso y uso de los Estados Unidos de América de las instalaciones en la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta, para actividades aéreas de narcóticos” fue remitido al Ejecutivo con su debida suscripción, y se aprobó con unanimidad el 10 de noviembre de 1999.

Para el 14 de diciembre de 2000, en Oficio 202 CEPAIDN-CN, dirigido a Hugo Quevedo, Presidente del Congreso Nacional, llegó un informe de Hugo Moreno Romero, Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional. Se indica que la comisión, según el artículo 130 de la Constitución Política de la República; establece como uno de los deberes del Congreso Nacional “el aprobar o improbar Tratados Internacionales (sic) en los casos que corresponda” (Oficio 202 CEPAIDN-CN, 2000). Es decir, los casos que se refieren a materia territorial o de límites; los que establezcan alianzas políticas y militares; los que comprometan al país en acuerdos de integración; los que atribuyan a un organismo internacional o supranacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución o Ley. Igualmente, el organismo se dedicaría a los hechos relacionados a los derechos y deberes fundamentales de las personas y a derechos colectivos y a los que contengan el compromiso de expedir, modificar y derogar la ley.

Se indica que la preocupación de la Comisión ha sido las consecuencias de la vigencia del Acuerdo de la Base de Manta y cómo se podría implicar y vincular con el Plan Colombia. La Comisión se reunió con el Ministro de Relaciones Exteriores y con el Ministro de Defensa para realizar visitas a la base aérea en Manta, en el que se verificaron las actividades de la Fuerza Aérea Ecuatoriana –FAE– en la ciudad, como parte de

Puesto de Operaciones de Avanzada –FOL. Desde la sociedad civil se recibió a Julio Prado Vallejo, Director del Instituto de Postgrado en Ciencias Internacionales de la Universidad Central del Ecuador (rendición de cuentas vertical), para conocer directamente los argumentos de su petición con el fin de declarar como inconstitucional el Acuerdo. Igualmente, se reunieron con el embajador colombiano en Quito y organismos de derechos humanos sobre el Plan Colombia, un tema del cual se emitiría un informe (Oficio 202 CEPAIDN-CN, 2000).

Un año más tarde, para el 16 de enero de 2001 (Oficio 10, CEPAIDN-CN), Hugo Moreno envía nuevamente un informe a Hugo Quevedo: le hace llegar el Plan Estratégico de la Comisión para 2001, en el que se transparentan sus líneas de acción; en ellas, como primera línea, se habla de las “Implicaciones y derivaciones del ‘Plan Colombia’ en Ecuador, con el objetivo de:

Proponer un marco de discusión amplio, participativo y adecuado a las condiciones del momento, entre la sociedad civil ecuatoriana y los principales actores involucrados en la iniciativa conocida como ‘Plan Colombia’, a fin de reforzar y consolidar el proceso de paz desde la participación ciudadana y la profundización de la democracia, a la vez que crear una sensibilización sobre la necesidad de comprometer esfuerzos para la pacificación y el no involucramiento en el país. (Oficio 10, CEPAIDN-CN, 16 de enero de 2001)

En un gran intento de lograr una participación de la sociedad civil en la línea de una mirada vertical a los procesos. Se propusieron los talleres “Diálogos de Paz” (Oficio 10, CEPAIDN-CN, 16 de enero de 2001) en las ciudades de Quito, Sucumbíos y Guayaquil, en un encuentro de actores como el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso, la Embajada de Colombia, la Embajada de Estados Unidos, el Parlamento Andino, las Fuerzas Armadas de Ecuador, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, representantes de la sociedad civil, de Colombia y Ecuador, ONG comprometidas con la paz y conflicto, medios de comunicación, editorialistas, líderes

de opinión, Iglesia, movimientos indígenas (sobre todo de áreas de conflicto) y representantes de movimientos sociales y ambientalistas.

A esto se añaden dos líneas de trabajo más: “Migrantes y políticas de migración”; y “Acuerdos y convenios internacionales suscritos por Ecuador y ratificados por el Congreso Nacional”. Todo esto para dar legitimidad a la acción del Congreso ecuatoriano e involucrar a las partes afectadas por las decisiones.

EL 17 de julio de 2001, se informa sobre la reunión de trabajo donde los ex-ministros de relaciones exteriores Julio Prado Vallejo y Alfonso Barrera hablan sobre los acuerdos para el uso y acceso de la Base de Manta y las consecuencias del Plan Colombia. Se discute la supuesta inconstitucionalidad sobre la firma del Acuerdo; se buscaban otras maneras de revisarlo y evaluarlo. Hubo el intento de analizar lo que se podría hacer por el País frente a la connotación universal más allá de la Constitución. Igualmente, se discuten los mecanismos para mitigar los efectos del Plan Colombia, sobre la solicitud de intervención del Secretario General de Naciones Unidas, que actuaría previo pronunciamiento del Gobierno. Se habla de los posibles monitoreos y evaluaciones del proceso de fumigación en Frontera Norte y la cooperación con universidades para el efecto.

Según Prado Vallejo, la firma del convenio de Manta implicó al País en el Plan Colombia. Se habría firmado el convenio desde instancias militares (el primero, de dos) y se habría realizado sin investigaciones y la aprobación del Congreso Nacional debido a las facultades que se entregó a los estadounidenses (detener ciudadanos ecuatorianos, investigarles, etc.). Los militares ecuatorianos no podrían ingresar a la base, por lo que “se entregó absurdamente la soberanía” (Acta de la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional del Congreso ecuatoriano, 17/07/2001: 19). La Comisión de Asuntos Amazónicos presentó un informe al Congreso Nacional, con todos los puntos sobre la Base de Manta y el Plan Colombia. El Presidente del Congreso habló entonces de una intervención militar antiguerrilla con el tema Base de Manta, mientras que el ex-ministro Vallejo indicó la necesidad de subrayar el descuido fronterizo de Colombia. No habría, justamente, *accountability* sobre derechos humanos:

[...] la sociedad ecuatoriana no tiene ni idea de lo que escucho en el campo internacional, cuando se habla inclusive de los derechos humanos. La sociedad ecuatoriana no tiene cambios abiertos para la defensa de los derechos humanos, en la sociedad simplemente a veces se hace una declaración, y sale en la prensa algún recurso así, y ahí nos quedamos. (Acta de la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional del Congreso ecuatoriano, 17/07/2001: 8)

Por ejemplo, los mismos grupos indígenas de las zonas afectadas fueron quienes empezaron a contactar organismos para realizar una veeduría de la situación. (Acta de la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional del Congreso ecuatoriano, 17/07/2001: 9), Cancillería y universidades que fueron a hacer la investigación adecuada. Al leer el proceso, se nota claramente que no había organización, pues no existía una estructura de rendición de cuentas, cada entidad hacía su propio estudio con sus lineamientos.

Al finalizar, se pide la renegociación de la Base de Manta (primer convenio) y declarar inconstitucional el segundo y se señala la desaprobación latinoamericana y europea del Plan Colombia. Se habla de evitar su regionalización. (Acta de la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional del Congreso ecuatoriano, 17/07/2001: 15-19).

El 18 de julio de 2001, la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso (bajo la presidencia de Hugo Moreno Romero) pide la comparecencia del Ministro de Relaciones Exteriores, Heinz Möeller y el Ministro de Defensa, Almirante Hugo Unda para averiguar sobre el monto de la ayuda global americana asignado a Ecuador dentro del Plan Colombia y de ese monto cuánto se ha destinado para los problemas sociales y de salud de las poblaciones fronterizas afectadas por el Plan.

En este tema de presupuestos, el Ministro de Defensa evita ser preciso; sobre los convenios de defensa y el uso de presupuestos determinados indica:

Respecto al Convenio, que lo conozco, es un asunto que compete exclusivamente a la Cancillería [...] en ese Convenio los compromisos que las Fuerzas Armadas tienen se refieren exclusivamente a la seguridad del Estado ecuatoriano; y en la parte correspondiente a asignaciones económicas

provenientes de este Convenio de 12 millones de dólares, están en proyecto a cargo del Comando Conjunto en coordinación con el grupo militar de la Embajada de Estados Unidos, en proyecto, lo que seguramente podrá financiar la asignación [...] correspondiente a las Fuerzas Armadas. [...] El señor Jefe del Comando Conjunto puede definir con un poco de precisión, no creo que es conveniente que sea pública la información precisa de lo que las Fuerzas Armadas están haciendo en esas provincias. (Acta de la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional del Congreso ecuatoriano, 18/07/2001: 10).

Ante esto, el Canciller Möeller indica de una manera más firme que, para enfrentar los efectos del Plan Colombia, existirían a la época veinte millones de dólares desde EEUU para el desarrollo de proyectos sociales, y 12 millones para la ayuda logística a la Policía Nacional. Dentro de la Iniciativa Andina, para no regionalizar el conflicto colombiano, se encontraba en proyecto en Washington una asignación de recursos no reembolsables de 85 millones de dólares, de los cuales 40 millones eran para desarrollo social y económico de la zona norte. (Acta de la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional del Congreso ecuatoriano, 18/07/2001: 7). La información no está especificada, en cuanto a rubros de presupuestos, y situación de los procesos de los convenios.

El Ministro Heinz Möeller indicó, según el relato de su presentación a la Comisión, de acuerdo al numeral 3 del Artículo 21 relativo a los mecanismos de ejecución y enmienda, que se evaluó periódicamente la ejecución del Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de Ecuador y de los Estados Unidos de América en cuanto al acceso y uso de la Base de Manta para actividades antinarcóticos (Acta de la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional del Congreso ecuatoriano, 18/07/2001: 15 ).

Möeller invitó a la comisión de Asuntos Internacionales para que, junto con la Comisión Mixta Interinstitucional, verifique cuál fue el daño producido con las fumigaciones para relatarlo a la prensa ecuatoriana (¿un intento de socialización del hecho?). Cita a Vinicio Jaramillo de la UDE-NOR, quien habría invitado a los cafetaleros de la Frontera Norte para hablar del glifosato y sus daños, pero los cafetaleros no se presentaron, por

lo que se recomendaron acciones para observar cuál era la real amenaza (Acta de la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional del Congreso ecuatoriano, 18/07/2001: 19).

La Comisión de Asuntos Internacionales en semanas anteriores visitó la frontera colombo-ecuatoriana para observar los efectos de las fumigaciones, y ésta habría visto que “no habían efectos escandalosos” (Acta de la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional del Congreso ecuatoriano, 18/07/2001: 20), según el presidente del Congreso. Igualmente, en palabras de Miguel Saona, Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, no existiría una vinculación formal entre el Convenio de Manta y la aplicación del Plan Colombia dentro del acuerdo, y que en la práctica no habría una vinculación. Se indicó también una coincidencia entre el uso de la Base de Manta y su trabajo con el tema narcotráfico, que no tenía que ver con el Plan Colombia. Frente a esto, el Presidente del Congreso pidió informes sobre la inseguridad en Sucumbíos, Carchi, Esmeraldas y Orellana (Acta de la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional del Congreso ecuatoriano, 18/07/2001: 21, 22 y 23).

El diputado Henry Llanes indicó que hay un involucramiento en Ecuador, por la entrada de Ecuador en el Convenio de Manta y la implementación del Plan Colombia, y que se tendría que asumir neutralidad en conflicto, dejando sin efecto el Convenio de la Base de Manta (Acta de la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional del Congreso ecuatoriano, 18/07/2001: 25). Se cuestiona también la realidad de lo que sucede en Frontera Norte y se señala la necesidad de crear una Comisión investigadora. Las Fuerzas Armadas habrían puesto recursos (no especificados) para realizar este tipo de indagaciones. Se habla, según el Presidente del Congreso, de efectos letales de las fumigaciones desde organizaciones como la Universidad de Florida y ONG como Acción Ecológica (Ecuador) (Acta de la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional del Congreso ecuatoriano, 18/07/2001: 32).

Esto contrasta con la posición del Ministro de Defensa, quien indicó que estudios desde la Organización Panamericana de la Salud, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Ambiente no señalaban daños a la población, pero sí una percepción del impacto social, económico y ambiental que podría crear la fumigación (Acta de la Comisión de Asuntos Internacionales

y Defensa Nacional del Congreso ecuatoriano, 18/07/2001: 35). El Presidente del Congreso matizó la información indicando que los estudios se hicieron a nivel de encuestas (Ministerio del Ambiente), mientras que otras organizaciones como Cruz Roja y la Organización Internacional para las Migraciones señalaban que había efectos letales, pero ellos no tenían referencias de los mismos. Se necesitaría, indicó, estudios técnicos para determinar la dimensión del problema (Acta de la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional del Congreso ecuatoriano, 18/07/2001: 36). Se buscaban entonces más hechos científicos y no tomar decisiones políticas (Acta de la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional del Congreso ecuatoriano, 18/07/2001: 39).

Faltarían, no obstante, además de información, políticas de comunicación y recursos. El Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas indicó que trabajaban con escasos medios de trabajo –Esmeraldas tendría “unos 200 infantes de marina en San Lorenzo, 300 en Esmeraldas, y 300 hombres de Fuerzas Especiales” (Acta de la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional del Congreso ecuatoriano, 18/07/2001: 45). Se estarían desarrollando destacamentos en la Frontera Norte (Tobar Donoso, Chica, Maldonado, Tufiño y El Carmelo). Las “deficiencias serían materiales, más no espirituales”; y plantearían sus presupuestos para el año 2002 (Acta de la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional del Congreso ecuatoriano, 18/07/2001: 46-47). Según Möeller, se echaba de menos la política de comunicación en el Gobierno, pues no se conocían las acciones dentro del mecanismo del Estado sobre los temas tratados en la sesión (Acta de la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional del Congreso ecuatoriano, 18/07/2001: 53).

Como se puede observar, sobre el tema de Plan Colombia, Base de Manta y presupuestos de las Fuerzas Armadas, no existiría una rendición de cuentas completamente clara y estructurada en el período 1999-2001 (e incluso inicios de 2002). Se puede colegir que no hay una comunicación entre los actores sobre los hechos e investigaciones realizadas. Además, las partes se reservan datos y dan imprecisiones o aproximaciones para cuidar su institución, intereses o la seguridad nacional desde sus visiones. Así, no existe una estructura de rendición de cuentas vertical, duplicándose funciones entre organizaciones de la Sociedad Civil, Aca-

demia, Organismos Internacionales y las mismas estructuras estatales (Legislativo en este caso). Se puede observar también que los procesos de investigación llevan años, llenos de controversias de inconstitucionalidad y sobre situaciones (Base de Manta por ejemplo), sin llevarse a término.

En 2004, se observa un Oficio (N.º 95, del 22 de junio de 2004) para Guillermo Landázuri, Presidente del Congreso Nacional, de parte de Carlos Vallejo, Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional del Congreso, sobre el pronunciamiento previo para una posible suscripción de un acuerdo bilateral con Estados Unidos sobre la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, en cuanto a la exoneración de ciudadanos de Estados Unidos (época de la Presidencia de Lucio Gutiérrez).

Este oficio se refiere al Estatuto de Roma que establece la Corte Penal Internacional –CPI–, firmado el 1 de junio de 2002 por 140 países y ratificado por 92 hasta 2004. Ecuador suscribió el Estatuto el 7 de octubre de 1998. El artículo 98 del Estatuto indica:

[l]a Corte no dará curso a la solicitud de entrega o de asistencia en virtud de la cual el Estado requerido deba actuar en forma incompatible con las obligaciones que le imponga el derecho internacional con respecto a la inmunidad de un Estado, o la inmunidad diplomática de una persona o un bien de un tercer Estado, salvo que la Corte obtenga anteriormente la cooperación de ese tercer Estado para la renuncia de la inmunidad.

Estados Unidos solicitó a Ecuador negociar el acuerdo bilateral para que dentro de este Artículo se exima a sus ciudadanos de ser requeridos por la CPI. (Oficio N.º 95 del Presidente del Congreso Nacional, del 22 de junio de 2004).

Human Rights Watch, organización civil estadounidense, instó al Gobierno ecuatoriano a no firmar el acuerdo y Ecuador no lo hizo, aunque las presiones sobre asuntos de cooperación aumentaron desde la Embajada de Estados Unidos, sobre todo en ayuda militar<sup>29</sup>.

---

29 Véase *Recomendaciones para Parlamentarios en relación con los Acuerdos Bilaterales de Inmunidad Buscados por los Estados Unidos* (1/04/2003). Human Right Watch, a *Diario Hoy* (2004). Adjunto a Oficio (N.º 95, del 22 de junio de 2004).

En este contexto, el 29 de junio de 2004, (Of. 097-P-CEPAIDN-04), Carlos Vallejo, Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Asuntos Internacionales y de Defensa Nacional, invitó a Juan de Dios Parra, Secretario General de la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos (ALDHU), a debatir el 1 de julio de 2004 sobre la denuncia del hundimiento e interceptación de naves ecuatorianas por embarcaciones estadounidenses.

Vallejo indica en un documento anexo al oficio, dirigido a Guillermo Landázuri, Presidente del Congreso Nacional, la demanda de ALDHU, la cual señala que el 29 de abril de 2002, se formalizó ante el Congreso Nacional una petición para declarar nulo el Convenio de la Base de de Manta y el Puerto de Manta, siendo incluso inconveniente para la Seguridad Nacional, al ser operada por una “compañía transnacional de mercenarios”, DYN CORP. Se denuncia la violación del Convenio, en sí mismo, por parte de los Estados Unidos, pues se habría ido más allá “del único y exclusivo propósito de las operaciones aéreas de detección, monitoreo, rastreo y control de actividades ilegales de tráfico aéreo de narcóticos” - Artículo 2, numerales 1 y 2 del Convenio -(Anexo Of. 097-P-CEPAIDN-04:1). Esto porque al menos ochenta barcos de guerra estadounidenses habrían usado el Puerto de Manta, y porque desde el año 2001 estas naves habrían afectado a embarcaciones ecuatorianas, pues según el informe:

El 30 de junio de 2001, la Fragata de Guerra Norteamericana USS Mc Inerney abordó y destruyó el barco ecuatoriano Dakai Maru, que se encontraba en faenas de pesca a 68 millas de Galápagos, a 02° 22'283'' de latitud Norte y 88° 57'347'' de longitud Oeste en aguas territoriales ecuatorianas.

El 5 de julio de 2002, la Fragata de Guerra Norteamericana USS Rubén Jans, destruyó el barco ecuatoriano Éxito, que se encontraba en faenas de pesca a 83 millas de Galápagos, a 0.50° de latitud Sur y 83° longitud Oeste en aguas territoriales ecuatorianas.

El 2 de marzo de 2004, la Fragata de Guerra USS Long Way, hundió el barco ecuatoriano Santa María, que se encontraba igualmente en faenas de pesca a 180 millas de la Isla San Cristóbal, en Galápagos a 02° de latitud Norte y 88° de longitud Oeste, en aguas territoriales ecuatorianas. (Anexo Of. 097-P-CEPAIDN-04:2)

Adicionalmente, las naves norteamericanas se habrían involucrado en operaciones de interdicción marítima que serían de competencia únicamente ecuatoriana –hundieron los barcos Don Ignacio, Challenger, Varie Maríela, Diego Armando, y Margil Margarita, vinculados con el traslado de migrantes irregulares– (Anexo Of. 097-P-CEPAIDN-04: 2). Ante esto, Patricio Zuquilanda señaló que exigió a los funcionarios del gobierno norteamericano una respuesta “inmediata y precisa sobre los acontecimientos”, señalándose receptor de las mismas (Oficio N.º 109-P-CEPAIDN-04, 7/09/2004). No obstante, en Oficio N.º 109-P-CEPAIDN-04 de parte de Carlos Vallejo, Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Asuntos Internacionales y de Defensa Nacional, pide, el 7 de septiembre de 2004, al Congreso información sobre las investigaciones en cuanto al presunto hundimiento de barcos pesqueros ecuatorianos por parte de la Armada estadounidense, esto sobre los informes de la comisión formada para receptor declaraciones en Manta, Esmeraldas, Machala y Guayaquil (Adjunto a Oficio N.º 109-P-CEPAIDN-04 al Congreso ecuatoriano, Nota N.º 45526-GM-ATJ-2004, 31/08/2004: 2).

Ángel López Holguín, pescador artesanal indicó que en marzo de 2004 fue interceptado por una patrullera norteamericana en su bote de ibra; él no identificó el nombre de la nave estadounidense que abordó su embarcación. Holguín también declaró que se le realizó un cateo y que no tenía permiso de zarpe ni matrícula. Se le incautaron también aparejos para la pesca de tiburones (Adjunto a Oficio N.º 109-P-CEPAIDN-04 al Congreso ecuatoriano, Nota N.º 45526-GM-ATJ-2004, 31/08/2004: 2).

La Comisión, igualmente, recogió la información del presidente de Atuneros de Manabí, Luigi Benincaza Azua, quien informó la preocupación por los presuntos hundimientos de barcos por parte de la Armada norteamericana. No conocía de hundimientos de naves ecuatorianas; sus representados no tenían denuncias de abordaje o interceptación. En presencia de la comisión estuvieron Ángel López Holguín, Luigi Benincaza Azua, la abogada Betty Fioravanty, presidenta de la Comisión Vida, Salud y Bienestar del Sector Pesquero Artesanal de Manabí; Gladys Mero, esposa de uno de los pescadores desaparecidos y la Fiscal Sonia Barcia de Plúa. No hubo en la reunión personas directamente afectadas por el incidente

(Adjunto a Oficio N.º 109-P-CEPAIDN-04, Nota N.º 45526-GM-ATJ-2004, 31/08/2004: 2).

En pocas palabras, el tema en el Legislativo se limitó a relatos de terceros sobre los hechos e intervenciones de guardacostas norteamericanos indagando sobre documentos y tripulación de los barcos. Pidieron la investigación de lo que aconteció con el barco Jorge IV y se pidió a la Comisión para la Capitanía del Puerto, la creación de normas menos caras y más flexibles para la regulación de la pesca. Se formó una comisión independiente de verificación y transparencia y se pidió el traslado de una Comisión presidida por el Subsecretario de Soberanía Nacional a la ciudad de Washington. Se adjunta la respuesta de la Embajada estadounidense sobre los requerimientos de Cancillería (Adjunto a Oficio N.º 109-P-CEPAIDN-04, Nota N.º 45526-GM-ATJ-2004, 31/08/2004: 3-4).

La Embajada indicó que no podía dar comentarios sobre el caso Daiki Maru por temas políticos, pero que se daría un resumen general al Ministerio concluidos los procesos legales.

En cuanto a los otros ocho casos, todas las naves involucradas se dedicaban a actividades ilícitas, especialmente el contrabando de extranjeros. Todas fueron consideradas inseguras –excesivamente sobrecargadas y desprovistas de dispositivos de seguridad– y presentaban peligros para la navegación de otros barcos. En cada caso, la vida de los pasajeros estaba en peligro obvio e inminente. (Adjunto a Oficio N.º 109-P-CEPAIDN-04, Nota Verbal N.º DAO 087/2004; del 21/07/2004)

¿Qué se puede observar de esta línea de tiempo y acontecimientos? Desde 2002 hasta 2005, las actas del Congreso siguen con el mismo problema: no hay sistematización de investigaciones: se hacen averiguaciones verbales, y los denunciadores o implicados no se hacen presentes en el proceso. La relación Manta-Plan Colombia estaría observada dentro de los hechos (cateos a los barcos, algo fuera del Convenio que se había señalado en un inicio sobre la Base de Manta con Estados Unidos), pero no hay una investigación clara de los acontecimientos desde el Estado, usando para ello denuncias de organizaciones de la sociedad civil. Nuevamente, la estructura de rendición de cuentas vertical no existe formalmente (la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso está desconectada de

los afectados, la sociedad civil y de la información en sí), lo que podría evitar la obtención de informaciones y datos precisos.

Existe violación a tratados internacionales y se camina peligrosamente sobre la violación de la soberanía en la aplicación del Convenio de la Base de Manta y en la relación con Colombia, debido, justamente, al Plan que en este país se llevó a cabo para erradicar el narcotráfico. En el primer caso hay acciones de Estados Unidos sobre embarcaciones ecuatorianas; pero no hay pasos firmes para lograr pruebas específicas al respecto. Sobre esto, en enero de 2005, en otro informe al Congreso desde la Policía Nacional, el legislativo (Oficio N.º 35-P-CEPAIDN-05, 20/01/2005) se pregunta por qué el DAS colombiano –Departamento Administrativo de Seguridad– entró a perseguir y capturar a presuntos cabecillas de las FARC en Ecuador (Simón Trinidad, en 2004). Se asegura que la Policía Nacional cumplió con los procesos nacionales e internacionales (Migración lo detuvo por indocumentado y luego se comparó su perfil con la Interpol, lo que produjo la actividad de la DAS), pero se entiende como desconfianza y falta de información entre Policía Nacional y Legislativo. Obviamente, en el proceso, la sociedad civil no conoció nada, excepto lo que los medios les informaron, una relación de la que se hablará en el capítulo cuarto del presente texto.

Existe una rendición de cuentas horizontal dentro del Gobierno, con documentos de libre acceso (gestionados por la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso) y acciones para llegar al conocimiento general de las acciones de los actores involucrados en el Plan Colombia y en el Convenio de la Base de Manta, pero sin una estructura clara o una imbricación de actores ordenada y fluida.

En cambio, el ocultamiento de información interno, el choque de visiones sobre los temas, la falta de investigación e involucramiento de la sociedad civil, y el ‘salto’ de cuestiones dentro de los mismos informes –desde necesidades propias de cada actor hasta posicionamientos políticos más allá de los datos buscados– prueban que no existe en el Estado ecuatoriano una rendición de cuentas vertical que tenga que ver con la información hacia la ciudadanía –al menos en el tiempo investigado. El sistema se acerca a una justificación de acciones dentro del Estado con falta de estructuras de acción y con muy poca atención a la sociedad civil,

que se vuelve su fuente de información técnica, mas no una parte de debate y un lazo con la sociedad ecuatoriana.

Se prueba también la reticencia a dar datos claros, precisos y concisos, tal vez por falta de preparación de las fuentes y, en caso de la Policía y el Ejército, por temor a comprometer datos supuestamente sensibles dentro de la seguridad nacional, (presupuestos), por ejemplo, como se pudo observar en el presente apartado.

### **Sociedad civil y participación en el ámbito de la defensa y seguridad**

La participación política tiene una enorme relevancia para la gobernabilidad de un sistema democrático. En uno de sus aspectos centrales, el concepto de gobernabilidad se refiere a los diseños institucionales elaborados por las sociedades para organizar el juego político de un modo democrático; no obstante, la cultura política no siempre coincide con los marcos institucionales. “En el caso de Ecuador, concretamente, las prácticas políticas, entendidas como el despliegue de un conjunto de identidades por parte de los actores sociales y políticos, llevan a la política a un más allá de los marcos institucionales establecidos por la democracia.” (Pachano, 1996: 12). Este rebasar o ir más allá tiene dos consecuencias importantes: genera una permanente ‘informatización’ de la política; y deslegitima la democracia en sus valores y eficacia.

Como ya se advirtió, en su régimen democrático, los partidos políticos son los mediadores por excelencia entre la sociedad y el Estado, porque a ellos les incumbe la doble responsabilidad de canalizar las demandas e intereses de los gobernados hacia los gobernantes y de responder oportunamente a dichas demandas una vez que ejercen las funciones de gobierno (Mejía, 1996: 119).

La crisis de los partidos políticos y la debilidad de la democracia en Ecuador expresa entonces el resultado de la ineficiencia que éstos han mostrado en el cumplimiento de ambas responsabilidades. En términos generales, ni logran articular y traducir al espacio político demandas sociales, ni tienen capacidad de dar respuesta a las mismas en el ámbito del sistema político. De este modo, se convierten en un elemento agrega-

do del vacío institucional que evita la rendición de cuentas y que potencia la opacidad de las prácticas del sistema político en su conjunto.

Frente a esas limitaciones, la función de los movimientos de la sociedad civil o movimientos sociales ha consistido en llamar la atención sobre determinados problemas del país, reflejando y transmitiendo las demandas ciudadanas hacia los partidos políticos y órganos del poder público (Burbano de Lara, 1998: 23). Al haber fallado los partidos políticos en su función mediadora, estos movimientos han optado por saltarlos e ir directamente con sus demandas hacia el Estado.

Ahora bien, si los partidos son ineficaces para establecer procesos de rendición de cuentas y los organismos de control estatal horizontal dejan mucho que desear, como se ha mencionado, ¿qué entidades organizadas o representantes de la sociedad civil cumplen ese déficit? En el caso ecuatoriano, esas tareas han sido asumidas por ONG de distinto tipo que se han movilizado con mayor énfasis a partir de la publicación en agosto del 2002 de la Política de Defensa conocida como *Libro Blanco*<sup>30</sup>.

Si bien la difusión de la política de defensa y seguridad trató de ser inclusiva en lo social, no logró una modificación del sector defensa en las formas de relación política y no estuvo acompañada de una transformación institucional. Tampoco sus contenidos se articularon con reformas en el campo legal que permitan un nuevo posicionamiento institucional de la defensa nacional sugerida (Celi, 2003a: 149).

Estas estrategias de desinstitucionalización de la participación de la sociedad civil en temas de seguridad nacional, ligada a prácticas culturales del sistema político, ha hecho que entidades como la Defensoría del Pueblo se abstengan de participar en denuncias de violación a los derechos humanos cuando aparecen las palabras asociadas *seguridad* y *narcotráfico* en los casos presentados por la población afectada (Rivera 2005).

Desde cualquier punto de vista, ésta limitación de actuación institucional disminuye las potestades de intervención en los asuntos públicos y desprotege a la ciudadanía en un asunto vital para el funcionamiento del Estado de Derecho. En este rubro hay que señalar que, si bien las organi-

---

30 Mediante Decreto ejecutivo, el Presidente de la República estableció el Libro Blanco como una política de Estado.

zaciones civiles de derechos humanos denuncian abusos contra la población, el seguimiento de los casos e investigaciones legales a través de la fiscalía y los juzgados entran en el entramado institucional y cultural antes descrito y se pierde la oportunidad de establecer sanciones, ya que, por lo general, los casos deben ser presentados personalmente por los afectados. Éstos, al no contar con defensa pública y no poseer los recursos económicos para hacerlo, prefieren dejar las acusaciones de lado y no someterse a trámites larguísimos en el sistema de justicia que se encuentra vulnerado por actos de corrupción.

Como se ha mencionado, la situación de los derechos humanos en el país, y en la frontera norte en particular, presenta actualmente niveles de vulnerabilidad en varios campos. Por lo general, la restricción a la libertad de tránsito de las personas; el silencio gubernamental frente a los efectos de la militarización; los controles permanentes en búsqueda de precursores químicos, armas y narcóticos sin orden judicial expresa de allanamiento; el amedrentamiento a las organizaciones civiles que denuncian abusos de las autoridades; y, la detención arbitraria, constituyen claras violaciones a los derechos humanos cometidos por personal militar y policial aduciendo tareas de seguridad nacional (Rivera, 2005).

Frente a este panorama, las organizaciones de derechos humanos y otras de la sociedad civil han emprendido acciones y protestas para denunciar las situaciones descritas. En ese sentido, daría la impresión de que las organizaciones civiles ecuatorianas, movilizadas en torno a un tema específico, están activando, al mismo tiempo, una serie de recursos no institucionales e institucionales para establecer un aprendizaje colectivo de derechos en democracia a pesar de los contextos securizados de las problemáticas mencionadas.

Para citar un ejemplo, hay que observar las dinámicas suscitadas a cabo en el año 2004 en el que se multiplicaron denuncias y protestas contra las fumigaciones en la zona de frontera. En ese periodo se hizo un paro preventivo realizado por 97 organizaciones campesinas e indígenas ecuatorianas ubicadas junto al río San Miguel. Hubo, asimismo, campañas de denuncia constante ante los medios de opinión pública nacional que, por lo general, no cubren las zonas fronterizas a menos que exista un hecho que pueda ser difundido como escándalo mediático. Esta acción posicio-

nó al problema de las fumigaciones y sus impactos entre la población como un tema relativamente recurrente y que, de alguna manera, genera concienciación ciudadana (OIPAZ, 2004).

Adicionalmente, la Comisión de Derechos Humanos del Congreso recolectó testimonios y escuchó las denuncias presentadas por los campesinos y responsables locales en torno a los problemas ocasionados por las fumigaciones. Se interpuso también una acción de amparo constitucional interpuesta por organismos de derechos humanos ante el Tribunal de lo Contencioso y Administrativo en contra de la Procuraduría General del Estado, los ministerios de Relaciones Exteriores, Agricultura, Salud, Ambiente y Bienestar Social, por no haber tomado medidas necesarias para proteger a la población de la frontera. (OIPAZ, 2004).

Finalmente, se pudo observar, al fin, el posicionamiento resolutivo de la Defensoría del Pueblo de Ecuador para declarar al Estado colombiano responsable de los daños ocasionados al territorio nacional, a las personas y al medio ambiente, exigiéndole establezca una franja de diez kilómetros en territorio colombiano como límite para las fumigaciones y la indemnización para los afectados. Esta resolución se entregó a los organismos pertinentes de Naciones Unidas (OIPAZ, 2004).

La conjugación de estas acciones y estrategias develan la utilización de mecanismos legales, amparados dentro de la institucionalidad formal, y formas de protesta con repertorios claros y específicos que interpelan a las autoridades políticas por el deterioro de la situación fronteriza; de esa manera, esa 'otra' institucionalidad de *accountability* social ha empezado a promover el uso de herramientas verticales en 'zonas marrones' para demandar intervenciones públicas horizontales que incluso van más allá de la jurisdicción nacional. Esto ocurre cuando un movimiento social se organiza y moviliza alrededor de una demanda en específico, cuando los medios cubren las acciones o propuestas de un movimiento en particular, o cuando se desarrolla una investigación con respecto a un tema, y cuando los individuos o asociaciones activan procedimientos judiciales locales o internacionales (Smulovitz y Peruzzotti, 2003: 312).

Desde el punto de vista de las culturas políticas, la sociedad civil ecuatoriana que, a pesar de no ser monolítica, homogénea y dinámica como erróneamente se la entiende, ha iniciado una serie de acciones a través de

las organizaciones de derechos humanos frente a los contextos de securización. Mediante estos procedimientos, no solo se evidencia la incapacidad de los partidos políticos para procesar las demandas de sus representados, sino que también expresa la construcción de identidades sociales que están en una constante tensión entre la repetición de unas tradiciones sedimentadas a lo largo del tiempo y la capacidad de innovación de los actores políticos frente a las desafíos de recientes acontecimientos, experiencias negativas y nuevos horizontes de sentido (Burbano de Lara, 2003).

Es necesario mencionar que las relaciones entre Estado y sociedad no están mediadas por una internalización cívica e implementación real de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía a pesar de que el país cuenta con un Plan Nacional de Derechos Humanos aprobado desde 1998. Este déficit de implementación ocurre por las características señaladas anteriormente, pero también por la presencia de fuertes lógicas excluyentes y racistas que perviven en la sociedad ecuatoriana; factor que ha promovido el uso selectivo de ciertos derechos por parte de sectores hegemónicos relacionados con la política y el poder estatal.

Desde esa perspectiva, la construcción de una institucionalidad estatal transparente que incluya la participación democrática de los diversos actores sociales y políticos en temas complejos como la seguridad nacional, se presenta como una necesidad prioritaria que debe ser asumida por los distintos componentes de la sociedad civil que se encuentran luchando actualmente por abrir canales de comunicación, diálogo y rendición de cuentas efectivos para frenar las visiones y prácticas autoritarias del orden, por encima de los ciudadanos y sus derechos humanos.

## Capítulo IV

### Medios de comunicación y securización

### La migración forzada y estigmatizada

En el recorrido de esta investigación se ha puesto énfasis en demostrar cómo las acciones de las identidades estatales son capaces de delinear posicionamientos políticos frente a un tema específico. La legitimidad del discurso estatal sobre el tema de la migración forzada de colombianos a Ecuador se la analiza a través de una perspectiva constructivista que asume el fenómeno inmigratorio como algo externo sobre lo que no hay ningún vínculo de responsabilidad. En ese terreno, los agentes son los que crean identidades que operan en el contexto social y ayudan a la crear agendas, forman las ideas de cómo se observa una sociedad y lo que debe pensar sobre los hechos que la rodean, mientras que le dan características que la diferencian de otras. Los medios de comunicación llevan prácticas y representaciones estatales y de otros agentes de poder o voz hacia la opinión pública que incorpora, transmite, retiene y se posesiona frente a determinados asuntos por medio de figuras discursivas que construyen imágenes sobre la población colombiana en forma global y refugiada, específicamente.

Los medios de comunicación informan los detalles de la realidad del público y son canales influyentes sobre las percepciones de los destinatarios del mensaje y crean imágenes del contexto sobre el que trabajan (la vida real en forma de noticia), son políticos y de uso político (Marks, Kalaintzandonakes y Konduro, 2006: 615).

El discurso mediático es, en esta perspectiva, constructivista. Se vuelve una forma de despojar de complejidades la relación entre agencia y

estructura porque el cómo se entiende a una sociedad tiene un ancla en cómo los medios determinan la realidad o suponen que ésta funciona. La inmigración unifica a la estructura estatal, que observa y no puede eludir al ‘problema’ colombiano, puesto que los medios dan al tema de los contenidos y significados al producir y recrear visiones y posiciones. (Borisenko, 2005: 12). En el caso ecuatoriano esta relación ha sido constante, pues desde hace más de medio siglo recibe los efectos del vigente conflicto interno colombiano. La novedad viene dada por los cambios que ha experimentado la construcción discursiva, la cual ha pasado del tratamiento tolerante hacia lo colombiano a posiciones discriminadoras y nacionalistas que estigmatizan negativamente a esa misma población.

Como ya se mencionó, desde inicios de los noventa se vio la necesidad en las Relaciones Internacionales de incorporar a las personas en la seguridad (seguridad humana), unificando al gobierno con la sociedad. La organización de la sociedad, el gobierno y el territorio estarían relacionados no solo a su estructura estatal tradicional, sino a la naturaleza de su capital social, material y tecnológico y, sobre todo, a la relación existente entre los que conciben el poder y lo mantienen mediante prácticas políticas securizantes (Buzan, Waever y De Wilde, 1998).

Se indica entonces, que la construcción interna estatal tiene un impacto sustancial en cómo se concibe qué es una amenaza. No es solo cuestión de determinaciones de seguridad fronteriza, pues aunque si bien existe en la seguridad el eje material y de límites desde un punto de vista clásico del Sistema Internacional, también hay una parte cultural e institucional que securiza y que indica las defensas frente a las amenazas y la vulnerabilidad. Así, el carácter básico de los Estados se determinaría por los tres ambientes culturales donde se crean las políticas de seguridad: a) los regímenes de seguridad, b) la cultura política, y, c) los discursos que legitiman en los medios esas prácticas securizantes (Jepperson, Wendt y Katzenstein, 2008: 1).

Se observa entonces la necesidad de entender al constructivismo como una fuerza importante para la formación del esquema de la securización en los Estados. En este eje, los Estados serían el producto de historias, en serie, creadas en una construcción social (Onuf, 2002), lo cual señala que

estas historias, experiencias, imaginarios, experimentos, son un acompañamiento de las resoluciones nacionales de largo alcance como es la seguridad.

Si una forma de unión de la nación son su lenguaje, su historia contada y reproducida y sus intereses (Anderson, 1993), los medios de comunicación representan un elemento importante para este proceso y, al mismo tiempo, son sitios de muestra de aquellos elementos que están en contra de la estructura nacional y a los que se enfrenta la seguridad estatal. No son precisamente los lugares de creación de políticas, pero sí importantes acompañantes y configuradores de las mismas

En este punto, se debe entender a esta estructura del Estado, como un punto de unión del nacionalismo que corresponde a las prácticas sociales que indican qué es una amenaza y qué no lo es. Esto no solo sirve para la protección y fortalecimiento social, sino también para aplacar las identidades extranjeras amenazantes. Los Estados se integran con mecanismos de control de las amenazas, internas o externas. La migración, con su característica supuestamente 'invasiva', sería un elemento de obvio señalamiento<sup>1</sup>.

En la inmigración producida por la violencia se deben observar las limitaciones de las tradicionales concepciones que veían al migrante como alguien que va en busca de trabajo, para luego volver a su punto de partida. En la actualidad, los contextos de violencia y pobreza del que parten, en muchas ocasiones, los migrantes, junto a las crisis económicas, la globalización y el endurecimiento de las medidas estatales, le dan al migrante, sobre todo el forzado, un aura marginal, que se transforma (ya lo veremos) en delincencial, a través del discurso. La capacidad de trabajo no pudo captar a los trabajadores extranjeros (Naïr, 2006: 24 y 25)<sup>2</sup>. Este hecho, y la imagen de este delincuente-refugiado-migrante implican,

---

1 El nacionalismo se puede entender como una movilización política que llama a un objetivo tripartito: 1) deslinde de la comunidad sobre lo que es lo propio y lo ajeno (un 'nosotros' versus 'los otros'); una comunidad con un territorio y pasado comunes; 2) la disposición de la comunidad para lograr un Estado independiente y un autogobierno. Finalmente (3) el favorecer a una mayoría nacional, su cultura, lengua e intereses (Maíz, 2008: 153). Entendemos a esta nación como una construcción social, con ejes de protección cuya concepción y creación dependen de imaginarios, de un acuerdo de toda la mencionada comunidad. Por ello, los elementos que se segurizan están en esa línea de creación nacional.

2 Para el 2001 se calcularon 150 millones de personas desplazadas. (OIM, 2001).

cómo se verá más adelante, racismo, prejuicio y xenofobia. Los medios y los discursos determinan el contexto mediático y vital real del migrante.

Según el teórico constructivista Onuf (2002), la sociedad y las Relaciones Internacionales están determinadas por agentes y sus mundos que se observan, se representan y, por lo tanto, se crean y se reconstruyen mutuamente. En este proceso, el lenguaje, el discurso, las políticas y las reglas son herramientas de conformación, manipulación y mantenimiento de las estructuras sociales o de poder que usan los agentes interesados (y que tienen potestad sobre las herramientas). Las reglas se vuelven oportunidades y recursos para el control de los poderes y beneficios.

Para que el discurso llegue a los agentes y para que éstos formen un espacio de crecimiento de políticas internas y externas, se necesita un canal que, en teoría de la comunicación, está representado por los *mass media* y por quienes están detrás de los mismos. Su opinión llega a crear 'verdades objetivas'. Estas ideas se fundamentan en figuras retóricas repetidas a través de los poderes (desde lo político y económico, hasta lo publicitario y mediático) (Aierbe, 2003).

Ahora, cabe anotar que los medios no son herramientas específicas del trabajo de los hacedores de políticas, sino que son espacios de difusión y discusión de políticas para la opinión pública, y son fuentes para la percepción social, de manera que constituyen herramientas legitimadas en el mundo político (Bacot, Zinder y Fitzgerald, 1998: 130).

Un Estado busca su seguridad fronteriza por razones materiales, políticas, militares o de otro orden, sin embargo, hay una estructura interna, identitaria, que determina la cohesión del complejo nacional, asumido como coherente y total. Si se acepta esta categoría de la identidad nacional como formadora de la estructura estatal, significa entonces que se necesita mantenerla a todo precio para lograr la supervivencia de la construcción nacional ecuatoriana. En el presente caso, la prensa escrita<sup>3</sup> no solo nos permite conocer la realidad a través del hecho noticioso, sino también observar cómo en esos espacios se reproducen discursos políticos, ideologías y estereotipos que inciden en las representaciones mentales y

---

3 Todos los medios de comunicación tienen esa potencialidad, pero especialmente los escritos, puesto que permiten una permanencia del texto en el tiempo, profundidad de relato y análisis, más que otros canales.

conductas de los sujetos. De esa manera, ocupan un rol fundamental en la construcción del imaginario colectivo ecuatoriano.

Es entonces donde aparece el concepto de amenaza, una amenaza que ya no se entiende como algo puramente dañino al Estado sino que, dentro de las Relaciones Internacionales, ha llegado a extenderse a otros temas. Es más, mientras el neorrealismo y el neoliberalismo percibían a la seguridad como un equilibrio de poder material entre actores estatales diferenciados, el constructivismo define a la seguridad como una estructura social que constituye a los actores y que está creada por las interacciones de los mismos.

Este tipo de enfoque constructivista exige la inclusión de los actores y sus intereses, buscando que en las amenazas se observen el contenido y las fuentes de los intereses estatales, y los cimientos sociales de las mismas (Farrell, 2002: 51 en Lykov, 2007). Entra entonces una nueva agenda de seguridad. De hecho, Michael Sheehan (2005a: 52-53) sustenta lo ya dicho: que la supervivencia del Estado no está solo en lo material económico y político, sino que los asuntos culturales, políticos, ambientales y migratorios (entre otros) son potenciales amenazas que se construyen en percepciones sociales, políticas y culturales, dentro de la memoria colectiva y del contexto político a través de los medios de comunicación.

La migración forzada está asociada a la paradoja de la supuesta 'absorción' del inmigrante en contextos locales o nacionales y a la reivindicación social, cultural y política que hacen estos grupos (Stefoni: 2001). Frente a ello, se crean figuras y representaciones que tienen varios elementos, como son el de víctima, tragedia y elemento dañino al convertir a la víctima en victimario (Van Dijk, 2003). Se estereotipa al extranjero al masificarlo, al quitarle su individualidad mientras que se lo señala dentro de una comunidad. El uno es todos y viceversa, cuya calidad de amenaza se construye en el discurso político que se retransmite en los medios y que, a su vez, sostiene el discurso político.

Entre las figuras estigmatizantes sobre los migrantes y extranjeros, destacan las señaladas por los autores Teun Van Dijk y Stuart Hall. Según Van Dijk, se encuentran informaciones victimizantes: accidentes, ilegalidad y delincuencia, junto y la xenofobia (Van Dijk, 2003: 43). Es

decir, no existe una “normalidad” y vida común en el extranjero, sino que sus acciones en la prensa están asociadas a lo polémico (Van Dijk, 2003: 54).

De acuerdo a Hall, los estereotipos empiezan en la visceralidad, en la emoción, y se institucionalizan en la cotidianidad. Estos imaginarios se vuelven lenguaje y, por tanto, son significaciones de la identidad nativa, la cultura y la política. Son partes de la comunidad lingüística (por tanto nacional) que se transforman en prácticas sociales con efectos prácticos y reales (Hall, 1997: 15). En el tema migración, sea esta voluntaria o forzada, hay en los medios una relación entre las relaciones de poder (el discurso político transcrito o parafraseado en el canal del medio) y la poética (el discurso mediático sobre la migración). En ambos hay una estereotipación del otro extranjero para controlarlo, y vigilarlo frente a la sociedad que lo rechaza (Hall, 1997: 225). Los estereotipos suelen entrar en categorías de comprensión, con denominaciones tales como “el noble salvaje”, “el primitivo” (Hall, 1997: 245). Los colombianos en Ecuador, no se libran de esta línea de señalamiento y despojo de su individualidad humana y ciudadana: están unidos a la guerrilla, la violencia, el narcotráfico y la delincuencia. En el siguiente apartado se hará una descripción más profunda de las figuras y criterios que recorrieron los medios ecuatorianos y que, por supuesto, llegaron a su público.

En el caso del inmigrante y el desplazado en Ecuador, las instituciones se ven frente a un complejo de actores o individuos que deben ser regulados para que no comprometan a la estructura nacional. Para mantener la integridad estatal, el discurso político se vuelve más cerrado hacia los extranjeros, y es precisamente aquí cuando los medios de comunicación no solo legitiman lo dicho por las autoridades sino que, a través de las representaciones crean un sentido de opinión pública y un discurso que llega a los individuos de la sociedad y cimientan su identidad frente al extranjero, que en este caso es el desplazado. Los medios crean un círculo de legitimación de esas medidas estatales y dan paso a las mismas y a nuevas medidas (Herrera, 2008).

En este capítulo se tratará el caso del refugiado colombiano en Ecuador, dentro de un período específico, para probar el hecho de que su imaginario, representado en los medios, acompaña la segurización del

tema e influye en el comportamiento de los actores que están relacionados con la migración forzada.

### **El refugiado colombiano en Ecuador. Contexto y representaciones en la visión de los medios de comunicación ecuatorianos**

Como se indicó en páginas anteriores, la Iniciativa Regional Andina llevó a la creación del Plan Colombia y éste impactó de forma negativa a los países vecinos. Una de esas consecuencias negativas está relacionada con éxodos de migrantes forzados que huyen de la violencia y se refugian de distintas maneras en varias localidades de Ecuador. Hay que recordar la inserción de Ecuador a finales de los años 80 en esta estrategia de seguridad de Estados Unidos dentro de su lógica de corte policial y militar para tratar el problema de los narcóticos y el terrorismo, tema en el que Colombia ha vivido desde hace más de cincuenta años. En 1998, con la Iniciativa Regional, el problema de la migración forzada interna y externa en Colombia se visibilizó, lo cual es el antecedente de lo que sucedió en 2002, en Ecuador.

Con el fin de las negociaciones de paz entre Pastrana y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC– en febrero de 2002, se generó una diáspora hacia Ecuador que estuvo conformada por miles de desplazados que huyeron de sus departamentos debido al avance de las Fuerzas Armadas de Colombia. Estos migrantes forzados escaparon de los enfrentamientos y el tema se convirtió en una cuestión del quehacer nacional, mediante visualizaciones en los medios de comunicación que generaron imágenes y legitimaron prácticas sociales hacia los refugiados.

En términos generales, las percepciones descubiertas en los medios de comunicación son el sentimiento de inseguridad en los ecuatorianos, especialmente en la Frontera Norte. Esto se fundamenta en la creencia de que todos los colombianos son guerrilleros, paramilitares, narcotraficantes y asesinos. El tema recurrente fue la implicación de Ecuador en el desarrollo del Plan Colombia a través de la Iniciativa Regional Andina, la construcción de la Base de Manta y la militarización en la frontera ecuatoriana-colombiana (Pérez, 2003).

Temas recurrentes fueron el inicio de las fumigaciones dentro del Plan Colombia (que afectaron a comunidades ecuatorianas enteras); y la entrada de personas pertenecientes a los grupos armados, que han generado en la población miedo e incertidumbre. Se hicieron notar además la percibida falta de competitividad de los productos que venden o producen los colombianos. Se siente desplazamiento en puestos de trabajo. Este supuesto perjuicio, junto al incremento de la violencia e inseguridad, conducen a la estigmatización de la población colombiana, y a cargarles indiscriminadamente todos los males de las provincias fronterizas. El impacto más grave es la situación alarmante de pobreza de ambas poblaciones, migrante y receptora (Pérez, 2003).

La pregunta es ¿cómo se crean estas figuras y por qué los ecuatorianos observan a los colombianos como delincuentes, asesinos, y amenazas para la supervivencia diaria? La situación no es solo una cuestión de percepciones, sino algo que podría llegar a determinar la institucionalidad y las políticas de refugio en el país.

Ya se ha indicado en el apartado anterior que uno de los sitios de formación de los mencionados imaginarios estaría en los medios de comunicación, los cuales pueden ser considerados como lugares en los que toman forma los discursos sociales que se construyen, incluidos los referentes al refugio. El lenguaje de todos los días puede manifestar el objeto de forma definitiva y directa, pero solo se vuelve real y compartido cuando el medio de comunicación se transforma en el espacio en el que se crea esa representación/legitimación de lo real. La creación de la sociedad en sí misma no es inequívoca, “solo hay lógicas estructurantes y desestructurantes que se subvierten mutuamente y que no confluyen en ningún punto de articulación que pudiera hacerlos acceder a la positividad de un objeto” (Laclau, 2002)<sup>4</sup>.

De hecho, la comunicación no es un ciclo “destinador a destinatario”, sino, más bien, un contrato entre el destinador que persuade y trata de convencer y la interpretación de un destinatario (que deberá legitimar o descreer lo que el destinador quiere decir). Los medios delimitan y construyen realidades con este contrato, pues dicen lo que hay que saber, un

---

4 Véase entrevista, *Revista Designis*.

conocimiento que se transforma en lo verdadero y, por tanto, en lo creíble (Zunzunegui, 2003: 35-36).

Los *mass media* igualmente, crean representaciones de la sociedad a través de la cual se fundamenta y se autodesigna, lo que se llama el imaginario. Los medios ya no son simplemente espacios para esa formación de representaciones, sino también lugares para ejercer un poder pragmático que podría ayudar a la modificación de la institución política (Zunzunegui, 2002: 241).

La opinión pública creada por los medios da pautas para el comportamiento social. No se forma de la individualidad, sino de las interacciones de diversas posiciones que forman una red. En este juego, se crea un 'debate' en el que se encuentran posiciones de poder, y una lucha por la supremacía de una idea sobre otras. Es un juego de ajedrez, donde hay un cálculo de expectativas, que forman juntas esa opinión que es la más fuerte dentro de la red (Gil Calvo, 2003: 61).

La cultura de la imagen se vuelve parte de la necesidad de los medios y se crean espacios de generación de estereotipos (como pasa con el refugio). Los actores toman esta construcción como una realidad; esto es el 'sentido común', este sentido que se relaciona con el imaginario colectivo porque "viabiliza las cosmovisiones, estructuras simbólicas y el poder" (Bourdieu, 1985: 81).

Por lo tanto, los medios modelan a las instituciones políticas y, al mismo tiempo, delimitan los imaginarios dentro de la sociedad que promueven las instituciones, mientras que se sostienen en ellas. Una comunidad se forma entre el sistema de relaciones sociales, los intercambios productivos, la diversidad de la lengua y la difusión de todos estos contextos a través de los medios de comunicación (Anderson, 1993: 46).

Según Jessica Réti (2007), el espacio mediático muestra una realidad discursiva que une los hechos, el mercado y la estadística. Al aumentar el número de desplazados colombianos en Ecuador, éstos son objetos de una escenificación mediática y un discurso subrayante de cada una de sus acciones, ambos unidos con medidas políticas, administrativas y estrategias de implantación para lograr una integración de los inmigrados y, al mismo tiempo, (perversamente) controlarlos. Hay una esquizofrenia entre la inte-

gración y el rechazo en la cuestión migratoria, mucho más en la línea refugio, debido al ambiente de violencia que rodea a cada afectado.

A ACNUR –Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados– (2001) le preocupa la percepción pública de ver a los refugiados y a los solicitantes de refugio como *criminales* y los intentos de crear vínculos injustificados entre los refugiados y el terrorismo. Aún antes del 11-S, los solicitantes de refugio enfrentaban obstáculos y varios países dificultaban cada vez más este derecho. Los refugiados están frente a la tendencia a ser observados como elementos relacionados al crimen y ser objeto de xenofobia. También pueden ser objeto del *refoulement*, es decir, el rechazo a la solicitud de refugio por el miedo que su presencia produce en el país receptor. Igualmente, pueden ser excluidos de forma automática de los criterios de refugio, ser deportados, extraditados, reasentados o estar en problemas por la aplicación de leyes internacionales como la resolución 1 373 del Consejo de Naciones Unidas para la lucha contra el terrorismo<sup>5</sup>.

En Ecuador, con medidas de control como la petición de un récord policial a los colombianos, ya se ha visto cierta exclusión hacia esta nacionalidad y su respectiva estigmatización en la que entra el concepto de estereotipo. Se entiende por éste un elemento generalmente de origen social y que no corresponde a ningún dato cognitivo inmediato. El estereotipo influencia la opinión y el comportamiento frente algo o alguien (Victoroff, 2000)<sup>6</sup>. El estereotipo completaría el conocimiento de algo que no conocemos completamente; es decir, implica supuestos negativos o positivos que incorporamos a nuestro capital de imágenes mentales. De allí se formula una opinión aparentemente legítima (Baeza, 2000: 122).

Así, el estereotipo es la clave para entender el actual análisis, el estereotipo no corresponde a un dato cognitivo inmediato, es una opinión sobre un objeto y cómo es el comportamiento en su presencia (Victoroff, 2000)<sup>7</sup>, son los supuestos negativos o positivos sobre un objeto, al cual se incorpora el capital de objetos mentales propios. (Baeza, 2000: 122).

---

5 Véase : <http://www.interamericanusa.com/articulos/Leyes/ONU-1373.htm>

6 Victoroff, David. “Les cadres de l’opinion publique”. Citado por Manuel Antonio Baeza (2000:123).

7 Victoroff, David. “Les cadres de l’opinion publique”. Citado por Manuel Antonio Baeza (2000:123).

¿Por qué el estereotipo tendría un impacto en la realidad social de un país, y ser capaz de llegar a ámbitos de seguridad nacional?, puesto que esta construcción responde a situaciones desconocidas, da una cierta seguridad sobre algo nuevo y permite actuar al respecto, a través del sentido común creado. Su fuerza llega a crear comunidades y fundamentar su defensa ‘nosotros vs. los otros’.

Los medios de comunicación se han encargado de crear figuras estigmatizantes que magnifican el miedo como sustento de la xenofobia como pretexto de la seguridad nacional. Lo ‘colombiano’ se contrapone con ‘lo nacional’ gracias a los medios, que difunden imágenes, costumbres y gestos que no son propios, que definen una identidad diferente, creándose fronteras tanto mentales como políticas.

La representación social es “una forma de conocimiento elaborada socialmente con un objetivo de práctica social” (Jodelet, 1989: 36). En este caso, la información es el objetivo, pero ¿qué pasa cuando esta información contiene ese ‘sentido común’ que transmite estereotipos y los plasma en la representación social? La respuesta está en la visibilización del mundo real a través de un sistema simbólico que le representa (Rodrigo Mendizábal, 1999: 121), lo cual determinará, al final, conceptos y prácticas.

La categoría *discurso*, base de este apartado, observa a la representación como instrumento para describir la interacción social señalada (la cotidianidad o sentido común), es un metalenguaje que implica un exponente de la constitución de los actores sociales y sus prácticas. (Van Dijk, 1990: 122). En este texto no se hará un análisis meramente cuantitativo, o una enumeración de contenido, sino que se verá la relación del mismo en el contexto social real y las prácticas que el contenido representa y, al mismo tiempo, legítima.

El análisis del discurso indica la intencionalidad del qué se dice dentro de un contexto, junto a los procesos sociales que determinan ese *qué* y ese contexto (Gabilondo, 1990). El tratamiento mediático sobre refugiados colombianos interpreta, a través de los géneros periodísticos (noticia, entrevistas, crónicas), la experiencia de los migrantes forzados colombianos, tema que se profundizará a continuación.

## Medios, visibilidades, estigmas y securización

Las migraciones forzadas de colombianos hacia Ecuador han tenido una fuerte visibilización en dos grandes momentos de reconocimiento público: el período 2002-2003 y el 2005-2006. Ambos están relacionados a los ciclos de mayor intensificación de la violencia en Colombia, pero lo importante es que su presencia se ha vuelto parte de la vida cotidiana de los ecuatorianos, no tanto por el contacto que los refugiados tienen con los nacionales del país receptor, sino por cómo han llegado a representarse en la sociedad ecuatoriana. El canal de este fenómeno se constituyó por los medios de comunicación.

En términos técnicos y operativos se revisaron sesenta artículos de prensa del primer período julio 2002 y junio 2003, y cincuenta del segundo período julio 2005 y junio 2006, relacionados con el tema de las migraciones de colombianos a Ecuador, en los diarios *El Comercio*, de circulación nacional, y *La Hora* que tiene mayormente una difusión en las provincias del norte del país. .

¿Cómo se transforma la percepción de la sociedad ecuatoriana sobre la presencia de los colombianos dentro de sus fronteras? En este sentido, las figuras estigmatizantes acrecientan el miedo y son parte de percepciones negativas que prevalecen en el discurso mediático sobre la identidad colombiana. Por lo tanto, se determinarán las imágenes que construyen ese imaginario securitizante y su posible acompañamiento y legitimación de las agendas públicas.

Para lograr delimitar este discurso se han tomando algunos ejemplos de los periódicos *La Hora* y *El Comercio* referentes a los períodos señalados: 2002-2003, 2005-2006<sup>8</sup>. Para comprender el análisis de estas muestras y su discurso, se debe comprender que las acciones comunicativas son

---

8 Específicamente se tomarán el segundo semestre de 2002 y el primero de 2003, junto al segundo semestre de 2005 y el primero de 2006. Durante el período 2002-2003, que corresponde al fin de las negociaciones de paz entre el presidente Pastrana y las FARC, se generó el primer éxodo de refugiados en Ecuador. Igualmente entre el 2005-2006 hubo una masiva incursión de colombianos en la zona de Esmeraldas y Sucumbios por enfrentamientos en zonas del Departamento de Nariño y las fumigaciones de glifosato dentro del Plan Colombia. Estos dos períodos también marcan la ampliación y traslación del conflicto de zonas amazónicas a sectores selváticos del Pacífico.

hechos sociales, en cuanto a que “ideizan” a las acciones del contexto real (Habermas, 1994: 108). Las imágenes no se *muestran* en los medios sino que, más bien, se *representan*.

Entre las representaciones sociales en los medios de comunicación, encontramos categorías que se reproducen en los canales del discurso. Son acuerdos sobre ciertos temas que están dentro de un grupo de categorías (ya se introdujeron en el apartado anterior con las líneas de trabajo de Van Dijk y Hall) como el estereotipo y el estigma, puesto que el ser humano puede pensar, hablar y entender el mundo si está dentro de un sistema lingüístico. Los discursos articulan el lenguaje y entran en la vida material. Los conceptos y las palabras hablan de representaciones que muestran una organización social y la interacción de sus miembros. Estas representaciones indican una forma de poder, un señalamiento, un *bullying* social, determinado por el decir de los otros frente a un sujeto en desventaja, minoría o diferencia (Hall, 1981).

El refugiado en Ecuador está estigmatizado. Hall señala la racialización del discurso, en el que el nacional y el extranjero están enfrentados en conceptos tipo civilización versus barbarie (Hall, 1997). Aquí, el otro, en este caso el refugiado, se reduce a su mínima expresión: toma el estigma de miedo, pues viene de la violencia y el terror y, por ende, trae lo mismo a Ecuador. Acaba obteniendo una naturaleza que no es la real, sino una impuesta dentro del discurso (Hall, 1997).

De esta manera, el discurso está dentro de un contexto y se refiere, más bien, a los actores sociales y a sus prácticas y cómo estas se legitiman. En el presente texto, como ya se introdujo en el apartado anterior, para lograr visibilizar esa naturalización mediática de la figura del migrante colombiano como *criminal*, *sicario* o *amenaza*, dentro del medio de comunicación, se usará el Análisis Crítico del Discurso de Teun Van Dijk (Van Dijk, 1999: 29), el análisis de un objeto simbólico en los niveles del relato o reconocimiento del objeto de estudio y la interiorización hacia su estructura: el nivel de contexto y luego el nivel ideológico, que es la eficacia del discurso.

Según Teun Van Dijk, el análisis del discurso señala cómo la discriminación se practica en el habla y en lo escrito. Hay una deconstrucción de los paradigmas sociales y las relaciones de los actores, para develar sus

jerarquías y sus modelos de existencia dentro del lenguaje coyuntural. Interacción social, discursos y un contexto de cultura, ideología y actitudes señalan lo que se observa en el análisis del discurso. A esto se añaden microestructuras y macroestructuras, las primeras se refieren al discurso y a las interacciones que refleja, mientras que las segundas son el contexto real extratextual (Van Dijk, 2003a).

A esto se añade una dimensión lingüística de este análisis, rescatada por Ana Lía Kornblit en *Metodologías Cualitativas de las Ciencias Sociales* (2004: 118), una faceta que toma a las microestructuras de análisis del discurso (figuras retóricas, construcciones lingüísticas, comentarios, encabezados, titulares) y a las macroestructuras: texto en sí, el cual está en el nivel de los intercambios contextuales reales que crean el discurso de cada producto comunicativo. Esto da una forma de herramienta al ACD, puesto que el mismo Van Dijk propone la necesidad de estrategias y sistematización de su modelo.

Así, con este estudio sobre las microestructuras y macroestructuras del texto que se usará en el presente trabajo, el ACD se presenta como un programa para leer el discurso, y no una teoría comunicacional. Su creador no pretende (como tampoco es la línea de este capítulo) indicar que los medios son, en sí mismos, los lugares que crean y explican el orden social. Explican una parte de la misma (tendencias y corrientes de comprensión) (Van Dijk, 1997: 25). En este caso, esta parte de la realidad es la segurización del refugiado, tomando a los medios como importantes canales y lugares de creación y transporte de ideas de seguridad desde los actores estatales hasta el público, usando como instrumento al actor refugiado colombiano.

Con estos elementos, se tomará el nivel del relato –fase descriptiva–, lo que implica la ubicación de los textos dentro de un período seleccionado. El refugiado se observará como categoría entre las diferentes noticias. El refugiado como persona desplazada por la violencia se separará del colombiano migrante económico, el desplazado o un solicitante de refugio, si es que así se puede hacer con el análisis de la noticia. La categoría que se buscará, de acuerdo a los elementos dados por Stuart Hall y Van Dijk, son las representaciones del estereotipo y el estigma: delincuente y amenaza respectivamente.

En el nivel de contexto se puede indicar que los gobiernos colombianos de los últimos veinte años han tratado de contener a las guerrillas de izquierda, mientras que se han formado paramilitares que tratan en contra de estas fuerzas. El conflicto entre la guerrilla y el gobierno y la guerra contra la población civil se ha vuelto un problema cada vez más difícil de controlar. Entre tanto, la población ecuatoriana se ha ‘acostumbrado’ a recibir un número de colombianos que, en general, se observa como un colectivo amenazante. En una encuesta de Cedatos Gallup (*El Universo*, 2006. Edición digital), se encontró que el 74 por ciento de los ecuatorianos está en contra de la migración de colombianos, pues serían “una amenaza a la seguridad personal y económica del país”.

Así, con un contexto definido –macroestructura– y la determinación de microestructuras dentro del relato en las categorías estereotipantes de Hall y Van Dijk –amenaza, víctima, delincuente, etc.– se analizará el fenómeno de la securización del refugio colombiano en las noticias de los medios señalados. En este caso, la herramienta servirá como una forma de señalamiento de frases claves, figuras retóricas, adjetivos y citas para realizar el comentario pertinente, con el fin de demostrar que el concepto de seguridad no solo se mueve a través de las esferas estatales como las únicas posibles fuentes de determinación de la misma, sino a través de los intereses de quienes forman esos Estados, en un juego de identidades que está dirigida al constructivismo dentro de las Relaciones Internacionales, como una forma de articular el concepto de seguridad.

### Los medios observados

Como se señaló, los periódicos que se han tomado son *La Hora* y *El Comercio*. Ambos medios se han escogido debido a que el primero trabaja a profundidad el tema de la Frontera Norte, mientras que *El Comercio* es el diario más leído de la capital ecuatoriana, sitio de gran concentración de refugiados. Ahora, un análisis del discurso de todas las notas de los dos períodos señalados significaría un trabajo externo al presente, por lo que en el presente apartado se hará una panorámica a través del análisis del discurso que señalan Hall y Van Dijk, de los rasgos mediá-

ticos comunes que hablan de un imaginario estigmatizante del migrante colombiano.

En los siguientes apartados se tomarán algunos ejemplos concretos donde se puede observar más claramente la presencia de una representación estereotipada del migrante forzado colombiano, o donde se muestran expresiones que determinan una estigmatización (noticias comentadas); todo esto, en las conclusiones, se relacionará con el contexto, la macroestructura, que se refiere a la política de seguridad ecuatoriana con respecto al refugiado colombiano.

En el anexo al presente capítulo, se determinará la matriz de análisis creada bajo las líneas del ACD, de manera más detallada y se realizará un análisis más profundo con otros casos específicos.

### La figura del refugiado: Diario *El Comercio* y Periódico *La Hora*

#### *El Comercio*

Este periódico es uno de los más reconocidos en la capital ecuatoriana por sus más de cien años de tiraje. En este medio se encontraron alrededor de cincuenta noticias referentes al tema de los refugiados colombianos. Todas ellas se refieren a la problemática del refugiado en cuanto a sus lugares de acogida, los intercambios internacionales entre las fronteras referentes a su problema y la celeridad y estructura de sus trámites de refugio. De ellas, se pueden observar notas como la siguiente (en cursivas, microestructuras que dan luces sobre la hipótesis presentada en este capítulo):

EL COMERCIO.COM

## Los refugiados colombianos no tienen sitio

5/4/2002

Tulcán.

**La situación de los colombianos que llegan a Tulcán a pedir refugio es cada día más difícil.**

Para estas personas hay un solo albergue, que por ahora enfrenta serios problemas económicos. En el lugar viven siete familias. Se trata de 15 personas que compartan la misma cocina y necesidades similares. Éste es el primer lugar al que acuden los colombianos que cruzan el Puente de Rumichaca, huyendo de la violencia.

Cada familia, sin importar el número de personas, debe acomodarse en una habitación. La Iglesia Anglicana dona 50 dólares mensuales a cada refugiado, pero según la directora del centro, Zenaida Bastidas, se requieren al menos 110 para cubrir los gastos.

El albergue funciona como una residencia. A diario llegan decenas de colombianos a pedir posada. Quienes no tienen dinero para pagar los 60 dólares restantes pueden quedarse dos noches. Bastidas asegura que es penoso decirles que se vayan. “No podemos tenerlos gratis, quisiéramos hacerlo, pero no hay recursos”.

*Los refugiados no quieren hablar. Comentan que no pueden dar información. El silencio se rompe con el ruido que hacen los niños, quienes ajenos a todo se ríen en el estrecho corredor del segundo piso.*

La más grande, Sheyla, de cinco años, les cuida. A simple vista todos parecen hermanos, pero no es así. Han aprendido a convivir de esa manera porque la mayor parte del día se quedan solos. Sheyla es la encargada de atender la puerta y de informar sobre la actividad de las personas de la casa.

A las 12:30 empieza a llegar más gente. Es la hora del almuerzo. Se instala un comedor para 60 personas. Cada uno debe cancelar 25 centavos antes de recibir su ración. El comedor funciona con el apoyo de Bienestar Social. En la mesa nadie conversa. Un hombre de 30 años entabla un ligero diálogo, pero cuando se le pregunta de dónde viene, sin alzar la vista responde “del Caguán”. Comenta que no se quedará. “En dos o tres días me voy para Quito”. A las 14:30 el comedor queda vacío.

*La directora del albergue comenta que llegan sin dinero y esperan que la Pastoral les ayude. “Ni siquiera tenemos colchonetas para hacerlos dormir. Es penoso decirles que no se los puede recibir”.*

Durante el año 2002, en el diario *El Comercio*, hay una fuerte identificación del migrante, no tanto con la criminalidad sino, más bien, con el hecho de la victimización que sufren como desplazados. No se los puede recibir, los recursos en el mismo país de acogida faltan para poder contere-nerlos, en un implícito señalamiento del abandono colombiano y ecuatoriano hacia el tema. Las proposiciones señaladas (microestructuras), dentro de la macroestructura global, tanto de la noticia como del contexto real en que se integra, muestran esa figura *necesitada* del desplazado. Sin embargo, están rodeados de un aire de desazón y de desconocimiento. Su otredad está en el silencio pues “los refugiados no quieren hablar”.

Ahora, la victimización tiene como referente también la cuestión de la supervivencia del colombiano, su resistencia y su capacidad para *hacer negocio*, como se nota en el siguiente texto:

EL COMERCIO.COM

### **Frontera: niños refugiados de Colombia deben trabajar**

8/1/2002

Tulcán.

**Los hijos de los refugiados colombianos que llegan a Tulcán como solicitantes de refugio encontraron un espacio para trabajar.**

Desde la semana pasada, Hamilton, uno de ellos, se confunde entre la multitud que visita la Terminal Terrestre. Con dificultad traslada de un lado a otro la escalera metálica y el balde de agua con jabón. Su trabajo consiste en limpiar los parabrasas de los buses interprovinciales.

*A los 10 años sabe ya relacionarse con sus clientes. Es amable y chistoso, comedido y servicial. Se acerca, ofrece sus servicios con mucha gracia, por lo que pocos se niegan.*

Coloca la escalera “pata de gallo” frente al automotor, sube, se sienta, saca papel periódico, lo remoja y empieza el trabajo. En cuestión de minutos concluye la tarea. “Listo mi jefe”, dice. Wilson López, controlador de un bus de Expreso Turismo, pregunta el precio y el niño responde: “Mire bien lo que hice y póngale un precio”. López le entrega 50 centavos y Hamilton después de agradecer se marcha y en busca del siguiente cliente.

Hamilton es el mayor de tres hermanos. Hace un mes vivía en Las Collas, un caserío perteneciente al Municipio de Aldana, en Colombia. “*Salimos porque a mi padre le amenazaron de muerte*”. Como Hamilton otros seis niños cumplen la misma tarea. Su padre distribuye el trabajo. “Un día me toca en la Terminal, otro en la parada de taxis del parque y los fines de semana en Rumichaca”.

El padre de Hamilton, quien prefirió no dar su nombre, vende lápices, dulces, peinillas, cepillos dentales... en los buses urbanos. Está interesado en que su hijo trabaje. “En algún momento no voy a poder laborar normalmente. Además, sus hermanos tienen hambre y a mí hay días que no me va bien”, señala.

Hamilton trabaja parte de la mañana y toda la tarde. La noche pasa con sus hermanos en un cuarto que arrendaron en un barrio marginal de Tulcán.

*Una labor esforzada. Hamilton es ya un personaje conocido. Su buen trabajo y don de gente hacen que tenga una clientela fija.*

Hamilton, el objeto de este reportaje, despliega su capacidad de lograr un espacio para sobrevivir dentro del Ecuador. Tiene una “clientela fija”, es esforzado, “*Es amable y chistoso, comedido y servicial*”. Uno de los tantos que encontraron un “*espacio para trabajar*”. El muchacho con su “*viveza*”, se ha adueñado de un puesto de trabajo.

Entran en esta nota dos estereotipos: el *buen refugiado*, que sabe sobrevivir, un *vivo* que tomó un puesto de trabajo. Si bien se estaría en una primera capa de sentido asintiendo al espíritu de sobrevivencia del protagonista de esta nota, se hace hincapié en la habilidad colombiana de adaptación y de ‘adueñarse de los puestos de trabajo’ de los ecuatorianos. Amable, chistoso, trabajador y vivo, estos son los mensajes que llegan al público sobre este ‘refugiado tipo’ descrito en la nota.

EL COMERCIO.COM

### **ACNUR pide a Ecuador que reciba refugiados colombianos**

11/8/2002

Ginebra.

El Alto Comisionado de la ONU para los refugiados (ACNUR) pidió a los países vecinos de Colombia que reciban a civiles de este país que huyen en número cada vez mayor de la guerra civil, indicó hoy un portavoz en Ginebra.

*“El ACNUR pide a los países fronterizos (Ecuador, Venezuela y Panamá) que garanticen que las víctimas civiles del conflicto sigan teniendo acceso a sus territorios y a los procedimientos de asilo”, afirmó la ACNUR.*

*“Toda discusión sobre las medidas de seguridad debería partir de la base de que quienes piden asilo huyen también de la persecución y de la violencia, y de que no son los autores de tales actos”, agregó.*

Los flujos de migración más importantes ocurren hacia Ecuador. *El mes pasado, 1 200 colombianos pidieron asilo en ese país, el número más alto desde que el ACNUR abrió allí una oficina en enero de 2000.*

Algunas zonas fronterizas de Venezuela también se ven afectadas por los combates en las provincias colombianas de Arauca, César y Norte de Santander. *AFP*

Esta nota subraya el hecho de que en el 2002, el aumento de los refugiados en Ecuador se dio rápidamente, tanto que la ACNUR pidió a los países vecinos a Colombia que abrieran sus fronteras ante el flujo de colombianos, con lo que se tuvo que legitimar, de manera ya más estructurada y desde instancias gubernamentales, la atención a los refugiados.

Frente al hecho, las autoridades colombianas pidieron la participación “en conjunto” sobre la cuestión del refugio, y como solución se señaló la entrada de una mayor presencia militar en Colombia, frente al aumento del terrorismo por el apoyo al narcotráfico que se encontraría en la zona fronteriza, como se señala en “El control fronterizo urge” del 27 de febrero de 2003:

EL COMERCIO.COM

## **El control fronterizo urge**

*2/27/2003*

**Entrevista. Sandra Suárez, Alta consejera de la presidencia de Colombia para el plan Colombia**

Sandra Suárez, delegada de la Presidencia colombiana, para el Plan Colombia, inició ayer en Quito una serie de explicaciones sobre ese programa.

**¿Su arribo a Quito apunta a lograr una mayor participación del Ecuador en el Plan Colombia?**

No. He venido para explicar en qué consiste el Plan Colombia, que nosotros no vemos como un problema sino como una solución. Este plan tiene un 50 por ciento de programas de inversión social y el 50 por ciento de iniciativas contra el narcotráfico.

**¿La extensión de la vigilancia de la zona fronteriza desde la Base de Manta tiene que ver con el pedido por parte de Colombia de una mayor cooperación internacional?**

Aunque la situación andina preocupa y el caso colombiano puede desestabilizar la región, considero que Ecuador es un Estado soberano para tomar decisiones.

**¿En el nuevo Plan Colombia que usted explica, hay algún acápite que hable de una compensación a los vecinos por los efectos del conflicto colombiano?**

En la Ley del Plan Colombia, hay un rubro para la Iniciativa Regional Andina. Sé que en el Ecuador entraron USD 8 millones para los proyectos de Udenor.

**El problema de los refugiados colombianos en Ecuador sigue latente. ¿Trae alguna propuesta?**

El principal mensaje es que se debe trabajar en conjunto.

**¿En cuánto tiempo las FFAA colombianas recuperarán las áreas fronterizas con Ecuador que ocupan los armados de su país?**

El Gobierno de Colombia no va a descansar en el esfuerzo de conseguir un mayor control territorial. Los empresarios colombianos han pagado un impuesto y más de dos billones de pesos se destinan a la seguridad.

**¿Colombia planea reforzar la seguridad en la frontera con Ecuador, como lo plantea el presidente Lucio Gutiérrez?**

Claro que sí. Uno de los objetivos es el mayor control territorial y la mayor presencia que las fuerzas militares de Colombia van a tener durante este gobierno.

**¿Pero el Plan ha exacerbado el conflicto interno en Colombia y la reacción de los grupos armados?**

Lo que pasa es que el narcotráfico financia el terrorismo. Para acabar con éste, es necesario terminar con las fuentes de recursos que salen del narcotráfico. Los grupos armados ilegales y el narcotráfico son una mezcla fatal y explosiva.

**¿Qué gana Colombia si sus vecinos declaran “terroristas” a las FARC? ¿Qué explica el empeño en esa línea del presidente Uribe?**

Los grupos que realizan acciones terroristas deben ser declarados como terroristas.

**Sectores políticos de su país hablan de que la mayor presencia militar de EEUU llevará a la ‘vietnamización’ del conflicto colombiano. ¿Cuál es su parecer?**

Yo no tengo una posición frente a eso, porque no soy la vocera en estos temas.

Como se observa en esta entrevista, frente a la visión colombiana del tema, que pedía colaboración a Ecuador y que aseguraba la conveniencia del Plan Colombia a Ecuador<sup>9</sup>, un sector de la población ya comenzaba a contrastar la mencionada imagen de *víctima y necesitado* de los desplazados colombianos (en 2003).

---

9 Uribe declaró el 24 de abril de 2003 a Diario *Hoy*: “Le he dicho a mis buenos amigos ecuatorianos que lo desmitifiquen y le pierdan el miedo (al Plan Colombia). Si derrotamos acá la droga y le encontramos alternativas a nuestros campesinos eso no solo le va a convenir a Colombia sino a los países hermanos”.

EL COMERCIO.COM

## Orellana reclama fuentes de trabajo

10/17/2003

*Redacción Nueva Loja.*

La Amazonía ya no es buena alternativa para encontrar empleo. Ahora centenares de colonos e indígenas deambulan por las calles de Nueva Loja en busca de trabajo.

La situación se complicó con la caída de precios del café y la llegada masiva de refugiados colombianos.

Decenas de desocupados madrugan a las oficinas de las petroleras. Es el caso de Juan Chicaiza, quien dejó su finca en La Charapa, parroquia General Farfán, para salir a buscar algún ingreso para la manutención de su familia.

“No me importa cuánto me paguen o el tiempo que se deba trabajar, lo que quiero es ganar algo de dinero para comprar la comida y la lista de útiles para mis dos hijos”, contó Chicaiza mientras esperaba una respuesta en las afueras de la compañía Azul, contratista de Petroecuador.

Pedro Sarango, un padre de familia que habita en el barrio Juan Montalvo, contó que hace tres meses salió de la compañía petrolera Llori Hermanos, por falta de pago, y desde esa fecha no puede conseguir empleo. “Estoy desesperado ya no tengo cómo alimentar y educar a mi familia, si no consigo trabajo la próxima semana viajaré a la Costa”, dijo Sarango.

*Los colombianos también sienten la dificultad y optan por improvisar pequeños puestos para vender bocadillos, chuzos o arepas. Quienes tienen más dinero se dedican al comercio.*

*“Al otro lado, la cosa es peor y corres el peligro de que te maten”, señaló Juan Carlos N.*

*Los transportistas organizaron un Comité Pro-ocupacional y resolvieron iniciar una serie de medidas para exigir a las empresas petroleras que prioricen la contratación de la mano de obra local.*

*Ayer, tras una marcha, pidieron a las autoridades petroleras de la provincia que acudan con los presidentes ejecutivos de las firmas privadas a exigirles que contraten mano de obra local. Jorge Arízaga, superintendente del Distrito Amazónico de Petroproducción, dijo que no pueden incidir en las contratistas.*

En este artículo de octubre de 2003, se nota cómo los locales de la Amazonía empiezan a observar a los colombianos como una amenaza para calidad de vida. Los colombianos (que se justifican señalando que “al otro lado, la cosa es peor”), encuentran formas de sobrevivir en Ecuador, con el comercio. En contraste, los ecuatorianos piden que se contrate la mano de obra local, iniciando medidas de acción colectiva para lograr este propósito. Por ejemplo, los colombianos estarían tomando los trabajos en el plano de los transportes, como señala la organización del mencionado gremio para pedir que no se haga concesiones laborales a los colombianos.

Estereotipo: el colombiano viene a tomar puestos de trabajo que son de Ecuador. Más tarde (septiembre de 2003), la idea del crimen, la toma de puestos laborales y el refugio se unen:

#### EL COMERCIO.COM

Los campesinos cruzaron a Ecuador porque temen un enfrentamiento entre el Ejército y las FARC en Teteyé, caserío de Colombia. En los últimos 9 meses, 2 176 solicitudes de refugio llegaron a la oficina de ACNUR en Sucumbíos.

#### **Frontera: 22 familias de Teteyé cruzaron a Sucumbíos**

11/9/2003

*Redacción Nueva Loja.*

*El flujo de refugiados colombianos que cruzan la frontera entre el Putumayo colombiano y Sucumbíos no se detiene. Entre el martes y ayer, 22 familias arribaron a Puerto Nuevo, población fronteriza ecuatoriana, levantada al costado sur del río San Miguel.*

Los campesinos salieron de Teteyé, vereda colombiana, al otro lado del afluente, luego de conocer que en la zona hubo una sorpresiva incursión del Ejército de Colombia.

*“Existe el riesgo de que se enfrenten con las FARC y atenten en contra de nuestras vidas” susurra Clara, una madre de familia que arribó junto a sus hijos menores de edad.*

Esta no es la primera ocasión que deja su finca y su casa. “La última vez que salimos fue cuando los ‘muchachos’ (así trata a los guerrilleros de las FARC) incendiaron una estación petrolera de Ecopetrol y el Ejército nos siguió”.

*Como sus vecinos, la mujer aprovechó las amistades que tiene en Puerto Nuevo y no demoró en conseguir posada. “Aquí son buena gente y no tienen problema en darnos un espacio porque saben que pasa el peligro y nos vamos”.*

Pero no todos corren la misma suerte. Lidia, con tres hijos, no tiene amigos y tuvo que arrendar un cuarto junto al río. “Si nos falta platita tenemos que fiar hasta que regresemos, luego pagamos”.

Puerto Nuevo está ubicado a cinco minutos de viaje en bote desde Teteyé. Se impone el peso colombiano, los valletanos, los juegos de billar, las motos y los ponchos cafeteros.

*Una misión del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que este miércoles recorrió la zona, afirma que son seis familias las que arribaron a Puerto Nuevo. “No son más y no les interesa solicitar refugio, por que en pocos días regresarán a sus casas”, dice un vocero.*

*Asegura que tuvieron un encuentro personal y formularon algunas entrevistas en las que se estableció que su permanencia es temporal. “No tienen el ánimo de quedarse”.*

*La versión, sin embargo, es cuestionada por los pobladores. José Reyes, dirigente del pueblo, precisa que no todos los refugiados se quedan en el caserío fronterizo. “Quienes no tienen un espacio en el puerto salen a las fincas. Muchos se quedan a trabajar”.*

Ese es el caso de Pedro y Lucía, una pareja que llegó esta semana al recinto Chone Uno. Ellos decidieron quedarse, trabajar y educar a sus hijos en suelo ecuatoriano. “Aquí hay paz y eso es lo que queremos para nuestros hijos, no pienso regresar”, dice Pedro.

*Según el ACNUR, 2 176 solicitantes de refugio se registraron en los últimos nueve meses en Sucumbíos. A ellos se suman 345 refugiados que lograron legalizar su permanencia en los últimos seis meses en Nueva Loja. Todos ubicados en los barrios centrales de la urbe o en fincas fronterizas, porque los dos albergues destinados para su acogida están vacíos.*

*“No queremos encerrarnos porque somos gente de trabajo”, dice Carlos Guerrón, refugiado oriundo de La Dorada que llegó hace tres años y ahora se gana la vida vendiendo dulces en las calles.*

*Según la Intendencia de Policía, no todos los refugiados constan en los registros del ACNUR y la Policía de Migración. Los operativos de control demuestran que el número es mucho más amplio.*

*El jefe de Policía, coronel Diego Cruz, lo corrobora. En la ciudad es más visible la presencia de mujeres jóvenes que no siempre tienen la calidad de refugiadas y que acuden a trabajar en los salones de bebida y en algunos casos ejercen prostitución clandestina.*

*“Hemos hallado varios casos y siempre son puestas a órdenes de la autoridad competente”. Según los registros de la Intendencia 28 mujeres colombianas fueron deportadas en los últimos cuatro meses.*

### **FFAA en Carchi**

La donación de Estados Unidos. 12 vehículos Hummer y seis camiones, donados por el Gobierno de Estados Unidos al Ejército de Ecuador el pasado julio, fueron asignados para el Batallón de Infantería Galo Molina, instalado en Tulcán. La entrega oficial de esos automotores será el martes. Se usarán en el traslado de personal y en los patrullajes terrestres en la Frontera Norte.

### **Los pasos ilegales**

En la parroquia Maldonado, ubicada al noroeste de Tulcán, en la línea de frontera con Colombia, existen seis pasos no reconocidos. En El Chical, al noreste, hay uno. Para ingresar a esas parroquias, los militares exigen identificación y realizan un ‘cacheo’. Hace un año se construyó un moderno destacamento en Maldonado y se readecuó el de El Chical.

*Pocos policías al norte. La Comandancia de Policía de Carchi cuenta con apenas cuatro uniformados en Maldonado y El Chical. Según los registros de la Policía, los escándalos públicos son la causa de detención más común en el sector. Uno de los problemas más graves es el alcohol y la violencia intrafamiliar. No hay robo de ganado. En las parroquias sí existen autoridades de Gobierno.*

### **2 295 gramos de coca incautados**

La Policía Antinarcoóticos decomisó 2 295 gramos de pasta básica de cocaína en Sucumbíos, durante los dos últimos meses. Los hallazgos fueron en las vías que van desde el límite con Colombia hasta Nueva Loja.

Los operativos policiales se realizaron con dos grupos de reacción. Detuvieron a cinco ciudadanos colombianos que intentaban transportar pasta básica a Guayaquil, Santo Domingo y Quito.

*Según el coronel Diego Cruz, jefe de Antinarcóticos en Sucumbíos, los narcotraficantes utilizan “niños y mujeres”, como ‘mulas’ para pasar la droga por la frontera.*

*Según las aprehensiones realizadas, los narcotraficantes pasan las drogas por tres puntos fronterizos: el Puente Internacional San Miguel, Tarapoa y Puerto Libre.*

En estas rutas, también se decomisaron 12 tambores de gasolina blanca de 55 galones. Ésta se lleva a Colombia para procesar cocaína.

En esta nota se legitima el estereotipo del colombiano quien “roba puestos de trabajo”, pues en vez de encontrar un refugio temporal, “se quedan a trabajar” (su amenaza está en la figura de la *invasión*). La victimización desaparece cuando ACNUR habla de desplazados registrados y cuyo interés no es quedarse, mientras que la Intendencia de Policía de Nueva Loja asegura que trabajan en salones de bebida y en la prostitución. Más adelante, se habla de la falta de presencia policial en la Provincia del Carchi (fronteriza), para rematar con la incautación de cocaína en Sucumbíos, droga que llegaría desde Colombia y que habría sido transportada por cinco ciudadanos colombianos. Como se muestra, si bien hay un interés por el tema de refugio, poco a poco la nota avanza hacia la inseguridad de las fronteras ecuatorianas, para luego identificar al colombiano plenamente con el crimen (en este caso narcotráfico, asociado largamente con la nacionalidad colombiana).

Las instituciones que se enfrentan al colombiano, ven al desplazado de esa nacionalidad como una potencia criminal, pertenecientes a grupos armados y como parte del trabajo sexual. Igualmente, se ven como *mano de obra barata* y como personas que vienen a quitar puestos de trabajo, en un país que no se ve preparado para afrontar la llegada de los desplazados.

Entre tanto, en la sociedad ecuatoriana en general, este ‘otro’ desplazado, debe ser separado de las actividades ecuatorianas (actitudes de los transportistas en Sucumbíos, por ejemplo). Existe la sensación de amena-

za, y de inseguridad. La separación produce ignorancia de la verdadera condición del refugiado. La xenofobia está latente en los medios. Si bien no está completamente mostrada en las notas, hay una importante presencia de un discurso de confrontación entre colombianos y nacionales, algo que los medios estarían delineando para la opinión pública<sup>10</sup>.

### El refugiado colombiano en el diario ecuatoriano *La Hora*

*La Hora*, en cambio, tiene una cobertura mucho más definida de la Frontera Norte, centrándose en las provincias más afectadas por el tema del refugio, como son Imbabura, Sucumbíos y Esmeraldas, determinando la experiencia de las comunidades y haciendo un retrato mucho más cercano de los desplazados colombianos que viven en el país. Un ejemplo es el siguiente reportaje, del 20 de junio de 2002:

LA HORA

#### Desplazados colombianos luchan por sobrevivir

##### En Imbabura

*Los efectos del plan Colombia en nuestra provincia, desde hace algunos meses, son cada vez más notorios, por cuanto miles de ciudadanos colombianos desplazados por la guerra interna de su país, llegan desesperados al Ecuador en busca de un poco de paz y una vida digna para sus familias.*

Hombres, mujeres y niños se encuentran en Imbabura, realizando varias actividades que les permitan comer un plato de comida y conseguir un techo donde dormir. Sin embargo, la situación no es fácil, por cuanto en nuestro medio existen personas que comprenden la cruda realidad que están pasando, pero, también hay gente que les cierra las puertas, los insulta y los tildan de enemigos públicos, por el simple hecho de ser colombianos.

10 Véase: [www.mediosparalapaz.org/downloads/PresentacionSeminarioColombia-Ecuador.ppt](http://www.mediosparalapaz.org/downloads/PresentacionSeminarioColombia-Ecuador.ppt).

### Unas historias que rompen el alma

*Don Fabián Almeida*, de 63 años de edad, oriundo del departamento de Antioquia, abandonó su tierra por el peligro que generan los grupos armados, tanto de la guerrilla como de los paramilitares. *Llegó solo; no pudo traer a su familia porque no tuvo los medios necesarios, sin embargo, aspira conseguir un trabajo que le permita traerlos lo más pronto posible al Ecuador y salvarlos de ese infierno en el que están sumidos.*

Hoy en Ibarra, Don Fabián se dedica a hacer de todo, pero, especialmente asesora a los campesinos en la producción agrícola, actividad que realizaba en su lugar natal. Esto le alcanza para pagar su comida diaria y el arriendo, que sorpresivamente nos contó que paga cincuenta dólares. *Sin duda son explotados.*

*El ciudadano colombiano se lamentó de que las autoridades gubernamentales de su país no hagan nada por protegerlos, y más bien se han dedicado a ocultar la problemática del plan Colombia y tapar con un dedo la guerra existente, con el objeto de mantener su imagen ante la opinión mundial, dijo.*

Por otro lado, Fabián Almeida considera que en Ibarra existen cerca de 800 personas, de las cuales unos pasan serias dificultades, pero también otros con mejor suerte han logrado ocupar buenos sitios de trabajo y están aportando con su esfuerzo y capacidad al desarrollo local. *Aclaró que la mayoría de refugiados que están en Ibarra son gente buena y de trabajo; es cierto que llegan algunos antisociales como en cualquier lado, pero, eso es mínimo.*

*“Nosotros no hemos venido a pedir caridad, ni a robar, sino que hemos venido a buscar un trabajo que lo sabemos hacerlo bien”, subrayó orgulloso.*

*Los desplazados se dedican a actividades como vendedores ambulantes en las calles y mercados de la ciudad, elaboran artesanías y otros menesteres.* Don Fabián y sus amigos comen en un comedor comunitario manejado por una iglesia de la localidad. *A pesar de todo, los ciudadanos colombianos están agradecidos por la bondad de nuestra gente, pero también, están asustados por la maldad existente en ciertos sectores que intentan enterrarlos definitivamente.*

### Putumayo, un infierno viviente

Asimismo, *Don Julián Mendoza*, nacido en Nariño hace 52 años, salió despavorido de la zona del Putumayo donde residía junto a su familia. En nuestra ciudad se dedica al arte de la pintura artística y publicitaria; también le entra al campo

de la fotografía. Lastimosamente, han existido problemas con la Policía Nacional respecto a su situación legal en el país, sin embargo, don Julián reconoce que el cuerpo uniformado está cumpliendo su papel, y más bien aspira que con la ayuda de las autoridades gubernamentales del Ecuador, a través de la Cancillería, se logre legalizar la permanencia de miles de refugiados, producto del Plan Colombia. *“No es fácil dejar el país donde se ha vivido toda una vida y llegar a un sitio desconocido y empezar de cero, por eso solicitamos que no nos discriminen y confíen en nosotros”, dijo.*

*En el asunto legal, Don Julián manifestó que están asistiendo a varios talleres donde se dan a conocer sus deberes y obligaciones, las leyes internacionales respaldan nuestra permanencia en el Ecuador, sin embargo, esperamos la buena voluntad del Gobierno ecuatoriano y que nos ayude lo más pronto posible, concluyó*

*Otro caso es el de Melkin Aduelo, oriundo del departamento del Valle. Está aquí por el acoso de los grupos paramilitares, quienes lo persiguen por no pagar un impuesto por las dos fincas que posee en su tierra natal. “Tuve que correr. Hubo un caso en que este grupo mató a cerca de cuarenta personas, utilizando la motosierra”, subrayó asustado. Llegó hace dos meses, junto a su esposa y tres niños. Recalcó que en Colombia, las Fuerzas Armadas y todas las instituciones del Estado están involucradas con los grupos paramilitares, por cuanto la información que manejan los dos grupos es la misma; así no hay garantías para vivir, dijo.*

*En el Ecuador queremos contribuir al desarrollo de este país y trabajar legalmente, somos cerca de 1 600 refugiados y esperamos se nos de una oportunidad, concluyó.*

### **Se cierran las puertas**

*Doña Carmen N. llegó desde Casanaria. En un inicio, instaló un negocio de internet, pero se truncó. Migración solicitaba permisos de la Cancillería para esta clase de negocio, el mismo que iba a ser manejado por sus hijos que se encontraban estudiando, lo cual las autoridades no admitieron. Además, el Gobierno Nacional pedía un permiso para el funcionamiento del internet, que tenía un costo de 1 000 dólares. Todo esto obligó a cerrar el negocio, pero se quedaron endeudados por todo lado, inclusive un computador se quedó como pago en la empresa que facilitó el internet. Hoy están junto a sus amigos colombianos tratando de sobrevivir.*

*Mientras tanto, Yhadira Hidalgo, nacida en Tumaco, trabajó en la ciudad de Quito y Lago Agrio, pero tuvo una mala experiencia, por cuanto los empresarios aprovecharon que no tenía los papeles legalizados y no le pagaron por sus servicios. Sin embargo, Yhadira reconoce que está mejor que en su país. Lamentablemente éste*

*es un puente donde existe la discriminación, somos perseguidos y no estamos seguros; de un momento a otro pueden llegar y encontrarnos, dijo. Aspira ocupar un buen trabajo y que la gente del Ecuador no los tilda a las mujeres de prostitutas, a los hombres de narcotraficantes y guerrilleros, queremos la paz, concluyó Yhadira.*

#### **La solidaridad por sobre todas las cosas**

*El periodista, sociólogo y catedrático colombiano Héctor Favio Legueta recordó que los habitantes de América son hijos de un solo libertador, por lo que es necesario ayudarnos unos a otros. Hizo un llamado a las autoridades, comerciantes y ciudadanía en general para que no se los mire como parias y delincuentes.*

*Legueta rechazó la serie de insultos emitidos por algunos medios de comunicación, donde se pone en mal concepto a los ciudadanos colombianos.*

Es falta de ética y profesionalismo que un seudo periodista afirme aseveraciones sin pruebas ni documentación alguna, dijo.

*Miles de refugiados colombianos se encuentran en nuestra provincia y requieren de la solidaridad de la gente. Este es el momento de extenderles los brazos y abrirles las puertas para que de alguna manera salgan del infierno que el Plan Colombia ha generado. No tratemos de culpar a estas personas por la escalada delincriminal que existe en nuestro medio, porque todos sabemos bien que la crisis política y económica nacional ha llevado a muchos compatriotas a realizar actividades ilícitas.*

*Hay niños, mujeres y hombres que dependen de nuestra solidaridad. Reflexionemos y pensemos que al paso que avanzan los efectos del Plan Colombia, es posible que nosotros también nos encontremos en un tiempo no muy lejano, golpeando la puerta de lugares desconocidos por un abrigo o un pan que comer.*

En este reportaje, se habla de los efectos del Plan Colombia en Ecuador como la gran causa del ingreso masivo de refugiados al país. Son víctimas del conflicto en su país, pues por un plato de comida y un sitio para dormir, se ven frente a la estigmatización que los hace ‘enemigos públicos’, por ser colombianos.

La nota da voz y rostro a diversos refugiados subrayando la explotación en la que viven, frente al abandono de su país natal y del país receptor, que los trata como antisociales. Están agradecidos con Ecuador, pero

temen que la percepción que tienen los ecuatorianos de su grupo los “entierre”. Son productores de miedo y receptores del miedo que crea el mismo país que los recibe. Piden ayuda al Gobierno ecuatoriano mientras desconfían de su propio Gobierno. Al mismo tiempo, los ecuatorianos les temen y les cierra las puertas.

Como indica Yadhira Hidalgo, una de las entrevistadas, la paradoja es la siguiente: los refugiados piden garantías que su propio país no les da. Mientras agradecen al ecuatoriano rechazan lo que el ecuatoriano piensa de ellos, todo lo cual cae en la figura del estereotipo estigmatizante: no quieren que “se tilde a las mujeres de prostitutas, a los hombres de narco-traficantes y guerrilleros”.

En contraste, el periodista, sociólogo y catedrático colombiano Héctor Favio Leguela recordó que los habitantes de América son hijos de un solo libertador, “por lo que es necesario ayudarnos unos a otros”. Atribuye el rechazo a los ciudadanos colombianos (no diferencia entre refugiado o migrante) a los insultos creados por los medios. Al final, con un tono de moraleja y de obra social caritativa, se habla de la tolerancia a los colombianos en Ecuador, víctimas finales del Plan Colombia, que necesitan la caridad (“los brazos”) del pueblo ecuatoriano.

El apoyo institucional a los refugiados se registraría unos pocos días antes de la nota mencionada. El 15 de junio de 2002, una oficina de Derechos Humanos, creada por el Comité Provincial de DDHH del Carchi, demuestra la calidad de víctima del refugiado al anotar que sus derechos no han sido respetados por los convenios internacionales, binacionales y de Derecho Humanitario:

## LA HORA

### Se abre oficina de Derechos Humanos

Tulcán

*El Comité Provincial de Derechos Humanos del Carchi cuenta desde ayer con una oficina. El espacio está ubicado en el cuarto piso del Palacio Episcopal.*

*El Comité está por cumplir un año. En este lapso ha desarrollado algunas actividades en oficinas "prestadas" por entidades públicas.*

Ahora tiene local gracias al apoyo del Frente Ecuatoriano de Derechos Humanos y otras organizaciones.

La presidenta del Comité es Myriam Cabezas Velasco y está integrado por 19 personas, distribuidas en ocho áreas: Mujer y Familia, Niños y Adolescentes, Capacitación, Proyectos, Participación Ciudadana, Centros de Rehabilitación, Migrantes y Comunicación.

Los miembros del Comité representan a organizaciones sociales. También hay el aporte voluntario.

Según la presidenta, las tareas del organismo son múltiples: difusión y capacitación en derechos universales y constitucionales, elaboración de proyectos y asistencia a refugiados colombianos, entre otras. Los próximos sábado y domingo el Observatorio Internacional por la Paz capacitará a líderes sociales.

Luego se extenderá a maestros y autoridades.

*Lo que más preocupa es el tema refugiados porque se violan sus derechos por cuanto no se respetan los convenios binacionales, acuerdos internacionales y Derecho Internacional Humanitario.*

*En un año, el Comité ha receptado seis casos considerados críticos, los mismos que han sido trasladados a Quito para su estudio.*

*Las denuncias son contra miembros de la Policía por supuestos abusos de poder. Se hace un seguimiento de éstos y eventuales casos de violación de los derechos humanos.*

Más tarde, el 15 de septiembre de 2002, los refugiados ya no son precisamente personas que han sido víctimas de la problemática internacional, sino causas de un problema binacional, siendo ya tipificados dentro de un concepto dicho, e indicando sus lugares de procedencia más representativos, lo que ya demuestra, de alguna manera, un estereotipo. Son personas a veces transitorias entre Ecuador y Colombia, sin protección alguna de la persecución que sufren. Vienen de localidades como Nariño y Putumayo, centrándose en Carchi, Sucumbíos y Esmeraldas. Sus comunidades estarían en un estado de indefensión y vulnerabilidad. El estereotipo se vuelve un elemento para tipificación y, por ende, para un proceso de seguridad estatal.

#### LA HORA

Septiembre 15, 2002.

#### **Incesante ingreso de refugiados colombianos**

Kintto Lucas

Orlando Gómez

*Refugiados son quienes han dejado sus hogares por temor a ser perseguidos por su raza, religión, nacionalidad e ideas y que no pueden o no desean regresar. En el caso concreto de Ecuador, los colombianos que huyen del conflicto en su país, aumentan todos los días. Llegan, en su mayoría, procedentes de los departamentos limítrofes de Nariño y Putumayo, y entran por las provincias de Esmeraldas, Carchi o Sucumbíos.*

A Esmeraldas han llegado este año alrededor de 300, mientras que por el Carchi han entrado casi el doble de esta cifra (570). En Sucumbíos, en tanto, se han registrado 1 216 y, en el mes de agosto, hicieron su arribo 150. No obstante, voceros de la Iglesia de San Miguel de Sucumbíos sostienen que en los últimos 12 meses llegaron más de 2 mil.

#### **Ante el riesgo**

*Las autoridades de Migración autorizan el ingreso de quienes tienen su cédula y les otorga un permiso de permanencia por tres meses. Pasado ese tiempo y sobre todo ante la imposibilidad de encontrar un trabajo estable o extender su visado, muchos regresan.*

Según el colombiano Jorge Rojas Rodríguez, presidente de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), “gran parte de las personas refugiadas se han visto obligadas a regresar a sus lugares de origen –a pesar del riesgo que corren sus vidas– y a ubicarse en los centros urbanos de Colombia, o a mimetizarse en las selvas o pueblos fronterizos en medio de las comunidades rurales de los países vecinos sin estar cobijados por ningún tipo de medidas de protección y asistencia por parte del Estado y lejos de la protección y acompañamiento deberían brindarle los Estados conforme al Derecho Internacional de los Refugiados”.

Según el experto –quien estuvo recientemente en Ecuador en una reunión convocada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “este panorama plantea la necesidad de continuar con un proyecto o programa de seguimiento y monitoreo permanente de las zonas de frontera afectadas por el conflicto, cuyas poblaciones permanecen en un estado de completa indefensión y vulnerabilidad respecto a los actores armados que las han convertido en objetivo militar debido principalmente a la ausencia de políticas de Estado que cobijen en debida forma y de acuerdo al cumplimiento de compromisos internacionales a las personas refugiadas”.

### **Atención y contingencia**

*Por las situaciones que ha generado la internacionalización de la guerra, tales como el imponente flujo de población refugiada hacia la frontera con Ecuador han empezado a preocupar al gobierno por la expansión del conflicto colombiano hacia su territorio. Frente a esta realidad, entonces, se ha empezado a reconocer la necesidad de iniciar el diseño de planes de atención y contingencia para las poblaciones afectadas.*

El CODHES, en primer lugar, tiene entre sus objetivos poner en marcha un sistema de monitoreo en las zonas de frontera que comparte Colombia con Ecuador para garantizar la producción de información y análisis de la crisis humanitaria que enfrentan los refugiados, que sirva de soporte para incidir en las políticas que el gobierno ecuatoriano adopte frente a la población refugiada, así como para fortalecer la capacidad de los diversos actores sociales comprometidos en la materia.

### **Las consecuencias**

*Por otra parte, el Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas (ACNUR) se está involucrando cada vez más en las consecuencias del problema colombiano a nivel fronterizo. Sobre el asunto, el danés Soren Jesse-Petersen, quien conoce de primera mano los problemas de los desplazados colombianos, dijo que la ACNUR tiene diseñado un plan a través de contactos a todo nivel con las auto-*

ridades y con Organizaciones No Gubernamentales que está en marcha por medio de la Red de Solidaridad que funciona en Colombia.

Pero el presidente del Comité Ejecutivo de ACNUR el sueco Johan Molander, pidió recientemente en Bogotá la definición de una política estatal “y no de Gobierno” para ayudar a los desplazados en Colombia.

*Amplio conocedor del problema, Molander, instó a “un aumento del interés y a la respuesta estatal y no de Gobierno” para los desarraigados.*

*El diplomático se lamentó al manifestar que Colombia tiene “tres grandes problemas pero solo se mencionan dos”, y dijo que el interés, incluso internacional, sobre este país se centra en el conflicto interno y las drogas “pero no en el desplazamiento”.*

### Proyectos y problemas

En Ecuador, sin embargo, el ACNUR trabaja atentamente. En Ibarra, por ejemplo, junto con la Iglesia católica mantienen una oficina especial desde hace dos años, ante el creciente número de colombianos que llegan a esta ciudad. El hondureño José Uceda, jefe de la Oficina en el país, reveló que en los últimos dos años llegaron a Ecuador 7 300 ciudadanos colombianos, a quienes se les colabora en el arreglo de sus documentos. La cancillería, posteriormente, estudia cada caso y resuelve si reconoce la solicitud de refugio.

A su vez, la Unidad de Desarrollo Norte (UDENOR) perteneciente a la Presidencia de la República, ha iniciado diversos proyectos, junto con la OIM en las zonas fronterizas.

Lo que preocupa es que, *como lo sugirió monseñor Gonzalo López, obispo de Sucumbíos, la presencia de refugiados trae consigo, algunas veces, el traslado de la violencia que se expresa en la alarma e inseguridad ciudadana, especialmente en esa parte del territorio nacional.*

Este panorama se ha ensombrecido aún más con la reciente captura de paramilitares y el anuncio de que están montando varios cordones de seguridad para evitar que el tráfico de armas y de drogas de la frontera hacia Colombia beneficie a la guerrilla.

Por eso, especialmente, Ecuador ha aumentado el control militar en las zonas fronterizas. La realidad, sin embargo, es que el país seguirá recibiendo inmigrantes colombianos mientras no se vislumbre una salida pacífica al conflicto armado.

### Tres grupos de inmigrantes

Pueden distinguirse tres grupos entre quienes llegan a Ecuador desde Colombia, huyendo de la violencia.

*“Por una parte, están aquellos desplazados por la violencia directa porque vivían en regiones conflictivas, como los habitantes de algunas zonas limítrofes con Ecuador que cruzaron la frontera para escapar del fuego cruzado” entre el gobierno y la guerrilla.*

*Hay otros que no eran víctimas de la violencia directa pero sufrían la intranquilidad cotidiana causada por los enfrentamientos y el estrés colectivo, y decidieron marcharse a un país cercano que brinda sobre todo paz. También están quienes vienen a invertir e instalan industrias y negocios en los que emplean a ecuatorianos o, simplemente, prestan sus servicios como profesionales en diversas áreas.*

La emigración masiva comenzó en 1992, cuando 140 mil colombianos ingresaron a Ecuador y 35 000 de ellos se quedaron a vivir en el país. Las cifras de inmigrantes colombianos fueron semejantes en los años siguientes, hasta 1997 cuando registraron un significativo aumento.

Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), ese año ingresaron a Ecuador 162 000 colombianos, de los cuales 114 000, o sea 70 por ciento, se quedaron a vivir. La cifra siguió incrementándose año tras año.

### El ingreso

Según las autoridades migratorias ecuatorianas el mayor índice de ingreso de colombianos al país se da a través del puente Rumichaca, que une a Tulcán con la ciudad de Ipiales, en Colombia.

Según un censo realizado hace un año en Sucumbíos, indicaba que allí vivían 8 000 familias colombianas, pero muchas de ellas no estaban registradas en ninguna dependencia del Estado.

La Embajada ecuatoriana en Bogotá informó que las solicitudes de visas para trabajar en Ecuador se han incrementado 45 por ciento en el último año.

El número exacto de residentes colombianos en Ecuador no ha sido determinado por la Dirección Nacional de Migración ecuatoriana, pero se estima que son más de 300 mil los que viven en el país.

Frente a esto, el aumento de los refugiados colombianos en Ecuador se convirtió en un problema para el país. Los desplazados ya no son un caso para la ayuda y el apoyo del 'Ecuador hermano', sino un problema de Relaciones Internacionales en las que Ecuador se ve afectado por el conflicto colombiano y se involucra, en aquel entonces en él. La expansión del conflicto habría llevado a Ecuador a tomar medidas frente a los desplazados y la inseguridad de las poblaciones fronterizas. El conflicto se volvió propio y el refugiado ya no fue visto como un caso de caridad, sino como un tema de urgente cuidado.

Sin embargo, los refugiados no serían el gran problema a tratar por el Gobierno colombiano. Es más, el asunto de la droga sería el gran problema para Colombia, no el refugio. Esta difícil situación traspasó las fronteras para llegar a Ecuador, creando ya no esa sensación de extrañeza y de ayuda hacia el otro colombiano, sino una sensación de amenaza y alarma.

Curiosamente, en esta nota se hace por una diferenciación de los colombianos que vienen a Ecuador. No obstante, no es una conceptualización legalista (desplazado, refugiado, asilado, migrante económico), sino que se hablan de quienes huyen por violencia directa, los que lo hacen por la intranquilidad cotidiana, y los que vienen por razones económicas:

Por una parte, están aquellos desplazados por la violencia directa porque vivían en regiones conflictivas, como los habitantes de algunas zonas limítrofes con Ecuador que cruzaron la frontera para escapar del fuego cruzado” entre el gobierno y la guerrilla.

Hay otros que no eran víctimas de la violencia directa pero sufrían la intranquilidad cotidiana causada por los enfrentamientos y el estrés colectivo, y decidieron marcharse a un país cercano que brinda sobre todo paz. También están quienes vienen a invertir e instalan industrias y negocios en los que emplean a ecuatorianos o, simplemente, prestan sus servicios como profesionales en diversas áreas.

Los desplazados, según el artículo del 13 de marzo de 2003, constituirían un problema grave para la provincia de Sucumbíos, la que recibiría a decenas de personas al día, las cuales presentaron quejas frente a la recep-

ción de los ecuatorianos, quienes les negaban la vivienda y los tildaban de mafiosos. En contraste, Ecuador pide mayor protección militar, por lo que se puede colegir que la relación entre las fronteras en el 2003, estaba en graves problemas.

La situación se volvió caótica cuando Ecuador fue calificado como un país sin recursos para atender a los desplazados, un término que se usa indiscriminadamente como sinónimo de refugiado, dejando el concepto del colombiano en Ecuador en un estado más ambiguo. Hay un sentido de invisibilidad del colombiano, puesto que ni siquiera están contabilizados (se estiman 250 mil personas), quienes no salen a la luz por miedo y desconocimiento.

En contraste, Colombia no reconocería el aumento del problema, mientras que en Ecuador ya se hablaba de una “avalancha” de colombianos, con todo lo que implica el término: emergencia, peligro y miedo. El ecuatoriano pierde su espacio frente al colombiano, por lo que ésta última nacionalidad tiene su categoría de amenaza:

## LA HORA

13 de marzo, 2003

### **Aumentan los refugiados colombianos**

Agencias-Redacción

*La ACNUR denuncia la grave situación que viven los desplazados en la frontera colombo-ecuatoriana. No hay recursos para atenderlos.*

El alto comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) pidió más fondos internacionales para atender a ciudadanos colombianos en Ecuador, el país de América Latina que acoge a un mayor número de desplazados de esa nación.

*La ACNUR calcula que hay unos 250 000 desplazados y refugiados colombianos en Ecuador, sin contar los emigrantes económicos, el director para América del ACNUR, Philippe Lavanchy.*

El conflicto colombiano, que dura ya medio siglo, centra la atención de la ACNUR en América, donde, además de los 2,1 millones de personas desplazadas dentro de Colombia, hay otros 200 000 colombianos en Venezuela, 40 000 en Panamá y 20 000 en Costa Rica.

*“Diría que desde [que empezó a aplicarse el] Plan Colombia, los refugiados se han elevado.*

*Colombia dice que ha disminuido, pero la realidad es otra. El problema continúa”, afirmó Lavanchy*

Según el delegado internacional, la ofensiva antidrogas ha obligado a miles de personas a buscar refugio en países vecinos, generando una situación “dramática”.

*“Colombia tiene la situación de refugiados más dramática del hemisferio”, enfatizó, y agregó que la misma ha afectado a las naciones que a diario reciben a los desplazados por la violencia colombiana.*

El representante de la ONU anunció un presupuesto de 4,5 millones de dólares para la atención de colombianos asilados en territorio ecuatoriano, pero abogó por una mayor solidaridad internacional.

“La comunidad internacional debe entender que se debe dar la atención debida a esta región, que los problemas no están únicamente en Asia, África y Europa, que aquí también existe un problema de refugiados”, expresó.

### **La avalancha**

*Una encuesta llevada a cabo por ACNUR en Ecuador, el número de personas que podrían recurrir a ellos son un cuarto de millón, y muchas no lo hacen “por falta de información o miedo”, dijo Lavanchy.*

*En la Frontera Norte ecuatoriana con Colombia, la ACNUR atiende entre 100 y 200 desplazados colombianos de forma habitual y, “una vez, llegaron a 800, y la gran mayoría regresaron a su país”.*

*En esa zona cuentan con medios para atender a una avalancha de refugiados de hasta unos 1 500, según Lavanchy, quien dijo que, en cualquier caso, “estamos trabajando para estar listos en caso de que se produzca una situación de emergencia”.*

*[Colombia no soluciona]*

El director para América del ACNUR, Philippe Lavanchy, desestimó que el Estado colombiano pueda aportar a la solución del problema de refugiados. “Cuando una persona es refugiada significa que ya no está bajo la protección de sus autoridades, entonces es muy difícil pedir al gobierno colombiano que fuera de su país tome responsabilidades”, sostuvo.

### **Asilo**

#### **Solicitantes y programas**

Los solicitantes de refugio desde 2000 hasta el 31 de diciembre de 2005, han sido 36 665.

Han conseguido el estatuto de refugiado 11 492, casi en su totalidad colombianos. El año pasado, la ACNUR atendió en Ecuador a unas 25 000 personas con unos treinta programas, la mayoría de ellos desarrollados en la zona fronteriza con Colombia.

El 18 de marzo de 2006 (“Hermandad de los pueblos”), ya en el contexto de la llamada ‘amenaza’ colombiana a Ecuador, se habla de la necesidad de la integración, la cual estaría sobre la base de la mencionada hermandad de ecuatorianos y colombianos. Ambos colectivos tendrían una base cultural (folklórica como se señala en el texto) que estaría como un fundamento de la necesidad de lograr un amalgamiento de las dos identidades como contraste frente al conflicto. *Los colombianos son gente como nosotros* es el lema de la situación, la cual, de forma paradójica, induce la diferencia: la *otredad* del colombiano está determinada de tal forma que debe ser contenida en la identidad ecuatoriana *hermana e igual*:

## LA HORA

### Hermandad de los pueblos

*Con el objetivo de fortalecer la unión entre ecuatorianos y colombianos se desarrolló ayer el “Tercer Encuentro de la Integración Colombo-ecuatoriano”.*

*Con el objetivo de fortalecer la unión entre ecuatorianos/as y colombianos/as se desarrolló ayer el “Tercer Encuentro de la Integración Colombo-ecuatoriana”, en el Parque del Itchimbía durante todo el día.*

Yumac Ortiz, coordinadora general del evento, explicó que el evento está enmarcado dentro de la programación del quinto encuentro de sabiduría de los pueblos milenarios del Ecuador en este año nuevo del fuego.

Añadió que la finalidad de esta feria es, sobre todo, abrir espacios alternativos, solidarios, de comercio justo donde los pequeños y medianos productores tengan una alternativa directa de comercialización y de esta manera puedan desarrollarse y tener una vida digna.

*Para Ortiz, “la solidaridad con los hermanos refugiados colombianos es fundamental al igual que con los ecuatorianos porque todos juntos podemos salir adelante”.*

*Bajo esta visión de hermandad y solidaridad se realizó ayer durante todo el día esta feria artesanal, artística y gastronómica que contó con la participación de decenas de organizaciones productoras tanto ecuatorianas como colombianas.*

Para el gusto de los espectadores, se ofrecieron diversidad de productos, desde anillos y collares elaborados a mano, pasando por velas, aretes, canastas, hasta productos de decoración más trabajados en técnicas especiales, y todo a precios populares.

### Gastronomía y arte

En lo que respecta a comida, en dos carpas se vendieron los platos más tradicionales, especialmente colombianos, el pan de yuca, empanadas de morocho, palitos de queso, natilla, tamales, sancocho de pollo.

Los grupos artísticos que se presentaron pensaron en los pequeños, y grandes, la demostración de títeres fue la atracción de los niños, entre tanto, una de las agru-

paciones que se destacó con su participación y atrajo la atención de todos los asistentes fue el Ballet folclórico afroecuatoriano “Ochun”.

### **Una gran oportunidad**

*Para “Geovanny”, un refugiado colombiano que está en el país hace dos años, estos encuentros son importantes para demostrarle a la gente que los colombianos/as al igual que los ecuatorianos también producen y tienen sus habilidades con la cuales buscan una mejor forma de vida.*

Este colombiano reconoce la ayuda que ha recibido de los ecuatorianos para salir adelante y hoy con el propósito de ayudar a los pequeños comerciantes ecuatorianos como colombianos que viven en su barrio, trabaja en la realización de un periódico pequeño en el que la gente pueda conocerse un poco más, integrarse y publicitar sus productos.

*Este joven cree que lo más importante es entender que todos son hermanos y de igual manera piensa Yolanda Guayaquil, una productora ecuatoriana de artesanías hechas a mano, para quien no existen límites territoriales ni fronteras porque “todos somos hermanos”.*

De esta manera se desarrolló ayer el tercer encuentro colombo-ecuatoriano que concluirá hoy en la tarde y cuenta con el apoyo de la Corporación para la Promoción Cultural y Turística (Procultur) y la fundación Ambiente Sociedad a través de su caja de crédito comunitaria.

En contraste, tenemos notas como la siguiente del 10 de junio de 2002. En esta nota, se juega con el concepto de lo ‘no dicho’. Los invasores de San Lorenzo, llegan, toman las tierras, acaban con los cultivos, y se indica que muchos de ellos no son oriundos del sitio. No se habla de los colombianos como invasores, pero sí como receptores de las tierras. Dentro del texto, la ausencia de acusación es igual a un señalamiento (implicación). El colombiano se transforma en una especie de entidad negativa externa e interna, que aparece y desaparece dentro del territorio nacional:

## LA HORA

### Invasiones sacuden San Lorenzo

*Una nueva ola de invasiones sacude la ciudad de San Lorenzo, generando caos y enfrentamiento entre los propietarios e invasores de terrenos. En esta ocasión las tierras invadidas son de la Cooperativa de Vivienda Familias Unidas ubicadas en la “Guarapera Chiquita”, un lote de aproximadamente noventa metros cuadrados de propiedad del señor Washington Merlin Mina.*

Además, los terrenos de los ex empleados forestales de la Asociación de Marinos Retirados y varios lotes ubicados en el sector de Palestina, que inclusive mereció el rechazo por parte de la iglesia de la localidad. Estas cinco nuevas invasiones se suman a las que ya se habían producido en lo que va de estos dos últimos años, las mismas que son los terrenos de la Asociación de Empleados Municipales, de la Clínica Voz Andes, del Sindicato Chapas y Maderas, de la Federación del Centro AWA y de la Aso. De Empleados del Ministerio de Agricultura y Ganadería, todos con documentos que acreditan la propiedad de las organizaciones señaladas.

Vale indicar que todas las invasiones están dadas tanto al lado derecho como izquierdo del ingreso a la ciudad de San Lorenzo, donde se pueden apreciar las construcciones rudimentarias que se están levantando. De esta manera se está ahondando más la crisis por la que viene atravesando la principal ciudad del cantón San Lorenzo.

#### **No existen denuncias**

Sobre este particular Bellini Escobar, Jefe Político del cantón, informó que para nadie son desconocidas las invasiones que últimamente se han dado, pero que oficialmente nadie ha denunciado las mismas, ni existen órdenes de desalojo emitidas por la Gobernación de Esmeraldas.

*Sostuvo que mientras no existan las denuncias documentadas por parte de los dueños de los terrenos invadidos, ellos no pueden actuar como autoridad, pero que cuando existan, actuarán enérgicamente haciendo respetar la propiedad privada. “Hay que señalar que las personas que están protagonizando estas invasiones no son del cantón San Lorenzo”, expresó el Jefe Político del cantón.*

Wilson Quinónez Ramírez, socio y síndico de la Cooperativa de Vivienda Familias Unidas, indicó que actualmente existen 42 socios en esta organización, de los cuales la mayoría de sus terrenos han sido invadidos.

De esta manera se ha perjudicado a personas que por más de 17 años han venido sembrando sus tierras con cultivos de diversos productos, con los que inclusive mantenían a sus familias.

Por este motivo se tiene pensado solicitar por parte de los propietarios de los terrenos al Gobernador de la provincia el inmediato desalojo de los invasores.

#### **Aparecen los oportunistas**

Wellington Merlín Mina, popularmente conocido como “Titino”, señaló que su terreno está siendo invadido por varias personas, que le han destruido todas la siembras de ciclo corto, como yuca, plátano, habichuelas y frijoles.

Además le han talado varios árboles frutales de zapote, mango, guanábana y coco, productos con los que durante años ha mantenido a su familia. Merlín Mina, fue enfático en decir que no va a permitir que sus tierras le sean quitadas por los invasores y que las defenderá hasta con su propia vida. Otra de las personas que ha sido víctima de las invasiones, y que prefirió el anonimato, indicó que entre los invasores hay personas que viven en San Lorenzo y que han hecho de éstas su forma de vida.

*Acotó que estas tierras posteriormente son vendidas a colombianos a costos baratos, los mismos que en forma masiva están ingresando al Ecuador por este cantón.*

La animosidad creció de a poco ante los migrantes, si bien en un inicio, como ya se indicó, había una actitud de ayuda hacia el extranjero colombiano, en la siguiente noticia del 1 de julio de 2002, ya se registró la ambivalencia frente a esa inicial victimización del colombiano. Las tropas ecuatorianas se movilizaron para “evitar el paso de la narcoguerrilla”, mientras que verdaderamente hay un gran paso de colombianos que huyen “del infierno de sangre, dolor y miseria”.

Muchos de ellos encontrarían formas de subempleo para ganarse la vida, tales como la venta informal o la agricultura. Sin embargo, se anota que hay un porcentaje que se dedican a “malos hábitos”, como la droga y la delincuencia, que vienen a traer problemas “a la nación hermana” (Ecuador) que brinda abrigo.

Aparte de ello, se hace una anotación de que existen personas de varias nacionalidades trabajando sin papeles en Ecuador. No obstante, se hace

un llamado a señalar a los colombianos de manera especial. La estigmatización ya está institucionalizada, pues la petición viene de instancias como la Jefatura Provincial de Emigración de Esmeraldas. En ese caso, la representación del delincuente sustenta el aumento de controles y la sospecha de la institución, la cual, a su vez, se fundamenta en esa misma representación:

## LA HORA

### Migración pone control a ilegales

Las montañas y el mar son sus vías de acceso

*Una de las mayores causas del incremento de ilegales al Ecuador y en particular a la Provincia de Esmeraldas, lo ha originado el conflicto que se vive en el vecino país de Colombia y las políticas de manejo del Plan Colombia, que ha puesto en movilización a la tropa ecuatoriana en la frontera para bloquear el paso de narco-guerrilleros por esta zona. Pero quienes cruzan el límite fronterizo son los que huyen a ese infierno de sangre, dolor y miseria.*

El Cpt. Germán Carrera, jefe Provincial de Migración de Esmeraldas viene adelantando todo un plan de contingencia en varios puntos estratégicos de la provincia, como medida de control al flujo de inmigrantes, que sin el respectivo permiso ingresan a territorio ecuatoriano en busca de refugio por la guerra que se vive allá y otras veces por conseguir un trabajo.

“Yo ingresé por San Lorenzo, hace ocho meses, no soporté la persecución de la guerrilla. Allá dejé mi finquita y mi familia, creo que con el tiempo, podré traerlas acá, dice Juan Ramón Cruz (nombre cambiado), quien adelanta su pedido de refugiado.

*Otros como Cruz, simplemente llegan y empiezan a vivir su vida como si nada; piden trabajo y muchas veces lo logran. De no conseguirlo, sobreviven vendiendo pequeños artículos o realizando labores en el campo.*

### Huyen de la guerra

*Pero no todo resulta color de rosas para algunos inmigrantes, porque llegan con malas mañas y se involucran en la vida del bajo mundo de la delincuencia donde el robo, la*

*drogadicción y los malos hábitos dañan la buena imagen de otros colombianos que con mucho esfuerzo y sacrificio dejan en alto el nombre de su país, aportando trabajo, desarrollo y conocimiento a una Nación hermana que les brinda su abrigo.*

*“El flujo de colombianos se ha incrementado en los últimos meses y mucha de esa población no tiene ningún control, porque no pasa por donde debe cruzar, sino que lo hacen por lugares clandestinos a la Provincia” afirma el jefe migración Carrera, quien asegura que la Policía lleva operativos por tierra, pero que sin embargo cree que el ingreso se realiza por vía marítima, donde no existe un cordón que permita hacer un filtro a su ingreso por el mar.*

### **Controles**

Ya cuando el emigrante sin papeles llega al perímetro urbano de la Ciudad, se enfrenta a los controles que ejecutan a diario miembros de la Policía de Emigración, quienes se dan a la tarea de revisar calles, balnearios, hoteles y lugares estratégicos donde acuden los ilegales.

### **Operativos en tierra**

En días pasados se ejecutó un plan de control sorpresa en varias empresas acantonadas en Esmeraldas, entre ellas la Teching, compañía responsable de la Construcción del Oleoducto de Crudos Pesados –OCP–, donde se detectó que el gran número de personas que laboran ahí, son ciudadanos extranjeros, entre ellos: argentinos, peruanos, españoles, italianos y colombianos que se encontraban laborando sin visa de trabajo; unos habían ingresado con visa de turista y otros de comercio. Al momento estos trabajadores adelantan sus respectivos permisos para laboral legalmente.

*“Cualquier información en especial para los ciudadanos colombianos, antes de que puedan caer en una situación de infracción con referencia a emigración, deben venir a la Policía de Emigración, donde se les dará la normas que deben cumplir para estar legalmente en territorio ecuatoriano” aconseja el jefe de provincial de Emigración de Esmeraldas, Cpt. Germán Carrera.*

Para el 2005 (20 de junio), los enfrentamientos en Nariño llevaron a que, al menos, un millar de personas se trasladaran al Carchi, y como se señaló anteriormente una cantidad aproximada llegó a Esmeraldas. La precariedad de las zonas de recibimiento, y la todavía inadecuada capacidad de Ecuador para atender el problema, hizo que el colombiano volviera a estar

en los titulares. En contraste a notas anteriores, ya nos se habla de la ‘nación hermana’, ni tampoco del país que da abrigo, ni de la identidad que une. Ahora, el colombiano es una cifra, es una entidad genérica que implica una dificultad para la nación.

## LA HORA

20 de junio de 2005

### **Mil colombianos huyen a la frontera**

*Refugiados. ONU denuncia gigantesco desplazamiento entre Nariño y Carchi.*

*La ONU denunció el desplazamiento, en el último trimestre, de un millar de personas en el departamento colombiano de Nariño, en la frontera con Ecuador, a causa de los combates entre los grupos alzados en armas.*

“El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) expresa su profunda preocupación por la crisis humanitaria que se vive en la costa pacífica del departamento de Nariño, en el marco del conflicto que afecta al país”, señaló el organismo en un comunicado conocido por LA HORA.

Según la denuncia, del millar de desplazados “más del 40% no ha recibido ningún tipo de asistencia humanitaria”.

“Manifestamos la necesidad urgente de una atención integral a la situación precaria y extremadamente vulnerable que vive la población civil de la Costa Pacífica”, subrayó.

La oficina de la ACNUR precisó que la mayoría de los afectados corresponde a indígenas y afrodescendientes.

*Según ACNUR, la escasez de ayuda humanitaria en favor de la población afectada se explica en parte por la falta de recursos que afrontan varias organizaciones no gubernamentales (ONGs), pero también se debe a la inseguridad y las dificultades para el acceso a los centros poblados.*

En el 2004 más de 2 600 personas se vieron forzadas a huir de la frontera colombo-ecuatoriana –que cubre 586 kilómetros– como resultado de las hostilidades y de ellos solo la mitad recibió en algún momento ayuda humanitaria.

Según los reportes recibidos por ACNUR de su personal en Colombia, en los últimos cinco meses los enfrentamientos armados se han intensificado. Oficial-

mente hay más de un millón de desplazados registrados en el país andino, pero el Gobierno de Bogotá ha admitido recientemente que en realidad hay más de 2 millones.

#### **Situación**

#### **Coca y guerra**

En Nariño se concentra el mayor número de cultivos ilegales en el país y desde comienzos de año ha sido escenario de ataques y enfrentamientos con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

*Según las autoridades de la provincia de Carchi, la presión militar sobre ese grupo lo está arrastrando hacia el vecino país, donde unos 23 000 colombianos han solicitado refugio en los últimos cinco años, de acuerdo con la Cancillería de Quito.*

*La vulnerabilidad de la población está agravada por la falta de servicios esenciales de salud, educación y vivienda, lo que hace a la región fronteriza con Ecuador, “una de las más pobres”.*

Ya para el 1 de julio de 2005, la situación, según *La Hora*, es la siguiente:

#### **LA HORA**

#### **Refuerzan control fronterizo**

*Alerta. Conflictos en lado colombiano*

*El jefe del Comando de Operaciones Norte (Coopno), Aland Molestina Malta, calificó como penosa la situación de violencia que afecta a Colombia.*

Refirió que los combates con los grupos subversivos colombianos están ocurriendo en el sector de El Putumayo-Colombia, mas no en el lado ecuatoriano; menos aún en el área de su responsabilidad.

*Aseguró que las Fuerzas Armadas se encuentran alertas a cualquier eventualidad que pudiese ocurrir, puesto que lo que busca el Estado ecuatoriano es garantizar la seguridad de sus ciudadanos, y que la violencia que se vive en Colombia no se extienda al Ecuador.*

*“Por el lado de la frontera en Esmeraldas se guardan las medidas de seguridad para que material explosivo y armamento no crucen desde el Ecuador a Colombia, puesto que eso aumentaría la violencia”, manifestó Molestina Malta.*

### **No hay certeza**

*En cuanto a las declaraciones del Alcalde de uno de los departamentos del vecino país, en el sentido que en el Ecuador se habrían refugiado los subversivos que acribillaron a más de veinte militares colombianos en días pasados, comentó que eso no se puede asegurar*

Aclaró que es muy difícil controlar cada centímetro de la frontera, la cual en su gran mayoría es selva y montaña, por lo que existe la posibilidad de que ingresasen temporalmente en la frontera y luego regresen a territorio colombiano.

El Jefe del Coopno en Esmeraldas informó que en razón de los hechos violentos que se registraron en días pasados en el Putumayo, el Alto Mando Militar dispuso reforzar los patrullajes y controles en la Frontera Norte.

### **Control**

#### *Empleo de visas*

*\* La presentación de visas por parte de los ciudadanos colombianos permitirá, en algo, reducir la migración al Ecuador.*

*\* Actualmente los colombianos, para ingresar al país, presentan la cédula de identidad o el pasado judicial.*

*\* En poblaciones del lado colombiano como Mata de Plátano y Nuevo Mataje no hay control para el ingreso de colombianos.*

Con el paso del tiempo, el tema narcotráfico y delincuencia terminó en el señalamiento de guerrilla a los colombianos que cruzaban Ecuador. No hay certezas de la procedencia de los ciudadanos de esa nacionalidad. Los hechos violentos en la frontera determinan cada vez más controles y sospechas. Por todo esto, la presentación de visas de los colombianos en el país se vuelve una realidad, al igual que el pasado judicial. Se habla de un reforzamiento de la frontera. La figura de la hermandad y la ayuda se diluyó en la cuestión de la amenaza.

El 13 de julio de 2005, el defensor del pueblo de Ecuador, subrayó la necesidad de más ayuda militar a la población, y que se teme a todo lo que implica el conflicto: la violencia, las fumigaciones, la falta de servicios. Cabe anotar que “la mayor parte” de la población de la zona era de origen colombiano. Esta nacionalidad encontró un nicho en la Frontera Norte, tomó el lugar de la comunidad ecuatoriana. ¿La invasión fue exitosa, entonces?:

## LA HORA

### La Frontera Norte está abandonada

#### Recorrido. El Defensor del Pueblo presenta informe

*Puerto Farfán, el Puente San Miguel y Puerto Nuevo en la Frontera Norte son los pasos de libre tránsito, no existe ningún tipo de seguridad militar, policial ni aduanera. Esta realidad la constató el Defensor del Pueblo, Claudio Mueckay, durante su permanencia en el lugar el fin de semana anterior.*

El funcionario viajó con una delegación de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos (APDH), para conocer la situación de la gente ubicada en el cordón fronterizo.

Según Mueckay, a través de estos tres pasos la población transita libremente y se realiza el intercambio comercial sin la vigilancia de alguna autoridad.

#### Temor en la población

*Agregó que la mayor parte de pobladores de este sector son colombianos que se encuentran como refugiados y que entre los habitantes existe el temor a los efectos del conflicto colombiano y al reinicio de las fumigaciones.*

*Mueckay informó, además, que en la zona que visitó no existe un funcionamiento adecuado de los servicios básicos.*

Las conclusiones de este informe se entregarán al canciller Antonio Parra Gil en los próximos días, a fin de fortalecer la posición ecuatoriana frente a la canciller colombiana Carolina Barco.

Además la defensoría informó que hay un expediente abierto sobre este tema a fin de estudiar la violación a los derechos humanos.

## Conclusiones. Una visión cambiante

En este capítulo y en el anexo del mismo, se ha hecho un recorrido de la progresión de material de prensa que muestra la representación estigmatizante de la figura del migrante forzado en Ecuador, durante el segundo semestre y el primer semestre de los años 2002-2003 y 2005-2006. Se ha podido observar la connotación negativa de la imagen del refugiado, el desplazado y el migrante colombiano, y cómo estos hechos llevaron al acompañamiento tanto del endurecimiento de las políticas de extranjería ecuatorianas, como del uso del colombiano como una presencia nociva y problemática que amerita el trabajo de su país natal, más que la responsabilidad total de Ecuador.

En *El Comercio*, periódico que tiene una tónica más nacional, se observa (como se pudo notar en la progresión de noticias del período 2002-2003, 2005-2006 en Anexos), que hay un cambio de la visión del migrante durante el tiempo. En 2002-2003 (mayormente del periódico *La Hora* en Anexos) existe un sentimiento de compasión hacia los desplazados, mientras que, paradójicamente, hay un sentimiento de inseguridad y miedo generalizados en la frontera: se piden documentos a quienes pasan la frontera y se amenaza con el cierre del puente de Rumichaca (julio de 2002).

En el 2005 hasta el 2006 hay un cambio brusco: se pasa del 'Ecuador solidario', que presta su ayuda desinteresada a los migrantes, a la búsqueda de la corresponsabilidad con Colombia. Este país reiteraba la presencia de colombianos en Ecuador, mientras el Gobierno ecuatoriano defendía su soberanía y recordaba a Colombia su trabajo para el manejo de la situación migratoria, sobre la que el Gobierno de Bogotá no puso los recursos y el seguimiento esperados.

En este sentido, el migrante forzado colombiano se transforma en una herramienta política en el período 2005-2006: Ecuador lo toma como un arma para no entrar en el conflicto colombiano, y el medio recoge los esfuerzos del país para paliar la situación de los desplazados, señalando incluso el reconocimiento internacional (abril de 2006). Mientras tanto, este migrante se retrata ya como un problema; no hay recursos para su ayuda, los albergues no son suficientes; su integración difícil, por lo que se necesitaría de todo el apoyo para su protección.

Rocío Medina Marín en su texto *La política de inmigración europea y la ilegalización de la inmigración* (2009), señala, refiriéndose al término *ilegal* sobre la migración de colombianos a Europa, que la xenofobia y el rechazo social generados a través del discurso político y los medios de comunicación evitan que exista una interpelación hacia lo que implica la securización de un migrante, un hecho que implica la negación de los derechos del otro, cosificándolo, en pos de cuidar la *seguridad* y la *integridad* de la sociedad receptora ¿Es posible que los medios tengan ese poder de impulsar esta *performance* política de la figura del migrante forzado colombiano?

Los medios no son las fuentes de creación de políticas: sin embargo, su agenda va al son del discurso político, de manera que la agenda política y la agenda mediática, colaboran y comparten el poder, y marcan el ritmo de lo que es una comunidad: persuaden, orientan, dan sentido a la realidad (Granados, 2007: 45-46). En el caso de los colombianos desplazados y refugiados en Ecuador, su presencia en los *mass media* se reiteró sobre los temas de: miedo, violencia, invasión, precariedad, daño a la economía ecuatoriana (al tomar empleos, al “ser más vivos”, al mermar con el desplazamiento los recursos), compasión, debilidad.

Todo esto llevó a tres líneas de entendimiento del colombiano (desplazado/migrante/refugiado, porque las diferencias de término no se explican de manera detallada en las noticias). La primer línea es la del *pobre*, el *indefenso* que sale de su tierra por la violencia; digno de compasión. Por otra parte está el migrante que viene a robar trabajo, bienes y bienestar económico: es el enemigo que trae también la violencia más allá de la frontera.

Finalmente, ya en 2005-2006, está el uso político del colombiano: refugiados y desplazados presentan una base para pedir corresponsabilidad en el desplazamiento en la Frontera Norte (Ecuador), mientras que se notaría una forma de presión tácita desde Colombia, en cuanto a que la presencia del problema señalaría la necesidad de otro tipo de corresponsabilidad: la acción de Ecuador frente a posibles incursiones de grupos irregulares para protegerse de las Fuerzas Armadas colombianas.

La seguridad es un instrumento del poder político para defender la integridad del Estado (Orozco, 2006: 72). La seguridad, observada desde el

punto de vista del constructivismo, apuesta al cuidado de esa integridad a través de las identidades que forman, piensan y determinan al Estado. “El constructivismo considera [...] que gracias a las relaciones de identidad de los elementos del sistema es posible crear un tipo de seguridad colectiva capaz de preservar los intereses de los actores internacionales” (Orozco, 2006 : 167).

La comprensión de esta presencia humana, de esta humanización de las Relaciones Internacionales y de la Seguridad Nacional, da nuevos niveles de comprensión del problema para cubrir todos los campos de acción y solución; evita el afectar derechos humanos, previene la formación de ‘etiquetas’ erróneas que ralentizan o problematizan los procesos (la unión de los conceptos delincuente, colombiano, refugiado, desplazado y migrante, por ejemplo), e impide la afectación de la calidad de vida de las personas involucradas, como en el caso estudiado.

Por esto, en el tema objeto de este estudio, es necesario recordar la necesidad de comprender a los intercambios internacionales y a la seguridad estatal como una creación conjunta en la que los diversos actores sociales, incluidos los medios de comunicación, tienen una participación activa. El refugiado y el desplazado y sus acciones se reiteraron en el discurso político, ritmo que se repitió en los medios, con mensajes que llegaron a la población: el refugiado es la amenaza, incluso antes de que el discurso político determinara medidas sobre ellos.

La percepción apoyó al cierre de Rumichaca, a la petición del pasado judicial e influyó en la necesidad de una corresponsabilidad con Colombia (hecho en el que se usó al colombiano desplazado como un arma política para pedir la acción del Gobierno de Bogotá). Si bien las noticias no fueron el eje de la creación de medidas, la legitimación de las acciones políticas en la opinión pública se da con la visibilización continua del discurso oficial que viene desde instancias políticas estatales.

La seguridad es un tipo de poder, es un poder político sobre la constitución y unión de una comunidad y un territorio a los que se llama Estado-Nación. El realismo vio a los Estados como las entidades que jugaban el único poder existente; más tarde, el fin de la Guerra Fría, el sistema multipolar, y la presencia de conflictos que provenían también de puntos de vista nacionalistas, étnicos y religiosos –Guerra de los Balcanes,

Ruanda, por ejemplo– indicaron nuevas amenazas a la seguridad, y puntos de quiebre en esa supuesta homogeneidad del Estado. El poder del discurso político en los medios, toma fuerza.

A través de las noticias analizadas, se vio cómo el discurso político y las acciones de seguridad se volvían cada vez más hostiles hacia los desplazados colombianos, mientras que las noticias mostraban esa crudeza al mismo ritmo. La segurización del desplazado, del migrante y del refugiado colombiano tuvo su ancla en los medios de comunicación. No en vano, la teoría del Análisis del Discurso (refiriéndose al racismo y al prejuicio, aplicables al presente texto), dice lo siguiente:

Las élites simbólicas son principalmente élites discursivas. Ejercen el poder a través del texto y el habla. Sin el texto y sin el habla, el racismo sería probablemente imposible. En efecto, ¿de qué otra manera adquiriría la gente los prejuicios y estereotipos sobre otra gente, especialmente cuando éstos se basan muy pocas veces en la observación diaria y la interacción con los *otros*? ¿De qué otra manera podrían los grupos compartir las creencias que dan lugar a la discriminación y la exclusión?<sup>11</sup> (Van Dijk, 2006: 19).

---

11 Véase (Lario, 2006: 15-34).

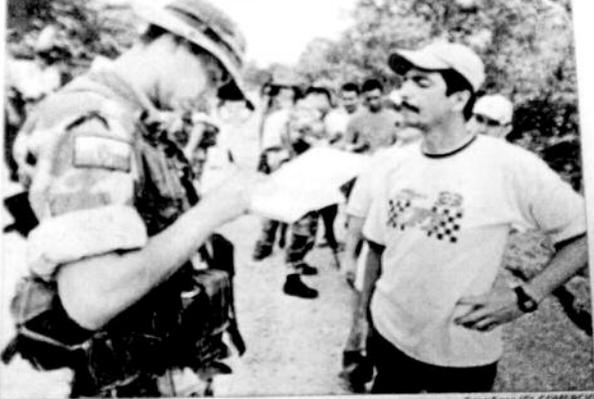
Representación recurrente de situación en Frontera Norte, diarios observados en el período señalado<sup>12</sup>.



12 Fotografías tomadas durante la investigación de los medios mencionados (*La Hora* y *El Comercio*) en los periodos señalados de análisis del discurso.

Los desplazados retornan a sus comunidades con la ayuda del ejército ecuatoriano.

El Juego de cuatro días, la mayoría de desplazados retorno a Puerto Rico.



EN LA MATA litare Ecuat sabat los pr de lo blan regn sus v

se necesita la autorización de y afirmaban que incluso trans- (Coopno), que vigli metros de límite: 4 los supuestos guerrilleros que sitan guerrilleros vestidos de del Crino de Fuerza

GALE/SONA/EL COMERCIO

### Algunos desplazados regresan a Colombia

EN SAN LORENZO - Los desplazados regresan a Colombia por el Municipio de San Lorenzo, la Marina y otros...



EN EL ALBERQUE - En el albergue habilitado en la iglesia de San Lo...

EN EL RIO MATAJ - Los desplazados partieron en camionetas hacia San Lorenzo y luego, en canoa, cruzaron hacia la comunidad de...

PAZ TEMPORAL

La comunidad atiende a los refugiados en las condiciones precarias que poseen



Alerta constante con material de guerra



Patrullaje con blindados en Carchi, septiembre 2005



Retenes de control peatonal y vehicular, Esmeraldas/Carchi 2003



Segurización de la vida cotidiana, 2005



Inocencia infantil y tensión fronteriza, 2006



# Conclusiones

A lo largo de la presente tesis se ha ido reconstruyendo el proceso por el cual el concepto y las políticas emanadas de la *segurización* han ido ampliando sus esferas de influencia a diversos órdenes de la vida política y democrática de Ecuador, así como a sus relaciones internacionales en el plano bilateral y regional. En este sentido, nuestra problemática se ha revelado pertinente para comprender las nuevas articulaciones a las que son sometidos los regímenes internacionales de derechos humanos y de seguridad bajo esquemas hegemónicos por efecto de la preeminencia de sus intereses nacionales que logran posicionarse en el ámbito regional andino.

Desde esta perspectiva, podemos enfatizar que el discurso o los discursos que expresan lógicas de acción y que son, ellos mismos, lógicas de segurización, han ‘colonizado’ e invadido las prácticas sociopolíticas de Ecuador desde la ejecución en 1998 del Plan Colombia, que es parte de la Iniciativa Regional Andina establecida por los Estados Unidos. Desde un punto de vista estrictamente politológico se ha producido un efecto de desplazamiento del código de comunicación de la política: de la seguridad del poder al poder de la seguridad.

Esto es más que un simple juego de palabras. En efecto, en el periodo 1998-2006 que se analiza en la tesis, en Ecuador el tema central de la agenda política ya no es más el acceso al poder, sino el cómo hacerse acreedor de la construcción de la seguridad en tanto narrativa y en tanto práctica. Acceder a esta dimensión supone moldear imaginarios, prácticas y formas de articulación del sistema político y del sistema social.

En otras palabras, el poder de la seguridad es, sin duda, la forma más acabada del ejercicio del poder sin cortapisas y sin control de sus eventuales impactos. Una perspectiva realista nos dice que ello responde a las exigencias mismas del primer imperativo del uso del poder: la salvaguarda de los intereses, bienes y las vidas de los signantes del pacto que da lugar al Estado nacional ecuatoriano; empero, visto desde la perspectiva constructivista que también se ha incluido en la investigación, el tema de la securización se ha convertido en un campo problemático para el funcionamiento democrático de las instituciones políticas y para la estabilidad de la vida social, tanto a nivel interno como en el marco de las relaciones interestatales.

Por otra parte, hemos visto también cómo la emergencia de los intereses estratégicos de los EEUU, asumidos como ‘horizontes de observación del mundo’, corresponden igualmente a la dinámica conflictual a la que se encuentra sometida la región andina desde hace varias décadas; proceso que es alimentado, en gran medida, por el inagotable conflicto interno colombiano que se ha ido diversificando hasta abarcar dimensiones y temáticas cada vez más transterritorializadas. No obstante, la guerra que opone a la guerrilla y al gobierno colombiano, revela una persistente incapacidad de los actores del conflicto para dar solución a un problema que, en sus orígenes, fue eminentemente político y que actualmente se presenta como multidimensional.

Como se ha mostrado a lo largo de la tesis, la incapacidad para controlar extensas áreas del territorio nacional colombiano, así como para asegurar sus fronteras en el sur ha redundado en un creciente debate sobre el tradicional concepto de soberanía. Esto es importante para las relaciones bilaterales con Ecuador, porque mientras en Colombia existe una soberanía en disputa, en Ecuador este factor es inexistente; de ahí que la guerrilla y el crimen organizado se conviertan en un actor crucial para el debate político nacional e internacional porque cada uno será objeto de distintas denominaciones según los intereses de cada país.

El ejemplo más evidente sobre este punto podemos observarlo en torno a los posicionamientos de Ecuador y Colombia respecto a la población refugiada, los denominados migrantes forzados y los actores armados, sean estatales o no estatales. Así, para Colombia no existen refugia-

dos como tales, sino desplazados que han decidido migrar y articularse fuera del país en diásporas de ‘colombianidad’; para los recientes gobiernos de Uribe no existe guerrilla, sino *bandoleros* y terroristas. En este sentido, Ecuador desde hace más de 12 años tiene como política internacional de Estado no inmiscuirse en asuntos internos de otros país, aspecto que restringe el uso de calificativos como *terrorista* que alinearía al país en la estrategia regional estadounidense.

Desde esta perspectiva, y en concierto con la tesis estadounidense de apoyo militar y financiero para combatir el tráfico de estupefacientes hacia aquel país, se ha ido imponiendo la hipótesis de un escalamiento regional del problema colombiano. Ello ha traído *efectos perversos* en la dinámica regional: la securización en los Estados vecinos, en nuestro caso el ecuatoriano, pasa por las fuerzas de seguridad a las que se les dota de asesoría y recursos sin que tengan procesos claros de rendición de cuentas ante las instancias nacionales encargadas de control y vigilancia.

De este modo, al no haber acuerdos interestatales que permitan una regulación de los recursos y las acciones tendientes a combatir el trasiego de estupefacientes, el contrabando de armas y las incursiones militares en territorio ecuatoriano, el equilibrio entre las naciones se ve severamente afectado, aumentando el nivel de riesgo de un conflicto internacional. Como se ha mostrado, son más los ámbitos que han ido oponiendo bajo el discurso de la securización a Ecuador y a Colombia; las fumigaciones en territorio ecuatoriano, las sistemáticas violaciones de la soberanía territorial ecuatoriana por parte de las FFAA colombianas y el incremento de las migraciones forzadas son temas de una agenda que pone focos rojos en las relaciones internacionales, particularmente en una coyuntura histórica sensible a la presencia estadounidense en la región.

Tenemos entonces un doble nivel de impacto de la securización: la forma en que se produce y se da la relación intrasocietal en sus dos vertientes –Estado/sociedad y sociedad/sociedad; y la forma en que Ecuador se articula en la dinámica de las relaciones internacionales.

Tal como hemos mostrado, en las actuales condiciones es difícilmente articulable un modelo de securización que no abarque los ámbitos interno e internacional de Ecuador. De este modo, las sinergias argumentales y prácticas hacen del proceso de securización una nueva configura-

ción del *Leviathan* ecuatoriano: no solo abarca el campo de las relaciones entre los Estados nacionales sino el de la dinámica organizacional del Estado ecuatoriano mismo y su relación con la sociedad.

Bajo esta premisa hemos observado cómo se ha ido configurando un campo de intervención donde la seguridad constituye la razón de ser de la acción estatal en dimensiones y ámbitos que antaño eran abordados desde otras perspectivas y campos institucionales. La lucha contra el narcotráfico, la migración, el rediseño del Estado ecuatoriano y de cambio institucional se han permeado hasta quedar discursiva y normativamente subsumidos a los requerimientos de seguridad del Estado (Rivera, 2010).

No es ocioso apuntar la siguiente paradoja que emerge del análisis aquí realizado: a mayor reclamo de soberanía por vía de la segurización, menor control y rendición de cuentas por parte de los organismos encargados de proveerla y de enfrentar los desafíos que, desde el exterior, le son presentados. Ello se ve expresado en las tensiones que se presentan entre régimen de seguridad y régimen de protección de derechos humanos donde se entrecruzan políticas públicas nacionales y convenios internacionales.

En efecto, en aras de la llamada seguridad nacional, amplios espacios y acciones que desempeñan los organismos de seguridad quedan fuera del escrutinio no solo público, sino también del control constitucional al que debieran estar sometidos. El poder civil en los hechos, tiene escaso control sobre recursos, orientaciones y acciones que desarrollan las instituciones titulares de la violencia legítima. Incluso, la misma trama institucional de la *accountability* presenta limitaciones debido a las prácticas clientelares y prebendarias, propias de una cultura política que en Ecuador ha informalizado el desempeño del gobierno en varias áreas y ha debilitado el juego democrático de sus actores (Rivera, 2010).

En este sentido, tal y como mostramos en el capítulo III, la fragilidad de las instituciones democráticas se ve reforzada cuando las entidades garantes de la seguridad actúan sin rendición de cuentas y transparencia, tema que va más allá de la demostración del buen uso de los recursos económicos recibidos o sobre la ejecución de la ayuda externa empleada para desarrollar la política antidrogas en Ecuador. Solo un control democrático de la segurización puede impedir que se esté consolidando un universo donde los aparatos encargados del ejercicio del monopolio legítimo de

la violencia cobren una autonomía que ponga en riesgo los valores y la gestión democrática de las instituciones nacionales; de hecho, al hacer un balance de las acciones securizantes podemos constatar que en el período estudiado se violaron constantemente derechos básicos de la población fronteriza y de grupos específicos.

Este argumento nos lleva al siguiente peldaño: la cuestión de la soberanía en términos ambiguos. Es por demás interesante observar que el tema de la soberanía ha venido configurándose de manera creciente bajo la lógica de securización. Tal pareciera que la herencia última de nuestros modernos Estados nacionales es apelar a la amenaza externa como mecanismo de preservación del control y la cohesión internos, pero también a consentir sin críticas los condicionamientos establecidos por los intereses estadounidenses en las políticas antidrogas que han afectado espacios soberanos. Este apelar a un nacionalismo, por otro lado, también ha servido como palanca discursiva para generar conductas y posiciones xenófobas contra la población refugiada, independientemente de que algunas de las personas colombianas hayan estado involucradas en hechos delictivos.

Esta circulación de imágenes, percepciones e intereses forman parte de una tendencia marcada para regionalizar el conflicto interno colombiano que se acopla a la estrategia estadounidense de combatir al terrorismo, el narcotráfico y el tráfico ilegal de personas. Es por ello que la doctrina de seguridad nacional y los recursos canalizados para combatir esas amenazas tienen como fin último hacer de Ecuador un escenario extendido del conflicto colombiano y ponerlo bajo la órbita de las necesidades estadounidenses antes de su propia seguridad nacional.

¿Hay controversias o apelaciones sobre el tipo de intereses y doctrinas desplegada por las FFAA ecuatorianas sobre el tema antinarcóticos? La respuesta es negativa en varios sentidos porque al revisar el Libro Blanco de la Defensa Nacional de Ecuador constatamos la presencia de amenazas y objetivos que son extraños para la realidad ecuatoriana y su sociedad. ¿Qué tiene que ver, por ejemplo, la agenda nacional de defensa en torno a conceptos de amenazas, vinculadas básicamente con terrorismo o bandas transnacionales? Esta elevada discrecionalidad de las autoridades castrenses y policiales, sumada al poco conocimiento civil de temas de seguridad y defensa han contribuido para desinstitucionalizar los organismos

encargados de la rendición de cuentas y el control de la política exterior.

Paradoja entonces pues a mayor reclamo de soberanía en abstracto y mayor autonomía de gestión por parte de los órganos internos de seguridad del Estado, se da un mayor involucramiento en el conflicto regional y mayor subordinación respecto de las necesidades de seguridad de EEUU. Todo ello con menoscabo de las decisiones soberanas de Ecuador en materia de acatamiento de los convenios internacionales de DDHH y de la propia legislación nacional en materia de rendición de cuentas y control democrático de las acciones del Estado. Así, y he aquí el dato duro, el proceso de segurización conduce, como ya se mencionó, a una paulatina erosión de la gobernanza y de la consolidación de una institucionalidad democrática.

Desde esta perspectiva, la ‘perversión’ del proceso de segurización estriba en el hecho de que, apelando a la salvaguarda de las premisas que dan lugar al Estado nación ecuatoriano, éste termina por erosionar su capacidad institucional para salvaguardarlas: la soberanía es puesta en entredicho, la capacidad institucional de gestión del conflicto se reduce a una sola modalidad de acción –la segurización–, y las relaciones entre Estado y sociedad son construidas sobre la base de una asimetría donde el control de gestión está fuera del alcance de los dispositivos institucionales que garantizan la *representación* de los intereses de la nación.

Existe también otro nivel de preocupaciones desarrolladas en esta tesis: el tránsito de una lógica política securitaria hacia una lógica social que se impregna a través del discurso mediático de la misma. Como se ha podido observar en los capítulos II y IV, cuando se habla del problema de la segurización, si ésta se desarrolla en el campo de la política y en las políticas hay un cierto encuadre institucional que permite su eventual transformación y control; es decir, existen instancias que pueden configurar contrapesos efectivos tanto al discurso como a las acciones orientadas bajo esta dinámica.

La presencia de ámbitos como la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa del Congreso Nacional, de organismos defensores de derechos humanos y hasta de la misma Defensoría del Pueblo, facilita acotar la de por sí extendida capacidad de la segurización para apropiarse de temas y agendas de la vida pública y subsumirlas en su lógica. En cambio, cuando esta misma capacidad de agencia se extiende hacia la vida social,

sus resultados son por lo menos inesperados. En efecto, si el problema de la segurización está circunscrito al campo político, los procesos a los que hace referencia y las narrativas que estructura se encuentran contenidas en una dimensión que permite su gestión y, eventualmente, su subordinación y control institucionales.

En cambio, cuando este discurso se traslada a la vida cívica, al mundo de la vida, el resultado es variable: una primera operación del discurso securitario es despojar a los individuos de su condición de poseedores de derechos y transformarlos en potenciales peligros para la comunidad misma; las figuras del narco, del migrante ilegal, del extranjero ‘invasor’ que resta posibilidades de trabajo a la gente local y delinque, van en este sentido. Deja de ser importante su condición jurídica por ciudadano o extranjero y se vuelve central su *pertenencia y grado de adhesión a la comunidad imaginaria*. No es relevante, en este contexto, el carácter que guardan respecto de derechos y deberes hacia la figura jurídico-política del Estado nación, sino la capacidad de integración al mundo de la vida de la comunidad del nosotros ‘nacional’, al sistema de normas sociales y de lealtades construidas desde abajo. Dejan de ser *stricto sensu*, ciudadanos con atributos y se convierten en parias, gente fuera de la ley y, sobre todo, fuera de la norma social a pesar de que las autoridades y organismos defensores de DDHH difundan argumentos de integración.

En este vuelco del imaginario y narrativas del ‘otro’, ya no solo se hace referencia a la distinción entre un nosotros/otros en términos de pertenencia a una entidad jurídico-política diferenciada, sino también a la distinción entre un nosotros/otros que distingue la pertenencia –la identidad– respecto de las prácticas comunitarias. Por ello, cuando se pasa del ciudadano al paria, lo que se vuelve central es el grado de distancia respecto del mundo de la vida, no respecto del sistema social. Un discurso mediático que los coloca en el marco del riesgo para la vida de la comunidad, acaba por excluirlos definitivamente de cualquier participación en la vida en común. De ahí que no extraña que se pidan penas más severas o incluso su eliminación; no pertenecer a ninguna de las dimensiones constitutivas de la vida social los ha excluido, de entrada, de cualquier posibilidad de inserción.

Este tipo de tensiones y trágicos contextos expresan bastante bien la contradicción existente entre régimen internacional de protección a los

derechos humanos y régimen de seguridad. El caso de Ecuador y su relación con los inmigrantes forzados por la violencia en Colombia, constituye la evidencia más palpable de la intersección de órdenes domésticos, regionales y hemisféricos. No hay otra situación en América Latina donde se visualice con mejor precisión el hecho de ser desplazado y desventajado en muchos niveles: desprovistos de derechos por su salida del país, negados e invisibilizados por las autoridades colombianas, llegan al de acogida desprovistos de cualquier protección económica y/o en situación de una regulación jurídica lenta y discriminadora.

Una vez instalados, la narrativa securizante va transformando a muchos de ellos en víctimas-parias y de ahí en potenciales enemigos no de la nación, sino de la comunidad nacional. La intolerancia hacia los desplazados muestra cómo la securización corroe el tejido social en aras de una supuesta preservación de la identidad y la homogeneidad nacionales (Rivera, 2007); de hecho, la falta de agilidad en la obtención del estatuto de refugiado o la poca credibilidad de sus historias—memorias ha conducido a que un segmento importante de migrantes forzados se autodenomine *los negados*, rótulo que va más allá de una simple frase y se convierta en una construcción identitaria que devela la total desprotección humanitaria en la que se encuentra este segmento de refugiados<sup>1</sup>.

En definitiva, como analizamos en el capítulo cuatro, el paso del espacio público político al espacio público local, no solo muestra la consistencia de la extensión de la securización a otros campos exopolíticos, sino que también fragmenta y divide esos nuevos espacios que coloniza. Al utilizar el miedo y la inseguridad como características definitorias de los sentimientos que provocan los ‘otros’, el discurso securizante tiende a aumentar el umbral de miedo e incertidumbre sociales para legitimarse imaginaria y políticamente.

---

1 La mayoría de este tipo de refugiados vive en el pueblo de San Lorenzo, uno de los puntos fronterizos del norte de Ecuador donde existe una marcada precariedad institucional, controles estatales y servicios públicos y donde este grupo ha podido pasar relativamente ‘invisibilizados’ para no ser deportados a Colombia.

### ¿Qué se puede destacar de lo hasta aquí dicho?

Queda demostrado que la securización va más allá de una narrativa y que ha logrado consolidarse como un campo que subsume otras lógicas políticas y sociales bajo su manto. Constituye una catapulta y ayuda a establecer una política exterior exenta de monitoreo nacional porque trata temas de un supuesto consenso regional.

Por más paradójico que pueda parecer, la securización sin control democrático, rendición de cuentas y transparencia, pone en riesgo no solo la soberanía que reclama defender, sino también los procesos de consolidación democrática en Ecuador.

En términos de las relaciones internacionales, los procesos de securización en Ecuador lo ponen en sintonía con la escalada regional del conflicto colombiano y los requerimientos de seguridad nacional estadounidenses, ambos factores de tensión y desestabilización para toda la región andina. Expresa, más que otros casos latinoamericanos, las tensiones entre regímenes de seguridad y de protección a los derechos humanos que forman parte del sistema internacional.

En la perspectiva que se viene apuntando y que ha sido el eje de esta tesis, la 'forma' securización ha cobrado una relevancia sustancial al dotar de sentido o de nuevos sentidos a campos de acción que antes se revelaban con otras aristas. Una de las dificultades de la investigación interdisciplinaria en relaciones internacionales ha sido precisamente conjugar metodológicamente con disciplinas antropológicas y de la sociología política, una serie de campos y objetos de estudio que se los trataba por separado. En términos de la sociología clásica, por ejemplo, un campo problemático de estudio se ha ido configurando en torno a las modalidades de cómo se hace frente a procesos de tensión-conflicto y solución en contextos de fragilidad institucional y con entornos externos e internos cambiantes. Solo así es posible entender la dinámica de la securización como performadora y constructora de realidades que afectan a Ecuador contemporáneo.

# Bibliografía

- ACNUR (2001). “Diez preocupaciones sobre la protección a refugiados tras los eventos del 11 de septiembre”. Visita 2009 en <http://www.cinu.org.mx/multi/ter/acnur/acnuroct23.htm>
- ACNUR (2004). “Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”. Visita 2009 en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0004.pdf>
- ACNUR (2005). “Estimación de Población de Interés de ACNUR, a diciembre del 2005”. Base de datos institucional
- ACNUR (2006). “Datos institucionales”. Visita en <http://www.acnur.org/t3/>
- Agüero, Felipe (1998). “Legacies of Transitions: institutionalization, the military and democracy in South America”. *Mershon International Studies Review* N.º 42, Noviembre.
- Aguilar Villanueva, Luis (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aierbe, Peio (2003). “Inmigración: Los medios de comunicación, creadores de opinión pública”. *Hika*, N.º 148. Visita 2010 en <http://www.pensamientocritico.org/peiaie1103.htm>
- Álvarez, David (2005). *Transferencia y ayuda Norteamericana hacia América Latina: las prioridades que refleja el presupuesto*. Chile: FLACSO.
- Anderson, Benedict (1993). *Comunidades Imaginadas*. México: FCE.

- Arteaga, Félix (2006). *La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la UNED, Ensayos Universitarios.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1951). “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”. *Ginebra*. Visita 2009 en <http://www.aenur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf>
- Ayoob, Mohammed (1995). “Subaltern Realism: International relations theory meets the third world”. En *International Relations Theory and the Third World*, Stephanie G. Neuman (Ed.). Nueva York: St. Martins Press.
- (2002). “Inequality and theorizing in international relations: the case of subaltern realism”. En *International Studies Association*. Malden: Blackwell.
- Bacot, Hunter A., Amy Snyder McCabe y Michael R. Fitzgerald (1998). “Articulating Environmental Policy Decisions to the Public”. *Journal of Contingencies and Crisis Management* N.º 6 Vol. III: 129-137.
- Baeza, Manuel Antonio (2000). *Los caminos invisibles de la realidad social. Ensayo de sociología profunda sobre imaginarios sociales*. Chile: Ediciones Sociedad Hoy, Serie Estudios Sociológicos.
- Bagley, Bruce (1991). *La Economía Política del Narcotráfico*. Quito: FLACSO.
- (1998). “Hablando duro. La Política Internacional Antinarcoóticos de los Estados Unidos en los años noventa”. En *Colombia y Estados Unidos: problemas y perspectivas*. Juan Gabriel Takatlián (Comp.). Bogotá: TM Editores.
- (2001). “Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa”. *Revista Colombia Internacional* N.º 49: 6-38.
- (2001a). “El tráfico de drogas y la Política de los Estados Unidos en Colombia”. *Revista Íconos* N.º 10: 87-98. Quito: FLACSO.
- Bartolomé, Mariano (1999). *La seguridad internacional en el año 10 D.G. (después de la guerra fría)*. Buenos Aires: Instituto de publicaciones Navales.
- Bennis, Phyllis (2003). “La administración Bush y las NNUU: Socavar la organización mundial”. *Revista Internacional de Filosofía Política* N.º 21, UAM; México.

- Blickman, Tom (2003). "Oferta global de coca/cocaína: las cifras del 'progreso' Informe como contribución a la Revisión de mitad de período (2003) de UNGASS". En *Diccionario de Política*, Norberto Bobbio y Nicola Matteuci (Trad.). México.
- Bonilla, Adrián (2000). "*Multilateralismo en la Región andina*". En *Democracia de Cumbres*, Francisco Rojas (Ed.). Caracas: FLACSO-Academia Diplomática Mexicana, Nueva Sociedad.
- (2002). *La Política Estadounidense y el Conflicto Colombiano en la Seguridad del Ecuador*. Ponencia presentada: Conference on U.S. Security Policy in the Andean Region since 1990. San Diego: San Diego State University.
- (2002a). *Escenarios de seguridad y defensa de los países andinos*. Ponencia presentada en Santiago de Chile.
- Borisenko, Elena (2005). "Discourse on Immigration in Swedish Mass Media, Linköping University". Visita en el año 2008 en <http://www.ep.liu.se/abstract.xsql?dbid=376>
- Bourdieu Pierre (1985). *¿Qué significa hablar? Ritos de la Institución*. Madrid: Ediciones AKAL.
- Breslauer, George (1991). *Beyond the Cold War*. Berkeley: University of California Press.
- Brown, Jefferson (2006). "Nota de prensa diplomática". 4 de agosto.
- Bruneau, Thomas (2008). *Ministerios de Defensa y Relaciones Civiles-Militares en Democracia*. California: Centro Naval de Postgrados, Monterrey.
- Buitrago, Francisco Leal (2003). "La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur". *Revista de Estudios Sociales* N.º 15: 74-87.
- Burbano de Lara, Felipe (1998). "Cultura Política y Democracia en el Ecuador". Documento de Trabajo de CORDES N.º 10 del Proyecto CORDES Gobernabilidad. Quito-Ecuador: CORDES, Cooperación Española, Fundación Konrad Adenauer.
- (1999). *La Ruta de la Gobernabilidad* (Co-autor). Quito: CORDES.
- (2000). *Ecuador: cuando todos los equilibrios crujen*. En: "Anuario Social y Político en América Latina y el Caribe". Caracas: FLACSO-Nueva Sociedad.

- (2003). “Democracia, cultura política y gobernabilidad – los estudios políticos en los años noventa”. En *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Burbano de Lara (Comp.): 13-66. Serie Antología. Quito: FLACSO.
- Bustamante, Fernando (1990). “¿Es posible la estabilización de un régimen de predominio civil? El caso de Ecuador”. En *Civiles y Militares: fuerzas armadas y transición a la democracia*, Juan Carlos Moneta (Comp.). Caracas: Nueva Sociedad.
- (1999). “Los polos de la crisis: su racionalidad y horizonte”. *Ecuador Debate* N.º 47.
- Buzan, Barry (1991). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- (1998). “Security, the State, the New World Order, and Beyond”. *CIAO*. Visita en octubre de 2008 en <http://www.ciaonet.org/book/lipschutz/lipschutz17.html>
- Buzan, B., O. Waever y J. de Wilde (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Cadena, Raúl Ernesto (2005). “Análisis de la adopción del pasado judicial en el contexto del debate nacional de la inseguridad ciudadana”. Tesis. Quito: UASB. [Versión electrónica en <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/731>]
- Calderón, J.C. (2007). *Naufragio. Migración y muerte en el Pacífico*. Quito: Paradiso Editores.
- Callaghan, Carrie (2003). “La ayuda militar estadounidense para el Ecuador”. Quito. Visita en <http://www.oipaz.org.ec/>
- Castoriadis, Cornelius (1996). “La democracia como procedimiento y como régimen”. *Iniciativa Socialista* N.º 38. Visita en <http://www.inisoc.org/Castor.htm>
- Celi, Pablo (2003). “Dimensión Institucional de la Política de Defensa: rol parlamentario y política exterior”. *Redes*. Visita 2009 en [www.resdal.org/redes-03-celi2.pdf](http://www.resdal.org/redes-03-celi2.pdf)
- (2003a). “Los Libros Blancos y la relación civil-militar”. En *Políticas de Defensa y elaboración de Libros Blancos. Experiencias Lati-*

- noamericanas*, Guillermo Pacheco (Ed.). Santiago: Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa (CHDS).
- Center for International Policy (CIP). *Joint Programs, just the facts, U.S. assistance to Ecuador*. Visita en <http://ciponline.org/facts/ec.htm>
- Chávez, Nashira (2008). “Cuando los mundos convergen: terrorismo, narcotráfico y migración post 9/11”. Serie Tesis. Quito: FLACSO.
- Cisneros, Isidro (2000). “Teoría democrática”. En *Léxico de la Política*, Laura Baca Olemendi, Fernando Castañeda e Isidro Cisneros (Coords.). México: FLACSO.
- CODHES (2005). “Las zonas de frontera como escenarios de contención y expansión del conflicto”. Documento realizado para ACNUR, agosto. Visita 2009 en <http://www.acnur.org/pais/docs/900.pdf?view=1>.
- Congreso Nacional (2002). “Informe de Labores de la Comisión del Congreso Nacional a la ciudadanía”. Diciembre.
- Congreso Nacional (1999-2004). Actas y oficios de la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa del Congreso Nacional de Ecuador.
- (2000). Oficio 202 CEPAIDN-CN, 2000
- (2001). Acta de la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional del Congreso ecuatoriano, 17/07/2001: 19
- (2001). Acta de la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional del Congreso ecuatoriano, 18/07/2001: 10.
- (2001). Oficio 10, CEPAIDN-CN, 16 de enero de 2001
- (2004). Oficio 95, del 22 de junio de 2004
- (2004). Oficio 97-P-CEPAIDN-04 del 29 de junio de 2004
- (2004). Oficio 109-P-CEPAIDN-04, Nota Verbal N.º DAO 087/2004; del 21/07/2004
- (2004). Oficio 109-P-CEPAIDN-04, 7/09/2004.
- (2005). Oficio 35-P-CEPAIDN-05, 20/01/2005
- Constitución Política de la República del Ecuador”. Visita en [http://www.ecuaworld.com/Ecuador\\_Constitucion.htm](http://www.ecuaworld.com/Ecuador_Constitucion.htm)
- Convenio Base de Manta*. (1999). Visita en octubre 2008 en <http://70.84.141.178/~consep/pdf/COBAMA99.pdf>
- CONSEP (2003). “Estrategia Nacional para enfrentar las Drogas”. Plan Nacional 1999-2003.

- Contreras, Joseph (2005). "Failed Plan". *Newsweek International Magazine*, August 29.
- COSENA (2000). "Plan de Desarrollo para la frontera norte". (Agosto).
- Craddock, Bantz (2005). "Discurso pronunciado por el Comandante del Comando Sur de los EEUU". El 9 de marzo del 2005. The Center for International Policy. Visita en 2009 <http://www.ciponline.org/colombia/050309crad.pdf>
- Del Arenal, Celestino (2005). *Introducción a las relaciones internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Departamento de Estado de los Estados Unidos (2005). "Ecuador: Political and Economic situation and U.S. relations". Sección comercial. Visita en <http://fpc.state.gov/documents/organization/47151.pdf>
- Departamento de Estado de los Estados Unidos (2000). "Sección Colombia". Nota de prensa, mayo 23.
- Designis (2002). "El análisis político del discurso: entre la teoría de la hegemonía y la retórica". Entrevista a Ernesto Laclau. Federación Latinoamericana de Semiótica. Barcelona: Gedisa. Visita 2010 en [http://www.designisfels.net/designis2\\_6.htm](http://www.designisfels.net/designis2_6.htm)
- Diamint, Ruth (2001). *Democracia y seguridad en América Latina*. Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella – Grupo Editor Latinoamericano.
- Dinges, Jhon (2004). *The Condor Years: How Pinochet and His Allies Brought Terrorism to Three Continents*. Nueva York: The New Press.
- Donadio, Marcela (2004). "El Papel de las Fuerzas Armadas en la Sociedad". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* N.º 12. Vol. XVIII.
- Dougherty, E. James y Robert Pfaltzgraff (1993). *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Edwards, Sandra (2003). *Illicit Drugs Control Policies and Prisons: the human cost*. Washington DC: Washington Office for Latin America (WOLA). [Versión electrónica en [www.wola.org](http://www.wola.org)].
- Embajada de Estados Unidos de América (2003). "El Apoyo de Estados Unidos al Plan Colombia". Hoja Informativa del Departamento de Estado, Sección Noticias, 3 de febrero.
- Escudé, Carlos (2005). "El realismo de los Estados débiles". En *Portal de Relaciones Internacionales y Derechos humanos*. Instituto Iberoamérica y

- el Mundo.[Versión electrónica en [http://www.argentina-rree.com/home\\_nueva\\_html](http://www.argentina-rree.com/home_nueva_html)].
- Espinosa, Carlos (2008). *Las Fronteras con Colombia*. Quito: UASB.
- Feaver, Meter (2003). *Armed Servants: agency, oversight, and civil military relations*. Cambridge: Harvard University Press.
- Fitch, Samuel (1998). *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Boulder: Colorado University Press.
- FLACSO-Chile (2006). “Informe Nacional Ecuador”. En *Reporte Sector Seguridad en América Latina y el Caribe*. Santiago: Programa Seguridad y Ciudadanía.
- FLACSO-Ecuador (2002). “Ubicación Geográfica, Perfiles y Percepciones del Refugio Colombiano en el Ecuador”. Informe. Quito: Mimeo.
- Fox, Jonathan y David Brown. (1998). *The Struggle for Accountability. The World Bank*. Massachussets: Mit Press.
- Fundación para la Paz y la Democracia –FUNPADEM– (2004). *El rostro ignorado de los desplazados colombianos más allá de las fronteras. Diagnóstico Dimensión y Problemática que afecta a los desplazados hacia Ecuador, Venezuela y Panamá, por el conflicto bélico en Colombia*. San José, Costa Rica: FUNDAPEM.
- Gabilondo, Ángel (1990). *El Discurso en acción: Foucault y una ontología del presente*. Barcelona: Ed. Anthropos/Universidad Autónoma de Madrid.
- GAFISUD (2003). “Informe de evaluación”. Visita 2009 en: <http://www.gafisud.info>
- Galligan, D.J. (2000). *Making Government and Administration Accountable*. Documento presentado en la conferencia: “Comprehensive Legal and Judicial Development”. Junio 6.
- García, Bertha (1997). “El Concepto de Seguridad Interna en el Marco de las Relaciones Sociedad-Fuerzas Armadas en el Ecuador”. En *PUCE: Diálogo Civil-Militar*. Programa de Estudios Internamericanos: Democracy Projects of American University.
- Gil Calvo, Enrique (2003). *El miedo es el mensaje*. España: Alianza Editorial.
- Goodwin-Gill, Guy S. (2001). “Refugees: Challenges to Protection”. *IMR* N.º 57 Vol. 35: 130-142.

- Granados, Antolín (2007). “La realidad narrada y la realidad opinada de la inmigración”. En *Medios de comunicación, inmigración y sociedad*, Juan José Igartúa (Ed.). España: Universidad de Salamanca.
- Gruppi, Luciano (1978). *El concepto de Hegemonía en Gramsci*. México: Ediciones de Cultura Popular.
- Guáqueta, Alexandra (2005). “¿Qué pasa en la región andina? Dilemas y retos de la seguridad”. *Revista Nueva Sociedad* N.º 198.
- Habermas, Jürgen (1994). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Cátedra.
- Hall, Stuart (1981). “La cultura, los medios de comunicación y el efecto ideológico”. En *Sociedad y comunicación de masas*, James Curran et al. (Comp.). México: Fondo de Cultura Económica.
- (1997). *Representation. Cultural Representations and Signifying Practices*. Estados Unidos: The Open University.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayers y Olker Rittberger (1999). “Las teorías de los regímenes internacionales: Situación actual y propuestas para una síntesis”. *Foro Internacional* N.º 158, México.
- Held, David (1993). *Modelos de Democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Herrera, Marizza (2008). “Seguridad Regional en Centro América. El caso de Guatemala y el fenómeno migratorio”. En *Conferencia Subregional Respuestas de las Instituciones Regionales, Nacionales y Privadas a los desafíos a la Seguridad y Defensa*. Panamá, Julio 29-Agosto 1.
- IDMC; NCR (2009). “Un conflicto que traspasa fronteras: el impacto humanitario del conflicto colombiano en Ecuador”. Informe. Octubre. Visita 2009 en [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpDocuments\)/CA3C1A5F85C86114C12576550031FE82/\\$file/IDMC+NRC+informe+frontera.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpDocuments)/CA3C1A5F85C86114C12576550031FE82/$file/IDMC+NRC+informe+frontera.pdf)
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2001). “VI Censo Nacional de Población y V de Vivienda”. Quito.
- International Crisis Group (2008). *Latin American Drugs: losing the fight*. Bruselas. Marzo.
- Jaramillo, Ana María (2008). *Contextos explicativos del desplazamiento interno y del refugio de colombianos en Ecuador y Canadá*. Medellín: Corporación Región/UBC.

- Jepperson, Ronald, Alexander Wendt y Peter J. Katzenstein (2008). "Norms, Identity and Culture in National Security". En *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Peter Katzenstein (Ed.). Visita en <http://www.ciao.com>
- Jodelet, D. (1989). "Représentations sociales: un domaine en expansion". En *Les représentations sociales*, D. Jodelet (Ed.). París: PUF.
- Just the facts (2009). "Apoyo de los Estados Unidos a nivel militar y social a Ecuador". Sección Ecuador. Visita 2009 en <http://justf.org/Country?country=Ecuador&year1=2004&year2=2009>
- Keating, Michael. (1993). "Regionalismo, autonomía y regímenes internacionales". En *Resercat Dieposit de la reserca de Catalunya*. Documento de trabajo N.º 66. Barcelona. Visita 2009 en <http://www.recercat.net/bitstream/2072/1415/1/ICP566.pdf>
- Keohane, Robert (1984). *Alter Hegemony: cooperation and discard in the world political economy*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Keohane, Robert y Joseph Nye (1988). *Poder e interdependencia*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Kornblit, Ana Lía y Malena Verardi (2004). "Historias y relatos de vida: una herramienta clave de metodologías cualitativas". En *Metodologías cualitativas en Ciencias Sociales*. Argentina: Editorial Biblos.
- Krasner, Stephen (1983). "Structural causes and regime consequences: regime as intervening variables, International Regimes". En *International regimes*, Stephen Krasner (Ed.). Estados Unidos: Cornell University Press.
- Lario, Manuel (Ed.) (2006). *Medios de comunicación e inmigración*. Murcia: CAM – Obra Social.
- Leal, Francisco (2002). "La Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina". En *La Seguridad Nacional a la Deriva*. Bogotá: AlfaOmega-UniAndes-FLACSO.
- (2006). *La inseguridad de la Seguridad*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2004). "Registro Oficial. Ecuador". Visita en: [http://www.corteconstitucional.gov.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2&Itemid=16](http://www.corteconstitucional.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=16)

- Ley de Seguridad Nacional República del Ecuador (1960-1964-1979). Visita en <http://www.fuerzasarmadasecuador.org/fundamentoslegales.htm> / Ley de Seguridad Nacional de 1979 en <http://www.resdal.org/Archivo/d0000285.htm>
- Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (2004). “Registro Oficial”. Suplemento 490 del 27 de diciembre. Ecuador: Congreso Nacional.
- Loveman, Brian (1994). “Protected Democracies and Military Guardianship: Political transition in Latin America 1978-1993”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 36, N.º 2: 105-189.
- (2006). *Addicted to Failure: US. Security policy in Latin America and the Andean Region*. Estados Unidos: Rowman & Littlefield Publisher, INC.
- Lykov, Evgeny (2007). “¿Se debería ampliar el concepto de seguridad más allá de las intervenciones militares?”. Visita en <http://www.globalaffairs.es/index.php?name=News&file=article&sid=15&theme=Printer>
- Majone, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE
- Maíz Suárez, Ramón (2008). *La frontera interior: el lugar de la nación en la teoría de la democracia y el federalismo*. España: Tres fronteras ediciones.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes (1999). “Elections and representation”. En *Democracy, Accountability, and Representation*, Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin (Eds.). U.K: Cambridge University Press.
- Marh, James y Olsen Johan. (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Marks, Leonie , Nicholas Kalaitzandonakes y Srinivasa Konduro (2006). “Images of Globalisation in the Mass Media”. *The World Economy* N.º 5. Vol. 29: 615–636.
- Mason, Ann (2001). “Globalización y transformaciones internas en Colombia”. *Colombia Internacional*. N.º 53: 94-110.
- Medina Marín, Rocío (2009). “La política de inmigración europea y la ilegalización de la inmigración”. En *Lugares, procesos y migrantes: aspectos de la migración colombiana*. Alemania: Peter Lang.

- Mejía, Carlos (1996). “¿Una democracia ingobernable? Arreglos constitucionales, partidos políticos y elecciones en Ecuador, 1979-1996”. Tesis. México: ITAM.
- Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador (2002). “Política de Seguridad para la Frontera Norte”, Febrero, Quito.
- (2002). “Política de Defensa Nacional”. Libro Blanco. Quito.
- (2006). “Política de la Defensa Nacional”. Libro Blanco. Quito.
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia (2007). “Gasto en Defensa y Seguridad en Colombia”. Junio, Bogotá.
- (2007a). “Resultados de la Política de Seguridad Democrática y Defensa”. Informe. Octubre.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador (2006). “*Plan de Política Exterior*” –PLANEX. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Ecuador.
- Montalvo, Andrés (2005). “El Ecuador frente a la política de seguridad democrática y el conflicto armado en Colombia”. En *La Seguridad del Ecuador: del 11 de septiembre al Plan Patriota*, Javier Ponce Leiva (Ed.). Quito: Ediciones Abya Yala, FLACSO-Ecuador.
- Montúfar, César (2007). “Participación Ciudadana y Gobierno Representativo en América Latina”. Documento de trabajo. Quito-Ecuador.
- Moller, Bjorn (1996). “Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos”. *Desarrollo Económico* N.º 143: 769-792. Buenos Aires.
- Moreano, Hernán (2005). “Colombia y sus vecinos frente al conflicto colombiano”. Serie Tesis. Quito: FLACSO.
- (2009). “Frontera Ecuador-Colombia: desarrollo, securitización y vulnerabilidades”. En *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*, Grace Jaramillo (Comp.): 35-55. Quito: OEA, FLACSO, PNUD.
- (2010). “Entre santos y ‘traquetos’. El narcotráfico en la frontera colomboecuatoriana”. En *Colombia Internacional* N.º 71. Bogotá. Enero-Junio. Visita en [http://www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-56122010000100011&lng=es&nrm=](http://www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-56122010000100011&lng=es&nrm=)

- Naïr, Sami (2006). *Y vendrán... Las migraciones en tiempos hostiles*. España: Editorial Planeta.
- Pérez, Carmen (2003). "La situación de refugio y desplazamiento forzado en Ecuador". *Revista Aportes Andinos* N.º 7: 248-292.
- Przeworsky, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin (Eds.) (1999). *Democracy Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Navarrete Frías, Carolina (2006). "Resumen del Informe sobre la Estrategia de Control Internacional de Narcóticos del Departamento de Estado de los Estados Unidos en temas Relevantes para Colombia". En *Borradores de Investigación del Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delito*. Bogotá: Facultad de Economía, Universidad del Rosario.
- Novensà, I Bou Marc (2004). "Una reflexión sobre regímenes internacionales". Visita 2009 en <http://mbounovensa.googlepages.com/Regimenesinternacionales.blog.pdf>
- Núñez, Jorge (2006). *Cacería de brujos: drogas ilegales y sistema de cárceles en Ecuador*. Serie Tesis. Quito: FLACSO.
- Nye, Joseph (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Nueva York: Public Affairs.
- O'Donnell, Guillermo (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- (1997a). "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin America View with Glances at Some Post-Communists Countries". En *¿Favores por votos? Estudios del clientelismo político contemporáneo*. Javier Auyero. Buenos Aires: Losada.
- (1997b) "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías". *Nueva Sociedad* N.º 152.
- (2007). *Disonancias: críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- OIM (2001). "État de la migration dans le monde". Informe. Ginebra: OIM.
- OIPAZ (2004). Observatorio internacional por la paz. *Boletín electrónico* N.º 5, Quito: OIPAZ. Visita en: <http://www.oipaz.org.ec/boletin/html>

- ONU (2001). “Resolución 1373 del Consejo de Naciones Unidas para la lucha contra el terrorismo”. Visita en <http://unclef.com/spanish/sc/ctc/aboutus.html>
- ONUDC (2006). Informe Mundial sobre las drogas. Volumen 2. Estadísticas. ONUDC. Visita 2009 en [http://www.unodc.org/pdf/WDR\\_2006/wdr06\\_spanish\\_vol2.www.pdf](http://www.unodc.org/pdf/WDR_2006/wdr06_spanish_vol2.www.pdf)
- Onuf, Nicholas (2002). “The Strange Career of Constructivism in International Relations”. Seminario. California: University of Southern California - Center of International Studies.
- Orozco, Gabriel (2006). “El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”. *Revista CIDOB d'Àffers Internacionals* N.º 72: 141-161.
- Pachano, Simón (1996). *Democracia sin Sociedad*. Quito: ILDIS.
- (2002). *El desafío de la representación democrática*. Ponencia preparada para la conmemoración del vigésimo aniversario de la Fundación Foro de Colombia, Bogotá, noviembre.
- Perl, Raphael (1994). “U.S.-Andean Drug Policy”. En *Drug Trafficking in the Americas*, Bruce Bagley (Ed.). Miami: Library of Congress.
- Peruzzotti, Enrique (2000). “Accountability Social: la otra cara del control”. En *Controlando la Política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.
- (2002). “La democratización de la democracia. Cultura política, esfera pública y aprendizaje colectivo en la Argentina posdictatorial”. En *Política e Instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (Eds.). Buenos Aires: Paidós.
- Peters B. Guy (2003). “Institucionalismo Internacional” En *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Plotke, David (1997). “Representation is democracy”. *Constellations* N.º 1 Vol. 4: 19-35
- Presidencia de la República de Colombia (2003). “Política de Defensa y Seguridad Democrática. República de Colombia: 24”. Visita 2008 en <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>
- (2006). “Informe sobre lucha al narcotráfico”. 10 de diciembre.

- Programa Andino de Derechos Humanos (PADH) (2007). *Línea de Base. Situación de la población colombiana en Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- República del Ecuador. “Código Penal”. Visita en <http://www.miliarium.com/Paginas/Leyes/Internacional/Ecuador/General/cp.pdf>
- Rétis, Jéssica (2007). “Medios de Comunicación e inmigración. Representaciones sociales de identidades y alteridades colectivas: los latinoamericanos”. Presentación, Simposio Migración: *El impacto social de la Migración en España*. Fundación Ciudadanía y Valores. Visita 2008 en <http://www.funciva.org/documentos/index/categoria/general/ano/2007>
- Ritzer, George (1993). *Teoría sociológica contemporánea*. Madrid: McGraw Hill Interamericana de España.
- Rivera, Fredy (2001). “Democracia minimalista y fantasmas militares en el Ecuador contemporáneo. En *Las Fuerzas Armadas en la Región andina: ¿no deliberantes o actores políticos?*, Martín Tanaka. Lima: Comisión Andina de Juristas. Serie democracia N.º 2.
- (2004). “Partidos, fuerzas armadas y crisis institucional en tiempos de incertidumbre”. En *El control democrático de la defensa en la región andina. Escenarios para una integración civil-militar*. Lima: Comisión Andina de Juristas, N.º 9.
- (2005). “Ecuador: los bemoles de la guerra contra las drogas”. En *Drogas y democracia en América Latina: impacto de la política antinarcóticos de los Estados Unidos*, Colleta Youngers, Eileen Rosin (Eds.). Washington Office for Latin America WOLA. Buenos Aires: Biblos.
- (2006). “Seguridad nacional, Plan Colombia y *accountability* en Ecuador: reflexiones sobre una compleja relación en democracia”. *Revista Aportes Andinos*, Quito: UASB. Octubre. [Versión electrónica en [www.llacta.org/notic/2006/not1031d.htm](http://www.llacta.org/notic/2006/not1031d.htm)].
- (2007). *Refugio de colombianos y seguridad nacional en el Ecuador: dimensiones, tensiones, y complejidades fronterizas*. Ponencia presentada en el Congreso latinoamericano de Sociología en Guadalajara, México.
- (2007). “El refugio de colombianos en Ecuador”. En *Migración forzada de colombianos. Colombia, Ecuador, Canadá* título, Fredy Rivera, Paulina Larreátegui, Hernando Moreano, y Pilar Riaño-Alcalá. Medellín: Región, FLACSO, UBC.

- Rivera, Fredy y Paulina Larreátegui (2007). “Políticas públicas sobre refugio en Ecuador”. En *Migración forzada de colombianos. Colombia, Ecuador, Canadá*, Fredy Rivera, Paulina Larreátegui, Hernando Moreano y Pilar Riaño-Alcalá (2007) Medellín: Región, FLACSO, UBC.
- (2008). *Migraciones y Seguridad*. Quito: UASB.
- (2010). *Los enlaces multidimensionales de la seguridad. Aproximaciones teóricas sobre planos convergentes: la situación del conflicto colombiano y el Ecuador*. CGTS: FLACSO Chile - Serie Documentos de Trabajo N.º 11, noviembre.
- Rodrigo Mendizábal, Iván (1999). “Del análisis del contenido al análisis del discurso: Aspectos metodológicos en relación a la etnometodología”. En *Análisis del Discurso Social y Político*. Quito: Abya Yala.
- Rodríguez, Jacobo (1988). *Hora de acabar con la guerra de las drogas*. Agencia Interamericana de Prensa Económica. Visita en <http://www.colombiainternacional.org/Doc%20PDF/DR-Fronteras-narcotrafico.pdf>
- Rodríguez, Carlos (2008). “Hacia un nuevo modelo de seguridad nacional”. En *Desafíos de la Seguridad Nacional en el nuevo milenio*. Quito: ESPE, Departamento de Seguridad y Defensa.
- Sagües, Pedro (2002). “El Control del Congreso sobre el Presidente en Argentina. Normas y Realidades”. *Ius Praxis* N.º1 Vol. 8: 429-445
- Salomón, Mónica (2002). “La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia y aproximaciones”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* N.º 56: 7-52.
- Sánchez D, Rubén (1992). *El narcotráfico en la región andina*. Bogotá: ONU-UNDCP.
- Schedler, Andreas (2000). “Conceptualizando la rendición de cuentas”. Documento de trabajo. México: IFE.
- (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Schluchter, Wolfgang (1981). *The rise of western rationalism: Max Weber’s Developmental History*. Berkely: University of California Press.
- Schmitter, Philippe C. (2005). “Calidad de la democracia: las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas”. *Metapolítica* N.º 39: 61-75. Enero-Febrero.

- Segell, Glen (2000). *The Narcotics War and Civil-Military Relations*. Convención Annual N.º 41 de la International Studies Association en Los Angeles-EEUU.
- Sheehan, Michael (2005). *International Security: An Analytical Survey*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- (2005a). “Realism and Security”. En *Critical Security Studies and world politics*, Ken Booth (Ed.). Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (2003). “Societal and horizontal controls: two cases of a fruitful relationship”. En *Democratic accountability in Latin America*, Scott Mainwaring y Christopher Welna (Eds.). Oxford: Oxford University Press.
- SOAW (2006). “Informe del Observatorio de la Escuela de las Américas (SOAW)”. Mayo.
- Sotomayor, Arturo (2007). “La seguridad internacional: vino viejo en botellas nuevas”. *Revista de Ciencia Política* N.º 2, Vol. 27. Visita en [http://www.uc.cl/icp/revista/pdf/rev272/27\\_24.pdf](http://www.uc.cl/icp/revista/pdf/rev272/27_24.pdf)
- Stefoni E., Carolina (2001). *Representaciones Culturales y Estereotipos de la Migración Peruana en Chile*. Informe final del concurso: culturas e identidades en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO.
- Strange, Susan (1982). “Cave! Hic dragons: A critique of Regime analysis”. *International Organization* N.º 2 Vol. 3. Visita en <http://links.jstor.org/sici>
- Suárez, Gustavo (2003). *Lecciones Aprendidas para una mayor transparencia y eficiencia en el proceso de adquisiciones en el sector defensa: el caso español*. Visita en [www.defensaidl.org.pe/infoarti/04.doc](http://www.defensaidl.org.pe/infoarti/04.doc)
- TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) (1947). Obtenido de <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>.
- Thoumi, Francisco, Alejandro Reyes (2006). “El Narcotráfico en las Relaciones Fronterizas de Colombia”. Documento de Trabajo del Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delito. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Tokatlián, Gabriel (1998). *Seguridad y drogas: una cruzada antiprohibicionista*. Buenos Aires: Editorial Universitaria.

- Toranzo, Federico (2005). "Interacción de las amenazas asimétricas y su relación con las armas ilegales en América del Sur". Washington: National Defense University. Visita en [http://www.ndu.edu/CHDS/journal/PDF/2005/N2-september/Toranzo\\_article-edited1.pdf](http://www.ndu.edu/CHDS/journal/PDF/2005/N2-september/Toranzo_article-edited1.pdf)
- Turton, D (2003). *Conceptualizing Forced migrations*. Documento de trabajo RCS N.º 12, Refugee Studies Centre, University of Oxford. Visita 2009 en <http://www.rcs.ox.ac.uk/PDFs/workingpaper12.pdf>
- Ugarte, José Manuel (2004). *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa: Un análisis orientado a América Latina*. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra S.A.
- Van Dijk, Teun (1990). *La noticia como discurso. Comprensión, estructura y producción de la información*. Barcelona: Paidós.
- (1997). *Racismo y análisis crítico de los medios*. España: Ediciones Paidós Ibérica.
- (1999). "El análisis crítico del Discurso". *Anthropos* N.º 186: 23-36.
- (2003). *Dominación étnica y racismo discursivo en España y América Latina*. Gedisa: España.
- (2003a). *Ideología y discurso*. Madrid: Área lingüística.
- (2006). "Discurso de las élites y racismo institucional". En *Medios de comunicación e inmigración*, Manuel Lario (Ed.). Murcia: CAM – Obra Social.
- Varas, Augusto (1988). *La Autonomía Militar en América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Vargas Meza, Ricardo (2010). "El bazar de las cifras en la guerra contra las drogas en Colombia, las cifras son otro frente de combate". En *Informe sobre políticas de drogas N.º 32*. Washington: Transnational Institute.
- Vergara, Rodolfo (2005). "La transparencia como problema". México: IFAI, Colección Cuadernos de Transparencia N.º 5.
- Victoroff, David (2000). "Les cadres de l'opinion publique". En *Los caminos invisibles de la realidad social. Ensayo de sociología profunda sobre imaginarios sociales*, Manuel Antonio Baeza: 123. Santiago de Chile: Ril Editores.
- Walt, Stephen (2005). *Taming American power: The global response to U.S. Primacy*. Nueva York: W.W. Norton and Company.

- Waltz, Kenneth (1988). *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires: GEL Editores.
- Wæver, Ole, Barry Buzan, Morten Kelstrup y Pierre Kemaitre (1993). *Identity, Migration and the new security agenda*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Wendt, Alexander (1999). *Social Theory of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2005). “La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política del poder”. *Revista Académica de Relaciones Internacionales* N.º 1. Visita en <http://www.relacionesinternacionales.info/RRII/N1/artwendt1.htm>
- White House (2002). “National Security Strategy (NSS)”. Visita en <http://www.comw.org/qdr/fulltext/nss2002.pdf>
- (2006). “National Security Strategy (NSS)”. Marzo. Visita en <http://www.comw.org/qdr/fulltext/nss2006.pdf>
- WOLA (2005). “Diluyendo las divisiones: tendencias de los programas militares de EEUU para América Latina”. Visita en [www.resdal.org/ultimos-documentos/wola-usa-al.pdf](http://www.resdal.org/ultimos-documentos/wola-usa-al.pdf)
- Zunzunegui, Santos (2002). “Poder de la palabra o la información como continuación de la política por otros medios”. *Designis* N.º 2. Barcelona: Gedisa.
- (2003). *Metamorfosis de la mirada*. Museo y semiótica.

### **Medios de comunicación (ediciones digitales) y recursos visuales utilizados:**

- Caracol TV* (2008) “La Violencia en Colombia”. Documental televisado el 2 de enero.
- Diario *El Tiempo* (2006). “Balances del Plan Colombia”. 8 de junio.
- Diario *Expreso* (2006). “Las operaciones AWAC”. 22 de agosto.
- Diario *Hoy* (2003). “No tememos al Plan Colombia”. 28 de abril.
- (2004). “El canciller Patricio Zúquilda alista informe sobre la inmunidad a personal estadounidense”. Noviembre, 26. Edición Digital. Visita en 2009: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/el->

- canciller-patricio-zuquilanda-alista-informe-sobre-la-inmunidad-a-personal-estadounidense-191762-191762.html
- (2005). “¿Cárceles se llenan de narcos?”. *Revista Investigativa*. Suplemento Blanco y Negro, 30 de julio.
- (2011). “Ecuador, se ‘congratula’ por aprobación del ATPDEA en Senado de Estados Unidos.”. Portada, 13 de octubre. Visita en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ecuador-se-congratula-por-aprobacion-de-atpdea-en-senado-de-estados-unidos-507025.html>.
- El Colombiano* (2002). “Entrevista a Bruce Bagley”. Visita en <http://www.elcolombiano.com.co/proyectos/septiembre11/Notas/sepprevias/colombia.htm>
- (2006). “La lucha contra las drogas no es un fracaso, dice vicepresidente de Colombia”. Visita en: [http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/estudiar\\_cifras\\_de\\_homicidios/estudiar\\_cifras\\_de\\_homicidios.asp?CodSeccion=9](http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/estudiar_cifras_de_homicidios/estudiar_cifras_de_homicidios.asp?CodSeccion=9)
- El Comercio* (2003). “Ecuador está involucrado en conflicto”. Sección A-8, 17 de mayo de 2003.
- (2004). “Visita de ministros de defensa de toda América a Quito”, 27 de octubre.
- (2004a). “Cancillería se resiste a reclamar a los EEUU”, 29 de junio.
- (2004b). “Estados Unidos seguirá en la interdicciones de barcos”, junio 6.
- (2005). “Duro Reclamo de Quito a Bogotá”. *Política Exterior*, 15 de noviembre.
- (2007). “Decomisan 5 toneladas de cocaína en el Ecuador”. *Noticias*, 25 de agosto.
- (2007a). “Gobierno busca que EEUU no reduzca ayuda anti-drogas”. Dos de febrero.
- (2007b). “Entrevista a Bolívar Cisneros, comandante general de la policía”. Siete de julio.
- (2008). “¿La CIA en el Ecuador?”. Seis de junio.
- El Universo* (2000). “FFAA patrullan calles de la ciudad”. Veinticuatro de enero.

- (2003). “Refuerzo militar al control de fronteras”. Tres de mayo.
- (2005). “No hay política de seguridad”. Columnistas, 15 de julio.
- (2006). “74 por ciento de ecuatorianos contra la inmigración de colombianos, según sondeo”. Lunes 4 de septiembre.
- (2006b). “Entrevista al ex ministro de defensa Marcelo Delgado”. Once de septiembre.
- (2011). “Hay que renovar el ATPEDEA para ir a buscar un acuerdo”. Economía, 24 de febrero. Visita junio de 2011 en <http://www.eluniverso.com/2011/02/24/1/1356/hay-renovar-ATPEDEA-ir-buscar-un-acuerdo.html>
- Ediciones tomadas de *El Comercio* y *La Hora* para análisis de discurso del capítulo IV y Anexos (2002-2003/2005-2006).
- Estrategia Nacional para enfrentar las drogas: Plan Nacional* (1999-2003). Visita en [http://www.cicad.oas.org/Fortalecimiento\\_Institucional/esp/planes\\_nacionales/ecuador.pdf](http://www.cicad.oas.org/Fortalecimiento_Institucional/esp/planes_nacionales/ecuador.pdf)
- Revista Poder* (2007). “Gerencia para la Guerra”. Diez de noviembre de 2007, Bogotá: 24
- Revista Semana* (2006). “Entrevista a ex canciller colombiana María Consuelo Araujo”. Seis de agosto.
- (2008). Especial Fuerzas Militares de Colombia. Semana del 14 al 20 de enero.
- Revista Vistazo* (2004). “El Yunque y el martillo”. Entrevista al coronel Jorge Brito. Catorce de mayo.

### **Impresos, comentarios, anotaciones diario de campo.**

- Bagley, Bruce (2001). “El 90% de la cocaína que entra a los Estados Unidos procede de Colombia”. Entrevista en CNN en español, el 15 de septiembre. Material impreso.
- Duncan, Gustavo (2006). Comentario en el lanzamiento de su libro *Los señores de la guerra* en diciembre. Texto impreso.
- Hill, James (2004). *Rueda de prensa dada por el Jefe del Comando Sur de los Estados Unidos*. Bogotá: mayo.

Rangel, Alfredo (2005). “Entrevista”. Realizada el 25 de mayo de 2005 en Radio Quito.

Santos, Juan Manuel (2007). “Rueda de prensa ofrecida por el ministro de defensa colombiano”. El 25 de junio frente al informe de la ONU sobre los cultivos de hoja de coca en la región andina. Material impreso.

Observaciones de la misión internacional a la frontera ecuatoriana con Colombia (2005). Diciembre, FIDH, FIAN, RAPAL, OCIM, CEAS, CIF.

### Entrevistas

Entrevista a Ximena –nombre ficticio– refugiada *negada* colombiana que vive desde hace más de 4 años en la ciudad de Ibarra. Entrevista, mayo de 2006.

Entrevista a Crl. *Ice Cube* –nombre ficticio–, Quito, abril 2006.

Entrevista realizada al Coronel *Sandokan*, –nombre ficticio–, abril-mayo del 2006. Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, Colombia.

Entrevista realizada a P.L. funcionaria de la Oficina de Refugiados del Ministerio de RREE de Ecuador, Quito, noviembre de 2005.

### Encuestas

Encuestas y datos sobre porcentaje de mujeres presas por delitos de narcotráfico de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social –DNRS–. (2005) y de FLACSO-Ecuador (2005)

### Sitios web visitados:

CONSEP. Visita en <http://www.consep.gov.ec/>

Comando Sur. Visita en [www.southcom.mil](http://www.southcom.mil)

Fuerzas Armadas de Ecuador. Visita en <http://www.armada.mil.ec>

Center for International Policy (CIP). [www.ciponline.org](http://www.ciponline.org)

OAS: [www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html](http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html)

Policía Nacional de Colombia: <http://www.polnac.gov.co>

U.S Military Group. [www.usembassy.org.ec/English/Assistance/usml-grp.htm](http://www.usembassy.org.ec/English/Assistance/usml-grp.htm)

### Textos de referencia

Isacson, Adam (2001). “La Asistencia Estadounidense a la Seguridad en los Países de la Región andina”. *Revista Colombia Internacional* N.º 49-50.

Jervis, Robert (1983). “Security regimes”. En *International regimes*, Stephen D. Krasner (Ed.). Estados Unidos: Cornell University Press.

Kahler, Miles (1997). “Inventing international relations: International relations theory after 1945”. En *New thinking in international relations theory*, Michael W. Doyle y John Ikenberry (Eds.). Colorado: Boulder Westview Press.

Keohane, Robert (1988). “International Institutions: Two Approaches”. En *International Studies Quarterly*, Diciembre, 32: 379-396

Onuf, Nicholas (2001). *Re Constructing Constructivist International Relations Research*. California: University of Southern California - Center of International Studies.

Peruzzotti, Enrique (2002). “Towards a New Politics: Citizenship and Rights in Contemporary Argentina”. *Citizenship Studies* N.º 1 Vol. 6: 77-93.

Thoumi, Francisco (2005). “Ventajas competitivas ilegales, el desarrollo de la industria de drogas ilegales y el fracaso de las políticas contra las drogas en Afganistán y Colombia”. *Revista Análisis Político* N.º 54. Visita en [http://www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?script=sci\\_art-text&pid=S0121-47052005000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?script=sci_art-text&pid=S0121-47052005000200003&lng=en&nrm=iso)

## El esquema de representación por años estudiados, en relación a las acciones políticas

Años 2002-2003: llegada de Caguán, migrantes son figuras para cuidar, paternalismo, primer reconocimiento, extrañeza. Instrumentos: visibilizan la pobreza en Frontera Norte; falta de recursos para manejar la situación. Año 2003: Solidaridad para los refugiados, inocentes protagonistas.

Eje político: Colombia en fuerte alianza con Estados Unidos, en medio del Plan Colombia. Fumigaciones llevan a conflictos. Represalias por los fallidos atentados de paz entre Pastrana y las FARC.

Año 2004: se pide pasado judicial; según un informe de International Displacement Monitoring Center y del Consejo Noruego de Refugiados:

La vigencia de un decreto que exige la presentación del pasado judicial a todos los colombianos que ingresen al país ha sido un contratiempo en la situación de los solicitantes de asilo. El decreto, inicialmente adoptado en 2004, fue revocado en junio de 2008 para ser reinstaurado tan solo unos meses después. Además de ser inconstitucional –según el art. 11 de la nueva Constitución, nadie podrá ser discriminado por razones de pasado judicial– es prácticamente de imposible cumplimiento por parte de muchos refugiados colombianos que llegan al país tras haberse visto obligados a abandonar Colombia de manera repentina y sin la posibilidad de esperar a que concluya el procedimiento administrativo requerido para obtener el pasado judicial. (IDMC; NRC, 2009: 10).

En las noticias de los años anteriores a éste, se observa un sentimiento de desconfianza hacia los refugiados, un señalamiento de delincuencia (cierre del puente de Rumichaca, revisión de papeles a quienes cruzan la frontera, miedo generalizado). Probablemente, la presencia de la relación guerrilla-narcotráfico-colombiano-refugiado haya sido una forma de alertar a la población frente al migrante<sup>1</sup>, lo cual llevó a la medida.

Años 2005-2006: La nueva oleada por las fumigaciones y los enfrentamientos en Putumayo y Nariño llevan a los refugiados a Esmeraldas, Sucumbíos e Imbabura. Las provincias casi no tienen recursos para albergar a los refugiados. En un principio se entra con la figura del ecuatoriano solidario, con poca presencia estatal y la fuerte labor de ACNUR y Cruz Roja, junto con la Iglesia. Después, se observa la paulatina organización de la estructura de refugio y protección al desplazado, sin la acción colombiana. Esto lleva al reclamo diplomático, la negociación con Colombia, la suspensión momentánea del uso de glifosato y una promesa oficial de corresponsabilidad y desarrollo fronterizo preventivo en ambas partes.

No obstante, el tema se complica por supuestas incursiones colombianas en territorio ecuatoriano y la insistencia del involucramiento ecuatoriano en el conflicto (en este caso, el desplazado es un testigo/víctima. Los desplazados sustentan la acusación ecuatoriana de cruce de fuerzas colombianas al Ecuador). Se habla del trabajo con los desplazados como la gran labor de Ecuador. Al final, el resultado de la coyuntura fue la creación del PLANEX 2020, una política exterior ecuatoriana con una línea dirigida a profundidad en lo que respecta a migración e inmigración.

El periodo de 2005-2006 es un tiempo de diálogos y enfrentamientos entre Quito y Bogotá, con un migrante sin individualidad ni rostro que se usa por ambos bandos. Al final, el trabajo diplomático no tuvo fruto: para mediados de 2006, conclusión del tiempo estudiado, se observa, incluso, la formación de *nuevos grupos irregulares*.

---

1 Existiría una primera amenaza de los colombianos en dos ámbitos: “Seguridad personal: ausencia de violencia física. Involucra amenazas del Estado (tortura física), amenazas de otros Estados (guerra) amenazas de otros grupos de población (tensión étnica), amenazas de otro individuo (violencia)”; y la “Seguridad proporcionada por la comunidad, familia o grupo étnico: involucra tensiones étnicas por el limitado acceso a oportunidades.” Así, “dentro de esta perspectiva se ha ido construyendo la imagen de Colombia y del colombiano como una amenaza para la supervivencia del Estado ecuatoriano y de sus habitantes.” (Cadena, 2005: 29-30).

Anexo 1

Casos representativos

CUADRO 1<sup>2</sup>

C = *El Comercio*; H = *La Hora*/ i = Carchi e Imbabura / e= Esmeraldas/ q = Quito  
Coyuntura junio 2002 – julio 2003

1

| Número y fecha   | Medio                                    | Título   | Autoría   | Género   | Imagen(es)   | Lugar       |
|--|--|--|---|--|--|-------------|
| 1<br>10/06/2002  | H<br>e                                   | Invasiones<br>Sacuden San<br>Lorenzo                             | Saúl Ibarra<br>Leones<br>Corresponsal<br>San<br>Lorenzo | Noticia  | Fotografía   | Entorno-A14 |
| Actores (quiénes)  | Acciones (qué)                           | Lugares (dónde)  | Tipo de cubrimiento                                     | Temas  | Imagen   |             |
| Colombianos que compran tierras en calidad de invasiones en San Lorenzo. Se cita a Bellini Escobar, jefe político del cantón. Se cita a Wellington Merlín Mina, propietario de un terreno. | Qué: la venta de tierras en San Lorenzo. | La historia tiene lugar en San Lorenzo, provincia de Esmeraldas. | Desfavorable  | Se hablan de las invasiones en San Lorenzo en los últimos años que generan caos y enfrentamientos entre propietarios e invasores. Las invasiones están a los lados derecho e izquierdo de la ciudad. Éstas no son desconocidas pero, como nadie ha hecho denuncia, no se puede proceder al desalojo. Estas tierras están siendo vendidas a los colombianos que están ingresando en forma masiva a Ecuador. | Foto en blanco y negro. Vista panorámica de una calle y casas. Algunos de los terrenos de la calles están vacíos, los del lado izquierdo. A la derecha hay casas construidas y muchos árboles, se ven algunas personas a lo lejos caminando en la calle. En segundo plano, detrás de las casas, está un río. Texto debajo de la foto: Propietarios de terrenos se encuentran preocupados por aumento de invasiones. Foco: la calle, los solares y las casas. |             |

| Nivel                    | Categoría               |   |
|--------------------------|-------------------------|---|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local         | Léxico moderado en la argumentación negativa.   |
|                          | Semántica textual       | Terrenos invadidos, invasiones no son del Cantón San Lorenzo.   |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho. | <i>Lo dicho</i> : "Propietarios de terrenos invadidos denuncian la presencia de oportunistas que buscan negociar las tierras a bajo costo a ciudadanos colombianos".<br><i>Lo no dicho</i> : el tema de las invasiones es vinculado a la llegada de colombianos que |

2 Matrices elaboradas por Claudia Donoso.

## La seguridad perversa

|                          |   |   |
|--------------------------|---|---|
|                          | Ejes temáticos  | huyen del conflicto y llegan a San Lorenzo, independientemente de que la compra de los terrenos sea legal o ilegal.   |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto Estrategias de persuasión e intereses ocultos | Textualmente inicia el artículo diciendo que “una nueva ola de invasiones sacude la ciudad de San Lorenzo”. Inmediatamente después se asocia a que los colombianos son los que están ocupando esas invasiones. Con esto se busca persuadir al receptor del mensaje, intentado dar la idea de que el colombiano nos está invadiendo y que es el intruso dentro de la vida cotidiana del sujeto interpelado por este discurso. El contenido de esta nota demuestra cómo la presencia colombiana es, literalmente una presencia invasiva. El miedo a quitar terreno (nación, patrimonio, Estado), se presenta claramente en esta noticia. La figura del colombiano se difumina; ya no es un migrante, es una presencia que puede ser negativa. |

### 2

| Número y fecha  | Medio   | Título  | Autoría             | Género  | Imagen(es)  | Lugar              |
|---|---|---|---------------------|---|---|--------------------|
| 2<br>15/07/2002   | H<br>i  | Se insiste en el cierre nocturno del puente de Rumichaca        | Medio               | Noticia   | Fotografía  | Esto es Carchi-A11 |
| Actores (quiénes)   | Acciones (qué)  | Lugares (dónde)   | Tipo de cubrimiento | Temas   | Imagen  |                    |
| Colombianos en general.<br>Se cita a Óscar Acosta, comandante (e) del cuartel de policía Carchi N.º 10. | Control de la frontera para evitar que colombianos pasen a delinquir a Ecuador. | Tulcán, frontera norte. Se hace referencia al puente Rumichaca. | Desfavorable        | Se cita una reunión de la Junta de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil del Carchi en la que se resolvieron 16 puntos de seguridad. El primero de ellos hace referencia a exigir a la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE), distrito Tulcán, una restricción permanente del tráfico por el puente internacional Rumichaca de repuestos, accesorios de vehículos y armas. | Foto en blanco y negro. Se muestra un carro de frente cruzando el puente Rumichaca. Texto debajo de la foto: En el puente internacional de Rumichaca se reforzó el control policial. Foco: El auto y el letrero que dice Rumichaca. |                    |

| Nivel                    | Categoría         |  |
|--------------------------|-------------------|--|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local   | Léxico moderado en la argumentación negativa.  |
|                          | Semántica textual | Control migratorio, Plan de Seguridad Provincial   |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no  | <i>Lo dicho:</i> “Exigir un mayor control migratorio de quienes ejercen actividades de tramitadores en el puente internacional Rumichaca”; “Exigir al gobierno nacional el |

## Anexos

|                          |   |   |
|--------------------------|---|---|
|                          | dicho.<br>Ejes<br>temáticos                             | cierre de la frontera en el puente internacional de Rumichaca en los horarios convenidos por las autoridades".<br><i>Lo no dicho:</i> El cierre del puente Rumichaca debe darse para prevenir la inseguridad en las poblaciones fronterizas.<br>El Puente de Rumichaca se convierte en el punto álgido de un problema fronterizo que se transforma, poco a poco, en un problema social dentro del territorio ecuatoriano. Los colombianos son fuente de inseguridad, por lo que la sociedad civil pide a las autoridades aduaneras el cierre del puente para evitar la entrada de estos supuestos delincuentes. Con el disfraz del nacionalismo y de la protección de bienes comerciales, la fobia hacia el colombiano se hace evidente en esta nota. |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto Estrategias de persuasión e intereses ocultos | Se abre la pregunta: ¿es necesario tener más controles en frontera?   |

### 3

| Número y fecha   | Medio  | Título  | Autoría             | Género   | Imagen(es)   | Lugar        |
|--|--|---|---------------------|--|--|--------------|
| 3<br>13/08/2002  | H<br>q   | Inquietud en la Frontera  | La Hora Agencias    | Noticia  | Fotografía   | Hora Dura-B2 |
| Actores (quiénes)  | Acciones (qué)   | Lugares (dónde)   | Tipo de cubrimiento | Temas  | Imagen   |              |
| Gobierno de Uribe.<br>Presidente de Colombia, Álvaro Uribe<br>Prefecto de Carchi, René Yandún<br>Ex gobernador del departamento fronterizo de Nariño | Puesta en vigor del estado de excepción por parte del gobierno colombiano para enfrentar a los grupos irregulares. | Colombia, frontera sur.<br>Ecuador, provincia del Carchi, puente Rumichaca  | Negativo            | La medida tendiente a enfrentar la crítica situación planteada por los grupos irregulares, lleva a la posibilidad de un calentamiento bélico en la región.<br>El Prefecto de Carchi, René Yandún opina que al acentuarse los ataques a la guerrilla, los problemas armados y sus secuelas sociales se trasladarán a Ecuador. | Foto en blanco y negro. Se ve a Uribe sentado con tres funcionarios en una rueda de prensa. Texto bajo de foto: EL PRESIDENTE de Colombia, Álvaro Uribe Vélez se dirige a los ministros durante una reunión extraordinaria, en la cual se convocó el estado de conmoción interior. AFP<br>Foco: Álvaro Uribe |              |
| Nivel  | Categoría  |   |                     |  |  |              |
| a) Estructura narrativa  | Semántica local  | Léxico con argumentación negativa   |                     |  |  |              |
|  | Semántica textual  | Inquietud, frontera, grupos irregulares, secuelas sociales.   |                     |  |  |              |
| b) Estructura conceptual   | Lo dicho y lo no dicho.<br>Ejes  | <i>Lo dicho:</i> "El prefecto de Carchi, René Yandún, dijo que al acentuarse los ataques a la guerrilla, los problemas armados y sus secuelas sociales se trasladarán a Ecuador paulatinamente".<br><i>Lo no dicho:</i> la puesta en vigor del estado de excepción por parte del gobierno |                     |  |  |              |

## La seguridad perversa

|                          |   |  |
|--------------------------|---|--|
|                          | temáticos   | colombiano incrementa los ataques a la guerrilla y los efectos de ello se sentirán en Ecuador.   |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto Estrategias de persuasión e intereses ocultos | Las medidas tomadas por el gobierno colombiano no toman en cuenta los riesgos y efectos para Ecuador. Por tanto se persuade al receptor de la noticia sobre la necesidad de estar en contra del Plan Colombia y todo lo vinculado al mismo, independientemente de su naturaleza.<br>Tres días después, el Gobierno Colombiano crea un estado de excepción para enfrentar a las tropas irregulares. Las autoridades provinciales de El Carchi presentaron su descontento, pues señalaron que las medidas colombianas tendrían efectos negativos para el Ecuador. El Plan Colombia es negativo, las acciones del Gobierno colombiano, cualquiera que sea, también lo son. La invasión puede llegar al Ecuador. |

4

| Número y fecha  | Medio  | Título  | Autoría             | Género  | Imagen(es) | Lugar  |
|---|--|---|---------------------|---|------------|--|
| 4<br>26/08/2002   | H<br>i   | Control de extranjeros en Rumichaca             | Redacción Tulcán    | Noticia   | Fotografía | Esto es Carchi-A11   |
| Actores (quiénes)   | Acciones (qué)   | Lugares (dónde)                                 | Tipo de cubrimiento | Temas   |            | Imagen   |
| Extranjeros en general. Se hace referencia al Comando de Policía Carchi N.º 10. | Informar a la ciudadanía de los controles que, desde el primero de septiembre, se exigirá a los extranjeros que ingresen a Ecuador por el puente internacional de Rumichaca, documento de identidad o pasaporte. | Frontera colombo-ecuatoriana, puente Rumichaca. | Desfavorable        | Se señalan los requisitos que tendrán que presentar los extranjeros para ingresar por la frontera norte. Se dice que se garantizará el orden y la seguridad en Ecuador y que impedirá que entren extranjeros buscados por delitos o aquellos que han excedido el plazo de 180 días de permanencia en el país.<br>Estas medidas se toman para la seguridad de Ecuador. Hasta el 1 de septiembre es el plazo que tienen para actualizar sus datos los extranjeros que viven en Ecuador. Se hace referencia a la situación que vive el vecino país de Colombia |            | Foto a color. Aparece la oficina de migración del Ecuador, dos policías de frente se ven custodiando las puertas mientras se divisa a tres hombres de espaldas entrando a la oficina. Al fondo, dentro de la oficina, se ve más gente.<br>Foco: los policías custodiando la entrada.<br>Texto debajo de la foto: Todo extranjero debe registrarse en Migración |

## Anexos

| Nivel                    | Categoría  |   |
|--------------------------|--|---|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local  | Argumentación negativa moderada.  |
|                          | Semántica textual  | Seguridad, control migratorio   |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho.<br>Ejes temáticos                  | <i>Lo dicho:</i> “Las medidas tomadas por la Institución Policial se producen ante la situación que vive el vecino país de Colombia y porque la seguridad de los ecuatorianos así lo exige”.<br><i>Lo no dicho:</i> el control de extranjeros busca brindar seguridad a los ecuatorianos que pueden ser amenazados por los migrantes ilegales vinculados a la delincuencia.   |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto<br>Estrategias de persuasión e intereses ocultos | La forma en cómo persuade al lector la noticia lo convence de que el control de extranjeros –colombianos– debe darse a como dé lugar, porque es una exigencia que demanda la seguridad de los ecuatorianos.<br>El problema deja el campo de las percepciones de la representación y se transforma en un asunto para la seguridad internacional del Ecuador. La Policía busca la seguridad de los ecuatorianos, por lo que crea un grupo de medidas, como pedir pasaportes o carnés de identidad a quienes pasen por el puente, o impedir el paso a quienes hayan cometido delitos o que se hayan pasado de los 180 días de estancia en el país. Una medida dedicada a los colombianos, sobre la percepción de colombianos.<br>La representación que se ha ido repitiendo en el medio, pasa a la vida cotidiana, de ahí a las políticas de seguridad, para luego pasar nuevamente al medio y reconfirmar el estereotipo. El puente de Rumichaca se rompe por estas acciones. |

### 5

| Número y fecha  | Medio   | Título   | Autoría             | Género   | Imagen(es) | Lugar  |
|---|---|--|---------------------|--|------------|--|
| 5<br>27/08/2002   | H<br>q  | Barniol: “cerrar la frontera a los bandidos”<br>Registro migratorio<br>Bajaría violencia | Medio               | Noticia  | Fotografía | Ecuador-<br>Sección B  |
| Actores (quiénes)   | Acciones (qué)  | Lugares (dónde)  | Tipo de cubrimiento | Temas  |            | Imagen   |
| Se habla de colombianos en general. Se cita a Rodolfo Barniol, entonces ministro de Gobierno. | Qué: cierre del puente Rumichaca y la imposición del registro migratorio. | Tulcán, provincia del Carchi. Se hace referencia al Puente Rumichaca.                    | Desfavorable        | Se dice, citando a Barniol que hay que reforzar el límite con Colombia. Diario <i>La Hora</i> hizo una encuesta a veinte personas sobre este punto y las opiniones resultaron divididas. Mientras que Ecuador cerrará por las noches el puente de Rumichaca, |            | Foto a color. Aparece el ministro de Gobierno, Rodolfo Barniol.<br>Texto debajo de foto: Según el ministro de Gobierno, el control riguroso en la frontera no impedirá el turismo ni el comercio. Foco: El ministro. |

## La seguridad perversa

|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|
|  |  |  |  | <p>Colombia optó por pedir récord policial a los ecuatorianos.<br/>         Se quiere poner orden en la frontera.<br/>         Se dice que el control se hace a través de la tarjeta andina.<br/>         Desde el título se establece relación con la violencia y se hace relación de los colombianos como “bandidos” en una cita textual de Barniol.</p> |  |
|--|--|--|--|--|--|

| Nivel                    | Categoría  |   |
|--------------------------|--|---|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local  | Léxico con argumentación negativa   |
|                          | Semántica textual  | Récord policial, registro migratorio, poner orden en la frontera.   |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho.<br>Ejes temáticos                  | <p><i>Lo dicho</i>: “El punto básico es poner orden en la frontera”; “con la presentación de la tarjeta andina, los viajeros colombianos reciben un sello válido por 90 días.”</p> <p><i>Lo no dicho</i>: según el pensamiento del Ex Ministro Barniol, estas medidas restringirán el paso de colombianos no deseados.</p>  |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto<br>Estrategias de persuasión e intereses ocultos | <p>“Poner orden en la frontera”: el desorden lo traen los colombianos no deseados que ingresan al Ecuador.</p> <p>Los bandidos colombianos ya no podrían pasar la frontera. Los colombianos tendrían una connotación de bandidos; quienes pasen el puente de Rumichaca son posibles delincuentes. La conexión lingüística se refleja en el contexto real cuando se pide el récord policial al colombiano. El orden de la frontera debe restablecerse, a través de este procedimiento.</p> |

Anexos

6

| Número y fecha   | Medio  | Título   | Autoría             | Género  | Imagen(es)  | Lugar       |
|--|--|--|---------------------|---|---|-------------|
| 6<br>27/08/2002  | H<br>q   | Miedo en frontera amazónica con Colombia   | Medio               | Noticia   | Fotografía  | Enfoque- B2 |
| Actores (quiénes)  | Acciones (qué)   | Lugares (dónde)  | Tipo de cubrimiento | Temas   | Imagen  |             |
| Se menciona a las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y las AUC Autodefensas Unidas de Colombia | Qué: Incursión de grupos armados colombianos en de Puerto El Carmen, población en medio del olvido estatal y que, de afrontar los problemas de Colombia, se traslada hasta territorio ecuatoriano. | Puerto El Carmen, cabecera cantonal de Putumayo (Ecuador) poblado fronterizo con Colombia. Se hace una comparación de Puerto El Carmen con el viejo oeste norteamericano (donde impera la ley del más fuerte). | Desfavorable        | Incursión de diversos grupos colombianos, tanto armados como delincuenciales, en territorio ecuatoriano donde han montado su centro de operaciones. La zona es un puerto de abastecimiento y lugar de recreación. Los habitantes de esta zona cerraron la frontera en determinados horarios ya que no lo hacen ni las autoridades civiles ni militares. | Foto en blanco y negro. Se muestra a cuatro hombres vestidos de camuflado cargando sus fusiles en la espalda y el pecho en medio de la selva. Uno de ellos parece estar dando instrucciones. Al fondo se aprecia maleza. Texto debajo de la foto: Las características selváticas de la Amazonía es un parapeto ideal para las acciones de los irregulares y la delincuencia común. Foco: los hombres vestidos de camuflado. |             |

| Nivel                    | Categoría   |   |
|--------------------------|---|---|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local   | Léxico con argumentación negativa   |
|                          | Semántica textual                                       | Miedo, frontera, delincuentes colombianos, insurgentes.   |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho. Ejes temáticos                  | <i>Lo dicho:</i> “La guerrilla, paramilitares, grupos insurgentes menores, narcos, sicarios y delincuentes colombianos han montado su centro de operaciones e implementaron impuestos, sobornos y boleteos en territorio ecuatoriano.”<br><i>Lo no dicho:</i> el territorio ecuatoriano se ha convertido en centro de operaciones de los grupos armados colombianos lo cual traerá problemas de seguridad a los pobladores del lado ecuatoriano.      |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto Estrategias de persuasión e intereses ocultos | Se crea temor en el receptor de la noticia al insinuar que Ecuador es ya un centro de operaciones de los grupos armados colombianos y esto se debe a la falta de control. Es indispensable militarizar la frontera norte para evitar amenazas a la seguridad de los ecuatorianos. La medida del Puente de Rumichaca se fundamenta en una nota creada al mes más tarde de la que se refiere al control en el paso fronterizo mencionado. En esta nota, |

## La seguridad perversa

|  |  |   |
|--|--|---|
|  |  | se habla sobre la incursión y uso recreativo de una zona del límite norte: Puerto El Carmen, donde los habitantes han creado sus propias medidas, debido a que las autoridades nada hacen. Se hace indispensable entonces controlar la invasión, a través de la presencia militar |
|--|--|---|

7

| Número y fecha  | Medio   | Título   | Autoría             | Género  | Imagen(es)  | Lugar    |
|---|---|--|---------------------|---|---|----------|
| 7<br>11/09/2002   | H<br>q  | Paramilitares quieren Lago Agrio<br>Insurgencia Colombiana se adentra en Ecuador | Medio               | Noticia   | Fotografía  | País- B3 |
| Actores (quiénes)   | Acciones (qué)  | Lugares (dónde)  | Tipo de cubrimiento | Temas   | Imagen  |          |
| Insurgencia colombiana.<br>Paramilitares, Ejército colombiano.<br><br>Población civil provincia de Sucumbíos. | Paramilitares declaran intenciones de convertir Lago Agrio en su centro de operaciones. | Lago Agrio, provincia de Sucumbíos.<br>Frontera colombiano-ecuatoriana           | Desfavorable        | Cuatro paramilitares colombianos fueron detenidos en la provincia de Sucumbíos y cordón fronterizo. Estos confesaron que tenían la misión de convertir a Lago Agrio en su centro de operaciones con respaldo y complicidad del ejército colombiano. La población de esta zona exige a Cancillería y al Ministerio de Defensa denunciar estos hechos a nivel internacional. Las autoridades policiales en Ecuador han redoblado la guardia en sus instalaciones. La captura de los detenidos se dio por un operativo conjunto entre Policía Nacional, Ejército ecuatoriano y Servicio de vigilancia Aduanera en la parroquia de General Farfán. En poder de los detenidos se encontraron armas y municiones. | Se ve una imagen de una carretera. Al lado izquierdo de la misma, se observa una camioneta Nissan con placa de pichincha. En el balde están sentados dos militares con sus rifles. Al otro lado de la vía se ve población civil parada, otros manejando motos y bicicleta. Texto debajo de foto: Según los aterrados habitantes de Nueva Loja y poblaciones aledañas, la frontera es un hervidero de paramilitares. |          |

## Anexos

| Nivel                    | Categoría   |   |
|--------------------------|---|---|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local   | Léxico con connotación negativa   |
|                          | Semántica textual                                       | Tensión, miedo, zozobra, insurgencia colombiana.  |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho. Ejes temáticos                  | <i>Lo dicho:</i> “El estupor y miedo que ya son normales en Sucumbíos y en el cordón fronterizo se extienden por todo el país, ante declaraciones de los cuatro paramilitares arrestados en esa zona, quienes confesaron tener la misión específica de convertir Lago Agrio en su centro de operaciones”.<br><i>Lo no dicho:</i> los impactos del Plan Colombia deben frenarse a través de un trabajo conjunto entre Ministerio de Defensa y Cancillería para eliminar la presencia de grupos insurgentes colombianos, en este caso paramilitares en la zona.   |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto Estrategias de persuasión e intereses ocultos | No hay otra alternativa que no sea la militarización de la frontera norte para impedir el ingreso de grupos armados colombianos.<br>Este es un interesante caso en el que desde la representación tanto de los colombianos, como de los ecuatorianos, se está pidiendo, a través del medio, la acción securizante del Estado. El medio se transforma en un canal de visiones y representaciones. En este caso, el discurso directo de los habitantes encuentra eco en el medio de comunicación. La tensión y el medio que la prensa subraya es una forma de fortalecimiento de este reclamo, el cual también enfatiza y pide control Estatal. |

## 8

| Número y fecha  | Medio   | Título                          | Autoría             | Género  | Imagen(es)       | Lugar  |
|---|---|---------------------------------|---------------------|---|------------------|--|
| 8<br>15/09/2002                                       | H<br>q  | Incesante ingreso de refugiados | Medio               | Titular   | Fotografía, mapa | Primer plana   |
| Actores (quiénes)                                     | Acciones (qué)  | Lugares (dónde)                 | Tipo de cubrimiento | Temas   |                  | Imagen   |
| Población colombiana refugiada y gobierno ecuatoriano | Emigración de colombianos a Ecuador a causa del conflicto en Colombia | Frontera colombiano-ecuatoriana | Desfavorable        | Violencia en Colombia causa emigración masiva de colombianos hacia Ecuador. El gobierno ecuatoriano se muestra preocupado por la expansión del conflicto a territorio nacional. |                  | Se ve foto de varias personas haciendo una fila para firmar algún tipo de registro en un escritorio. Se ve a un costado un hombre con un chaleco de la Cruz Roja del Ecuador. En la esquina izquierda de la foto está un mapa con título “Colombia emigración masiva” que indica la cantidad de refugiados que ingresaron por las tres provincias fronterizas de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos. |

## La seguridad perversa

| Nivel                    | Categoría  |   |
|--------------------------|--|---|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local  | Negativa  |
|                          | Semántica textual  | Léxico con argumentos negativos   |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho.<br>Ejes temáticos                  | <i>Lo dicho</i> : “El imponente flujo de población refugiada hacia la frontera ha empezado a preocupar al gobierno ecuatoriano por la expansión del conflicto del vecino país”.<br><i>Lo no dicho</i> : la presencia de refugiados colombianos preocupa al Gobierno del Ecuador pues lo ven como un problema que se puede volver incontrolable y amenazante a la seguridad de la nación.  |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto<br>Estrategias de persuasión e intereses ocultos | El tema de refugio también se lo está securizando y se lo plantea como amenaza al ecuatoriano. Desde ahí ya surge la confusión entre refugiado y delincuente común. El plano de la violencia en Colombia podría traspasar la frontera ecuatoriana. El Gobierno ecuatoriano observa cómo aumenta el flujo de población refugiada al País. La securización del tema del refugio se produce ya con anterioridad a esta nota, puesto que anteriormente el colombiano refugiado y el colombiano delincuente se unieron en una misma metáfora que indica que quien proviene de Colombia es un posible criminal. |

### 9

| Número y fecha   | Medio   | Título   | Autoría             | Género  | Imagen(es)   | Lugar   |
|--|---|--|---------------------|---|--|---|
| 9<br>6/10/2002   | C   | La migración colombiana tiene su cara positiva | Sin firma           | Reportaje Especial  | Fotografías  | País (B4/5)<br>Doble página central en ESPECIAL DOMINGO |
| Actores (quiénes)  | Acciones (qué)  | Lugares (dónde)                                | Tipo de cubrimiento | Temas   | Imagen   |   |
| Los colombianos que llegan a Ecuador. Se cita a José Euceda, jefe de la oficina de ACNUR en Ecuador. | Mostrar los aspectos positivos que ha traído a Ecuador la migración colombiana. | Ecuador  | Favorable           | Al principio, se presenta una breve historia de la migración de colombianos a Ecuador<br>Se habla del ejemplo que dejan los colombianos en Ecuador como profesionalismo y amabilidad.<br>La Policía Nacional ha pretendido reforzar el control al ingreso de los extranjeros, pero con Colombia hay convenios de libre tránsito.<br>Se señala que hay relaciones de amistad entre | Aparecen diez fotos a color.<br>Hay tres fotos grandes en la que se muestra colombianos trabajando, debajo de las cuales se lee el éxito que ha tenido cada uno en Ecuador: el gerente de Inensa, uno de los dueños de la cadena de restaurantes colombianos Spanes y alguien que hace trabajos para el municipio.<br>Todas las fotos muestran los lugares de trabajo de cada uno. |   |

## Anexos

---

|  |  |  |  |  |   |
|--|--|--|--|--|---|
|  |  |  |  | <p>los habitantes de ambos países. Se relaciona la migración con la violencia en Colombia.</p> | <p>En otra foto aparece una mujer trabajando en una fábrica maderera. Hay seis fotos más, pequeñas, a los lados de las dos páginas. En las fotos de la izquierda se muestran situaciones en Ecuador que involucran colombianos: una monja atendiendo a un niño. El texto de esta foto dice: ACNUR atiende a 7 135 refugiados; otra foto del puente San Miguel con un niño cruzando en un triciclo con canasta. El texto: El puente de San Miguel cierra de 18:00 a 6:00; la tercera foto de un soldado, que se ve de lado sosteniendo una metralleta en dirección al río. El texto: en la frontera norte, ejército, Marina y Aviación, focalizaron sus operaciones militares. En las fotos de la derecha aparecen conocidos personajes colombianos: Lisandro Meza, en la primera; Gabriel García Márquez, en la segunda; Fernando Botero, en la Tercera. Bajo las fotos se menciona las habilidades de cada cual.</p> |
|--|--|--|--|--|---|

## La seguridad perversa

| Nivel                    | Categoría  |  |
|--------------------------|--|--|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local  | Léxico con argumentos positivos  |
|                          | Semántica textual  | Migración colombiana, cambian estigmas   |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho.<br>Ejes temáticos                  | <i>Lo dicho:</i> “Desde el comercio informal hasta las grandes empresas, los colombianos son ejemplo de profesionalismo, exigencia y amabilidad en toda gestión que emprenden”.<br><i>Lo no dicho:</i> el colombiano no solo trae violencia y delincuencia a Ecuador, contribuye con su trabajo a fortalecer el comercio en el país.   |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto<br>Estrategias de persuasión e intereses ocultos | Ciertos colombianos pueden ser positivos para el país. Hay que facilitarles las oportunidades para que puedan trabajar o poner una micro empresa, caso contrario se dedicarán a delinquir y los perjudicados seremos los ecuatorianos mismo.<br>Paradójicamente, y como para atenuar la figura del delincuente colombiano en los medios, se hace un recuento de las bondades que habrían traído los colombianos al Ecuador. Se trata de romper la representación negativa y el estigma mediático a través de ejemplos de participación ciudadana de los colombianos. No obstante, esta presencia benigna tiene que ver con el trabajo que realizan: su utilidad a la sociedad determina su valor en el Ecuador, mientras que en sí mismos, en su calidad de refugiados o migrantes, pueden ser una amenaza para los ciudadanos del Estado ecuatoriano. |

### 10

| Número y fecha   | Medio  | Título  | Autoría  | Género  | Imagen(es) | Lugar   |
|--|--|---|--|---|------------|---|
| 10<br>4/11/2002  | H<br>i   | ACNUR<br>Define situación de refugiados                             | Redacción Ibarra   | Noticia   | Fotografía | Puertas Adentro- A2 y titular de primera página en costado derecho superior   |
| Actores (quiénes)  | Acciones (qué)   | Lugares (dónde)   | Tipo de cubrimiento  | Temas   |            | Imagen  |
| Colombianos en busca de refugio en Ibarra. Se cita a Valdete Wileman, Directora de la Pastoral Migratoria. | Búsqueda de asilo en Ibarra por parte de colombianos y las directrices emitidas por ACNUR. | Ibarra, capital de la provincia de Imbabura. Se menciona a Colombia | Descriptivo situación de solicitantes de refugio en Ibarra | ACNUR emitió una serie de directrices sobre la elegibilidad de los refugiados y solicitantes de asilo, no se dice cuáles. En los últimos meses se ha incrementado el número de colombianos solicitantes de asilo en los países vecinos. Se citan cifras de perso- |            | Foto a color. Se ve a un hombre y una mujer de espaldas, caminando, por la que parece ser una calle comercial. Hay otros dos hombres que vienen de frente pero no se les ve los rostros, uno tiene la cara volteada y el de atrás está tapado por el primero. Al fondo se ven |

## Anexos

|  |  |  |  |   |  |
|--|--|--|--|---|--|
|  |  |  |  | nas que han abandonado sus hogares en Colombia desde 1995: 2 millones. A Ibarra acuden colombianos que proceden del Valle del Cauca y Nariño. Se establece relación con la situación en Colombia. | más personas.<br>Foco: Las personas y la calle comercial.<br>Texto: Miles de refugiados colombianos solicitan asilo en Imbabura, ante la difícil situación que se vive en su país. |
|--|--|--|--|---|--|

| Nivel                    | Categoría  |  |
|--------------------------|--|--|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local  | Léxico descriptivo no es ni positivo, ni negativo  |
|                          | Semántica textual  | Refugiados, asilo  |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho.<br>Ejes temáticos                  | <i>Lo dicho</i> : “La ciudad de Ibarra es el principal centro urbano a donde acuden los colombianos provenientes especialmente del Valle del Cauca y Nariño a solicitar refugio”.<br><i>Lo no dicho</i> : en Ecuador se incrementa el número de solicitudes de refugio , ACNUR está trabajando el tema.  |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto<br>Estrategias de persuasión e intereses ocultos | La noticia informa al lector que las solicitudes de refugio van en aumento en Ecuador y, a pesar que no se encuentran argumentos negativos, se le plantean preguntas que se leen entre líneas: ¿qué pasaría si las instituciones a cargo no se dan abasto?, ¿qué ocurriría con los colombianos ilegales? Prestándose a una serie de interpretaciones subjetivas del receptor del discurso.<br>Esta noticia señala cómo la participación de ACNUR y la Pastoral Migratoria en el Ecuador determinan el tratamiento a los refugiados. El Estado ecuatoriano por sí mismo, hasta el momento, no podía dar abasto para atender a los desplazados, siendo una tónica que se repite hasta el año 2006, que cierra el período del presente trabajo. La pregunta que surge es si se puede contener a la amenaza y si se puede manejar el problema en sí. |

| Número y fecha   | Medio   | Título  | Autoría             | Género  | Imagen(es)  | Lugar |
|--|---|---|---------------------|---|---|-------|
| 11<br>21/11/2002   | C   | Más de 3 000 colombianos se hallan refugiados en Ecuador  | Redacción Guayaquil | Reportaje   | Fotografía, cuadro  | (A7)  |
| Actores (quiénes)  | Acciones (qué)  | Lugares (dónde)   | Tipo de cubrimiento | Temas   | Imagen  |       |
| Colombianos y se les nombra como desplazados y refugiados.<br><br>Se cita al Ministro de Defensa, Hugo Unda.<br><br>Se cita al ACNUR y al director nacional de migración, coronel Edgar Noboa. | Presencia cada vez mayor de colombianos que solicitan refugio y que no han legalizado su situación en Ecuador, pero que logran emplearse. | Guayaquil, Nueva Loja, Cuenca, El Oro, Los Ríos, Santo Domingo de los Colorados, Ibarra, Tulcán, Esmeraldas, Quito, Carchi, Sucumbios e Imbabura. | Desfavorable        | Se dice que en los tres últimos años 9 110 personas han pedido refugio en Ecuador, de las que se han aceptado 3 023 (33%).<br>Se habla de familias cuya situación es complicada porque permanecen ilegalmente. Se dice que hasta octubre fueron extraditadas 230 personas.<br>Hay un crecimiento del flujo migratorio en un 58% entre el 2000 y 2001. En la provincia de Los Ríos se realizó un censo para identificar a los colombianos que llegaron y determinar a quiénes se les puede otorgar refugio. Por tanto, se hizo un llamado desde la policía para que se presenten con todos los papeles y conocer sus datos y ocupaciones.<br>En la provincia de Manabí no hay oficialmente desplazados colombianos pero sí trabajadores (248), turistas, indocumentados y estudiantes. El entonces Ministro de Defensa relaciona el tema con la ejecución del Plan Colombia. | Foto en blanco y negro. Aparecen un hombre y cinco niños. Hay dos camas, el hombre está sentado en la cama de la izquierda y los cinco niños en la de la derecha. El cuarto es de ladrillo y cemento, se ve que uno de los colchones es de espuma.<br>Texto: UNA FAMILIA QUE LLEGÓ A GUA-YAQUIL. Fernando Gómez y sus hijos viven en Los Lirios.<br>Foco: las personas son el foco en esta nota.<br>Aparecen dos cuadros bajo la foto: uno sobre las solicitudes de refugio negadas y aceptadas; otro sobre los ingresos y salidas de personas. |       |

## Anexos

| Nivel                    | Categoría   |  |
|--------------------------|---|--|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local   | Argumentación negativa moderada  |
|                          | Semántica textual                                       | Colombianos, refugiados, desplazados, Plan Colombia  |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho.<br>Ejes temáticos               | <i>Lo dicho:</i> “El ministro de Defensa, Hugo Unda, admite que desde la ejecución del Plan Colombia (oficialmente septiembre del 2000), el número de desplazados y refugiados aumenta.”<br><i>Lo no dicho:</i> el tema de refugiados preocupa a autoridades del Ecuador que consideran que el país debe poner mayor control al ingreso colombianos por las consecuencias que puede traer su presencia masiva.   |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto Estrategias de persuasión e intereses ocultos | Si bien es cierto que el número de desplazados y refugiados aumentan; y es un tema de carácter humanitario, la presencia masiva de población colombiana se ve como una ‘amenaza’ a los ecuatorianos.<br>Se continúa confundiendo términos como desplazado, refugiado y migrante.<br>Con la ejecución del Plan Colombia, poco a poco el flujo migratorio, la amenaza o invasión, aumenta. Tres mil colombianos en territorio ecuatoriano; un aumento de más del cincuenta por ciento del flujo de migratorio entre 2000 y 2001. La migración de colombianos es tomada como una amenaza, sin importar que sea desplazado, refugiado o migrante, término que se confunde, y confunde, en los diferentes textos. |

## 12

| Número y fecha  | Medio  | Título                                     | Autoría  | Género   | Imagen(es)   | Lugar        |
|---|--|--|--|--|--|--------------|
| 12<br>23/12/2002  | C  | La visa no frenará la ola delictiva        | Editor:<br>Arturo Torres/<br>Redactores:<br>Amelia Ribadeneira,<br>Christian Torres,<br>Allen Panchana, y la red de corresponsales | Noticia  | Fotografía, cuadros.   | Judicial- A6 |
| Actores (quiénes)   | Acciones (qué)   | Lugares (dónde)                            | Tipo de cubrimiento  | Temas  | Imagen   |              |
| Los colombianos en general. Se les nombra en una ocasión como inmigrantes, refugiados y desplazados. Se cita como | Debate para exigir visa a los colombianos para que se reduzca la delincuencia. | Ecuador. Se menciona Quito en una ocasión. | Desfavorable   | Las respuestas de la policía al aumento de la inseguridad en Quito y el Ecuador apuntan a relacionar esto con la llegada de “delincuentes colombianos”, y que su | Foto en blanco y negro. Se ve un grupo de manifestantes de edad media y gente mayor. En primer plano se ve una mujer que levanta una pancarta en la cual |              |

## La seguridad perversa

|  |  |  |  |   |   |
|--|--|--|--|---|---|
| <p>autoridad a los jefes provinciales y al comandante general, Jorge Molina.</p> <p>Se cita a la policía y a Andrés Cordobés, vocero de acción ciudadana.</p> <p>Se cita al Ministro de asuntos exteriores y a Jorge Icaza, subdirector de asuntos migratorios.</p> <p>Se cita a Gabriel Garcés (al parecer de la cancillería, no quedó claro)</p> |  |  |  | <p>alternativa es exigir visa a los colombianos. Se dice que la visa no es la solución, que hay que reforzar el control en la frontera y expulsar a los indocumentados. Citando al Ministerio de Relaciones Exteriores, se indica que el visado no es posible, pues no se pueden romper los convenios bilaterales. La Dirección de Asuntos Migratorios condena la entrega indiscriminada de visas a inmigrantes. Se relaciona la inseguridad y la delincuencia con la llegada de colombianos.</p> | <p>se lee: “Delincuente capturado delincuente ajusticiado”. La gente está vestida blanco y lleva globos blancos también. Al fondo se ve una pancarta que dice: “Sin violencia”.</p> <p>Foco: La mujer con la pancarta. Texto debajo de la foto: El 12 de diciembre la población de Quito marchó por las calles exigiendo más seguridad.</p> <p>Aparece un cuadro bajo la foto titulado: “380 colombianos detenidos en el país hasta noviembre”, en el que se hace una comparación entre los actos delictivos producidos por ecuatorianos y por colombianos en varias provincias: Guayas, Pichincha, Santo Domingo, Esmeraldas, Azuay, Sucumbios, Carchi.</p> <p>Texto del cuadro: Carchi, Sucumbios y Pichincha son las zonas con mayor índice delictivo de foráneos del norte.</p> |
|--|--|--|--|---|---|

| Nivel                    | Categoría                              |  |
|--------------------------|--|--|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local                        | Léxico con connotación negativa  |
|                          | Semántica textual                      | Delincuentes colombianos, inseguridad, exigir visa a ciudadanos de Colombia  |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho. Ejes temáticos | <i>Lo dicho</i> : “Uno de los planteamientos de Acción Ciudadana es el mayor control en la frontera y la expulsión de los indocumentados”.<br><i>Lo no dicho</i> : si no es el visado habría que ver otras medidas como mayor control fronterizo para impedir el ingreso de delincuentes colombianos que trae inseguridad y violencia al país. |

## Anexos

|                                 |   |   |
|---------------------------------|---|---|
| <b>c) Estructura discursiva</b> | Sub-texto Estrategias de persuasión e intereses ocultos | Solo la expresión “expulsión de indocumentados” ya nos da muchos elementos de análisis. Pues si no lograron regularizar sus papeles, quiere decir que tienen algo de malo. Entonces los indocumentados se vuelven objetivo a eliminar y a expulsar porque se vuelven una amenaza a la seguridad ciudadana de los ecuatorianos. Se sigue asociando la situación del colombiano “ilegal” sin papeles con delincuente. La visa no frena a la ola delictiva. El poner visas a los colombianos, no frena que estos delinquentes lleguen al Ecuador y actúen. Habría que expulsar a los indocumentados y frenar el ingreso en Frontera. Se cuestiona desde la Dirección de Asuntos Migratorios el dar visas “indiscriminadamente” a los migrantes. El hecho es que nuevamente el refugiado, el desplazado y el delincuente colombiano entran en la misma categoría, determinando la actitud de seguridad desde el Estado. |
|---------------------------------|---|---|

### 13

| Número y fecha   | Medio   | Título   | Autoría               | Género  | Imagen(es)  | Lugar       |
|--|---|--|-----------------------|---|---|-------------|
| 13<br>29/12/2002   | H<br>q  | Los vecinos invaden Puerto Nuevo y Chone Uno en las fronteras del Plan Colombia    | Nueva Loja<br>La Hora | Noticia   | Fotografía  | Enfoque -B3 |
| Actores (quiénes)  | Acciones (qué)  | Lugares (dónde)  | Tipo de cubrimiento   | Temas   | Imagen  |             |
| Los colombianos que se desplazan a las poblaciones fronterizas ecuatorianas. Se les nombra como refugiados. Se cita a ACNUR, Policía de Migración y a la Iglesia de San Miguel de Sucumbíos. Se cita al entonces ministro de Defensa, Hugo Unda. | Desplazamiento de colombianos hacia zonas fronterizas de Ecuador a causa del conflicto en Colombia. El título hace alusión a la cercanía del Plan Colombia. | Frontera colombiano-ecuatoriana. Puerto Nuevo y Chone Uno, provincia de Sucumbíos. | Desfavorable          | Los enfrentamientos entre las FARC y el ejército, en el sector colombiano de Teteye, han generado pánico en la frontera. Al menos 3 000 colombianos se encuentran en calidad de refugiados en Ecuador.<br><br>Fueron 9 110 colombianos los que pidieron refugio en Ecuador pero solo se aceptaron el 33% de esas solicitudes. Esa cifra se incrementará según como se vaya ejecutando el Plan Colombia. Se indica la incursión de helicópteros colombianos en espacio aéreo del Ecuador sobrevolando Puerto Nuevo el pasado | Fotografía en blanco y negro. Se muestra a una niña con botas, falda y camiseta, arrastrando lo que parecen ser unas malezas en medio de un campo. La niña mira hacia la cámara. Texto debajo de foto: Las fumigaciones han acabado con casi todos los cultivos ilícitos... pero también con los lícitos, como café, plátano, tomate y yuca. Foco: la niña. |             |

## La seguridad perversa

|  |  |  |  |   |  |
|--|--|--|--|---|--|
|  |  |  |  | 20 de noviembre. Se dice también que en la zona fronteriza los colombianos retornan a sus tierras a trabajar durante el día y por las noches se refugian en Ecuador, por lo que no se les ha podido dar asistencia como refugiados. Se establece relación del aumento de los refugiados con el Plan Colombia. |  |
|--|--|--|--|---|--|

| Nivel                    | Categoría   |   |
|--------------------------|---|---|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local   | Léxico con connotación negativa   |
|                          | Semántica textual                                       | Enfrentamientos, pánico, refugiados, Plan Colombia.   |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho. Ejes temáticos                  | <p><i>Lo dicho:</i> “Los continuos enfrentamientos entre la guerrilla de las FARC y el Ejército colombiano en el sector del Teteyé colombiano, genera pánico en las poblaciones ecuatorianas asentadas en la ribera del río San Miguel, tales como Puerto Nuevo y Chone Uno”.</p> <p><i>Lo no dicho:</i> en Ecuador preocupa y atemoriza que estos enfrentamientos no solo traigan consigo presencia de refugiados en el país, sino también a grupos armados colombianos incursionando y combatiendo en Ecuador.</p>  |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto Estrategias de persuasión e intereses ocultos | <p>Se persuade al receptor frente al hecho de que la Frontera Norte está abandonada. Ingresan refugiados y grupos armados colombianos al Ecuador sin mayor control. Interés oculto en este mensaje contenido en el discurso es incentivar la militarización y mayor seguridad en la frontera.</p> <p>El Gobierno no puede controlar la frontera: grupos irregulares, ejército colombiano y civiles pasan a Ecuador. El refugio aumenta por momentos, de acuerdo a la gravedad del Plan Colombia, mientras los desplazados llegan a territorio ecuatoriano sin una estructura y planes determinados desde el Estado. Por lo tanto, se pide una militarización y seguridad fronteriza, mientras que ACNUR, la Policía de Migración y la Sociedad Civil se encargan de los refugiados. Todo un esquema de securización y manejo de la situación fronteriza dentro del medio.</p> |

| Número y fecha   | Medio   | Título  | Autoría             | Género  | Imagen(es)  | Lugar        |
|--|---|---|---------------------|---|---|--------------|
| 14<br>30/12/2002   | C   | Un grupo especial rastrea a los indocumentados                                      | Medio               | Noticia   | Fotografía  | Judicial- A6 |
| Actores (quiénes)  | Acciones (qué)  | Lugares (dónde)   | Tipo de cubrimiento | Temas   | Imagen  |              |
| <p>Grupo especial que rastrea a indocumentados, conformado por Policía Judicial, Migración, Antinarcóticos y Servicio Urbano.</p> <p>Los colombianos en general. Se cita a Jorge Molina, Comandante de la Policía.</p> <p>Se cita al jefe de la PJ, al parecer su apellido es Alvarracín (no queda claro). Se cita al jefe de Migración, Edgar Noboa.</p> <p>Embajador de Colombia en Ecuador, Eliseo Restrepo</p> | <p>Grupo especial que se formó para combatir la delincuencia y que está concentrado en los colombianos.</p> | <p>Ecuador.<br/>Se usa la expresión <i>el norte</i>, para referirse a Colombia.</p> | <p>Desfavorable</p> | <p>Siguiendo ejemplo de Estados Unidos, se formó en Ecuador un grupo especial para rastrear a los indocumentados como respuesta al incremento de asaltos a mano armada a bancos domicilios y vehículos que, citando a Jorge Molina, son lideradas por bandas de colombianos en varias provincias. El grupo se infiltrará en diferentes entidades, harán espionaje en los lugares donde se reúnen los delincuentes, con el fin de desmantelar a los grupos delictivos. Los primeros operativos han dado resultado y que, en su mayoría se trata de colombianos. No se dice quiénes han sido los otros capturados.</p> <p>Se dice que existieron muchos abusos y se cita nuevamente la afirmación hecha por el Embajador de Colombia acerca del tinte xenófobo de las medidas. Se dice que el jefe de la PJ asegura que el grupo no está dedicado a los colombianos. Se citan estadísticas de inmigración, presos y refugiados.</p> | <p>Foto en blanco y negro. Se muestra un grupo de personas, esencialmente mujeres, unas hablando y otras haciendo fila en lo que parece una oficina pública. Texto debajo de la foto: LOS OPERATIVOS SON COORDINADOS. Además de Quito, los extranjeros también pueden presentarse en la jefatura de Guayaquil (foto) y otras ciudades para recibir su identificación.</p> <p>Foco: Las mujeres.</p> |              |

## La seguridad perversa

| Nivel                    | Categoría   |   |
|--------------------------|---|---|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local   | Léxico con argumentación negativa   |
|                          | Semántica textual                                       | Indocumentados, delincuencia, banda de colombianos, tinte xenófobo  |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho.<br>Ejes temáticos               | <i>Lo dicho:</i> “[...] esas medidas tienen un tinte xenófobo”; “El Jefe PJ –Policía Judicial– aseguró que el trabajo del grupo especial no tiene dedicatoria para los colombianos, sino que está orientado “a toda la delincuencia criolla, colombiana, peruana o de donde provenga”<br><i>Lo no dicho:</i> a pesar de las declaraciones del Jefe de la PJ, en efecto la creación de este grupo de especial sí surge en la coyuntura de pánico ciudadano por el incremento de la delincuencia en el país asociada a la presencia de colombianos.   |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto Estrategias de persuasión e intereses ocultos | Se convence al lector que la delincuencia se debe a los colombianos, por tanto la ciudadanía debe apoyar la labor que ejecuta este grupo especial.<br>Para diciembre de 2002, la amenaza es clara: un grupo de informantes se especializa para denunciar a indocumentados (Policía Judicial, Migración, Antinarcóticos y Servicio Urbano). En teoría, las autoridades señalan que esta medida no estaría orientada específicamente a la delincuencia colombiana. No obstante, el aumento de la delincuencia está en la coyuntura, en la que los colombianos han sido una y otra vez señalados como criminales potenciales o producto de la violencia.<br>El contexto está formado y sostenido por el relato del medio, la opinión pública y el contexto internacional. Es inevitable el unir el operativo con la llegada de colombianos al Ecuador. |

15

| Número y fecha  | Medio   | Título   | Autoría             | Género   | Imagen(es)  | Lugar                 |
|---|---|--|---------------------|--|---|-----------------------|
| 15<br>7/03/2003   | H<br>e  | Plan de contingencia para refugiados             | Medio               | Noticia  | Fotografía  | Puertas adentro<br>A2 |
| Actores (quiénes)   | Acciones (qué)  | Lugares (dónde)                                  | Tipo de cubrimiento | Temas  | Imagen  |                       |
| Ministerio de Salud del Ecuador, representado por el ministro.<br>Francisco Andino.<br>Arroyo, Alcalde de San Lorenzo.<br>Atahualpa Medina Rojas, director provincial de salud de Esmeraldas y refugiados | Plan de contingencia del Ministerio de Salud de Ecuador a favor de refugiados colombianos | Frontera norte del país, provincia de Esmeraldas | Favorable           | El Ministerio de Salud del Ecuador prepara un plan de contingencia para los refugiados. El director provincial de Salud de Esmeraldas indica que se hablará con el Ministro de Salud y el presidente Alfredo Palacios para discutir los detalles del plan que se ejecutará con la coordinación de la Unión Europea, OMS, entre otras organizaciones. | Texto debajo de la foto:<br>El Ministerio de Salud Pública, prepara un plan de contingencia para atender a los refugiados colombianos |                       |

## Anexos

| Nivel                    | Categoría  |  |
|--------------------------|--|--|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local  | Léxico con argumentación positiva.   |
|                          | Semántica textual  | Plan de contingencia, refugiados, violencia  |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho.<br>Ejes temáticos                  | <i>Lo dicho:</i> “Este plan será fortalecido con la identificación de los refugiados para detectar su situación actual”.<br><i>Lo no dicho:</i> este plan ayudará a mejorar las condiciones en las que se encuentran los refugiados en el país y constituirse en una sociedad receptora con claros principios en derechos humanos.   |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto<br>Estrategias de persuasión e intereses ocultos | Se convence al lector de que el Ecuador debe ser una sociedad solidaria con los refugiados colombianos.<br>La solidaridad, para marzo de 2003, es la tónica. Nuevamente, el Estado se hace presente, esta vez no para estigmatizar, sino para ayudar a los refugiados y desplazados, con un plan de contingencia en el tema salud. El Estado que ayuda a una masa de migrantes forzados sin voz es un elemento a tomarse en cuenta, pues esta figura del colombiano asistido contrasta con la posición de la representación amenazante del colombiano que se lee en otras notas de prensa. |

## 16

| Número y fecha         | Medio                                      | Título                             | Autoría             | Género  | Imagen(es)        | Lugar   |
|------------------------|--|------------------------------------|---------------------|---|-------------------|---|
| 16<br>20/06/2003       | H<br>q                                     | Cinco mil refugiados en el Ecuador | Medio               | Noticia   | Fotografía y Mapa | Primera Plana   |
| Actores (quiénes)      | Acciones (qué)                             | Lugares (dónde)                    | Tipo de cubrimiento | Temas   |                   | Imagen  |
| Refugiados colombianos | Crece la cantidad de refugiados en Ecuador | Ecuador                            | Desfavorable        | Incremento de violencia en Colombia trae desplazados desde ese país a solicitar refugio. En Ecuador han sido aprobadas cinco mil solicitudes en los dos últimos años. |                   | Se ve a tres niños. Dos son niñas que no ven directamente a la cámara y que están mordiendo trapos sucios. Hay un niño más pequeño que sí ve a la cámara y tiene una mano en el rostro. Atrás de los niños se ven dos militares un hombre y una mujer. Solo el hombre mira a los niños. |

## La seguridad perversa

| Nivel                    | Categoría  |  |
|--------------------------|--|--|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local  | Léxico con connotación negativa  |
|                          | Semántica textual  | Violencia en Colombia, refugio   |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho.<br>Ejes temáticos                  | <i>Lo dicho:</i> “Ante el incremento de la violencia en Colombia, crece la cantidad de desplazados que llegan al Ecuador, muchos de los cuales se dedican a actividades informales y cargan con el estigma de su lugar de origen”.<br><i>Lo no dicho:</i> independientemente de que lleguen desplazados solicitando refugio son caracterizados con estereotipos negativos por su nacionalidad colombiana.  |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto<br>Estrategias de persuasión e intereses ocultos | Se refuerza lo dicho y lo no dicho. El colombiano aunque venga al país como solicitante de refugio siempre será un persona susceptible a caer en actos violentos y delincuenciales por el simple hecho de ser colombiano.<br>Hay un estigma en el origen del colombiano. Mientras más llegan los desplazados y se convierten en refugiados, su estereotipo está presente; no se libran de él. Hasta la fecha determinada (junio de 2003), hay ya 5 mil refugiados en el Ecuador. La estigmatización negativa es señalada por el miedo y por su naturaleza de canal de comunicación, lo reproduce a la opinión pública. |

17

| Número y fecha   | Medio  | Título   | Autoría              | Género  | Imagen(es) | Lugar   |
|--|--|--|----------------------|---|------------|---|
| 17<br>25/06/2003   | C  | Los refugiados laboran con familias ecuatorianas en huertos ecológicos | Redacción Nueva Loja | Reportaje   | Fotografía | D4  |
| Actores (quiénes)  | Acciones (qué)   | Lugares (dónde)  | Tipo de cubrimiento  | Temas   |            | Imagen  |
| Se habla de Segundo Portilla, un refugiado que fue quien organizó el huerto.<br><br>Se habla de Álvaro Preciado, quien trabaja en el Huerto.<br><br>Se cita a Mercedes Torres, presidenta de la Fundación Autogestión, | Colombianos y ecuatorianos trabajando conjuntamente en los huertos ecológicos. | Nueva Loja.  | Favorable            | Colombianos y ecuatorianos trabajan en un programa de huertos comunitarios y que son al menos 220 familias. El huerto es de todos y se comparten los productos que da el mismo. Con el programa se busca promover la convivencia solidaria entre las familias colombianas y ecuatorianas.<br>Se busca que las familias que acogen a los |            | Foto en blanco y negro. Se muestra a una mujer y un hombre trabajando en un huerto, detrás de ellos hay un niño observando. En segundo plano hay un cerco de madera, bolsas y dos carretes que dan la bienvenida al huerto Los Olivos.<br>Texto: ASESORÍA TÉCNICA. Segundo Portilla recibe asistencia en el terreno de Mónica Portilla. |

## Anexos

|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|
| Desarrollo y Sociedad.<br>Se señalan familias colombianas y ecuatorianas.<br>Se hace referencia a ellos como refugiados. |  |  |  | colombianos también se benefician con las ayudas de ACNUR a los refugiados.<br>Se hace relación con la violencia en Colombia | Foco: El hombre y la mujer trabajando. |
|--|--|--|--|--|--|

| Nivel                    | Categoría  |  |
|--------------------------|--|--|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local  | Léxico con argumentos positivos  |
|                          | Semántica textual  | Refugiados colombianos, huertos comunitarios, convivencia solidaria.   |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho.<br>Ejes temáticos                  | <i>Lo dicho</i> : “[...] el objetivo del programa es integrar y promover una convivencia solidaria entre las familias colombianas y ecuatorianas, mediante la práctica de costumbres ancestrales como la minga y el trueque”.<br><i>Lo no dicho</i> : el beneficio de esta actividad, a más de alcanzar una convivencia solidaria, hará sentir a los recién llegados útiles y gestores de su propio desarrollo.  |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto<br>Estrategias de persuasión e intereses ocultos | El impulso de esta actividad tiene lados positivos por todas partes, pues además de promover lo de lo dicho y lo no dicho, hará que los colombianos se alejen de cualquier actividad ilícita.<br>Ante este estigma presente en el colombiano, para junio de 2003, se hacen actividades de integración. El trabajo en huertos comunitario es uno de ellos, pues los hace útiles y gestores de su desarrollo. La labor los aleja de lo delincucional, literal y figurativamente. Con esta nota, se enfatiza que la percepción de los colombianos en al época determinada variaba entre el miedo y la compasión, mientras que la frontera iba securizándose, con la petición de visas y records policiales, junto con el control fronterizo, todo esto reflejado y legitimado en la prensa. |

ANEXO 2

Cuadros de Artículos de Prensa período 2005-2006  
Coyuntura junio 2005 – julio 2006

1

| Número y fecha  | Medio  | Título                              | Autoría             | Género  | Imagen(es)  | Lugar                                   |
|---|--|-------------------------------------|---------------------|---|---|---|
| 1<br>16/06/2005   | H<br>q   | Ecuador advierte a Colombia         | Orlando Gómez León  | Reportaje   | Fotografías (3), mapa y cuadro estadístico  | B2<br>Sección El País.<br>Hoja completa |
| Actores (quiénes)   | Acciones (qué)   | Lugares (dónde)                     | Tipo de cubrimiento | Temas   | Imagen  |   |
| <p>Se mencionan declaraciones del canciller de Ecuador, Antonio Parra Gil.</p> <p>Se menciona a Lucio Gutiérrez</p> <p>Nina Pacari, ex canciller del Ecuador.</p> <p>Ministro colombiano del Interior y Justicia, Sabas Pretelt.</p> <p>Se menciona a la canciller colombiana Carolina Barco.</p> <p>Declaraciones de Álvaro Uribe.</p> | <p>Advertencia de Ecuador a Colombia por fumigaciones con glifosato en frontera común.</p> | <p>Frontera colombo-ecuatoriana</p> | <p>Desfavorable</p> | <p>Advertencia de autoridades ecuatorianas por fumigaciones en la frontera común colombo-ecuatoriana.</p> <p>No reconocimiento de autoridades colombianas de daño que produce el glifosato al ambiente y a la salud humana.</p> <p>Efectos del glifosato, según Parra Gil se verán a largo plazo, a pesar de los reportes sobre las fumigaciones que afectan a pobladores en la frontera amazónica.</p> <p>Se solicita mayor presencia colombiana en la frontera común con Ecuador pues el país no intervendrá en el Plan Colombia.</p> <p>Los radares que FAE ha instalado en la Amazonía no son para ayudar a militares estadounidenses instalados en la base de Manta.</p> | <p>Foto 1: costado Superior derecho. Se ve a un niño con camisa blanca y gorra en medio de matorrales recogiendo hojas de coca.</p> <p>Foco: niño recogiendo hojas de coca.</p> <p>Texto: la hoja de coca comienza a cosecharse en la frontera. Las aspersiones, en tanto, continúan.</p> <p>Foto 2: medio izquierdo. Nina Pacari</p> <p>Foto 3: inferior derecho. Álvaro Uribe</p> <p>Mapa: Costado inferior izquierdo. Describe frontera colombo-ecuatoriana, hay un pequeño recuadro que detalla las fumigaciones en cifras en miles de hectáreas desde el 2000 al 2004.</p> |   |

## Anexos

| Nivel                    | Categoría  |  |
|--------------------------|--|--|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local  | Argumentación negativa moderada  |
|                          | Semántica textual  | Fumigaciones, contaminación ambiental, salud humana  |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho.<br>Ejes temáticos                  | <i>Lo dicho:</i> “Ecuador advirtió a Colombia ayer que si no se llega pronto a un acuerdo sobre las fumigaciones en la frontera común acudirá a la Organización Mundial de Salud (OMS)”.<br><i>Lo no dicho:</i> el tema para estos años ya no es una cuestión de desplazamiento y manejo de la población en emergencia: es un problema de política internacional y seguridad nacional, que se podría llevar al ámbito de Naciones Unidas.  |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto<br>Estrategias de persuasión e intereses ocultos | Ecuador, para mediados del 2005, vuelve a recibir a desplazados debido a las fumigaciones dentro del Plan Colombia y los enfrentamientos de grupos irregulares y policía colombiana en la zona fronteriza. En esta época Cancillería comienza a delimitar su posición al respecto, señalando siempre la necesidad de controles de parte de Colombia y la corresponsabilidad en el tema. El refugio, no señalado, está siempre presente en el <i>background</i> de la cuestión, como se verá en las siguientes notas. |

## 2

| Número y fecha  | Medio                             | Título                               | Autoría             | Género  | Imagen(es)  | Lugar                          |
|---|-----------------------------------|--------------------------------------|---------------------|---|---|--------------------------------|
| 2<br>28/06/2005   | H<br>q                            | Guerra colombiana está en el Ecuador | -                   | Noticia   | Fotografías   | Primer página, superior centro |
| Actores (quiénes)   | Acciones (qué)                    | Lugares (dónde)                      | Tipo de cubrimiento | Temas   | Imagen  |                                |
| FARC, Álvaro Uribe, Alfredo Palacios, ministro de Gobierno ecuatoriano Mauricio Gándara | Imposición de visas a colombianos | Frontera colombiano-ecuatoriana      | Desfavorable        | Diferencia entre Gobierno ecuatoriano y colombiano por declaraciones de ministro de Gobierno Gándara de imponer visas a los colombianos si el gobierno de Uribe no pone mayor control militar en la frontera. Dice también que Ecuador incurre en altos costos al atender una guerra que no le pertenece. Uribe por su parte está interesado en buscar soluciones al problema.<br>Guerrilleros de las | Foto 1: Se ven sentadas a tres personas en el medio a Álvaro Uribe<br><br>Texto: Medio-derecha. El mandatario Álvaro Uribe viajó a la zona fronteriza con Ecuador donde las FARC mataron a 22 militares en la base de Teteyé.<br>FOCO: Álvaro Uribe<br><br>Foto 2: Superior-derecha. Carolina Barco en primer plano.<br>Texto: Las dificultades no se solucionan con visa, en cambio entor- |                                |

## La seguridad perversa

|  |  |  |  |   |   |
|--|--|--|--|---|---|
|  |  |  |  | FARC atacaron militares colombianos desde Ecuador | pecen las relaciones económicas, turísticas y de inversión. |
|--|--|--|--|---|---|

| Nivel                    | Categoría   |  |
|--------------------------|---|--|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local   | Argumentación negativa   |
|                          | Semántica textual                                       | Control militar, frontera, violencia   |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho.<br>Ejes temáticos               | <p><i>Lo dicho:</i> "El ministro de Gobierno, Mauricio Gándara, informó que "la situación en la frontera entre Ecuador y Colombia se agrava día a día y es cada vez más numeroso el éxodo de colombianos hacia Ecuador". Señaló que a esto se añade la acusación realizada por el alcalde de Puerto Asís, Jorge Coral, quien establece que guerrilleros de las FARC que atacaron al Ejército colombiano en Teteyé iniciaron su operación desde nuestro país. Ante lo anterior dijo que el Ejecutivo analiza seriamente el establecimiento del requisito de visa para el ingreso de ciudadanos colombianos a nuestro territorio. En un sentido similar se pronunció el canciller Antonio Parra Gil".</p> <p><i>Lo no dicho:</i> el Ecuador no tomará responsabilidad logística en una guerra ajena. No tomará las consecuencias de seguridad que le impondría tácitamente Colombia al no hacer esfuerzos suficientes para contener el desplazamiento forzado.</p> |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto Estrategias de persuasión e intereses ocultos | Para 2005 se intentan imponen visas a los colombianos, a lo que el Gobierno de Uribe responde que busca soluciones al problema. Ecuador pide más control militar, mientras habla ya de "estar involucrado en una guerra que no les pertenece". Corresponsabilidad solicitada a máximo, mientras el Gobierno de Bogotá no responde de manera tajante a los reclamos. En el <i>background</i> todo lo que tiene que ver con el conflicto: violencia, irregulares y desplazados.  |

### 3

| Número y fecha  | Medio   | Título   | Autoría                                   | Género  | Imagen(es)  | Lugar                                    |
|---|---|--|---|---|---|--|
| 3<br>29/06/2005   | H<br>q  | Crece el miedo en la frontera norte                  | <i>La Hora</i> ,<br>Nueva Loja y agencias | Reportaje   | Fotografía y mapa   | B2<br>Sección El País<br>Página Completa |
| Actores (quiénes)   | Acciones (qué)  | Lugares (dónde)                                      | Tipo de cubrimiento                       | Temas   | Imagen  |  |
| Ejército colombiano y guerrilla de las FARC. Paramilitares Se menciona a habitantes y autoridades- Gobernador de Sucumbíos, | Combates entre Ejército colombiano y guerrilla de las FARC alertan a autoridades y a habitantes | Frontera colombo-ecuatoriana. Provincia de Sucumbíos | Desfavorable                              | Los combates entre Ejército colombiano y guerrilla de las FARC continúan en la frontera norte alertando a autoridades y a habitantes de la provincia de Sucumbíos por la incursión de irregulares | Foto: superior-derecha. Se ve en una capilla y al fondo un crucifijo, están muchas personas ahí. Se ve una mujer desesperada mostrando la foto de dos muchachos jóvenes y atrás de ella está un policía mili- |  |

## Anexos

|  |   |  |  |   |
|--|---|--|--|---|
| <p>Emigdio Rojas del cordón Fronterizo. Jimmy Chamorro, miembro de Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso Colombiano</p> | <p>de la frontera norte del Ecuador</p> |  | <p>colombianos en territorio del Ecuador. Existe psicosis colectiva. El ejército colombiano fue emboscado por miembros de la guerrilla del frente 48. Los paramilitares a decir de los guerrilleros están aliados con el Ejército colombiano. Cientos de personas se han desplazado al interior de Colombia para evitar el fuego; y otros pasan la frontera para reunirse con familiares en Ecuador. En Bogotá la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso colombiano recomienda analizar la actual relación con Ecuador</p> | <p>tar en posición firme. Foco: Mujer mostrando fotografías<br/>                 Texto: Familiares de uno de los soldados muertos en los combates del Putumayo, durante su funeral ayer en Cali, AFP.<br/>                 Mapa: Inferior-izquierda. Frontera colombo-ecuatoriana con subtítulo que dice: “La guerrilla de las FARC ha desplazado un número importante de sus tropas a regiones fronterizas con Ecuador”.</p> |
|--|---|--|--|---|

| Nivel                    | Categoría   |  |
|--------------------------|---|--|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local   | Léxico con connotación negativa  |
|                          | Semántica textual                                       | Combates, frontera, violencia  |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho. Ejes temáticos                  | <p><i>Lo dicho:</i> “[...] el presidente Uribe debe llevar a su homólogo ecuatoriano una propuesta concreta de un convenio de carácter bilateral”; “Hay sospechas muy fuertes que dan a entender que muchos de los secuestrados, de los civiles e inclusive de militares y policías que están en manos de las FARC, están precisamente vigilados por los rebeldes de ese lado de la frontera (en Ecuador)” –estas dos declaraciones son de Jimmy Chamorro, miembro de Comisión Relaciones Exteriores del Congreso colombiano.”</p> <p><i>Lo no dicho:</i> Colombia indica que hay responsabilidad del Ecuador en el conflicto y sugiere permisividad en el paso de los ‘rebeldes’ de los grupos irregulares en la frontera colombo-ecuatoriana. Ecuador debería estar inmerso en el conflicto.</p> |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto Estrategias de persuasión e intereses ocultos | La relación del Ecuador con Colombia se fractura cada vez más por la supuesta incursión de irregulares. Sucumbiosufre una psicosis colectiva debido a la posible presencia del conflicto en la zona. Colombia revisa su relación con Ecuador, y señala que los irregulares se refugian al sur de su frontera. La violencia crece y la amenaza está nuevamente sobre la frontera norte.   |

## La seguridad perversa

4

| Número y fecha   | Medio  | Título  | Autoría             | Género  | Imagen(es) | Lugar    |
|--|--|---|---------------------|---|------------|----------|
| 4<br>21/09/2005  | C<br>Q   | Palacio niega demanda a Colombia por fumigaciones | Quito AP            | Noticia   | -          | Internet |
| Actores (quiénes)  | Acciones (qué)   | Lugares (dónde)                                   | Tipo de cubrimiento | Temas   | Imagen     |          |
| Presidente Ecuatoriano Alfredo Palacio. Canciller de Ecuador Antonio Parra. Colombia Ecuador | Negación por el Presidente de posibilidad de demanda en Corte Internacional por tema de fumigación.<br><br>Declaraciones de Antonio Parra en Nueva York, proponiendo demanda en Corte Internacional. | Ecuador<br>New York                               | Descriptivo         | Acciones en contra de Colombia. Responsabilidad total de Colombia. Refugiados tema de discusión (todavía no prioritario). | -          |          |

| Nivel                    | Categoría   |   |
|--------------------------|---|---|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local   | Léxico moderado conciliador del Presidente, amenazante desde el Canciller   |
|                          | Semántica textual                                       | Hay una posibilidad de demanda a Colombia por las fumigaciones, se buscan reparaciones y se cuestiona la acción desde instancias ecuatorianas.  |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho. Ejes temáticos                  | <i>Lo dicho:</i> a Ecuador "no le queda otro camino que acudir a los medios que le da el derecho internacional" para presionar a Colombia por el cese de la fumigación por aire de cultivos de droga en la frontera colombiana adyacente con el país."<br><i>Lo no dicho:</i> Ecuador empieza a sentir de manera más fuerte el problema fronterizo. Su seguridad está en entredicho.                      |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto Estrategias de persuasión e intereses ocultos | Para septiembre de 2005, Palacio, presidente ecuatoriano de la época, niega una demanda que podría haberse realizado en Corte Internacional sobre Colombia, debido al tema de las fumigaciones, algo que el canciller ecuatoriano pidió en Nueva York. Se nota una inconsistencia en la política exterior ecuatoriana sobre el tema, mientras se nota la fuerza del problema fronterizo entre los países. |

Anexos

5

| Número y fecha           | Medio   | Título   | Autoría             | Género   | Imagen(es) | Lugar    |
|--------------------------|---|--|---------------------|--|------------|----------|
| 5<br>21/09/2005          | C<br>Q  | Refugiados colombianos necesitan ayuda según la ONU  | Ginebra<br>AP       | Noticia  | -          | Internet |
| Actores (quiénes)        | Acciones (qué)  | Lugares (dónde)  | Tipo de cubrimiento | Temas  |            | Imagen   |
| Simon Pluess<br>PMA      | Necesidad de fondos para atender a los refugiados en el Ecuador (un millón de dólares)<br><br>Críticas al sistema de refugio en la ley ecuatoriana, que a la fecha demoraba el permiso de trabajo seis meses. | -  | Desfavorable        | Migrantes forzados y su sobrevivencia en el sistema ecuatoriano y su dificultad para conseguir atención y refugio.<br><br>Problemas de las autoridades ecuatorianas para dar permisos de trabajo de manera rápida a los refugiados |            | -        |
| Nivel                    | Categoría   |  |                     |  |            |          |
| a) Estructura narrativa  | Semántica local   | Léxico neutro, declaraciones de la vocera del PMA  |                     |  |            |          |
|                          | Semántica textual   | PMA habla de la emergencia de recursos, luego su vocera asegura que se reducirán las operaciones de ayuda para los 6 300 refugiados colombianos en el Ecuador.   |                     |  |            |          |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho.<br>Ejes temáticos   | <i>Lo dicho:</i> “La agencia de Naciones Unidas para la ayuda alimentaria dijo hoy que se necesita un millón de dólares para alimentar a cientos de colombianos que se refugian en Ecuador para escapar de los conflictos de su país”.<br><i>Lo no dicho:</i> el refugiado es un problema que se ha vuelto no solo social, sino también económico.   |                     |  |            |          |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto<br>Estrategias de persuasión e intereses ocultos  | Los refugiados colombianos necesitan mejores fondos e infraestructura de apoyo. ACNUR se encarga principalmente de su bienestar y el Gobierno ecuatoriano se ve en problemas debido a que su sistema no les permite lograr de manera pronta y precisa puestos de trabajo legales. El desplazado no se vuelve productivo, no es parte de la sociedad, y las autoridades buscan la manera de apoyarlos, pero presionando al Gobierno de Bogotá para que actúe. |                     |  |            |          |

La seguridad perversa

6

| Número y fecha  | Medio  | Título  | Autoría            | Género    | Imagen(es) | Lugar    |
|-----------------|--------|---|--------------------|-----------|------------|----------|
| 6<br>04/11/2006 | C<br>Q | En la frontera hay campañas para conocer a los refugiados | Redacción Orellana | Reportaje | -          | Internet |

| Actores (quiénes)  | Acciones (qué)   | Lugares (dónde)                | Tipo de cubrimiento | Temas   | Imagen |
|--|--|--------------------------------|---------------------|---|--------|
| <p>Niño refugiado Niño de Tulcán Dalila Calán, funcionaria de la Pastoral Migratoria de Carchi</p> <p>ACNUR</p> <p>Asamblea Permanente de los Derechos Humanos</p> <p>Jairo, solicitante de refugio</p> <p>Refugiados en general en el Ecuador</p> <p>Pastoral Social de Esmeraldas</p> <p>Parroquia fronteriza de Tufiño</p> <p>Cruz Roja</p> | <p>Enfrentamientos entre los ciudadanos ecuatorianos y los refugiados colombianos.</p> <p>Existiría desinformación sobre quiénes son los refugiados, discriminación social y laboral.</p> <p>Se distribuyen cartillas sobre el tema en frontera norte.</p> <p>No hay trabajo para los colombianos, creen que “son malos”.</p> <p>Capacitación de líderes en juntas parroquiales para lograr respeto en Esmeraldas</p> <p>350 mil dólares</p> | <p>Ecuador</p> <p>New York</p> | <p>Descriptivo</p>  | <p>Acciones en contra de Colombia</p> <p>Responsabilidad total de Colombia</p> <p>Refugiados tema de discusión (todavía no prioritario)</p> | -      |

## Anexos

|  |   |  |  |  |  |
|--|---|--|--|--|--|
|  | <p>invertidos en la zona</p> <p>Frontera lista para recibir a los refugiados en Tufiño.</p> <p>Se busca cooperación internacional para apoyar al refugiado.</p> |  |  |  |  |
|--|---|--|--|--|--|

| Nivel                    | Categoría  |   |
|--------------------------|--|---|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local  | Citaciones directas de testimonio por parte de refugiados, discurso oficial de las organizaciones civiles y del sistema ACNUR   |
|                          | Semántica textual  | Ante la situación de los refugiados, que no pueden integrarse fácilmente al país de acogida, la ONU y ONG trabajan para integrarlas a través de campañas, mientras que la problemática se hace cada vez más difícil de manejar por el número de personas.   |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho.<br>Ejes temáticos                  | <i>Lo dicho:</i> “Se dan cuenta que somos colombianos y no nos quieren dar trabajo, creen que somos malos, pero nosotros somos gente de bien y nos gusta ganarnos el pan del día”.<br><i>Lo no dicho:</i> la situación de los refugiados se complica, el sistema ecuatoriano se apoya de organismos internacionales y, al mismo tiempo, ya hay resistencia desde la población ecuatoriana.  |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto<br>Estrategias de persuasión e intereses ocultos | Desde las ONG se intenta lograr una mejor comprensión del refugiado a través de mecanismos de difusión e integración (cartillas, campañas), pues se nota cada vez más la discriminación hacia el colombiano. Su integración tiene que ser institucionalizada, pues la naturaleza de su percepción es tan fuerte que el colombiano es considerado como el <i>extranjero dañino</i> ; incluso podría denominársele en las categorías de Hall como el <i>buen salvaje</i> , el ser que a través de la educación, la producción y el cuidado puede transformarse en un mejor ciudadano. |

## La seguridad perversa

7

| Número y fecha   | Medio   | Título   | Autoría              | Género  | Imagen(es) | Lugar    |
|--|---|--|----------------------|---|------------|----------|
| 7<br>09/11/2005  | C<br>Q  | Decenas de desplazados de Colombia llegan a Sucumbíos  | Redacción Nueva Loja | Noticia   | -          | Internet |
| Actores (quiénes)  | Acciones (qué)  | Lugares (dónde)  | Tipo de cubrimiento  | Temas   |            | Imagen   |
| Guerrilla colombiana<br>Bajo Putumayo colombiano<br>Familias campesinas e indígenas refugiados<br>Brigadas de emergencia y asistencia humanitaria.<br>Óscar Butragueño, jefe de la agencia de Nueva Loja<br>Cruz Roja PMA<br>Cancillería | Arremetida de la guerrilla colombiana<br>Refugiados llegaron a las comunidades ecuatorianas a buscar seguridad y protección temporal.<br>Entrega de raciones desde Cruz Roja y PMA.<br>Colombianos salen de sus veredas por la violencia y el reclutamiento de jóvenes. | Sector de Cury Playa y Cachupendo, ribera ecuatoriana del Río San Miguel-<br>Llegan desde Putumayo, Huila, Caquetá y Nariño. | Desfavorable         | Arremetidas de la guerrilla colombiana cada vez más violentas.<br><br>Asistencia del PMA, Cruz Roja, ACNUR, trámites de Refugio en Cancillería. |            | -        |

| Nivel                    | Categoría                                 |   |
|--------------------------|---|---|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local                           | Léxico formal, con uso de testimonios de refugiados y estadísticas y acciones de las entidades involucradas.  |
|                          | Semántica textual                         | La gente del bajo Putumayo llega hasta Sucumbíos como lo hicieron en el 2002, la situación es la misma. Agencias, ONG y Gobierno ecuatoriano toman la posta del problema.   |
| b) Estructura Conceptual | Lo dicho y lo no dicho.<br>Ejes temáticos | <i>Lo dicho:</i> "El Acnur informó que el problema se agudizó en los tres últimos meses cuando el flujo pasó de un promedio de 60 solicitudes a 152".<br><i>Lo no dicho:</i> el tema del refugiado colombiano recrudece. No hay presencia de las autoridades de Colombia en la situación. |

## Anexos

|                                 |   |  |
|---------------------------------|---|--|
| <b>c) Estructura discursiva</b> | Sub-texto Estrategias de persuasión e intereses ocultos | Nuevamente se repite la llegada de refugiados colombianos a la zona de Sucumbíos debido a la arremetida de la guerrilla. Se evidencia una estructura de acción en la que se atiende a los refugiados a través de ACNUR, el Programa Mundial de Alimentos, para luego acceder a trámites en Cancillería ecuatoriana. Se evidencia, sin nombrar el tema, la no asistencia de Colombia sobre el tema. |
|---------------------------------|---|--|

### 8

| Número y fecha   | Medio  | Título   | Autoría                  | Género   | Imagen(es) | Lugar    |
|--|--|--|--------------------------|--|------------|----------|
| 8<br>14/11/2005  | C<br>Q   | Colombia debe garantizar el fin de las incursiones | Bogotá<br>AFP            | Noticia  | -          | Internet |
| Actores (quiénes)  | Acciones (qué)   | Lugares (dónde)                                    | Tipo de cubrimiento      | Temas  |            | Imagen   |
| Gobierno ecuatoriano<br><br>Autoridades colombianas<br><br>Francisco Carrión, canciller ecuatoriano<br><br>Director de la Policía colombiana, general Jorge Castro | Ecuador pide que no se repitan incursiones militares (helicópteros) y que haya cooperación sobre el tema de refugio en la frontera.<br><br>Se niega la incursión desde Colombia, no se habla de desplazados por la violencia, sino por los grupos ilegales y sus presiones a los campesinos con el fin de detener los operativos antidrogas. | San Lorenzo<br><br>Esmeraldas                      | Desfavorable-descriptiva | Acogida de personas en San Lorenzo.<br><br>Protesta por incursiones en territorio ecuatoriano por militares colombianos.<br><br>Ecuador da una muestra de "su generosidad" al recibir a los colombianos.<br><br>La lucha contra el narcotráfico es algo válido, pero se necesita la solidaridad de Colombia. |            | -        |

## La seguridad perversa

| Nivel                    | Categoría   |  |
|--------------------------|---|--|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local   | Protesta formal desde el canciller ecuatoriano   |
|                          | Semántica textual                                       | Existe una incursión en territorio ecuatoriano con helicópteros colombianos, hecho que coincide con la recepción de refugiados en provincias de la frontera norte ecuatoriana. El Gobierno ecuatoriano comunica formalmente su desacuerdo al Gobierno colombiano.  |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho. Ejes temáticos                  | <i>Lo dicho:</i> "El gobierno tuvo conocimiento de incursiones de helicópteros durante un operativo del lado colombiano de la frontera, y esto motivó que el ministerio de Relaciones Exteriores presentara una nota formal de protesta con la descripción de los acontecimientos".<br><i>Lo no dicho:</i> el conflicto estalla entre la parte diplomática de ambos gobiernos, se pide corresponsabilidad.                                     |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto Estrategias de persuasión e intereses ocultos | Ecuador recibiría a los refugiados colombianos por generosidad, mientras se enfrentarían a la pasividad del Gobierno colombiano (tema que recorre el período 2005 y 2006), cuando una nueva presencia de desplazados se localiza en San Lorenzo. El asunto del refugio y la posible entrada del conflicto en el Ecuador son ejes por los cuales el problema de la Frontera Norte llevó a una protesta formal en de la Cancillería ecuatoriana. |

### 9

| Número y fecha   | Medio  | Título  | Autoría                           | Género  | Imagen(es) | Lugar    |
|--|--|---|-----------------------------------|---|------------|----------|
| 9<br>15/11/2005  | C<br>Q   | 32 mil colombianos han solidado estatus de refugiado en Ecuador desde el 2000   | <i>El Tiempo</i><br>Bogotá<br>GDA | Reportaje   | -          | Internet |
| Actores (quiénes)  | Acciones (qué)   | Lugares (dónde)   | Tipo de cubrimiento               | Temas   | Imagen     |          |
| Mil desplazados colombianos<br><br>Cancillería ecuatoriana<br><br>Comandante de la Policía Ecuatoriana, José Vinuesa<br><br>ACNUR<br><br>Cancillería | Albergues provisionales en San Lorenzo<br><br>Poblaciones del Ecuador del Interior ya reciben colombianos.<br><br>En el contexto la incursión de ocho helicópteros | Recinto Puerto Rico, frontera norte con Ecuador<br><br>Albergues provisionales de la población de San Lorenzo<br><br>La Ye, Corriente Larga, Esmeraldas | Desfavorece al Estado colombiano  | Enfrentamientos entre la guerrilla y militares colombianos llevan a una huida masiva de población colombiana a Ecuador.<br><br>ACNUR, Cruz Roja y el Ecuador se ocupan de albergues, atención, regularización, etc.<br><br>El Gobierno colombiano contribuye en solucionar el problema. | -          |          |

## Anexos

|           |  |  |  |   |  |
|-----------|--|--|--|---|--|
| Cruz Roja | colombianos en Ecuador.<br><br>La incursión de tropas colombianas en Ecuador y el recrudecimiento de los enfrentamientos llevaron al éxodo masivo de refugiados.<br><br>Necesidad de responsabilidad colombiana, no hay cobertura de costos. | Quito<br>Quevedo<br>Babahoyo<br>Colombia<br><br>Julio Moreno<br>Espinoza<br>El Refuerzo,<br>ambos lugares de refugio |  | Se niega desde instancias militares la entrada de tropas colombianas en Ecuador, pero migrantes forzados y guerrilleros aseguraron la presencia colombiana. |  |
|-----------|--|--|--|---|--|

| Nivel                    | Categoría   |  |
|--------------------------|---|--|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local   | Un mensaje más fuerte, desde las cifras y problemas de las comunidades afectadas. Connotación negativa.  |
|                          | Semántica textual                                       | La incursión debilitó las relaciones Colombia-Ecuador; se reitera en la corresponsabilidad.  |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho. Ejes temáticos                  | <i>Lo dicho:</i> se observa cómo se ha creado una infraestructura para el tratamiento del refugiado en el Ecuador sin la cooperación de Colombia<br><i>Lo no dicho:</i> Colombia necesita responsabilizarse, se necesitan cada vez más recursos.   |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto Estrategias de persuasión e intereses ocultos | Para noviembre de 2005, la situación de la ausencia colombiana en la resolución de su problema de desplazamiento en Ecuador no se atiende. Existe ya un método e infraestructuras para enfrentar el problema en el Ecuador. La incursión de ocho helicópteros colombianos en el País y la huida masiva de campesinos a San Lorenzo son los dos ejes que llevarían a la protesta ecuatoriana y a la exigencia plena de la corresponsabilidad de Colombia. El migrante forzado es un instrumento político; su connotación negativa está presente, como un elemento que viene de la violencia y que podría volverse violento. |

## La seguridad perversa

10

| Número y fecha  | Medio  | Título  | Autoría                           | Género  | Imagen(es) | Lugar    |
|---|--|---|-----------------------------------|---|------------|----------|
| 10<br>15/11/2005  | C<br>Q   | Duro reclamo de Quito a Bogotá                                      | Redacciones de Quito y Esmeraldas | Reportaje   | -          | Internet |
| Actores (quiénes)   | Acciones (qué)   | Lugares (dónde)   | Tipo de cubrimiento               | Temas   | Imagen     |          |
| Colombianos refugiados<br><br>Ministerio de Relaciones Exteriores<br><br>Gustavo Samaniego, alcalde de San Lorenzo<br><br>Carlos Holguín, embajador de Colombia en Quito<br><br>Policía de migración<br><br>Jefe del Comando de Operaciones Norte de la Fuerza Naval Coopno, Aland Molestina. | Nota diplomática del Ecuador en donde se pide a Colombia asumir su responsabilidad con sus desplazados.<br><br>Combates, merma de actividad económica en la zona ecuatoriana.<br><br>Si los colombianos deciden quedarse, el problema del desempleo aumentará.<br><br>Toque de queda para los colombianos refugiados.<br><br>Entre enero de 2002 y diciembre de 2003, Ecuador recibió 21 411 solicitudes de refugio presentadas por colombianos. Solo se dio refugio a 6 509.<br><br>No hay censo real de colombianos en el Ecuador.<br><br>Supuesto fin de los combates en el lado colombiano. No es seguro aún el retorno. | San Lorenzo<br><br>Puerto Rico, Llorente y Mate-plátano en Colombia | Desfavorable                      | Fin de hostilidades al otro lado de la frontera.<br><br>Colombianos merman recursos y empleo en San Lorenzo.<br><br>Gobierno presiona sin resultado la acción colombiana en el problema.<br><br>No hay control de números de refugiados por parte de la Policía de Migración.<br><br>No es seguro el retorno de los colombianos, que "empearían la situación" de San Lorenzo. | -          |          |

## Anexos

| Nivel                    | Categoría   |   |
|--------------------------|---|---|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local   | Léxico formal. Narración directa con subtítulos.  |
|                          | Semántica textual                                       | El Gobierno visita la zona y conoce la situación desde el alcalde de San Lorenzo, la Policía, el Ejército y constatan lo que sucede con los refugiados y su vida en la frontera norte.  |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho. Ejes temáticos                  | <p><i>Lo dicho:</i> “[...] el Gobierno de Colombia debe asumir su responsabilidad por los miles de refugiados y desplazados colombianos que han ingresado al Ecuador en los últimos años a causa de la situación interna en ese país”.</p> <p>La solicitud del Gobierno ecuatoriano se produjo horas después de que un grupo de ciudadanos colombianos cruzó la frontera en San Lorenzo, Esmeraldas, huyendo de los intensos combates registrados la semana pasada.”</p> <p><i>Lo no dicho:</i> los colombianos refugiados son un problema del cual ni las comunidades ni las autoridades de Ecuador y Colombia, ni las agencias y ONG pueden sostener y solucionar.</p>  |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto Estrategias de persuasión e intereses ocultos | <p>La nota diplomática que Ecuador presentó a Colombia, pide que el país se ocupe de sus refugiados y del proceso por el cual entran al Ecuador, la zona ecuatoriana donde llegan estos desplazados habría perdido actividad económica, ellos aumentarían el desempleo y la inseguridad. Se les pone incluso un toque de queda. No existen estadísticas reales sobre su número y ubicación en el País. Las agencias internacionales, ONG, Colombia y Ecuador se ven agobiados por la situación.</p> <p>El desplazado colombiano es la base para el conflicto entre países, ya no son gente hacia quien solidarizarse solamente, ni se ven como delinquentes o extraños nada más, sino que también son ahora un sujeto para el quehacer político, y una amenaza a la seguridad física, fronteriza, alimentaria y económica del Ecuador. Ante esto, el Estado toma medidas. El medio ha sido un canal en el que se han legitimado las características del refugiado desde el 2002, las cuales son una justificación de las acciones gubernamentales hacia la opinión pública.</p> |

| Número y fecha   | Medio  | Título   | Autoría            | Género    | Imagen(es) | Lugar    |
|------------------|--------|--|--------------------|-----------|------------|----------|
| 11<br>19/11/2005 | C<br>Q | Cero pesos y<br>cero propuestas<br>para los miles de<br>refugiados | Denis<br>Rodríguez | Editorial | -          | Internet |

| Actores (quiénes)   | Acciones (qué)  | Lugares (dónde)                        | Tipo de cubrimiento | Temas   | Imagen |
|---|---|--|---------------------|---|--------|
| Colombianos<br>refugiados<br><br>Estados colombiano y<br>ecuatoriano<br><br>ACNUR | El Estado colombiano no ha movido recursos para ayudar a los refugiados que van a su país vecino, de economía endeble y que viviría también con las derivaciones de los Planes Colombia y Patriota.<br><br>Se hace bien al reclamar atención desde el Ecuador.<br><br>No hay sentimiento anticolombiano, la demanda no tiene que ver con eso. | San Lorenzo<br><br>Nariño,<br>Colombia | Desfavorable        | Justificación de la demanda ecuatoriana de tener apoyo en el manejo de desplazados colombianos.<br><br>No hay sentimiento anticolombiano. | -      |

| Nivel                    | Categoría   |   |
|--------------------------|---|---|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local   | Lenguaje directo, subjetivo, versión editorial  |
|                          | Semántica textual                                       | Colombia se ha “lavado las manos” sobre el asunto de sus refugiados, Ecuador ha tomado la posta a pesar de sus pocos recursos. Hay razón en las quejas diplomáticas.  |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho.<br>Ejes temáticos               | <i>Lo dicho:</i> “El romano Poncio Pilatos y su olímpico lavado de manos pudieran servir, como referente, para tratar de entender el abandono a su suerte de miles de colombianos, que se han desplazado a Ecuador por efecto del conflicto armado más prolongado en la actual Sudamérica.”<br><i>Lo no dicho:</i> Colombia no tiene la suficiente atención sobre sus ciudadanos.   |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto Estrategias de persuasión e intereses ocultos | Ni pesos ni propuestas para el problema de los desplazados, dice la nota de noviembre de 2005. El Ecuador tiene una representación “heroica” en el texto, es un país afectado por el Plan Colombia y el Patriota, y que además maneja el problema colombiano (una expresión que se enfatiza en la lectura del artículo). La demanda, no obstante, no sería anticolombiana, sino que se piden los recursos y la presencia colombiana para el manejo de la situación de sus ciudadanos. |

| Número y fecha   | Medio   | Título   | Autoría             | Género  | Imagen(es) | Lugar    |
|--|---|--|---------------------|---|------------|----------|
| 12<br>19/11/2005   | C<br>Q  | La guerra desplazó a 99 338 personas en 90 días  | Bogotá<br>Agencias  | Noticia   | -          | Internet |
| Actores (quiénes)  | Acciones (qué)  | Lugares (dónde)  | Tipo de cubrimiento | Temas   |            | Imagen   |
| Colombianos refugiados<br>CODHES<br>ACNUR<br>Comisión de Seguimiento a la Política Pública frente al Desplazamiento Forzado en Colombia.<br>BBC<br>ONU<br>Corte Constitucional de Colombia, presidente, Manuel José Cepeda | 99 338 personas desplazadas por violencia de Colombia, un 32 por ciento de incremento desde el 2004.<br><br>Fallas de atención colombiana al tema. Se creó organismo de esa nacionalidad para paliar la situación.<br><br>Colombia, primera crisis humanitaria de América, y tercera en el mundo.<br><br>Las cifras de ONG y Gobierno colombiano no coinciden nunca.<br><br>Corte Constitucional indicó que el Gobierno colombiano le “tomaba el pelo” al problema de los desplazados, se ordenó atender el problema.<br><br>Mayor crisis desde el 2002. En esa época 420 mil refugiados; en el 2003 se redujo esa cifra en un 48%. | San Lorenzo<br><br>Nariño,<br>Colombia<br><br>Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes<br><br>Corte Constitucional de Colombia | Desfavorable        | La sociedad civil colombiana y el sector legislativo de Colombia sospechan también de la falta de acción del Estado colombiano.<br><br>Estadísticas encontradas no dejan ver resultados claros.<br><br>Crisis humanitaria sin precedentes.<br><br>Colombia pide acción estatal. |            | -        |

## La seguridad perversa

| Nivel                    | Categoría   |  |
|--------------------------|---|--|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local   | Con cifras se muestra la gravedad del desplazamiento y se visibilizan voces disidentes que cuestionan el discurso gubernamental colombiano.  |
|                          | Semántica textual                                       | Informes, investigaciones e instancias de Colombia demuestran la gravedad del problema del refugio colombiano y piden acción de su Gobierno.   |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho.<br>Ejes temáticos               | <i>Lo dicho:</i> "(...)miembros de la sociedad civil colombiana lanzaron la Comisión de Seguimiento a la Política Pública frente al Desplazamiento Forzado en Colombia, debido a los altos índices de desplazamiento y a las alegadas fallas en la atención que les brinda el Estado."<br><i>Lo no dicho:</i> la crisis colombiana estaría llegando a mayor intensidad debido a la preocupación desde la ciudadanía lejos de la frontera, en instancias donde el Gobierno de Uribe tiene más aceptación. |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto Estrategias de persuasión e intereses ocultos | Colombia reconoce el problema y la inacción estatal. El país tendría una crisis humanitaria sin precedentes. Las estadísticas no son claras; el engaño está a la vista.  |

### 13

| Número y fecha  | Medio  | Título   | Autoría             | Género   | Imagen(es) | Lugar    |
|---|--|--|---------------------|--|------------|----------|
| 13<br>21/11/2005  | C<br>Q   | La solidaridad con los refugiados colombianos se afincó en San Lorenzo             | Quito<br>AFP        | Noticia  | -          | Internet |
| Actores (quiénes)   | Acciones (qué)   | Lugares (dónde)  | Tipo de cubrimiento | Temas  | Imagen     |          |
| 490 colombianos refugiados<br>ACNUR<br>180 niños<br>Periodistas<br>Dirección Provincial de Salud<br>Población de San Lorenzo<br>Policías, narcotraficantes, | Refugiados durmieron cinco días en los albergues de San Lorenzo.<br>Niños se integran fácilmente a la situación.<br>Los refugiados se organizan para la limpieza, el orden.<br>Se equiparon los albergues y se construyeron dispensario, cocinas, oficina de ACNUR, bodega | San Lorenzo<br>Mate Plátano, Lorente y Puerto Rico, Colombia<br>Iglesia comboniana | Favorable           | Solidaridad ecuatoriana<br>Donaciones de instituciones ecuatorianas<br>Trabajo de ONG ACNUR<br>Religiosidad en el medio de la situación<br>Cuidado de las Fuerzas Armadas ecuatorianas | -          |          |

## Anexos

|  |   |  |  |  |  |
|--|---|--|--|--|--|
| <p>guerrilleros.</p> <p>Ejército y Policía ecuatorianos.</p> | <p>de alimentos y sala de reuniones.</p> <p>Donación de comida, medicinas, agua.</p> <p>Regreso acompañados de Armada y Policía ecuatorianas.</p> <p>700 desplazados llegaron, 400 en albergues, el resto donde amigos y parientes.</p> <p>120 solicitaron refugio.</p> |  |  |  |  |
|--|---|--|--|--|--|

| Nivel                    | Categoría   |  |
|--------------------------|---|--|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local   | Crónica, se hace una descripción de los días que pasaron los desplazados en San Lorenzo. Connotación positiva.   |
|                          | Semántica textual                                       | Llegada, acomodamiento, y relaciones de los habitantes de San Lorenzo y los desplazados, antes de su regreso a su país.  |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho. Ejes temáticos                  | <p><i>Lo dicho:</i> “La ayuda para los ciudadanos colombianos llegó de todo lado: el Cabildo realizó una colecta general, los bomberos se encargaron de repartir agua, la Dirección Provincial de Salud entregó medicinas, etc. La gente de San Lorenzo mostró solidaridad y brindó ayuda a los desplazados.”</p> <p><i>Lo no dicho:</i> cuidado a los desvalidos desplazados, por la comunidad organizada y solidaria de San Lorenzo.</p> |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto Estrategias de persuasión e intereses ocultos | Colombia reconoce el problema y la inacción estatal. El País tendría una crisis humanitaria sin precedentes. Las estadísticas no son claras.   |

| Número y fecha   | Medio   | Título   | Autoría             | Género  | Imagen(es) | Lugar    |
|--|---|--|---------------------|---|------------|----------|
| 14<br>26/11/2005   | C<br>Q  | Defensa espera la respuesta colombiana por la incursión                                | -                   | Noticia   | -          | Internet |
| Actores (quiénes)  | Acciones (qué)  | Lugares (dónde)  | Tipo de cubrimiento | Temas   | Imagen     |          |
| Colombianos refugiados<br>ACNUR<br>Ministro de Defensa Oswaldo Jarrín<br>Gobierno colombiano<br>Álvaro Uribe y su Gobierno<br>Fuerzas Armadas ecuatorianas y colombianas | Disputa diplomática por la incursión de aviones colombianos continúa.<br><br>Se esperaba respuesta del Gobierno colombiano.<br><br>Se niega la incursión y se piden más pruebas.<br><br>La petición de pruebas provocaría desconfianza y freno de la cooperación de seguridad, según Jarrín.<br><br>Fotografías y testimonios indican que los colombianos atacaron desde Ecuador (testimonio desplazados).<br><br>Desplazados quedaron atrapados en medio de la balacera, desde el Sur soldados y policías atacaban. Desde el Norte, los irregulares.<br><br>Ministro asegura que existen fotos de las naves que violaban espacio aéreo, y que se hubiera teni- | San Lorenzo<br><br>Territorio colombiano en conflicto<br><br>Espacio aéreo ecuatoriano | Descriptiva         | Se continúa con la disputa por la incursión de colombianos.<br><br>Se habla de pruebas y posibilidad de enfrentamientos.<br><br>Testimonios de los desplazados a favor de la tesis ecuatoriana.<br><br>Fuerzas Armadas deben respetar la soberanía de ambos países. | -          |          |

## Anexos

|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|
|  | <p>do la oportunidad de disparar a los invasores. Esto no sería una política, sino una explicación.</p> <p>Las Fuerzas Armadas tienen un trabajo en la seguridad, relaciones interinstitucionales y cooperación, lo cual no implica el atentar contra la soberanía de ninguno de los países.</p> |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|

| Nivel                    | Categoría   |   |
|--------------------------|---|---|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local   | Reseña de hechos sobre el problema de la incursión de Fuerzas armadas colombianas en el Ecuador, declaraciones del Ministro Jarrín y recuento de testimonios de desplazados. Petición de pruebas desde Colombia.  |
|                          | Semántica textual                                       | Cruce de puntos de vista y hechos entre Jarrín y el Gobierno de Uribe, uno señala que hay pruebas de la incursión de colombianos en territorio ecuatoriano, mientras que el colombiano indica que necesita pruebas concretas. Las Fuerzas Armadas deben alejarse del ataque a la soberanía. Se nombra la posibilidad de ataque en defensa desde Ecuador, solo como posibilidad, no como práctica.   |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho. Ejes temáticos                  | <i>Lo dicho:</i> un cruce de opiniones y hechos entre el Ministro Jarrín y el Gobierno de Uribe frente a la situación de la frontera norte y el traspaso de efectivos de las Fuerzas Armadas colombianas en Ecuador. “La disputa diplomática por la incursión de aviones colombianos a Esmeraldas no termina. Ayer, el ministro de Defensa, Oswaldo Jarrín, sostuvo que aún se espera la respuesta del Gobierno colombiano.”<br><i>Lo no dicho:</i> Colombia indica que si no hay pruebas, no hubo incursión, mientras que Ecuador señala indirectamente que una transgresión de soberanía podría implicar un ataque en defensa de la frontera ecuatoriana. |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto Estrategias de persuasión e intereses ocultos | La desconfianza, el tema eje de este período, se presenta nuevamente con los continuos rechazos de Colombia sobre la incursión de sus aviones en territorio ecuatoriano. Colombia pide pruebas, mientras que Ecuador tiene el testimonio de desplazados y fotografías. Los desplazados se transforman en testigos. Colombia no zanja la cuestión ni de refugio ni de la incursión en territorio ecuatoriano.  |

| Número y fecha  | Medio   | Título                                     | Autoría                      | Género  | Imagen(es) | Lugar    |
|---|---|--|------------------------------|---|------------|----------|
| 15<br>07/12/2005  | C<br>Q  | Carrión se reúne hoy con su par colombiana | -                            | Noticia   | -          | Internet |
| Actores (quiénes)   | Acciones (qué)  | Lugares (dónde)                            | Tipo de cubrimiento          | Temas   | Imagen     |          |
| Colombianos refugiados<br><br>Canciller ecuatoriano Francisco Carrión<br><br>Carolina Barco, canciller colombiana<br><br>Gobierno de Bogotá | <p>Reunión de cancilleres para ratificar el avance en fumigaciones que se trató en la cita de vicecancilleres.</p> <p>Delegación colombiana debe ratificar su anuncio de suspender temporalmente la fumigación en la frontera.</p> <p>Análisis de la situación de la frontera común.</p> <p>Postura ecuatoriana responde a la necesidad de la comunidad de la frontera; varios efectos del glifosato.</p> <p>Agenda colombiana, según Ecuador, debe ir de acuerdo a una relación amplia y productiva, más que las fumigaciones, lograr que exista seguridad fronteriza y que se logre la repatriación de presos colombianos.</p> <p>Se integrarían desarrollo fronterizo, integración de la</p> | No se especifica                           | Descriptivo situación países | <p>Migración, refugio, necesidad de crear una frontera integrada y desarrollada para prevenir conflictos, en lugar del uso indiscriminado de glifosato y la violencia producida por los enfrentamientos entre Policías, militares y guerrilleros.</p> <p>Se busca que Colombia agilite el proceso de repatriación de presos y manejo de refugiados y desplazados.</p> | -          |          |

## Anexos

|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|
|  | zona, seguridad, manejo del problema de las drogas y problemas migratorios y de refugio. |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|

| Nivel                    | Categoría   |  |
|--------------------------|---|--|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local   | Léxico formal, sustentado en declaraciones de las partes ecuatoriana y colombiana, con material de la agenda a tratarse.   |
|                          | Semántica textual                                       | Se retoman los diálogos sobre el problema fronterizo, se intenta lograr un acuerdo de agendas de la frontera, tratando de conciliar la seguridad militarista de Colombia con la propuesta de desarrollo que tendría Ecuador.   |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho. Ejes temáticos                  | <i>Lo dicho:</i> reunión de cancilleres para tratar temas fronterizos y bilaterales. “La reunión de hoy entre el canciller ecuatoriano Francisco Carrión, y su par colombiana, Carolina Barco, tiene un objetivo fundamental: ratificar los avances en materia de fumigaciones que se registraron en la cita de vicecancilleres, el 17 de noviembre.”<br><i>Lo no dicho:</i> diferencia de tratamiento del refugiado en uno y otro bando, diferencia de políticas también. |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto Estrategias de persuasión e intereses ocultos | Ecuador pide la suspensión de fumigaciones en la Frontera Norte, se logre una repatriación de los desplazados, y se cree una estrategia de seguridad fronteriza, creando una estrategia de desarrollo sostenible en la zona. La búsqueda de acuerdos es la tónica. El problema está visto y señalado, las soluciones se esperan.   |

## 16

| Número y fecha   | Medio  | Título   | Autoría             | Género   | Imagen(es) | Lugar    |
|--|--|--|---------------------|--|------------|----------|
| 16<br>08/12/2005   | C<br>Q   | Colombia hace concesiones  | Quito<br>AFP        | Noticia  | -          | Internet |
| Actores (quiénes)  | Acciones (qué)   | Lugares (dónde)  | Tipo de cubrimiento | Temas  |            | Imagen   |
| Colombianos refugiados<br><br>Canciller Francisco Carrión, Ecuador<br><br>Canciller Carolina Barco, Colombia | La reunión de cancilleres dejó tres temas claros: fumigaciones, refugiados y seguridad.<br><br>Se reiteró la violación de territorio por parte de Colombia, algo que negó la parte colombiana. | Palacio de Najas<br><br>Zona de Ecuador donde se haría estudio sobre glifosatos. | Descriptivo         | Manejo de refugiados, se oficializa corresponsabilidad.<br><br>Se cuestiona la legitimidad del uso de glifosato.<br><br>Se detienen fumigaciones desde enero de 2006.<br><br>No se llega a un acuer- |            | -        |

|  |   |  |  |   |  |
|--|---|--|--|---|--|
|  | <p>Se ratificó la suspensión temporal en enero de 2006 de las aspersiones de glifosato en una franja de diez Km contados desde la frontera.</p> <p>Se crearían más grupos móviles de erradicación de cultivos.</p> <p>Se estudiarían con apoyo colombiano las posibles consecuencias del glifosato.</p> <p>Compromiso de llevar a cumplimiento la Cartilla de Seguridad.</p> <p>No se definió el tiempo de suspensión de fumigaciones en frontera compartida.</p> <p>Compromiso colombiano de gestionar recursos ante organismos internacionales para que Ecuador ayude a los refugiados colombianos.</p> <p>Reunión en marzo de 2006 de la Comisión de Vecindad, en Quito.</p> <p>Rechazo de arancel del banano, propuesto por la Unión Europea.</p> |  |  | <p>do sobre la responsabilidad colombiana en cuanto a la supuesta incursión a territorio ecuatoriano.</p> |  |
|--|---|--|--|---|--|

## Anexos

| Nivel                    | Categoría  |  |
|--------------------------|--|--|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local  | Resumen en léxico formal de la reunión de cancilleres colombiano y ecuatoriano.  |
|                          | Semántica textual  | La reunión de cancilleres desembocó en acuerdos para lograr la seguridad de la frontera. A través de los hitos de la reunión (parar fumigaciones, corresponsabilidad en el tema refugio y la investigación del glifosato) se lleva a cabo la noticia.  |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho.<br>Ejes temáticos                  | <i>Lo dicho:</i> “En el tema de los refugiados, la declaración conjunta incorpora varias de las aspiraciones ecuatorianas. De hecho, Colombia reconoció la política humanitaria del Ecuador para atender los miles de desplazados colombianos que huyen de su país a causa de su conflicto armado interno. Por ello, Colombia se comprometió a gestionar recursos ante organismos internacionales para que el Gobierno de Quito pueda ayudar a los refugiados colombianos”.<br><i>Lo no dicho:</i> se consigue la corresponsabilidad de refugio y una revisión de las políticas de fronteras. No hay un fuerte contenido oculto en esta noticia. |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto<br>Estrategias de persuasión e intereses ocultos | La presión ecuatoriana hacia Colombia resultó en una suspensión de las fumigaciones, sin tiempo definido, en la frontera y la gestión de cooperación para apoyar a los desplazados colombianos en territorio ecuatoriano. Esto sucedía a inicios de diciembre de 2005. Si bien en esta nota no hay un señalamiento específico a los refugiados, ésta es la consecuencia de su concepción dentro del medio: el migrante forzado creado en el medio es un sujeto político utilizado por el Estado para zanjar el problema de frontera norte, hechos formulados y reflejados, nuevamente, en los mismos medios.                                     |

17

| Número y fecha  | Medio  | Título  | Autoría             | Género  | Imagen(es) | Lugar    |
|---|--|---|---------------------|---|------------|----------|
| 17<br>08/12/2005  | C<br>Q   | Los refugiados preparan una feria de artesanías | Redacción Tulcán    | Noticia   | -          | Internet |
| Actores (quiénes)   | Acciones (qué)   | Lugares (dónde)                                 | Tipo de cubrimiento | Temas   | Imagen     |          |
| Colombianos refugiados<br>ACNUR<br>Pastoral Migratoria de Tulcán y su funcionaria, Patricia Rosero<br>Testimonio migrante, Mariana N. | Se coordina la organización de una feria en beneficio de las personas que viven en la provincia de Carchi.<br>Fruto de talleres ocupacionales para migrantes<br>“salieron sin alcanzar a sacar nada, con la ropa que tenían puesta”. | Carchi, Tulcán, Ecuador                         | Favorable           | Pobreza del refugiado<br>Necesidad de apoyo para poder salir adelante.<br>Iglesia apoya a los refugiados. | -          |          |

## La seguridad perversa

|  |   |  |  |  |  |
|--|---|--|--|--|--|
|  | <p>Madres refugiadas venden sus artesanías para dar de comer a su familia.</p> <p>Doce familias solicitaron estatus de refugiado en noviembre de 2005.</p> <p>Se busca abrir mercados para las mercaderías elaboradas por refugiados.</p> |  |  |  |  |
|--|---|--|--|--|--|

| Nivel                    | Categoría  |  |
|--------------------------|--|--|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local  | Noticia en léxico formal, con uso de testimonios sobre el problema económico que atraviesan los refugiados. Connotación positiva.  |
|                          | Semántica textual  | Iglesia crea talleres y espacios para lograr actividades económicamente productivas para los refugiados colombianos.   |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho.<br>Ejes temáticos                  | <p><i>Lo dicho</i>: apoyo de tipo económico para los colombianos. Trabajo para ellos: “Mariana N., es una refugiada, quien llegó a Tulcán desde el Valle del Cauquetá (Colombia). Con lágrimas en los ojos recuerda que una noche llegaron unos desconocidos, con armas de alto calibre, y les dieron cinco minutos para que desocupen la casa. “No alcanzamos a sacar nada, salimos con la ropa que estábamos puestos”. Ella es una de las decenas de madres refugiadas que aprende a elaborar adornos en cerámica en los talleres de la Pastoral. Su ilusión es vender en la feria para comprarles algo por la Navidad a sus hijos. “Quiero darles ropita y preparar una cena. Ojalá Dios me ayude a vender”.</p> <p><i>Lo no dicho</i>: compasión, paternalismo, mirada de protección a los colombianos refugiados.</p> |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto<br>Estrategias de persuasión e intereses ocultos | Mientras los refugiados son instrumentos de carácter político en el plano estatal, las agencias dentro de la estructura los observan como un elemento objeto de compasión y paternalismo. Se les dan actividades para integrarlos a actividades socialmente productivas y aceptadas.   |

Anexos

18

| Número y fecha  | Medio   | Título   | Autoría             | Género   | Imagen(es) | Lugar    |
|---|---|--|---------------------|--|------------|----------|
| 18<br>10/01/2006  | C<br>Q  | El Planex tendrá una política migratoria de doble vía            | Redacción<br>Cuenca | Noticia  | -          | Internet |
| Actores (quiénes)   | Acciones (qué)  | Lugares (dónde)  | Tipo de cubrimiento | Temas  | Imagen     |          |
| Colombianos refugiados<br><br>Ministro de Relaciones Exteriores, Francico Carrión<br><br>Ministro de Trabajo, Galo Chiriboga<br><br>Legisladores cuencanos<br><br>Representantes DDHH e Iglesia | Lineamientos de protección al migrante ecuatoriano y políticas de extranjerías para refugiados fueron las propuestas del Plan Nacional de Política exterior Planex 2006-2020.<br><br>Migración fue el tema central. Se discutió seguridad, derecho, democracia, relaciones económicas y cooperación para el desarrollo sustentable y equitativo.<br><br>Canciller insistió que el Planex debe ser democrático y transparente. Mayor participación de actores en 15 talleres en el país.<br><br>Se debe dar un tratamiento igualitario a los inmigrantes, sin regionalizar el conflicto colombiano.<br><br>Planex se realizaría hasta mediados de año. | Cuenca, Ecuador<br><br>Talleres en Cuenca, Loja, Tulcán y Manta. | Descriptivo         | Creación de un plan estratégico de política exterior hasta el año 2020 (Ecuador).<br><br>Talleres y unión de actores para crear Planex.<br><br>Necesidad de pautas en seguridad, refugio, migración, DDHH, cooperación, etc. | -          |          |

## La seguridad perversa

| Nivel                    | Categoría   |  |
|--------------------------|---|--|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local   | Noticia, léxico formal, datos sobre la creación del Planex.  |
|                          | Semántica textual                                       | Se crea el Plan de Política exterior desde la unión de criterios y experiencia de los diferentes actores que están dentro de los temas que implicarían este sistema.   |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho.<br>Ejes temáticos               | <i>Lo dicho:</i> necesidad de una política exterior conjunta y consensuada; "La idea es socializar los temas de interés colectivo e intercambiar propuestas para el Plan Estratégico del Ministerio de Relaciones Exteriores con proyección hasta el 2020. Los resultados de este seminario se darán a conocer en los próximos días".<br><i>Lo no dicho:</i> visibilización de la falta de acuerdos en política exterior frente al asunto frontera. Necesidad de estructura. |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto Estrategias de persuasión e intereses ocultos | El Ministerio de Relaciones Exteriores, en la coyuntura del problema de refugio, crea un plan de política exterior 2006-2020, en el que no se regionalizaría el conflicto, evitando señalar a los nacionales colombianos estigmatizándolos dentro del Plan. Se evidencia la necesidad dentro del Estado de un consenso en temas exteriores, y la falta de él en el pasado, sobre todo en el conflicto con Colombia.  |

### 19

| Número y fecha  | Medio   | Título                                 | Autoría             | Género   | Imagen(es) | Lugar    |
|---|---|--|---------------------|--|------------|----------|
| 19<br>07/02/2006  | C<br>Q  | El refugiado busca mayor participación | Redacción Ibarra    | Noticia  | -          | Internet |
| Actores (quiénes)   | Acciones (qué)  | Lugares (dónde)                        | Tipo de cubrimiento | Temas  | Imagen     |          |
| Colombianos refugiados<br><br>Apoyo del Ministerio de Trabajo, de UNIFEM, Fundación Regional de Asesoría de Derechos Humanos, Unidad para la Equidad de Género y Jóvenes del Ministerio | Amenazas, acoso sexual, disminución de salario y despidos serían los problemas laborales de las mujeres colombianas refugiadas en Ecuador.<br><br>Taller para la elaboración de la Cartilla de los Derechos Laborales de la Mujer en Situación de Riesgo.<br><br>Necesidad de sensibilizar sobre los trabajadores en general, en especial los refugiados. | Ibarra                                 | -                   | Discriminación de género y de nacionalidad en las refugiadas.<br><br>Trabajos estereotipados, casi no hay inclusión en la relación de dependencia y en la formalidad.<br><br>Refugiados se acogen por sus habilidades, pero reciben pocos pagos y pocos seguros. | -          |          |

|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|
|  | <p>No hay conocimiento real de las leyes desde las instancias de control, por lo que no se sabe cómo ayudar y asistir al extranjero.</p> <p>Se toma mano de obra de los refugiados, pero les pagan menos, tienen mayor horario.</p> <p>Se mostraría en la cartilla los puntos legales a tomar en cuenta por los refugiados.</p> <p>La gran mayoría de refugiadas trabajan en el comercio informal y como empleadas domésticas.</p> <p>Miedo a la deportación de refugiados no registrados.</p> |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|

| Nivel                    | Categoría   |  |
|--------------------------|---|--|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local   | Noticia con léxico formal, se toman en cuenta las declaraciones de las organizadoras de la cartilla. Connotación negativa.   |
|                          | Semántica textual                                       | Se crea una cartilla sobre derechos laborales para las mujeres migrantes, se anuncia su fecha de lanzamiento y los temas que se toman en cuenta en el documento.   |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho. Ejes temáticos                  | <p><i>Lo dicho:</i> "Amenazas, acoso sexual, disminución del salario, despidos intempestivos... Mediante un sociodrama 12 mujeres colombianas, solicitantes de refugio, escenificaron los problemas laborales más comunes que han tenido que enfrentar en Ecuador. La mayoría evita dar nombres y ser fotografiada".</p> <p><i>Lo no dicho:</i> los trabajadores colombianos presentan mano de obra calificada, pero hay explotación y discriminación dentro de la sociedad 'solidaria' que en un primer momento los acogió.</p>   |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto Estrategias de persuasión e intereses ocultos | A pesar de la acogida que se les dio en un primer lugar, los colombianos sienten la discriminación en la sociedad receptora. Se crea un programa para integrarlos a través de cartillas de información, creadas por un taller. Esto evidencia el estereotipo existente sobre el colombiano en el Ecuador. ¿Cómo se sabe quiénes son los refugiados y los desplazados? Objetivamente, muy pocos tienen un contacto directo y constante con ellos; por lo que los medios de comunicación que reflejan el discurso oficial son los que delimitan y apoyan estas características estigmatizadoras. |

| Número y fecha  | Medio  | Título                                 | Autoría                           | Género   | Imagen(es) | Lugar    |
|---|--|--|-----------------------------------|--|------------|----------|
| 20<br>08/02/2006  | C<br>Q   | No más operaciones conjuntas           | Santiago Zeas, Rector             | Noticia  | -          | Internet |
| Actores (quiénes)   | Acciones (qué)   | Lugares (dónde)                        | Tipo de cubrimiento               | Temas  | Imagen     |          |
| Colombianos refugiados<br><br>Presidente colombiano Álvaro Uribe<br><br>Fuerzas Armadas ecuatorianas<br><br>Francisco Carrión, Canciller ecuatoriano.<br><br>Philippe Lavanchy, Director de la ACNUR para las Américas. | Relación bilateral entre Ecuador y Colombia en peligro.<br><br>Declaraciones desde Bogotá señalan que Ecuador sería el sitio de donde las FARC lanzan sus ataques; Fuerzas Armadas ecuatorianas protestan.<br><br>No hay un control desde Colombia, según Ecuador, a sus propias fronteras.<br><br>Hay que mejorar la vida de ambas franjas fronterizas.<br><br>No habría operaciones conjuntas con Colombia, pero se deben armonizar políticas de defensa, intercambio de información, etc. Igualmente, se subrayó la necesidad de luchar contra el narcotráfico.<br><br>ACNUR debería reforzar su presencia en el Ecuador, por falta de recursos del país para llevar el problema de los refugiados. | San Lorenzo<br><br>Nariño,<br>Colombia | Desfavorable<br>Estado colombiano | Molestia de la parte ecuatoriana por las acusaciones de que el territorio es el sitio de donde vienen los ataques a las fuerzas públicas colombianas.<br><br>Se reitera la necesidad de la colaboración de Bogotá para manejar el problema de los refugiados.<br><br>ACNUR necesita mayores recursos en Ecuador, para poder atender a los refugiados, siendo éste un país que acoge gran cantidad de desplazados, especialmente colombianos. | -          |          |

## Anexos

| Nivel                    | Categoría   |  |
|--------------------------|---|--|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local   | Noticia, Léxico formal, recuento de declaraciones de Canciller.<br>Connotación negativa.   |
|                          | Semántica textual                                       | Ante las declaraciones de Álvaro Uribe, Ecuador se queja frente al gobierno colombiano, y asegura que la responsabilidad de control de la frontera no está siendo llevada a cabo de manera total por Colombia.   |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho.<br>Ejes temáticos               | <i>Lo dicho:</i> el Gobierno ecuatoriano se une para enfrentar acusaciones de permitir la incursión de fuerzas irregulares colombianas que atacan desde este territorio.<br>“Nosotros somos solidarios con Colombia y lo hemos demostrado, hay más de 10 000 refugiados y más de 500 000 colombianos acogidos... solidaridad mayor a ella no se puede pedir”.<br>Bajo esa premisa, Carrión advirtió que es intolerable que se intente decir lo que el Ecuador debe hacer para frenar su guerra interna y que ese país debe ser quien cuide sus fronteras”.<br><i>Lo no dicho:</i> impotencia y frustración de la parte ecuatoriana ante el conflicto y la falta de acción y recursos de la parte colombiana para lograr un final claro del mismo. Los refugiados se transforman en un elemento de discordia, claramente indeseable para ambos países. Su representación ya tiene una carga negativa. |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto Estrategias de persuasión e intereses ocultos | Colombia asegura que el Ecuador es el sitio de donde se inician los ataques a las Fuerzas Armadas del país (los irregulares estarían dentro del territorio). Se deberían crear método de seguridad y desarrollo fronterizo para evitar la situación. ACNUR se presenta como la instancia para paliar la situación de desplazados.  |

## 21

| Número y fecha  | Medio   | Título   | Autoría                             | Género  | Imagen(es) | Lugar    |
|---|---|--|-------------------------------------|---|------------|----------|
| 21<br>05/03/2006  | C<br>Q  | <i>Mapiripán</i> es un pueblo de las cenizas   | Byron Rodríguez<br>Editor de 7 DÍAS | Reportaje   | -          | Internet |
| Actores (quiénes)   | Acciones (qué)  | Lugares (dónde)  | Tipo de cubrimiento                 | Temas   |            | Imagen   |
| Ero, 23 años.<br><br>Policía ecuatoriana<br><br>Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH, Comité Andino de Servicios (CAS) y Consejo | Testimonio de un ilegal colombiano.<br><br>“Seguro de sí mismo, sin lastre del pasado y echando siempre pa'lante”<br><br>Vivía feliz con su familia en una finca cafetera de Huila<br><br>La historia de Ero sale en el libro | Huila, Colombia<br><br>Finca cafetera<br><br>Bogotá, Puerto Avira<br><br>Río Guaviare<br><br>Mapiripán | Favorable                           | Estereotipo colombiano: “siempre pa'lante”.<br><br>Historia de Ero, un ilegal colombiano.<br><br>Imágenes de horror.<br><br>“Vida de novela”, de Ero. |            | -        |

|   |   |  |  |  |  |
|---|---|--|--|--|--|
| <p>Noruego para refugiados</p> <p>FARC</p> <p>Ejército colombiano</p> | <p>Volver a Empezar de la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos</p> <p>INREDH, Comité Andino de Servicios (CAS) y Consejo Noruego para refugiados.</p> <p>Ero dejó con su familia la finca, y fueron a vivir a Bogotá, Puerto Avira, vivían de ventas.</p> <p>Masacre del Río Guaviare.</p> <p>Cree que el Ejército colombiano facilitó la emboscada paramilitar.</p> <p>Se presentó demanda a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pero muchas familias que hicieron lo mismo fueron asesinadas.</p> <p>Vino a Ecuador a trabajar como estilista, puso un local con un préstamo de un tío. Encontró la paz. "Vida de novela".</p> <p>Cree que conseguirá documentos.</p> <p>Reconoce la acogida en Ecuador y pide que no se caiga en xenofobia. Quiere olvidar la pesadilla de Mapiripán.</p> |  |  |  |  |
|---|---|--|--|--|--|

## Anexos

| Nivel                    | Categoría   |   |
|--------------------------|---|---|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local   | Reportaje con lenguaje narrativo con una línea literaria sobre el testimonio de un refugiado. Connotación positiva.   |
|                          | Semántica textua  | La tragedia de Ero, desplazado sin papeles en Ecuador, y su nueva vida en este último país.   |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho.<br>Ejes temáticos               | <i>Lo dicho:</i> vida y presente de un desplazado colombiano. “Ellos huyen de la guerra interna. Como Ero, miles de refugiados viven en el país [...]”<br><i>Lo no dicho:</i> a pesar del trabajo gubernamental, no gubernamental y de organismos internacionales, los refugiados continúan sin posibilidades de tener una vida segura ni en su país ni en Ecuador (tema legal). La solidaridad ecuatoriana está siempre presente. El colombiano no solo es un refugiado, es un sobreviviente “por naturaleza”. |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto Estrategias de persuasión e intereses ocultos | Esta nota determina una nueva categoría de estereotipo: el refugiado es un sobreviviente, “Seguro de sí mismo, sin lastre del pasado y echando siempre pa'lante”, es decir, a pesar de que no cuenta con el apoyo de los Gobiernos, siempre encuentra su espacio para crecer y sobresalir. Tienen una “vida de novela”. Así, el migrante colombiano se desplaza entre varias concepciones, justamente cuando la seguridad del país receptor se ve en reformas (Planex 2006-2020).                               |

## 22

| Número y fecha   | Medio  | Título   | Autoría             | Género  | Imagen(es) | Lugar    |
|--|--|--|---------------------|---|------------|----------|
| 22<br>28/05/2006   | C<br>Q   | Ibarra recibió a 8 000 familias de refugiados  | Redacción Ibarra    | Noticia   | -          | Internet |
| Actores (quiénes)  | Acciones (qué)   | Lugares (dónde)  | Tipo de cubrimiento | Temas   | Imagen     |          |
| Colombianos refugiados<br>ACNUR<br>ONU<br>Pastoral migratoria de Ibarra<br>Fanny N., refugiada | Choques entre la guerrilla y la Policía colombiana eran usuales en el monte, pero ocurrieron en Puerto Rico de Mataje, Provincia de Nariño<br><br>Testimonios refugiados, Cabrera, de Cali y su esposa de la Guajira. Primero llegaron a San Lorenzo, presentaron su solicitud de refugio, tienen un segundo carné de refugio. No entendí- | Ibarra, Ecuador<br><br>Nariño, Colombia<br><br>La Guajira<br><br>San Lorenzo<br><br>Bola Amarilla<br>Ceibos<br>Azaya<br>Caranqui<br>Alpachaca, poblados ecuatorianos donde se asentarían los colombianos | Desfavorable        | Siguen los enfrentamientos en la frontera norte y más gente llega a Ibarra.<br><br>Gente desprotegida, que no puede encontrar trabajo fácilmente.<br><br>Mujeres con niños que tienen problemas para colocarse laboralmente.<br><br>Enfrentarían xenofobia, hacinamiento, malas condiciones de vida. Viven del apoyo de organismos y ONG. | -          |          |

|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|
|  | <p>an por qué no les dieron el sí a su solicitud en primer lugar.</p> <p>Vive de vender discos compactos de música. La Pastoral les dio dinero para tres meses de arriendo. ACNUR le asigna un cupo de alimentos y atención médica en la Cruz Roja y en otros dispensarios públicos.</p> <p>Padeció xenofobia, hacinamiento. La gente se queja, pero él dice que no son todos los del país los que son así.</p> <p>ocho mil familias colombianas vivirían en Ibarra.<br/>Ingresarían 50 grupos familiares al mes.</p> <p>Mujeres solas que no pueden conseguir trabajo fácilmente y con baja autoestima.</p> <p>Fanny N, de Pasto, trabaja en una textil de Atuntaqui. Se llevaron a su hermano.</p> |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|

## Anexos

| Nivel                    | Categoría  |   |
|--------------------------|--|---|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local  | Reportaje, con la voz de los migrantes forzados y de las agencias que los ayudan. Connotación negativa.   |
|                          | Semántica textua   | Se relata, con la voz de dos refugiados, la situación precaria con la que viven en Ecuador, a pesar de la ayuda institucional.  |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho.<br>Ejes temáticos                  | <i>Lo dicho:</i> los migrantes encuentran apoyo institucional, pero no pueden lograr una vida estable en Ecuador.<br><i>Lo no dicho:</i> El refugiado colombiano en Ecuador no logra introducirse rápidamente en el mercado laboral, viviendo del subempleo en malas condiciones. |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto<br>Estrategias de persuasión e intereses ocultos | La vida en el Ecuador no es fácil para el colombiano, viven del subempleo, no tienen seguridad, existen en el hacinamiento y experimentan la xenofobia. Son presencias negativas, dignas de compasión. Mientras tanto, estas figuras llegan desde la frontera.                    |

## 23

| Número y fecha   | Medio  | Título  | Autoría             | Género  | Imagen(es) | Lugar    |
|--|--|---|---------------------|---|------------|----------|
| 23<br>30/05/2006   | C<br>Q   | ACNUR alerta sobre la formación de nuevos grupos armados en Colombia                    | Quito<br>AFP        | Noticia   | -          | Internet |
| Actores (quiénes)  | Acciones (qué)   | Lugares (dónde)   | Tipo de cubrimiento | Temas   | Imagen     |          |
| Colombianos refugiados<br><br>ACNUR y portavoz Rod Redmond | Se forman nuevos grupos irregulares en Colombia.<br><br>Piden a los desplazados que aplacen su retorno. Muchos habrían sido interceptados por irregulares.<br><br>ACNUR acompañaría a 2 200 personas a sus lugares de origen, a pesar del peligro.<br><br>Preocupa la seguridad a mediano y largo plazo de los | San Lorenzo<br><br>Santa Rosa y Sánchez, Nariño, Colombia<br><br>Localidad de Policarpa | -                   | Nueva violencia en frontera norte.<br><br>Los desplazados regresan, pero bajo amenaza de violencia. | -          |          |

## La seguridad perversa

---

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  | que vuelven. Se crearía un control a ambos lados que, por sí solo, no es suficiente. |  |  |
|--|--|--|--|

| Nivel                    | Categoría   |  |
|--------------------------|---|--|
| a) Estructura narrativa  | Semántica local   | Léxico formal, informativo sobre la situación señalada. Connotación negativa.  |
|                          | Semántica textual                                       | Mientras se busca la manera de repatriar a los desplazados, nuevos grupos irregulares se forman en Colombia.   |
| b) Estructura conceptual | Lo dicho y lo no dicho. Ejes temáticos                  | <i>Lo dicho:</i> "El Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (Acnur) expresó hoy "alarma" por lo que parece ser la "formación de nuevos grupos armados irregulares" en Colombia, particularmente en el departamento de Nariño (suroeste del país)."<br><i>Lo no dicho:</i> a pesar de las promesas del Gobierno colombiano, la inseguridad continúa, tanto que se pide a los organismos internacionales el acompañamiento de los desplazados, algo que debería ser organizado por Colombia en colaboración con Ecuador. |
| c) Estructura discursiva | Sub-texto Estrategias de persuasión e intereses ocultos | La corresponsabilidad no se dio, tanto que el Ecuador, a través de ACNUR, acompañaría a los desplazados que querían regresar a su país. Colombia no cumplió con su parte en cuanto al manejo de refugiados, mientras que Ecuador continúa con su labor 'solidaria' para con los desplazados, entretanto que el conflicto en su Estado vecino lo afecta cada vez más. Nuevas formaciones irregulares hablan de una guerra de "nunca acabar".  |

Este libro se terminó de  
imprimir en marzo de 2012  
en la imprenta RsiperGraf C.A.  
Quito, Ecuador



La securización es la exagera  
líticas sobre un problema soci



47194

viste condición crítica o atención prioritaria para las políticas de defensa nacional o seguridad interna. También es un fenómeno que expresa el uso y abuso del poder, amplificando prácticas legales sustentadas en posibles amenazas a la seguridad nacional que no revisten esa condición. La historia reciente de Ecuador muestra los efectos perversos de este tipo de prácticas en la democracia, en la institucionalidad política formal e informal, en los derechos humanos, en la política exterior y en los medios de comunicación.

El presente libro expone y analiza la securización comprendida entre 1998 y 2006 donde se conjugaron factores problemáticos como la injerencia del narcotráfico y el polémico uso de la base de Manta, la migración forzada de población colombiana, el incremento estratégico de la versión belicista del Plan Colombia, el deterioro del respeto a los derechos humanos, el cuestionado papel de los medios de comunicación y el desempeño deficitario de las entidades estatales encargadas de la política exterior y el control parlamentario sobre temas vinculados a la *guerra contra las drogas* estadounidense. Cada uno de estos temas se securizó de acuerdo a los intereses particulares de varios actores políticos, quienes se apoyaron en la representación mediática de los efectos negativos del conflicto interno colombiano, que lleva más de medio siglo sin solución. De esta manera, las políticas públicas se alejaron del régimen de derechos humanos, de la soberanía y la transparencia de la gestión, apuntalando más bien y de forma paradójica, la verdadera perversidad política que produce la securización.

