

**UNA MIRADA
AL ECUADOR**

**CÁTEDRA ECUADOR
FRONTERAS, VECINDAD
E INTEGRACIÓN**

**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**

República de Colombia

Ministerio de Relaciones Exteriores

Presidente de la República

Álvaro Uribe Vélez

Ministro de Relaciones Exteriores

Fernando Araújo Perdomo

Viceministro de Relaciones Exteriores

Camilo Reyes Rodríguez

Viceministra de Asuntos Multilaterales

Adriana Mejía Hernández

Secretaria General

María del Pilar Ordóñez Méndez

Directora de la Academia Diplomática

María Clara Isaza Merchán

Directora de Asuntos Culturales

María Claudia Parias Durán

Coordinación editorial

Comité Editorial Ministerio de
Relaciones Exteriores

Revisión editorial

Marcela Giraldo Samper
Martha Patricia Jiménez

Diseño

La Silueta Ediciones Ltda.

Impresión

Imprenta Nacional de Colombia

ISBN 978-xxxxxxx

Primera edición, 500 ejemplares

Bogotá, febrero de 2008

© Universidad Nacional de Colombia
Instituto de Estudios Políticos y
Relaciones Internacionales (IEPRI)

© Academia Diplomática de San Carlos
Ministerio de Relaciones Exteriores

© Socorro Ramírez
Coordinadora y editora

Primera edición: marzo de 2008
Bogotá, Colombia

Catalogación

Una mirada al Ecuador / ed. Socorro Ramírez –
Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Instituto
de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales:
Academia Diplomática de San Carlos. Ministerio de
Relaciones Exteriores de Colombia, 2007.

Xxx páginas

ISBN: 978-xxxxxxxxxxx

1. Relaciones exteriores 2. Integración 3. Ecuador 4.
Colombia I. Ramírez Vargas, Luz del Socorro, - editora.

Contenido

FRONTERAS, VECINDAD E INTEGRACIÓN CÁTEDRA ECUADOR 17

Socorro Ramírez

PRÓLOGO 29

PRIMERA SESIÓN

CAPÍTULOS DE LA HISTORIA DE LA VECINDAD COLOMBO ECUATORIANA 33

UNA MIRADA DE LARGO PLAZO 35

Socorro Ramírez

CAPÍTULOS DE LA HISTORIA DE LA VECINDAD COLOMBO–ECUATORIANA 39

Jorge Núñez Sánchez

CONOCERNOS MÁS PARA JUZGARNOS MEJOR 81

Francisco Huerta Montalvo

DEBATE 87

NECESIDAD DE MIRADAS CONJUNTAS DE EPISODIOS COMPARTIDOS 93

Socorro Ramírez

SEGUNDA SESIÓN

GRANDES TRAZOS DE LA HISTORIA POLÍTICA DE ECUADOR Y DE LA SITUACIÓN ACTUAL	99
NO SE CONOCE A ECUADOR Y SE SIMPLIFICA SU SITUACIÓN Socorro Ramírez	101
LA NACIÓN ECUATORIANA EN LA HISTORIA Enrique Ayala	105
BIBLIOGRAFÍA	117
ECONOMÍA POLÍTICA DE UNA TRANSICIÓN NO ESTÁNDAR Francisco Gutiérrez	121
CONCLUSIONES	149
BIBLIOGRAFÍA	151
DEBATE	159
UNA MIRADA CONTRASTADA Socorro Ramírez	169

TERCERA SESIÓN

LINEAMIENTOS CENTRALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ECUADOR	173
EXAMEN COMPARADO DE METAS Y ESTRATEGIAS INTERNACIONALES Socorro Ramírez	175

ECUADOR Y COLOMBIA, MÁS EN COMÚN DE LO QUE SE PIENSA 177

Javier Ponce

COLOMBIA – ECUADOR: PLANEACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN AMBOS PAÍSES 189

Fabio Ocaziones

DEBATE 197

CONVERGENCIAS Y DIFERENCIAS EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA Y ECUADOR 203

Socorro Ramírez

CUARTA SESIÓN

ECONOMÍA ECUATORIANA E INTEGRACIÓN CON COLOMBIA 207

REALIDADES ECONÓMICAS FRONTERIZAS Y BINACIONALES 209

Socorro Ramírez

POCA RELEVANCIA DE LA INTEGRACIÓN ANDINA 213

Marco Romero

CAPACIDAD ECUATORIANA DE ADAPTACIÓN 233

Tomás Uribe Mosquera

DEBATE 245

ECUADOR SIGNIFICA MUCHO PARA COLOMBIA 251

Socorro Ramírez

QUINTA SESIÓN

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y EL MANEJO DE LA RELACIÓN COLOMBO – ECUATORIANA 257

CAMBIOS EN LA RELACIÓN BINACIONAL 259
Socorro Ramírez

LA MIRADA DE UN EDITORIALISTA 263
Joaquín Hernández

LA MIRADA DE UN ANALISTA 281
Germán Rey

LA MIRADA DE UN DIRECTOR 287
Carlos Alberto Patiño Villa

DEBATE 291

TEMAS DE EXPLORACIÓN ACADÉMICA 295
Socorro Ramírez

SEXTA SESIÓN

ECUADOR COMO PAÍS DE EMIGRANTES Y COMO RECEPTOR DE MIGRACIONES Y REFUGIO 299

**NECESIDAD DE UNA MIRADA INTEGRAL A LA
MIGRACIÓN Y AL REFUGIO** 301
Socorro Ramírez

**CORRESPONSABILIDAD COLOMBO – ECUATORIANA
EN MIGRACIONES Y REFUGIO** 305
Freddy Rivera

COLOMBIANOS EN ECUADOR: AGENDA POLÍTICA Y ACADÉMICA	321
Marcela Ceballos	
BIBLIOGRAFÍA	331
ECUADOR ORIGEN Y DESTINO DE LAS MIGRACIONES	333
María Isabel Moncayo	
DEBATE	345
AGENDA INVESTIGATIVA EN TEMAS MIGRATORIOS	353
Socorro Ramírez	

SÉPTIMA SESIÓN

ÁMBITOS FRONTERIZOS COLOMBO – ECUATORIANOS: SITUACIÓN Y DESAFÍOS DE DESARROLLO E INTEGRACIÓN	357
DINÁMICAS TRANSFRONTERIZAS Y ENCRUCIJADAS PARA LOS ESTADOS	359
Socorro Ramírez	
DESDRAMATIZAR Y NO CRIMINALIZAR LA FRONTERA	363
Roque Espinosa	
DECISIONES CON LAS FRONTERAS, NO A PESAR DE ELLAS	377
Ricardo Montenegro	
DEBATE	391

PUNTOS DEL DEBATE SOBRE LA PROBLEMÁTICA FRONTERIZA	399
Socorro Ramírez	

OCTAVA SESIÓN

SEGURIDAD TRANSFRONTERIZA: CONFLICTO COLOMBIANO E INTERACCIONES ECUATORIANAS	403
---	------------

DESENCUENTROS BINACIONALES EN MATERIA DE SEGURIDAD	405
Socorro Ramírez	

URGE SUPERAR CONTEXTO DE DESCONFIANZA MUTUA	411
Francisco Carrión Mena	

“FRONTERIZACIÓN” DE LA RELACIÓN, “SECURITIZACIÓN” DE LA FRONTERA Y MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD	425
Alfredo Rangel	

DEBATE	439
---------------	------------

AGENDA INVESTIGATIVA EN MATERIA DE SEGURIDAD	449
Socorro Ramírez	

NOVENA SESIÓN

ECONOMÍAS ILEGALES Y REDES ILEGALES TRANSFRONTERIZAS 451

GRAVES EFECTOS DEL MUTUO DESCONOCIMIENTO 453
Socorro Ramírez

COOPERACIÓN ANTE AMENAZAS TRANSNACIONALES 457
Carlos Espinosa

DROGAS, TRANSNACIONALISMO Y COOPERACIÓN 469
Ricardo Vargas

DEBATE 481

INICIATIVAS COMUNITARIAS A PESAR DEL CONFLICTO 489
Socorro Ramírez

DÉCIMA SESIÓN

RELACIÓN DE ECUADOR CON ESTADOS UNIDOS 491

**DISTINTAS REALIDADES Y OPCIONES QUE
TENSIONAN LA RELACIÓN BINACIONAL 493**
Socorro Ramírez

**ECUADOR Y ESTADOS UNIDOS: AGENDAS DISTINTAS
SIN CONFRONTACIÓN 495**
Adrián Bonilla

**RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS JUEGA DE MANERA
DISTINTA A CADA LADO 513**
Diana Rojas

**RELACIÓN DE COLOMBIA CON ESTADOS UNIDOS,
EXCLUSIVA Y EXCLUYENTE** 517

Arlene Tickner

DEBATE 523

PUNTOS ÁLGIDOS DE DEBATE 533

Socorro Ramírez

UNDÉCIMA SESIÓN

**EDUCACIÓN Y CULTURA EN LA
INTEGRACIÓN** 535

LAS AGENDAS CULTURALES Y EDUCATIVAS 537

Socorro Ramírez

**INCORPORAR LA REALIDAD Y LA INTEGRACIÓN
EN LA EDUCACIÓN** 539

José María Leyton

DEBATE 547

**LO EDUCATIVO Y CULTURAL EN EL PROGRAMA
COLOMBIA ECUADOR** 553

Socorro Ramírez

DUODÉCIMA SESIÓN

**ECUADOR Y COLOMBIA EN LA
DINÁMICA ANDINA Y SURAMERICANA
DE INTEGRACIÓN** 555

RUMBOS IMPREDECIBLES DE LA CAN 557
Socorro Ramírez

**COLOMBIA Y ECUADOR ENTRE DOS PROYECTOS DE
REGIONALIZACIÓN EN CONFLICTO** 561
César Montúfar

BIBLIOGRAFÍA 579

RECONCEPTUALIZAR LA INTEGRACIÓN 581
Edgar Vieira

**CONFRONTACIONES Y VASOS COMUNICANTES
SURAMERICANOS** 591
Socorro Ramírez

DECIMOTERCERA SESIÓN

**EL ESTADO DE LA RELACIÓN COLOMBO
ECUATORIANA** 597

**CELEBRAMOS EL RETORNO DEL EMBAJADOR
DE ECUADOR** 599
Socorro Ramírez

**NUEVO CONTEXTO DE LAS RELACIONES
ECUATORIANO-COLOMBIANAS** 603
Pablo Celi

**EL PLAN ECUADOR, UNA OPORTUNIDAD PARA EL
DESARROLLO FRONTERIZO** 613
Alejandro Suárez

DEBATE 621

ENCRUCIJADAS DE LA RELACIÓN COLOMBO-ECUATORIANA Socorro Ramírez	631
GLOSARIO DE SIGLAS	643
ANEXO 1	653

Fronteras, vecindad e integración Cátedra Ecuador

Socorro Ramírez *

Colombia enfrenta retos de gran complejidad en sus fronteras internacionales, sobre todo a raíz de la presencia en esas regiones de poderosos actores ilegales y armados. Sin duda, esta situación le exige aumentar una presencia estatal diversificada y eficaz, que le permita comenzar a resolver los problemas de seguridad y profundizar el desarrollo económico, social y político en esas zonas. Ahora bien, en el mundo de hoy y en las actuales circunstancias, procesos como estos no pueden ser adelantados al margen de los vecinos y sin tener en cuenta los procesos de integración regional.

De ahí la importancia de comprender lo que ocurre tanto en las fronteras mismas como en los países vecinos y en los procesos de integración, así como de establecer una fluida comunicación con académicos y con otros sectores sociales de los países colindantes para el análisis conjunto de

* Profesora titular e investigadora del IEPRI, Universidad Nacional de Colombia. Coordinadora del Programa Colombia – Ecuador y de la Cátedra Ecuador.

estas realidades. La tarea se hace aún más urgente si se tiene en cuenta el gran desconocimiento mutuo que impera entre los países de la región y la profunda ignorancia sobre los procesos políticos por los que atraviesan los vecinos, entre otras cosas, porque la información recíproca es insuficiente y distorsionada. En torno al caso concreto de la confrontación colombiana y la forma de resolverla, predominan en los países colindantes percepciones diferentes y discrepancias políticas con Colombia. En lugar de cooperación, este mutuo desencuentro ha propiciado el desarrollo de prejuicios y tensiones a uno y otro lado de la frontera, derivados muchas veces de miradas localistas forjadas solo a partir de las urgencias nacionales.

Con el fin de contribuir a satisfacer la necesidad de acercarse a los países vecinos y de comprender lo que ocurre en ellos, desde el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia venimos desarrollando el programa académico Colombia – Ecuador, junto con profesores de ocho universidades y centros de Ecuador: Central, Andina, FLACSO, Politécnica Central del Carchi, Católica de Quito y Guayaquil, Santiago de Quito y San Francisco de Guayaquil.

Así mismo, en esta empresa hemos contado con la participación de académicos de otras nueve universidades colombianas: Rosario, Andes, Nariño, Externado, Central, Sabana, Militar Nueva Granada, Cooperativa y Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

En 2006, el programa desarrolló el proyecto Colombia-Ecuador por un pronto y sólido reencuentro, con el apoyo del Convenio Andrés Bello (CAB) y la Fundación Ebert en Colombia y en Ecuador. El programa se ha propuesto, por una parte, analizar de manera conjunta, entre académicos y sectores implicados en la vecindad, tanto los problemas como las posibilidades de la relación binacional; y, por otra, contribuir a superar el desconocimiento mutuo, confrontar percepciones con realidades, comprender la naturaleza de las discrepancias entre ambos países, entender las necesidades de cada lado, hacer visibles los fuertes lazos fronterizos que los articulan, y conectar a diferentes actores centrales de la relación con el fin de que ayuden a superar las discrepancias y a crear espacios de entendimiento.

En el primer año, el programa organizó tres reuniones binacionales (Bogotá en julio, Pasto en septiembre y Quito en diciembre de 2006), sobre los diez temas más significativos de la relación binacional, y logró en cada una de ellas congrega, además de académicos, a funcionarios nacionales civiles (viceministros, encargados de frontera e integración, diplomáticos, embajadores de un país en el otro) y militares; autoridades locales (alcaldes y gobernadores), cámaras de comercio y organizaciones sociales (campesinas, cooperativas, sindicales, indígenas cofán, pasto y awa, y comunidades afrodescendientes) de los tres ámbitos fronterizos, así como entidades multilaterales que se relacionan con temas importantes de la relación. El resultado de los debates de ese primer año fueron publicados en el libro *Colombia - Ecuador: cercanos y distantes* (Ramírez y Montúfar, 2007).

El segundo año, el programa giró en torno a la Cátedra Ecuador, que se desarrolló entre febrero y mayo de 2007, en el IEPRI y en la Académica Diplomática de la Cancillería colombiana, con el fin de contribuir al conocimiento de Ecuador, a la superación de los estereotipos simplificadores de la realidad de ese país vecino y a la comprensión de las percepciones y propuestas ecuatorianas sobre los temas en los que los gobiernos de los dos países han tenido diferente apreciación y que han generado tensiones en el último tiempo.

En la Cátedra Ecuador, 29 especialistas de los dos países, 15 ecuatorianos y 14 colombianos, intervinieron para incentivar el conocimiento del vecino país, la comprensión de sus miradas y propuestas sobre asuntos que hoy distorsionan las relaciones binacionales. Gracias a la acogida que la Academia Diplomática le brindó a esta iniciativa y que permitió desarrollarla en su sede, 217 estudiantes y asistentes pudieron participar en el debate pluralista que recoge este libro.

LA CÁTEDRA ECUADOR; UNA TRIPLE DIMENSIÓN

Ante todo, fue un ejercicio de docencia dirigido a estudiantes de distintas maestrías de la Universidad Nacional de Colombia y de otras universida-

des participantes en el programa Colombia – Ecuador¹. Además, incentivó la investigación sobre las temáticas desarrolladas en la Cátedra, permitió acompañar trabajos de grado de los estudiantes y llevó a cabo un estudio sobre la problemática colombiana en las fronteras². También, constituyó una labor de extensión con el propósito de contribuir a generar bases para el análisis de estas temáticas y la construcción de sólidas políticas fronterizas, de vecindad e integración. Para ello, abrió sus puertas a investigadores de distintas universidades, a funcionarios públicos, civiles y militares, y a miembros de organizaciones no gubernamentales e internacionales. La lista de participantes, anexa a este libro, muestra de manera fehaciente los importantes logros alcanzados por la Cátedra.

En cuanto a docencia, la Cátedra Ecuador reunió a 101 estudiantes inscritos en distintos programas. Como curso ofrecido en el programa académico del primer semestre de 2007 de la sede de Bogotá de la Universidad Nacional de Colombia, vinculó a 44 de sus estudiantes, de los cuales 18 lo registraron como materia regular³ y 26 en calidad de asistentes⁴. Además de los estudiantes de la Universidad Nacional de Colombia, asistieron 57 estudiantes de otros programas académicos⁵. Aquellos quienes inscribieron la Cátedra Ecuador como un curso regular, no solo asistieron a sus sesiones sino que realizaron síntesis de las lecturas de artículos escritos por los académicos ecuatorianos seleccionados para cada semana y prepararon un trabajo final en el que, en torno a una pregunta de investigación, movilizaron la información recibida en la Cátedra, la complementaron con revisiones de

-
- 1 En calidad de auxiliares de la organización de la Cátedra, de la desgravación de las intervenciones y del desarrollo de las actividades de extensión actuaron los estudiantes de la Universidad Nacional de Colombia: Sandra Mejía del Instituto de Estudios Ambientales, Helga Hernández de Economía y Felipe García de Ciencia Política.
 - 2 Como asistentes de la investigación que acompañó a la Cátedra actuaron: Harvey Ferrer y Fredy Álvarez de la maestría Análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos; Margarita Cuervo de Ciencia Política de la Universidad de los Andes y Jessica Tibamoso de la Universidad Externado de Colombia y quien realizó su pasantía en el Iepri. Se agradece su colaboración en la consecución de información, organización de bases de datos y revisión de prensa.
 - 3 De ellos 13 cursan tres maestrías estudios políticos, antropología, medio ambiente y desarrollo y 5 realizan los últimos semestres de Ciencia Política y Antropología.
 - 4 Dos de la maestría de estudios políticos y 24 de últimos semestres de pregrados.
 - 5 Cuatro de la maestría de análisis de problemas políticos, económicos e internacionales de la Academia Diplomática de San Carlos y el Externado de Colombia, y 53 de otras trece universidades, la mayoría de ellas participantes del programa Colombia – Ecuador.

prensa y entrevistas. Aquellos quienes no tomaron la Cátedra como un curso regular sino que asistieron a sus sesiones, entregaron síntesis de las lecturas o un trabajo final y recibieron un certificado que acredita su participación.

La Cátedra Ecuador también ayudó a construir problemas de investigación, a generar una amplia red de contactos y a recopilar una gran cantidad de información. Ayudó a la formulación o al desarrollo de tesis de posgrado y a la planeación de intercambios de estudiantes que hacen sus estudios o sus tesis sobre el otro país o sobre la relación binacional. La Cátedra estuvo acompañada del desarrollo de la investigación “El conflicto colombiano: impactos e interacciones andino – amazónicas”, que publica el Cab en su serie de resultados de investigación de las Cátedras de Integración Andrés Bello. El análisis del caso ecuatoriano realizado en ese proyecto de investigación nutrió la Cátedra y a su vez esta enriqueció el desarrollo de la investigación.

En cuanto a extensión, la Cátedra tuvo dos importantes desarrollos. Por una parte, vinculó a 120 personas involucradas o interesadas en Ecuador, quienes asistieron a las diversas sesiones en las que encontraron elementos para comprender mejor la situación del país vecino, las preocupaciones de sus autoridades y de su sociedad, y para contextualizar la problemática que deben estudiar o atender con relación a Ecuador.

Ante todo, la Cátedra convocó a 23 académicos y funcionarios universitarios de 14 universidades, incluida la Nacional. La asistencia a la Cátedra por parte de funcionarios del Estado fue igualmente significativa pues reunió a 66 personas⁶. La embajada de Ecuador envió a 3 de sus funcionarios, que se turnaron en la participación en la Cátedra. La asistencia se amplió con 8 miembros de organismos internacionales, 8 pertenecientes a entidades privadas o no gubernamentales, con 5 de los medios de comunicación y con 7 independientes.

6 De los cuales 35 están vinculados a cinco ministerios; Relaciones Exteriores, Defensa, Cultura, Comercio y Ambiente así como al Congreso, el Departamento Planeación Nacional (Dnp), el Banco de la Republica, la Dirección Nacional de Estupefacientes y la Secretaria de Educación de Bogotá, 7 de la Escuela Superior de Guerra y 24 funcionarios de 5 órganos de seguridad del Estado: Armada, Policía, Ejército, Fuerza Aérea y Departamento Administrativo de Seguridad (Das).

De otra parte, la Cátedra suscitó una muy amplia difusión. Con cada uno de los expertos ecuatorianos que participó en las sesiones de la Cátedra Ecuador, realicé en mi calidad de coordinadora una emisión radial de una hora en UN Radio, cuyo contenido ha sido retransmitido o utilizado en diversos momentos y programas radiales. La Cátedra Ecuador fue grabada para su retransmisión en la red de universidades y el Convenio Andrés Bello, varias entidades la colocaron en su página de la red, suscitó artículos en los periódicos ecuatorianos Hoy y El Comercio y en la prensa colombiana El Tiempo y UNperiódico, al igual que referencias en otros medios de comunicación⁷.

Como parte de las actividades de extensión ligadas a la Cátedra se realizaron doce eventos, unos en distintas universidades y otros para diversas entidades del Estado colombiano aprovechando para ello la presencia del respectivo experto ecuatoriano invitado por la Cátedra y traído desde Ecuador cada semana. Ese esfuerzo permitió ampliar la incorporación de las universidades participantes en el programa Colombia – Ecuador, fortalecer las relaciones interinstitucionales y la audiencia de la Cátedra.

7 Reseñas de la Cátedra en páginas web

- IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, www.unal.edu.co/iepri
- Convenio Andrés Bello, www.cab.int.co/
- Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (FESCOL), www.fescol.org.co
- Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Colombia www.derecho.unal.edu.co
- Unimedios, Universidad Nacional de Colombia, www.unimedios.unal.edu.co
- Universidad Militar Nueva Granada www.umng.edu.co

En medios de comunicación

- Joaquín Hernández, “El Ecuador en Colombia”, en *Hoy*, 6 de marzo de 2007, www.hoy.com.ec.
- Carlos Rojas, “Colombia analiza su nexa con Ecuador en las aulas”, en *El Comercio*, 19 de marzo de 2007.
- Carlos Rojas, en *El Comercio*, 23 de marzo de 2007.
- Hernando Salazar, “Colombia-Ecuador: cadena de tensiones”, en *BbcMundo.com*, 22 de diciembre de 2006.
- Socorro Ramírez, “Por un sólido reencuentro colombo-ecuatoriano”, en *El Tiempo*, 13 de enero de 2007.
- Socorro Ramírez, “Desenvenenar la relación colombo – ecuatoriana” en *Unperiódico*, febrero de 2007.
- Socorro Ramírez, “Colombia Ecuador: una nueva etapa en su relación”, *Actualidad Colombiana*, N° 450, abril 23 mayo 7 de 2007.
- Socorro Ramírez, “El acuerdo Correa - Uribe”, en *El Espectador*, semana del 14 al 20 de enero de 2007: 3A.
- Editorial de *El Tiempo*, mayo de 2007.

Eventos promovidos con ocasión de la Cátedra Ecuador en el primer semestre de 2007

FECHA	EXPERTO INVITADO	ORGANIZADORES	TIPO DE EVENTO
8 de febrero	Enrique Ayala	IEPRI Rectoría Universidad Nacional	Conversatorio sobre la situación política ecuatoriana. Firma del acta de compromiso entre la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad Andina Simón Bolívar de Quito.
15 de febrero	Javier Ponce	Universidad del Rosario	Conversatorio sobre el Planex 2020 de Ecuador y el Plan 2019 de Colombia.
22 de febrero	Marco Romero	Universidad Central	Conversatorio sobre economía ecuatoriana e integración con Colombia.
2 de marzo	Joaquín Hernández	Universidad de la Sabana	Conversatorio sobre medios de comunicación y manejo de la relación colombo - ecuatoriana de la Facultad de Comunicación.
7 de marzo	Socorro Ramírez	Oficiales de reserva de la Fuerza Aérea Colombiana	Conferencia “Los ámbitos fronterizos de Colombia: problemas y oportunidades”.
8 de marzo	Fredy Rivera	Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional	Conversatorio sobre migraciones y desplazamiento.

FECHA	EXPERTO INVITADO	ORGANIZADORES	TIPO DE EVENTO
21 y 22 de marzo	Francisco Carrión	IEPRI	Conversatorios del ex canciller con académicos e interesados en la temática.
29 de marzo	Carlos Espinosa	Universidad Militar	Conversatorio sobre economías ilegales y drogas ilícitas.
12 de abril	Adrián Bonilla	Universidad Externado	Conversatorio sobre la relación de Estados Unidos y Colombia.
26 de abril	Cesar Montúfar Socorro Ramírez	Universidad del Rosario	Conversatorio sobre Colombia y Ecuador en la dinámica andina y suramericana. Foro público en la feria internacional del libro de presentación de la obra Colombia – Ecuador: cercanos y distantes.
3 y 4 de mayo	Pablo Celi	Universidad de los Andes	Seminario la coexistencia incómoda: desacuerdos y perspectivas de cooperación entre países andinos.
4 de mayo	Pablo Celi	Universidad Militar	Conversatorio sobre problemas de seguridad transfronterizos.

La Cátedra Ecuador no hubiera sido posible sin el apoyo decisivo del Iepri al que pertenezco y que ha acogido y respaldado los diversos programas realizados con los países vecinos:

Doce años del Grupo Académico Colombia – Venezuela, sus cuatro libros y las quince reuniones binacionales, realizados conjuntamente con la Universidad Central de Venezuela y con la participación de universidades de las zonas fronterizas compartidas por los dos países

El programa andino-brasileño impulsado con la Universidad de la Cordillera de Bolivia, el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico de Perú, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de Ecuador, la Universidad Central de Venezuela, la Universidad Federal do Río Grande do Sul, el Centro de Estudios Brasileños de la Universidad de Brasilia (que dio origen a tres reuniones binacionales y un libro conjunto)

El programa Caribe, de apoyo a la maestría de estudios caribeños y a la participación del Instituto de Estudios del Caribe de la Universidad Nacional en redes académicas del Gran Caribe, de la que se han derivado varios eventos y publicaciones nacionales e internacionales

Y, finalmente, este programa Colombia – Ecuador en el que, a la iniciativa y esfuerzo del IEPRI se han vinculado las dieciocho universidades de los dos países antes reseñadas.

La Cátedra tampoco hubiera sido posible sin el compromiso de la Universidad Nacional de Colombia, que ha tomado como suyos los grandes asuntos nacionales relacionados con las fronteras, la vecindad y la integración, y así lo ha consagrado en el lema que guía la celebración de sus 140 años: “Construyendo nación”. Una Universidad no es nacional porque ejerza el liderazgo intelectual sobre todas las demás universidades del país. Este propósito puede ser un buen desafío para cualquier universidad, sea pública o privada, pero no es la misión esencial de la Universidad Nacional de Colombia ni su razón de ser. Una universidad es nacional porque se financia con los impuestos que pagan los colombianos y los retorna, en forma de conocimiento a toda la nación, en particular a aquellos sectores y regiones que tienen mayores dificultades para acceder a la educación superior. De este modo la Universidad Nacional está llamada a ser el gran taller de redistribución social del conocimiento, de integración de la sociedad, de análisis de los grandes problemas de la nación y de alternativas de solución. Al cumplir con estas tareas la Universidad se hace “nacional”.

De allí la gran importancia que reviste el doble proceso que ha emprendido la Universidad Nacional de Colombia y que, como parte de las jornadas de conmemoración de sus 140 años, se propone fortalecer. Por una

parte, la creación, a mediados de los años noventa, de las sedes de frontera, la mayoría de las cuales hacen parte de las regiones más abandonadas y aisladas del país. Casi todas ellas están habitadas por poblaciones pobres, por comunidades indígenas o negras, por esa diversidad étnica y cultural que la Constitución de 1991 llamó a reconocer pero que continúa siendo aún bastante ignorada por el interior y, en particular, por la capital del país. Es en esas fronteras donde comienza Colombia y donde la Universidad Nacional se ha propuesto construir nación.

Por otra parte, diversas dependencias de la Universidad han hecho esfuerzos, a veces coyunturales y a veces más sistemáticos, de investigación, docencia y extensión sobre temas cruciales de las fronteras, la vecindad y la integración. Para que la Universidad Nacional como un todo, y, en particular, sus sedes de frontera, tengan la fortaleza académica para responder a esa tarea que Colombia les confía y para que ese esfuerzo contribuya a la construcción de sólidas políticas públicas, el IEPRI ha venido haciendo un esfuerzo sistemático de construcción de este programa Fronteras, vecindad e integración, que involucra temas decisivos para el país. La Cátedra Ecuador hace parte de ese empeño.

Quiero agradecer también al Convenio Andrés Bello su apoyo a la Cátedra Ecuador, escogida en un concurso internacional como una de las Cátedras de Integración Andrés Bello, así como a la Academia Diplomática, a la Cancillería colombiana y a la embajada de Ecuador, que acogieron esta iniciativa con gran entusiasmo y nos suministraron distintos apoyos para su realización. Mención especial en los agradecimientos merece el programa Acción Social de la presidencia de la República de Colombia que otorgó los pasajes para los invitados ecuatorianos. También las diversas Universidades colombianas que apoyaron la estadía de los colegas ecuatorianos. Reitero el agradecimiento a cada uno de los invitados ecuatorianos por sus intervenciones y por su generosa disponibilidad para participar en programas con los medios de comunicación y en eventos en otras universidades; a los comentaristas colombianos por sus intervenciones; a todo el equipo de estudiantes que ayudaron al desenvolvimiento en todas las dimensiones de la Cátedra, y a los más de dos centenares de participantes que la enriquecieron con sus preguntas y debates.

Este libro contiene las presentaciones de la coordinadora de la Cátedra, seguidas de las intervenciones de cada uno de los expertos ecuatorianos invitados a intervenir semana tras semana, luego se presentan los comentarios de los especialistas colombianos, el debate de los participantes en cada sesión y, finalmente, en mi calidad de profesora responsable de la Cátedra, presento una síntesis de temas centrales o más polémicos que ameritan mayor análisis y quedan planteados para una agenda de investigación y discusión binacional. Construí cada una de las intervenciones de ecuatorianos y colombianos (cuyo texto final sometí a su revisión) así como el debate propiciado por los asistentes, a partir de las grabaciones de los eventos académicos y los programas radiales. Cuatro de los expertos prefirieron que se publicara la ponencia que habían preparado para la ocasión o sobre la que se basó su intervención.

Las exposiciones, los comentarios, el debate y mis propias presentaciones y síntesis de los temas planteados en cada sesión no representan sino las posiciones de cada una de las personas allí señaladas. No comprometen en modo alguno a la Academia Diplomática de la Cancillería, que no necesariamente comparte lo planteado por los distintos participantes en la Cátedra, y no tiene la función de entrar en ese debate. Su responsabilidad se limitó forzosamente a brindar su apoyo al desarrollo de este ejercicio, poner a disposición sus instalaciones y estimular a los funcionarios estatales para que pudieran aprovecharlo. Esperamos que el gran esfuerzo que ha constituido la realización de la Cátedra Ecuador, y la edición de este libro sirvan al más amplio número de personas en provecho de las fronteras, la vecindad y la integración.

BIBLIOGRAFÍA

- Ramírez, Socorro; Montúfar, Cesar, 2007 (coordinadores académicos y editores).
Colombia - Ecuador: cercanos y distantes. IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia – Universidad Andina Simón Bolívar. Bogotá, marzo.

Prólogo

Durante el primer semestre del año 2007 se realizó en la Academia Diplomática de San Carlos la *Cátedra Ecuador: fronteras, vecindad e integración*, como el resultado de un esfuerzo conjunto de la Cancillería y del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia. Su objetivo ha sido propiciar un espacio académico que permitiera realizar una reflexión sobre las relaciones Colombia – Ecuador, de particular importancia para ambos países, así como, conocer desde los propios actores ecuatorianos –diplomáticos, políticos, periodistas y académicos– sus percepciones entorno a procesos políticos que atraviesan e influyen en las relaciones bilaterales.

La Academia Diplomática se hizo partícipe, con otras instituciones académicas, en este proyecto común, al considerar que es fundamental construir espacios de pensamiento y debate en torno a temas de política exterior, que además permitan la participación de amplios sectores de la sociedad.

Por esto, me es grato en mi calidad de directora de la Academia Diplomática de San Carlos, presentar a la comunidad académica las memorias de la *Cátedra Ecuador*, documento que espera ser una contribución para una mayor y mejor reflexión académica.

El libro es un reflejo del ambicioso programa que se fijó la *Cátedra* y los intensos debates que surgieron en cada una de las sesiones, a partir de una visión interdisciplinaria que involucrara la historia, la cultura, la economía, la política y las relaciones internacionales y que permitiera abordar temas centrales como la integración andina; la frontera y sus desafíos de seguridad, desarrollo e integración; la influencia de los medios de comunicación en la relación bilateral y la situación de los migrantes.

La Cátedra pretendió ver a Colombia desde Ecuador y, por tanto, en algunos de sus textos, es un reflejo de las percepciones de determinados actores ecuatorianos entorno a Colombia, a las relaciones de Ecuador con otros países prioritarios o sobre procesos políticos, sociales y económicos internos del país vecino. De igual modo, funcionarios, académicos y periodistas colombianos hicieron importantes aportes para hacer una reflexión más comprehensiva de las percepciones en distintos actores de la sociedad de ambos países. Por tanto, algunas de estas reflexiones no coinciden con la posición del Gobierno colombiano, frente a muchas otras que sí son compartidas desde la institucionalidad colombiana. Esta diferencia de percepciones y posiciones muestra la riqueza del debate que tuvo lugar durante la Cátedra Ecuador. La amplia participación de estudiantes, investigadores, académicos, funcionarios y diplomáticos, indican el interés en profundizar y ampliar el conocimiento mutuo.

Esperamos que el ejercicio realizado permita identificar y dejar de lado lugares comunes que puedan distorsionar nuestras enormes cercanías, siendo este un primer aporte para la construcción de una imagen común y compartida que redunde en el fortalecimiento de la integración andina y de las relaciones binacionales.

María Clara Isaza Merchán

Directora de la Academia Diplomática de San Carlos

PRIMERA SESIÓN

**CAPÍTULOS DE LA
HISTORIA DE LA
VECINDAD COLOMBO
ECUATORIANA**

Una mirada de largo plazo

Socorro Ramírez*

La Cátedra Ecuador realizada por iniciativa de la Universidad Nacional de Colombia, abierta como una ventana hacia el conocimiento y la mejor comprensión entre países vecinos, aspira a propiciar una reflexión sobre la vecindad colombo – ecuatoriana que aborde de la mejor manera muy diversos temas, incluso aquellos que por lo polémicos suelen ser evadidos. Al menos dos criterios queremos mantener en este ejercicio: que sea estrictamente académico y, por tanto, crítico y pluralista, y que tenga una mirada de carácter proactivo y de largo plazo, tanto hacia el pasado como hacia el porvenir.

Partir de la historia es una necesidad porque todavía se escuchan hoy ecos del pasado, y, en el presente, esas huellas se usan a veces con interés político, lo que termina por prolongar inútilmente en el tiempo recelos y enemistades. Esta sesión la hemos organizado, no para abrir las heridas que hubieran podido dejar episodios como la vieja disputa entre el virreinato de Bogotá y la audiencia de Quito, los incidentes compartidos en la Gran Colombia o la delimitación fronteriza, sino para conocer cómo los historiadores ecuatorianos han leído ese pasado común y para preguntarnos

* Profesora del IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.

conjuntamente sobre la mejor manera de salirle al paso a los usos políticos de esas lecturas históricas en una coyuntura crítica como la actual.

En esta mirada retrospectiva y de largo plazo el esfuerzo académico quiere contribuir, además, a superar la sola revisión “coyunturalista” del momento actual. Quiere ayudar a analizar cómo la historia y la frontera compartidas llevaron a una mutua intromisión en momentos críticos de cada lado. El ejemplo más conocido es el de las revoluciones liberales, de Alfaro en Ecuador y de Uribe Uribe en Colombia, que mantuvieron estrechas conexiones y suscitaron fuertes reacciones conservadoras, también entrelazadas de ambos lados. Tal vez la discusión actual sobre la participación o no de Ecuador en la problemática colombiana, recibe algunos ecos y lecciones de esa historia del siglo XIX, que los invitados a esta sesión nos ayudarán a rastrear.

La mirada hacia adelante, igualmente de largo plazo, busca ubicar esas historias de ayer en los retos presentes y futuros de la vecindad, así como suscitar el interés de historiadores de ambos países para que investiguen qué pasó realmente y cómo nos lo contaron y se sigue contando hoy, es decir, sobre la historia e historiografía colombo – ecuatoriana, enriquecidas con una lectura al menos binacional de episodios en los que hay memorias distintas que repercuten en la percepción y apreciación del vecino. Este examen quiere también propiciar un enfoque prospectivo a partir de las huellas del pasado y de las tendencias del presente con el fin de ubicar las múltiples lecturas que se hacen sobre la vecindad en los retos que tienen planteados países como Colombia y Ecuador, y en las enormes oportunidades que ofrecen la vecindad, la geografía, la historia y sobre todo por las poblaciones compartidas.

En esta primera sesión tanto el invitado, el profesor e investigador Jorge Núñez, como uno de los libros que fue propuesto como lectura para la sesión, *Ecuador en el siglo XIX*, del mismo profesor Núñez, se refieren a episodios como el de la conformación y disolución de la entonces llamada República de Colombia, la Gran Colombia y los efectos en la delimitación territorial, así como a las mutuas repercusiones de las guerras civiles liberales y conservadoras que vivieron los dos países en el siglo XIX. Núñez

expresa una lectura de la historia de la vecindad de Ecuador con Perú y con Colombia, distinta de la que se suele hacer en Colombia e incluso diferente de la que presentan algunos estudiosos de estos temas en Ecuador.

Jorge Núñez ha sido miembro de la Academia de Historia de Ecuador y correspondiente de la Academia de Historia Colombiana, secretario ejecutivo y presidente de la Asociación de Historiadores Latinoamericanos y del Caribe, subsecretario de cultura, presidente del Consejo Nacional de Cultura de Ecuador, y coordinador para el área andina de la Sociedad Latinoamericana de Historia de las Ideas.

Como comentarista ha sido invitado otro ecuatoriano, el médico Francisco Huerta Montalvo, con amplia experiencia no solo en su campo sino en la actividad política nacional: fue alcalde de Guayaquil y ministro del Interior; representó a su país en organismos multilaterales de salud y como embajador en Venezuela; es miembro también de la Academia de Historia. Francisco Huerta reside actualmente en Bogotá y se desempeña como secretario Ejecutivo del Convenio Andrés Bello, la entidad que ha acogido y apoyado esta Cátedra Ecuador como parte de las Cátedras de Integración. En calidad de comentarista colombiano fue invitado el ex canciller Julio Londoño, buen conocedor de los episodios de vecindad y, en particular, de los que atañen a la delimitación, pero desafortunadamente sus enormes responsabilidades actuales no le permitieron hacerse presente.

Capítulos de la historia de la vecindad colombo–ecuatoriana

Jorge Núñez Sánchez*

Ecuador es un país marcado por su historia territorial. Esto se refleja no solo en su mapa actual, que muestra un territorio cinco o seis veces menor al que tuvo originalmente en la época colonial, sino también se manifiesta en su mentalidad colectiva, altamente sensible a todo lo que tenga que ver con los problemas fronterizos.

Pero, por otra parte, también es un país de paz, de gente que gusta de vivir en paz y que ama la paz como una norma de conducta ciudadana y un valor superior en las relaciones internacionales. Por eso, aparece como un “país raro” entre sus vecinos, un Perú expansionista, siempre ocupado en conflictos de fronteras y siempre preocupado en adquirir armas, y una Colombia sacudida por un conflicto civil antiguo y complejo, cuyo escenario principal se ha trasladado a nuestra vecindad.

* Profesor de la Universidad Central de Ecuador.

En el marco descrito, los ecuatorianos vemos a nuestro país como una “isla de paz” y queremos que siempre sea así, sin conflictos armados en el interior y tampoco en las fronteras. También nos enorgullecemos de ser un país laico y tolerante, donde nadie es perseguido y ni siquiera amenazado por sus ideas políticas o religiosas. Y nos causa un particular orgullo ser un país abierto a la inmigración y que acoge a todos quienes llegan a su territorio en calidad de refugiados; hoy mismo tenemos entre nosotros más de 500.000 refugiados colombianos y unos 300.000 trabajadores inmigrantes provenientes de Perú, que han llegado huyendo de la violencia o la pobreza y en busca de vivir en esta “isla de paz”.

Empero, aunque mi país no anda preparándose para una guerra ni tiene un conflicto interno con fuerzas irregulares, tampoco es una “isla de quietud”, pues comparte muchos de los problemas y agitaciones sociales que son comunes a los países del área. Por ello, es un país con una alta conflictividad social, que ha tenido seis presidentes en los últimos diez años, la mayoría de ellos derrocados por el pueblo a través de grandes movilizaciones sociales; pero hay que aclarar que todo ello ha sido hecho “a la ecuatoriana”, es decir, sin derramamiento de sangre. Sirva como ejemplo lo sucedido en el derrocamiento al “dictócrata” Lucio Gutiérrez, donde cientos de miles de personas se movilizaban diariamente en las principales ciudades, durante semanas, hasta conseguir la salida de Gutiérrez, pero todo ello apenas con una sola víctima: un fotógrafo que murió asfixiado por los gases lacrimógenos de la policía. En fin, hay que precisar que los conflictos y movilizaciones sociales son en Ecuador cuestiones de breve tiempo, que por lo general se resuelven mediante negociaciones, precisamente porque la opinión pública no tolera conflictos de largo plazo.

Estas anotaciones previas resultan importantes a la hora de entender las relaciones actuales de Ecuador con sus países vecinos, marcadas por los hechos propios de la contemporaneidad, pero también por una larga historia de conflictos y despojos fronterizos, que han reducido su territorio y han creado una alta sensibilidad colectiva frente a los asuntos de frontera.

1. ECUADOR EN LA GRAN COLOMBIA Y DESPUÉS DE SU DISOLUCIÓN

1.1 La integración a la Gran Colombia

La Audiencia de Quito, actual República de Ecuador, inició sus luchas de Independencia antes que cualquier otro país hispanoamericano. El 10 de agosto de 1809, los rebeldes quiteños derrocaron a las autoridades españolas, constituyeron un gobierno autónomo y formaron un ejército para garantizar su autonomía, todo ello bajo la fórmula de reconocer al rey Fernando VII (entonces prisionero de Napoleón) e invitarle a establecerse en América. Por desgracia, fueron derrotados en esa primera guerra de Independencia –que se extendió con altibajos hasta 1812– y vieron morir a su elite político-cultural, masacrada por las tropas reales el 2 de agosto de 1810. El Libertador Simón Bolívar afirmaría más tarde que “en las piedras sangrientas de Quito se rompió, en 1810, el pacto político existente entre Hispanoamérica y la monarquía española”.

Ocho años más tarde, el puerto de Guayaquil proclamaría su Independencia de España y formaría un ejército propio para la liberación del resto del país quiteño, llamado “División Protectora de Quito”. Empero, reconociendo sus limitaciones militares, solicitó la ayuda de los nacientes gobiernos republicanos de sus dos países vecinos, Colombia y Perú, que respondieron positivamente a su petición y enviaron tropas auxiliares. *Strictu sensu*, Ecuador se liberó a sí mismo, pues la autoridad política que financió y dirigió la campaña de Independencia de 1820–1822 fue la Junta de Gobierno de Guayaquil.

Previamente, el país quiteño había sido incluido en la Gran Colombia por los diputados neogranadinos y venezolanos que redactaron su Ley Fundamental, aunque lo hicieron sin consultar la voluntad de los quiteños y únicamente como una reivindicación del antiguo territorio del Virreinato de Nueva Granada.

La verdad es que el país de Quito se unió finalmente a Colombia, pero no obedeciendo a un mandato o imposición ajena, sino por propia y

expresa voluntad de las diversas provincias quiteñas. Primero Cuenca (abril de 1822), luego la capital quiteña (mayo de 1822) y finalmente Guayaquil (julio de 1822) decidieron integrarse a la Gran Colombia, mediante solemnes proclamas colectivas.

1.2 Quito en la Gran Colombia

Quito se había incorporado a Colombia en busca de consolidar su libertad e Independencia nacional al amparo de una poderosa asociación republicana. También buscaba poner fin a los abusos políticos y exacciones económicas de la administración española, así como garantizar un mercado amplio para sus manufacturas, puesto que era un país carente de minas de oro y plata, y que basaba su economía en las exportaciones agrícolas de la costa (cacao, madera, tabaco) y manufactureras de la sierra (textiles, artesanía artística, orfebrería). Finalmente, el país quiteño aspiraba a garantizar la integridad de su territorio, amenazado desde fines del siglo XVIII por la política expansionista de Perú, enfilada a apoderarse de la rica provincia costera de Guayaquil. Empero, en los ocho años que permaneció integrado a Colombia, Quito vivió una serie de traumáticas experiencias, que fueron erosionando progresivamente todos sus sueños colombianistas. Estas fueron las siguientes:

1. El enorme esfuerzo de guerra para la campaña del Perú exigido a los departamentos de la antigua Audiencia de Quito. En síntesis, estos contribuyeron para esa campaña con un total de 7.150 hombres y alrededor de un millón y medio de pesos. Si a esto sumamos lo aportado para la “campaña de pacificación de Pasto”, se puede concluir que el Distrito Sur entregó a la República de Colombia, para esas dos campañas militares, alrededor de diez mil hombres y dos millones de pesos.

Ese enorme esfuerzo, hecho en apenas tres años, golpeó duramente al país quiteño, que previamente había tenido que sostener su propia guerra de Independencia. Y además del esfuerzo en sí mismo, los departamentos quiteños se sintieron afectados por los métodos usados por las autoridades colombianas para recoger fondos y hombres para la guerra, que eran empréstitos forzosos y reclutas forzosas, que terminaron por causar tremendos

efectos en la economía y población del país: ocultamiento de capitales, desmonetización de la economía, fuga de trabajadores y falta de brazos para la agricultura, entre otros. También se anarquizó el cobro de impuestos y la situación prevaleciente en Pasto y el valle del Patía impidió la exportación de manufacturas quiteñas hacia las provincias sureñas de la Nueva Granada.

2. La administración excepcional a que estaban sometidos los tres departamentos del sur colombiano: Ecuador, Guayaquil y Azuay. En ellos, al tenor del Decreto Legislativo de 9 de julio de 1821 -que otorgó a Bolívar facultades extraordinarias para el gobierno de las zonas de campaña recién liberadas- continuaba rigiendo un gobierno puramente militar y brillaba por su ausencia el ejercicio de las garantías constitucionales. Precisamente esa administración excepcional había impedido que se eligiera a un vicepresidente del distrito de Quito, como mandaba la Ley Fundamental, con lo cual el país carecía de autoridades civiles y nacidas en el propio suelo y solo poseía autoridades militares, de origen venezolano o neogranadino. Por ello, la ciudadanía se sentía huérfana de protección estatal y respondía con protestas a la imposición de contribuciones y reclutas o a las violencias ejercidas por las autoridades militares.

Las protestas quiteñas dieron lugar a que el Libertador se considerara afectado por ellas -puesto que de él emanaban las facultades extraordinarias y el poder militar que se ejercía en los departamentos del Sur- y renunciara a la Presidencia de Colombia en enero de 1824. Su renuncia no fue aceptada por el Congreso colombiano, pero el partido santanderista maniobró para que le fueran retiradas a Bolívar las facultades extraordinarias para la administración de los departamentos meridionales, declarando que dichas facultades correspondían al encargado del poder Ejecutivo, quien podía delegarlas total o parcialmente al Jefe Superior del Sur (28 de julio de 1824). Pero esa resolución no trajo ningún beneficio para Quito, pues un mes después se reimplantó en los departamentos quiteños el estado de excepción.

3. La política librecambista del gobierno de Bogotá, que perjudicó notoriamente a la producción manufacturera de los departamentos quiteños. Esa política tuvo su mayor representante en el Vicepresidente Santander,

gobernante efectivo de Colombia entre 1822 y 1826, y a consecuencia de ella las regiones costaneras, tradicionales productoras de bienes de exportación (cacao, café, añil, maderas), se sintieron beneficiadas con la apertura del país al comercio internacional. Pero las zonas interiores, vinculadas por su producción al mercado interno y dueñas de una significativa producción artesanal y manufacturera, se vieron afectadas por el ingreso masivo de mercancías extranjeras de menor precio (textiles, harinas, herramientas), que terminó por arruinar la producción local. Además, al fomentar una economía agroexportadora e importadora de manufacturas, esa política impulsó el desarrollo de un capitalismo dependiente, atado crecientemente al mercado externo, a los préstamos extranjeros y a la inversión foránea.

Para los departamentos del Sur, esa política librecambista fue catastrófica y acabó por destruir su economía, al punto que sus reducidas exportaciones no llegaban a cubrir el valor de sus crecientes importaciones; en el período 1821-1825, aquellas fueron inferiores a estas en 17% promedio. Obviamente, ello produjo la consecuente reacción quiteña. A comienzos de 1826, la Junta Provincial de Pichincha dirigió al Congreso una amplia representación, denunciando “el mal estado de las manufacturas del Ecuador” por efecto de las leyes de libre comercio. El Congreso no atendió los reclamos quiteños, que más bien merecieron burlas oficiales, publicadas en la prensa gubernamental, pero sí lo hizo el Presidente Bolívar, que al llegar a Quito, a su regreso de Perú, tomó conocimiento de la deplorable situación económica en que se hallaban los departamentos de Quito y decidió crear en ellos Juntas de Beneficencia que ayudaran a meditar soluciones y “remediar los males que sufrían los departamentos meridionales de la República”.

En ese marco se explica el apoyo mayoritario de Quito a la dictadura de Bolívar, quien, una vez instalado en el mando supremo, intentó rectificar el rumbo económico del país. En general, el Libertador impulsó entonces una política proteccionista, reformando en esencia el sistema librecambista impuesto por Santander. Y como parte de ella estableció en Quito una Junta de Distrito, a la que delegó poderes excepcionales para promover el desarrollo regional. Poco después, en atención a lo solicitado por la Junta de Distrito, Bolívar decretó algunas medidas importantes para promover la economía

sureña arruinada por la guerra: creó en Guayaquil un Tribunal de Comercio, ordenó rematar en pública subasta el monopolio del tabaco, prohibió la introducción por los puertos del Pacífico de varios tipos de tejidos que se producían localmente y dispuso que pudieran pagarse en especie los intereses de las hipotecas que pesaban sobre las propiedades agrícolas quiteñas.

4. La expedición de la nueva “Ley de División Territorial” de Colombia, efectuada el 4 de julio de 1824, que quitó al departamento de Ecuador de sus extensos e históricos territorios de Buenaventura y Pasto, los que pasaron a ser provincias del departamento del Cauca.

Aunque esta ley fue dictada por el Congreso colombiano en uso de su soberanía y en busca de dar a la República una mejor distribución administrativa, no es menos cierto que vino a alterar los tradicionales límites que dividían a la antigua Audiencia de Quito del territorio de la Nueva Granada, al establecer como línea divisoria entre los departamentos de Cauca y Ecuador una línea que iba de la boca de Ancón, en el Pacífico, al río Carchi, en la región interandina.

Eso produjo una airada reacción de la población quiteña, que se manifestó a través de la Junta Provincial de Pichincha, la cual reclamó “la división territorial, solicitando que hasta el río Mayo se extienda el departamento de Ecuador, incluso Barbacoas”. También los cabildos de Quito y Ambato se dirigieron al Congreso colombiano con enérgicas protestas contra la Ley de División Territorial (16 de enero de 1826), reivindicando para el departamento de Ecuador la provincia de Pasto y el territorio costanero comprendido entre Ancón y Barbacoas. Tan intensa fue la presión ciudadana que el Intendente del departamento de Ecuador, general Juan José Flores, dirigió al Congreso tres representaciones seguidas con el mismo objeto. En la práctica, las protestas quiteñas no tuvieron ningún efecto en cuanto a reformar los límites establecidos por la Ley de División Territorial; cuando más, la Ley Adicional del 17 de abril de 1826 aclaró que los límites meridionales del departamento de Ecuador, partiendo desde la boca de Ancón continuarían por el río Mira, fijado como “límite litoral respecto de la provincia de Buenaventura”.

1.3 Autonomismo quiteño e invasión peruana a Colombia

Esa acumulación de problemas con el gobierno de Bogotá dio lugar al surgimiento de movimientos autonomistas en el país quiteño, que apuntaban hacia el autogobierno, la autonomía e incluso la separación de la Gran Colombia. Y esos movimientos terminaron por mezclarse con el conflicto político que entonces protagonizaban en Colombia los bolivaristas y santanderistas. Así, en abril de 1827, el departamento de Guayaquil, bajo el estímulo de los sucesos de Venezuela, desconoció la autoridad del Jefe Superior designado por Bolívar y nombró Jefe Civil y Militar del departamento al gran mariscal peruano José de Lamar, nacido en Cuenca y emparentado con poderosas familias guayaquileñas (16 de abril de 1827).

Curiosamente, esa insurrección guayaquileña tuvo el respaldo del Vicepresidente Santander, que buscaba minar de este modo el poder de Bolívar. Poco después, Lamar abandonaba Guayaquil para hacerse cargo de la presidencia de Perú, para la que el Congreso de ese país lo había elegido en ausencia. El conflicto autonómico del Sur tomó entonces un giro inesperado: Lamar se alió secretamente con Santander, bajo el estímulo norteamericano, y acordó con este una operación militar peruana contra el sur de Colombia, que debía coincidir con una guerra civil provocada por los santanderistas en el centro del país. Así, los intereses nacionalistas ecuatorianos se entremezclaron con las desbocadas pasiones neogranadinas y las soterradas ambiciones del expansionismo norteamericano.

Luego, los hechos se agravaron rápidamente. En julio de 1827, el Cabildo Abierto de Guayaquil instituyó un gobierno federativo para ese departamento y anunció que el mismo seguiría vinculado a Colombia por el término de un año, en espera de que en ese lapso fuera convocada una convención nacional; de no suceder así, Guayaquil ejercería su derecho para constituirse como a bien tuviere. Y el general venezolano Juan José Flores, Jefe Superior del Sur y representante de la oligarquía quiteña –a la que se hallaba vinculado por matrimonio– entró en acuerdos políticos con el gobierno provisional del puerto y convino con este en promover el establecimiento de un sistema federal de gobierno en los tres departamentos meridionales de Colombia, los

cuales debían pasar a integrar un nuevo Estado independiente, en caso de que el Libertador se retirara del gobierno central.

En septiembre, se produjo el “motín de los Arrietas”, militares que intentaron tomar la plaza de Guayaquil y proclamar su incorporación al Perú; el motín fue aplastado por las mismas fuerzas del gobierno guayaquileño, pero debilitó significativamente al movimiento federalista porteño. A ello se sumó la convocatoria de una Convención Nacional hecha por el gobierno colombiano, que dejó sin base política al movimiento guayaquileño y facilitó a Flores el control definitivo de ese departamento, que así volvió a situarse bajo la autoridad colombiana.

Eso agravó las cosas, pues Lamar y Flores aspiraban a formar y presidir un nuevo Estado quiteño, separándolo de la Gran Colombia. El gobierno peruano de Lamar, animado por Santander y los agentes norteamericanos, decretó el bloqueo de los puertos colombianos del Pacífico (agosto de 1828) e invadió el sur de Colombia (diciembre de 1828). En forma paralela, en una clara demostración de la coordinación existente con Perú, los santanderistas intentaban asesinar a Bolívar en Bogotá y los coroneles Obando y López se alzaban en armas en Popayán y Pasto, con el doble fin de desatar una guerra civil e impedir el paso de las tropas colombianas hacia la frontera con Perú.

Pero Bolívar se salvó del atentado, Obando y López negociaron su rendición y Lamar fue derrotado en Tarqui por las fuerzas que dirigían Sucre y Flores (27 de febrero de 1829). Sucre no se aprovechó de la victoria y firmó con Lamar el Convenio de Girón, por el que Perú se comprometía a levantar el bloqueo de Guayaquil, a pagar la deuda de Independencia con Colombia y a respetar la línea de frontera de la antigua Audiencia de Quito. Pero luego Perú rehusó cumplir con sus compromisos y el conflicto siguió hasta que Lamar finalmente fue derrocado de la presidencia y el nuevo gobierno peruano entró en tratos con Bolívar, lo que llevó a la firma del Tratado Larrea-Gual o Tratado de Guayaquil, por el que Perú y Colombia firmaron la paz y buscaron resolver sus diferencias.

Los puntos principales de ese Tratado estipulaban que los límites entre Perú y Colombia serían los mismos que existieron entre los Virreinos de

Nueva Granada y el Perú antes de la Independencia, con las variaciones mutuamente ventajosas que establecieran las partes. Inclusive se trató entonces sobre la línea de frontera a fijarse, pero como Colombia quería que fuese la Tumbes-Huancabamba-Marañón, y Perú la Tumbes-Chinchipe-Marañón, se acordó el nombramiento de una comisión mixta de fijación de límites, que debía comenzar su labor cuarenta días después de la ratificación del tratado. Bolívar, que permaneció en Guayaquil hasta la ratificación del tratado por el Congreso peruano, nombró inmediatamente al general Tomás Cipriano de Mosquera como Ministro Plenipotenciario en Perú, encargándole presidir la parte colombiana en las comisiones de fijación de límites y liquidación de la deuda de Independencia.

Luego vinieron los hechos finales de la historia grancolombiana. El Libertador emprendió su viaje final, concluyó la Convención Nacional encargada de constitucionalizar a Colombia y don Joaquín Mosquera fue electo nuevo Presidente del país, el mismo día que se instalaba en Valencia el Congreso Constituyente de la República de Venezuela (6 de mayo). Por su parte, el general Flores apuraba en Quito la secesión de Ecuador y su consagración como Presidente, facilitada por el alevoso asesinato del mariscal Sucre en las selvas de Berruecos (4 de junio).

Entre tanto, el general Tomás Cipriano Mosquera concluía en Lima su misión de fijar definitivamente los límites entre Colombia y Perú. Pero como la Gran Colombia había muerto y Ecuador se había separado ya de la integridad colombiana, Mosquera no tuvo ningún empacho en regalar al Perú todos los enormes territorios ecuatorianos situados en la margen derecha del Amazonas, lo que quedó consagrado en el Protocolo Mosquera-Pedemonte suscrito por Mosquera, como ministro Plenipotenciario colombiano, y Carlos Pedemonte, ministro de Relaciones Exteriores de Perú. Ese documento reconocía como frontera entre Colombia y Perú una línea que salía desde Tumbes, pasaba por Macará y se extendía por el Marañón hasta la boca del Yurati, límite con Brasil. Dicho de otro modo, la primera frontera entre las repúblicas de Perú y Ecuador no fue negociada y firmada por ningún representante ecuatoriano, sino por un general colombiano. Luego, ese infeliz protocolo fue cuidadosamente ocultado por ambos países

suscriptores, de modo que Ecuador ni siquiera tuvo noticias de él hasta que alguna filtración diplomática colombiana lo alertó de su existencia.

Entonces Ecuador solicitó a Colombia una copia del mismo, que le fue entregada hacia 1870, es decir, cuarenta años después de suscrito el protocolo. Solo entonces se enteró Ecuador de cual era su línea de frontera con Perú.

2. LA REVOLUCIÓN ALFARISTA Y SU IMPACTO EN COLOMBIA

Un nuevo escenario de conflictos entre Ecuador y Colombia se formó a partir de 1895, cuando triunfó la Revolución Liberal ecuatoriana.

Si se observa a esta revolución en perspectiva continental, se hallará con que ella formó parte de un esfuerzo coordinado de varios líderes liberales latinoamericanos, unidos por la fraternidad masónica, para transformar sus países y establecer en ellos regímenes laicos, democráticos y cabalmente republicanos. Y quizá la mayor expresión de ese esfuerzo común fue el intento de crear una “internacional revolucionaria”, que tuvo sus mayores gestores en los ecuatorianos Marcos y Eloy Alfaro y el nicaragüense José Santos Zelaya. Ese esfuerzo se concretó finalmente en el famoso “Pacto de Amapala”, suscrito en 1894 por los presidentes Zelaya, de Nicaragua, Bonilla, de Honduras, y Gutiérrez, de El Salvador, junto el ecuatoriano Eloy Alfaro, los colombianos Rafael Uribe Uribe y Juan de Dios Uribe, y el venezolano Joaquín Crespo, pacto al que luego se unieron el peruano Nicolás de Piérola, el panameño Belisario Porras y los cubanos José Martí y Antonio Maceo. Por ese pacto, los suscriptores comprometieron su ayuda mutua en los campos militar, político y financiero, con miras a conquistar un abanico de objetivos que incluían: la Independencia de Cuba y Puerto Rico, la aplicación de la reforma liberal en los países centroamericanos y andinos, y la reconstitución de la Gran Colombia, como puntos de partida para un nuevo proyecto de unidad latinoamericana. Una simple revisión de la cronología política de esos años muestra la seriedad con que los firmantes tomaron su compromiso y el modo coordinado con que

ejecutaron sus acciones. Crespo tomó el poder en Venezuela en 1892, entrando en Caracas de modo triunfal, el 6 de octubre de ese año. Zelaya tomó el poder en Nicaragua en julio de 1893, derrocando al conservador Roberto Sacasa. Bonilla depuso del poder al conservador Domingo Vásquez en Honduras y asumió el mando en 1893. Piérola logró coordinar a las montoneras peruanas desde 1893 y alcanzó el gobierno tras una guerra civil de dos años, en la que sus montoneros derrotaron al ejército regular. Los liberales colombianos se alzaron en armas en enero de 1895 contra el gobierno conservador, que les había cerrado las puertas a la participación electoral, y capitularon tras una breve campaña de sesenta días. Por su parte, los liberales cubanos se lanzaron en febrero de 1895 a una nueva campaña por la Independencia de su país. Alfaro, llamado por el pueblo ecuatoriano, asumió la Jefatura Suprema del país en junio de 1895 y entró triunfalmente en Quito el 4 de septiembre de ese mismo año, tras derrotar a las fuerzas conservadoras en una breve pero durísima guerra civil. Y los liberales colombianos tomaron nuevamente las armas en octubre de 1899 e iniciaron la llamada “Guerra de los Mil Días”, ganada finalmente por los conservadores.

A más de la coordinación de sus cronogramas de acción, la fraternidad masónica que unía a todos estos revolucionarios liberales se expresó también en formas directas de colaboración político-militar, en las que Eloy Alfaro destacó notoriamente, tanto a través de sus iniciativas políticas como de sus giras continentales, en las que promovió la formación de una alianza revolucionaria latinoamericana, que tuviera por objetivo el establecimiento de una “Confederación de Estados Sudamericanos”, que contrapesara la influencia continental de Estados Unidos.

También incentivó la celebración de un Congreso Centroamericano de Plenipotenciarios, que se reunió en 1890, en Acajutla (El Salvador), en el que fueron aprobadas las bases de un acuerdo regional de paz, aunque fracasó el proyecto de reconstituir la República Centroamericana.

La acción de esa Internacional Revolucionaria coordinada por Alfaro no se redujo a conversaciones y planes políticos. Al pasar de las palabras a los hechos, el presidente venezolano Joaquín Crespo entregó fondos para promover las acciones revolucionarias. Lo propio hizo el gobernante nica-

ragüense José Santos Zelaya, quien entregó para la causa recursos financieros, armas y un barco, el “Momotombo”, que quedó en manos de Alfaro. Hubo también otras contribuciones para la causa común, de las que se conoce poco o casi nada, en razón del secreto con que se manejaron. Y no faltaron contribuciones específicas para tal o cual proceso nacional como, por ejemplo, el aporte personal de mil pesos que Antonio Maceo hizo a Alfaro para la revolución liberal ecuatoriana.

Los participantes del “Pacto de Amapala” habían acordado previamente que esos recursos serían usados en el país donde más próximo estuviera un estallido revolucionario. Y como el estallido se dio primero en Colombia, el barco, las armas y los recursos acopiados fueron canalizados hacia ese país, donde los liberales se habían lanzado a una guerra revolucionaria con más voluntad que recursos y sin contar con el armamento indispensable para una larga campaña, al punto que no pudieron proveer de armas de fuego a grandes contingentes de voluntarios que se enrolaron para la lucha.

Para entonces, las fuerzas conservadoras del área coordinaban también sus acciones contrarrevolucionarias, en especial los gobiernos de Bogotá y Quito, que mantenían una estrecha colaboración mutua; estos gobiernos también cruzaban información con el gobierno español, cuyos agentes vigilaban estrechamente a los revolucionarios cubanos y a sus colaboradores en los diversos países. Fue así que Eloy Alfaro, identificado ya como el jefe de esa internacional revolucionaria, fue expulsado de la provincia de Panamá por el gobierno colombiano de Rafael Núñez, a petición del gobierno ecuatoriano de Antonio Flores Jijón.

Nuestro personaje pasó entonces a Costa Rica y desde ahí emprendió una nueva gira política que lo llevó a Nueva York, San Francisco de California, México, El Salvador y finalmente Nicaragua. Aquí lo esperaba un honroso decreto de la Asamblea Nacional nicaragüense, por el cual “en atención a sus altos merecimientos personales” y a “los grandes servicios prestados por él a la causa de la democracia en América Latina” se le otorgaba el grado de “General de División del Ejército de la República”. Ese decreto tenía fecha del 12 de enero de 1895. Cinco meses después, Alfaro recibía

desde Guayaquil el aviso de que había sido proclamado Jefe Supremo de la República del Ecuador, por lo que regresó de inmediato a su país.

Una vez en el poder, Alfaro se empeñó en cumplir con las obligaciones que le imponía el “Pacto de Amapala”, particularmente respecto de la guerra cubana de Independencia y la revolución liberal colombiana (“Guerra de los Mil Días”). En cuanto al primer caso, es conocido su frustrado intento de enviar tropas ecuatorianas a pelear por la Independencia de Cuba, así como sus gestiones políticas ante el gobierno español. También es conocido su apoyo a la lucha de los liberales colombianos, que en buena medida era una continuación de los apoyos mutuos que en el pasado se habían brindado los liberales de Ecuador y Colombia.

El apoyo de Alfaro a la revolución colombiana no solo se justificó en los ideales comunes y la fraternidad masónica, sino también en la activa colaboración que el gobierno conservador de Colombia, presidido por Miguel Antonio Caro, brindó a los derrotados conservadores ecuatorianos, amparándolos en territorio colombiano, brindándoles apoyo económico y financiero, y entregándoles una franja fronteriza, para que desde ahí incursionaran frecuentemente contra el Ecuador. Alfaro, por su parte, dio protección territorial y entregó apoyo económico, armas y equipos a los revolucionarios colombianos, con miras a que estos logaran abrir un corredor en el frente sur para abastecer por ahí a sus tropas del Cauca. Cabe precisar que igual cosa hicieron entonces los gobiernos liberales venezolanos de Joaquín Crespo y Cipriano Castro, quienes proveyeron de armas, recursos y apoyo logístico a los liberales colombianos del departamento de Santander. Y tampoco faltó el sostenido apoyo del gobierno nicaragüense de Zelaya, que ayudó, conjuntamente con el gobierno ecuatoriano de Alfaro, a la fuerza liberal colombiana de Belisario Porras que incursionó en Panamá desde Centroamérica, con ánimo de abrir un nuevo frente de guerra contra el gobierno de Bogotá.

Varias fueron las incursiones militares hechas en ese periodo desde Colombia contra Ecuador, bajo la coordinación de los generales colombianos Miguel Montoya, jefe del Sur del Cauca, y N. Domínguez, enviado especial del gobierno colombiano. La primera tuvo lugar en 1895, cuando el

jefe conservador ecuatoriano Aparicio Ribadeneira, autoproclamado “Capitán General de los Ejércitos, Supremo Director de la Guerra y Encargado Provisional del Poder Ejecutivo”, empezó una campaña de reclutamiento de mercenarios en las poblaciones del sur de Colombia, con fondos y armas provistos por las autoridades colombianas; de este modo logró formar una columna de más de cien pastusos, con la que fortaleció sus propias tropas, cada vez más afectadas por la desertión. Sin embargo, por presión directa del Presidente colombiano, que buscaba guardar al menos un aparente respeto al derecho internacional, Ribadeneira se vio compelido a ocupar “siquiera un palmo de terreno ecuatoriano”, como condición indispensable para continuar recibiendo el reconocimiento oficial colombiano de “representante del Gobierno Constitucional del Ecuador” y el consecuente apoyo económico y militar. Al buscar, pues, controlar el territorio de la sierra norte para asentar allí su gobierno, el ex Ministro lanzó una operación militar contra Ibarra, a cargo de los batallones Ayacucho y San Gabriel, dirigidos por el comandante Ricardo Cornejo. La operación resultó un fracaso, pues los expedicionarios fueron derrotados en Ibarra por las fuerzas liberales del coronel Nicanor Arellano. Esto produjo un generalizado derrotismo en el resto de emigrados conservadores, que terminó por frustrar la continuación de la campaña. Al fin, el gobierno colombiano desarmó a los emigrados y mercenarios, poniendo fin por el momento, a la acción militar de estos en la región fronteriza colombo-ecuatoriana (3 de octubre de 1895).

Posteriormente, nuevas incursiones militares contra Ecuador fueron organizadas por los conservadores ecuatorianos emigrados, con el activo respaldo del gobierno de Colombia y del obispo de Pasto, fray Ezequiel Moreno Díaz, que convirtió a la guerra contra los liberales ecuatorianos en su particular “guerra santa” contra el odiado liberalismo. Teniendo como “Comandante General de Operaciones” al coronel colombiano Almeida, el prelado formaba ejércitos de pastusos fanáticos y los lanzaba contra el vecino país, proclamando que “el liberalismo es pecado, es un error contra la fe y está condenado por la iglesia”. También protegía a los cristeros ecuatorianos derrotados y, sin recato alguno, instruía a los sacerdotes de su jurisdicción para la recluta de combatientes: “Procurad, Venerables Cooperadores,

-les decía- que vuestros pueblos no vean impasibles la guerra que se hace a Jesucristo y a su Religión Santa”.

Uno de sus protegidos en Pasto era don Pedro Schumacher, el obispo de Portoviejo, que había desatado la guerra civil en la provincia de Manabí, proclamando “el exterminio de los impíos”.

Al fin, como el aguerrido ejército ecuatoriano derrotara una y otra vez a los invasores (que en enero de 1899 llegaron a penetrar hasta el nudo de Sanancajas), fray Ezequiel y sus cómplices buscaron provocar la directa intervención de tropas colombianas en los ataques al Ecuador.

Entonces, al gobierno de Alfaro le salió un aliado inesperado: lastimado su espíritu patriótico por la descarada intervención extranjera en los asuntos internos de su país, el obispo de Ibarra, monseñor Federico González Suárez, dirigió a los sacerdotes de su jurisdicción una notable carta en la que advertía:

Cooperar de un modo u otro a la invasión colombiana, sería un crimen de lesa Patria; y nosotros los ecuatorianos no debemos nunca sacrificar la Patria para salvar la Religión: el patriotismo es virtud cristiana y, por lo mismo, muy propia de sacerdotes.

Exasperados, fray Ezequiel y sus áulicos se lanzaron contra González Suárez. Mediante folletos y pasquines le dijeron de todo: “apóstata”, “oportunista”, “infame”, “tonto”, “turiferario del crimen victorioso”, etcétera. El más afiebrado insultador del obispo de Ibarra fue Schumacher, quien según el mismo González Suárez, lo había “perseguido con encarnizamiento” desde años atrás, por revelar en la Historia General del Ecuador la corrupción eclesiástica existente en la época Colonial. Y se dice que la facción pastusa llegó incluso a planear el asesinato del prelado ecuatoriano.

La polémica entre los obispos de Pasto e Ibarra fue tremenda. Entre otras publicaciones, fray Ezequiel lanzó un violento folleto titulado *O catolicismo o liberalismo. No es posible la conciliación*. En él, señaló a “los cómplices más notables del liberalismo”, que en su opinión eran: 1) Los

que dan su voto por candidatos liberales. 2) Los que contribuyen con su dinero a la mejor organización del Partido Liberal. 3) Los que asisten a fiestas liberales; los que concurren a entierros liberales;... los que... llenan de aplausos a los que pronuncian discursos liberales. 4) Los que se suscriben a periódicos liberales. 5) Los que mandan a sus hijos o dependientes a escuelas y colegios liberales... Según este cruzado de la fe, ni siquiera se salvaban del anatema “las mujeres que se adornan con cintas rojas o engalanan sus casas y balcones con trapos rojos en las fiestas...”.

Como si todo esto no bastara, el actual santo viajó en 1898 a Roma, para que la Sagrada Congregación dirimiera sus contradicciones con monseñor González Suárez. La opinión del Vaticano le fue favorable y el 30 de mayo del año siguiente Ezequiel tuvo una “entrada triunfal en Pasto, resarcido de tantos pesares”.

A partir de entonces, prosiguió con más bríos su guerra santa contra el liberalismo ecuatoriano, mientras la feroz guerra civil llamada “De los Mil Días” agitaba ya el suelo colombiano.

Entonces Alfaro pasó a la ofensiva: envió un contingente de tropas en apoyo de los liberales colombianos y prestó todo su apoyo y protección a sus coidearios del país vecino que se organizaban o refugiaban en nuestro país. Y el 29 de marzo de 1900 ordenó que sus tropas regulares cruzaran la frontera y liquidaran al nuevo ejército mercenario formado por el obispo de Pasto y acampado en Ipiales. En represalia, tropas regulares colombianas y cristeros atacaron Tulcán, donde fueron derrotadas.

Como es sabido, los liberales colombianos no lograron vencer a las fuerzas de contención que los conservadores habían colocado en la frontera sur, con lo cual perdieron la posibilidad de beneficiarse en mayor medida del apoyo alfarista. Y tras ello se instaló en Ecuador el gobierno de Leonidas Plaza Gutiérrez (1901), que continuó la reforma liberal en el interior pero negó todo apoyo a la revolución liberal colombiana, obteniendo a cambio que el gobierno de Bogotá refrenara al obispo de Pasto y su “guerra santa” contra el alfarismo y retirara el apoyo militar a los conservadores ecuatorianos emigrados; años más tarde, por el Tratado Peralta-Uribe (1910) Colom-

bia se comprometió a la internación de los frailes capuchinos refugiados en Pasto, que seguían en actitud agresiva.

3. DELIMITACIÓN FRONTERIZA DE ECUADOR CON PERÚ

3.1 Bemoles del protocolo Mosquera–Pedemonte

La aplicación del Protocolo Mosquera–Pedemonte enfrentó vicisitudes sin cuento. En la búsqueda de aprovechar a su favor la disolución de la Gran Colombia y la formación del nuevo “Estado del Ecuador”, Perú inició con posterioridad una turbia campaña de desprestigio contra este documento, tratando de anular sus efectos jurídicos mediante contradictorios argumentos, entre ellos la inexistencia de una de las partes firmantes (la República de Colombia) a la fecha de la suscripción y la falta de aprobación legislativa. Obviamente, Perú violaba con ello un principio fundamental de las relaciones internacionales, cual es el denominado *pacta sunt servanda*, que reconoce a los tratados y convenios entre los países como una ley obligatoria para las partes.

Posteriormente, tras la *misteriosa desaparición* de las copias originales del documento, incluida la que poseía Colombia en su legación de Lima, el gobierno de Perú empezó a utilizar un argumento adicional, que luego ha sido repetido neciamente por los historiadores peruanos: que el protocolo era falso y que nunca fue suscrito.

Por suerte, Ecuador posee una copia certificada de dicho documento que le fuera proporcionada en 1906 por el Gobierno de Colombia, gracias a gestiones del ministro Plenipotenciario ecuatoriano Julio Andrade. También hay numerosas pruebas adicionales de su existencia, tales como los reconocimientos de su validez hechos por historiadores y estadistas peruanos de la talla de Carlos Paz Soldán, Arturo García y Alberto Elmore, este último ministro de Relaciones Exteriores de Perú.

3.2 La primera “Guerra del Pacífico”

Frenado en su expansión hacia el norte por la derrota de Tarqui, Perú reemprendió su expansión hacia el sur y el sureste. Si el general Gutiérrez de la Fuente había ofrecido ayuda militar a su amigo Santa Cruz, boliviano de nacimiento, para que se impusiera por la fuerza en su país, el mariscal Gamarra, tras ser electo presidente de Perú (31 de agosto de 1829), se lanzó a promover por todos los medios la agregación de Bolivia a ese país.

En los diez años siguientes, el militarismo peruano -del que Santa Cruz era uno de los líderes- anarquizó al Perú y Bolivia con sus alianzas y contra alianzas, sus revueltas y alzamientos y, finalmente, creó un clima de inseguridad en toda el área meridional de Sudamérica, al constituir la Confederación Perú-Boliviana y emprender en una política agresiva hacia los estados limítrofes del sur. Como consecuencia de ello, la Confederación presidida por Santa Cruz entró en guerra con la República Argentina y posteriormente debió enfrentar una guerra con Chile, cuyo ejército ocupó Lima con el apoyo de los “restauradores” peruanos que dirigía Gamarra. Ecuador fue invitado entonces por Chile para que participara en la guerra contra la Confederación, ofreciéndosele a cambio la consagración de sus territorios amazónicos y la entrega del departamento peruano de La Libertad. Respetuoso de sus convenios con los países vecinos y amante de la paz, Ecuador se negó a ello y no participó de la guerra ni de los beneficios del posterior triunfo chileno, completado en marzo de 1839. Por otra parte, en un acto de inexplicable ceguera, el gobierno de Quito tampoco quiso sacar ventaja de la crisis peruana y de los ventajosos arreglos territoriales que el gobierno confederado ofreció al Ecuador, para garantizarse su neutralidad en el conflicto.

3.3 Segunda invasión peruana a Ecuador

El fin de la Confederación y el destierro de Santa Cruz no terminó, por cierto, con el militarismo peruano, que ahora se nucleó bajo el gobierno de la “Restauración”, que presidía Gamarra.

Tampoco puso fin al sueño imperial de Perú, que volvió a extender sus tentáculos hacia Bolivia pero fue frenado por las tropas de Ballivián en los campos de Ingavi, cerca de La Paz, el 18 de noviembre de 1841. Gamarra quedó muerto en el campo de batalla.

El triunfo chileno sobre Santa Cruz y la posterior muerte de Gamarra privaron de sus mayores líderes al militarismo peruano y frenaron temporalmente el expansionismo del Perú, por lo que sus países vecinos pudieron gozar de relativa paz durante unos pocos años.

En el caso del Ecuador, esos años de paz sirvieron para emprender reiterados intentos de solución al problema de límites con Perú, que fracasaron siempre por la mala fe con que actuaba este país, cuyo interés no se orientaba a concluir un arreglo definitivo sino a cuestionar la validez del Tratado de Guayaquil y dilatar su ejecución, como forma de ganar tiempo, mientras sus tropas ocupaban progresivamente los territorios ecuatorianos de la región amazónica. Así se explica el fracaso de la misión Elizalde en Perú (1839), la malintencionada actitud del plenipotenciario peruano Matías León en Quito (1841-1842), el agresivo trato dado en Lima al plenipotenciario ecuatoriano Bernardo Daste por el canciller Charún (1842) y la creación de una jurisdicción militar peruana en Loreto (1853), que abarcaba territorios ecuatorianos situados al norte del Amazonas.

Empero, ya desde 1846 empezó a revivir nuevamente el militarismo peruano, esta vez bajo el liderazgo del mariscal Ramón Castilla, cuyo ascenso al poder coincidió con el descubrimiento del guano como nuevo recurso exportable del país. Los nuevos recursos fiscales permitieron a Castilla emprender un proceso de centralización administrativa y fortalecimiento militar de Perú. Así, creó una poderosa Guardia Nacional, equipó con dos modernos barcos a vapor (el “Rímac” y el “Amazonas”) a la armada de guerra peruana y aumentó su cuadro de oficiales y tropas. Fue tal el esfuerzo militarista de Perú que, en aquel período, “la mayor parte de los ingresos fiscales se consumían en ejército y marina”.

Obviamente, esas nuevas y poderosas fuerzas armadas peruanas no estaban destinadas solo a lucir sus uniformes en los desfiles, sino a sostener

y desarrollar una renovada política expansionista en el área del Pacífico Sur. Con todo, durante ese primer gobierno de Castilla solo hubo dos pequeños conflictos internacionales, uno con Ecuador y otro con Bolivia.

Durante el gobierno del sucesor legal de Castilla, José Rufino Echenique (1851-1855), la política expansionista peruana cobraría nuevo vigor. Perú puso en marcha una activa colonización de ambas riberas del Amazonas y sus afluentes, sin respetar los derechos ecuatorianos y apoyó la expedición militar de Flores contra Ecuador. También invadió el litoral de Bolivia, con el pretexto de contradicciones comerciales, y ocupó militarmente el puerto boliviano de Cobija (1853).

Pero fue en el segundo gobierno de Castilla (1855-1862) cuando el poder militar de Perú se enfocó directamente contra Ecuador. Para comenzar, Castilla azuzó la guerra civil iniciada en Ecuador, proveyendo de armas y dinero a los enemigos internos del gobierno de Francisco Robles y especialmente a Gabriel García Moreno. Luego, cuando la anarquía había cundido ya en el país vecino y actuaban, a la vez, cuatro gobiernos regionales (en Quito, Cuenca, Loja y Guayaquil), el mariscal-presidente, según lo reconoce un destacado historiador peruano, “para reforzar su prestigio personal... ordenó el bloqueo de Guayaquil y, luego, él mismo, en persona, estableció su cuartel general en el país ecuatoriano”.

El pretexto de la nueva intervención fue impugnar el pago en terrenos baldíos hecho por el gobierno ecuatoriano a los acreedores británicos de la deuda de la Independencia, en 1854, (Convenio Espinel-Mocatta) ratificado en 1857 por un nuevo convenio (Icaza-Pritchett) que señalaba las zonas destinadas al pago, entre las cuales se incluía un millón de cuerdas cuadradas en el cantón Canelos, junto al río Bobonaza. De manera adicional, la actitud provocadora del ministro peruano en Quito, Juan C. Cavero, hizo que Ecuador cortara comunicaciones con él y dio lugar a un grave entredicho diplomático, que concluyó con el “bloqueo pacífico” de los puertos ecuatorianos decretado por Castilla, el 26 de octubre de 1858, al cual siguieron la llegada del gobernante peruano con varios barcos y cinco mil soldados, y la ocupación de Guayaquil y otras partes de la costa ecuatoriana por las tropas invasoras.

En esas condiciones, Castilla escogió como su interlocutor al gobierno regional de Guayaquil, presidido por el general Guillermo Franco, y le impuso el “Tratado de Mapasingue” (25 de enero de 1860), por el que se obligaba al Ecuador a reconocer los supuestos títulos territoriales de Perú sobre la región amazónica y a renunciar a la propiedad de los territorios orientales de Quijos y Canelos.

Ese pretendido Tratado fue rechazado ese mismo año por la Convención Nacional reunida en Quito, la cual lo declaró nulo, odioso, sin valor ni efecto, por cuanto había sido “mandado forjar por una autoridad incompetente y usurpadora”. Y es que el “convenio” era tan irritante que se negó a ratificarlo el mismo congreso del Perú, aduciendo que “no (era) un tratado, porque éstos no pueden celebrarse sino con Gobiernos legalmente constituidos, o que dominen de hecho la totalidad de una nación...” (1863).

3.4 La segunda “Guerra del Pacífico”

La política armamentista y el expansionismo de Perú hacia la costa sur produjo, inevitablemente, la resistencia de Chile, que veía amenazados sus intereses nacionales.

Quedaron, así, sentadas las bases para la segunda guerra del Pacífico, que estalló en 1879 y en la cual las armas chilenas volvieron a imponerse a las de la alianza peruano-boliviana.

Antes y durante el conflicto, Chile propuso en forma reiterada a Ecuador que se le uniera en la guerra contra Perú, ofreciéndole a cambio ventajas territoriales sobre este país. Pero Ecuador, empeñado desde tiempos de García Moreno en una política de neutralidad frente a la disputa por la hegemonía del Pacífico Sur, hizo oídos sordos a los llamados de Chile, su aliado natural, para que atacase por el Norte, y cubrió con su inacción las espaldas de Perú durante el conflicto. Incluso, posteriormente, cuando su triunfo era ya casi total, Chile invitó a Ecuador a participar en el conflicto, ofreciéndole repartirse entre ambos los despojos del vencedor, pero su afán de paz y una inexplicable lealtad con Perú llevaron al gobierno de Ecuador a mantenerse aferrado en forma terca a una neutralidad casi suicida.

Así lo reconoció, años más tarde, en comunicación reservada al Congreso peruano, el ministro Plenipotenciario de Perú, Arturo García, cuando decía:

Conviene no olvidar... el grave peligro en que estuvimos, por no haber resuelto oportunamente la disputa de límites, de ver al Ecuador unido a nuestros enemigos en la última guerra. Conocidas son todas las activas gestiones que en este sentido hizo la Cancillería chilena y los esfuerzos y ofrecimientos de sus ministros en Quito, don Joaquín y don Domingo Godoy. Si en esos momentos el Presidente del Ecuador, que entonces lo era el General Ignacio de Veintimilla, hubiera seguido ciertos consejos, la cuestión de límites se habría resuelto bien a nuestra costa.

La derrota en la guerra del Pacífico tuvo para Perú terribles consecuencias. Por el Tratado de Ancón (23 de octubre de 1883), Chile le impuso al Perú la cesión perpetua e incondicional de la provincia de Tarapacá y la ocupación legal de las provincias de Tacna y Arica por un lapso de diez años, al cabo de los cuales debía realizarse un plebiscito para decidir el definitivo dominio sobre ellas. El plebiscito nunca se efectuó y Chile retuvo ambas provincias hasta 1929, año en que firmó con Perú un tratado por el que devolvía a este la provincia de Tacna e incorporaba definitivamente a su territorio la de Arica.

La derrota peruana tuvo también consecuencias para Ecuador. Un sector influyente de la civilidad peruana valoró en su real magnitud la ayuda prestada a su país por la neutralidad ecuatoriana y, deseando garantizar para siempre la amistad de Ecuador frente a posibles conflictos futuros, se buscó resolver para siempre el problema limítrofe con su vecino del norte. Claro está, ello era posible también porque el ejército de Perú se hallaba diezmado por la derrota y el militarismo peruano había caído en total desprestigio, no quedándole a la diplomacia sureña otro camino que el de la negociación y la paz. Fue en ese marco que, por primera vez en su historia, Perú buscó una aproximación amigable con Ecuador y su liderazgo diplomático se empeñó en la resolución definitiva del problema territorial que había enfrentado a ambas repúblicas desde su fundación. La voluntad de paz y comprensión mostrada por Ecuador facilitó la realización de negocia-

ciones directas, que sustituyeron al proceso de arbitraje del Rey de España, acordado antes por ambos países, y condujeron finalmente a la firma del Tratado Herrera-García (2 de mayo de 1890), negociado entre los plenipotenciarios Pablo Herrera por Ecuador y Arturo García por Perú.

Por ese documento, ambos países se esforzaron en comprender los puntos de vista e intereses del contrario y acordaron hacerse mutuas concesiones para llegar al establecimiento de una línea de frontera aceptable para ambas partes. Así se explica también la pronta ratificación que el Congreso ecuatoriano dio al Tratado, pese a la conciencia que había sobre los renunciamentos que este conllevaba.

Por desgracia, el Tratado fue torpedeado en el Congreso peruano, donde el trauma causado por la pérdida de sus provincias costeras a manos de Chile había generado un espíritu chovinista y revanchista. Por ello, se lo “aprobó” con modificaciones tales que volvían imposible su aceptación por Ecuador. Así se perdió una ocasión de oro para la consecución de una paz definitiva y sólida entre ambos países. En adelante, la diplomacia peruana volvería a empeñarse en las consabidas dilatorias, a la espera de inclinar a su favor el arbitraje del Rey de España y ganar tiempo para la reconstitución del poder militar de Perú.

3.5 Las tensiones fronterizas de 1910

Fracasado el esfuerzo de paz y amigable entendimiento que significó el Tratado Herrera-García, Ecuador y Perú no hallaron más salida que continuar sometidos al proceso de arbitraje. Pero el arbitraje era un camino lleno de riesgos y, como se vio luego también de trampas, pues lo que Perú pretendía no era un arbitraje general sino solo uno reducido a sus nuevas ambiciones frente al Tratado Herrera-García. Ello evidenciaba una terrible mala fe, pues se había obligado a nuestro país a renunciar previamente a sus derechos, para llevarlo luego a un arbitraje. Inevitablemente, ello produjo incidentes populares en ambos países (1893) y nuestro Encargado de Negocios debió abandonar Lima. La mediación de la Santa Sede y Colombia evitó entonces el estallido de un conflicto armado.

Surgieron, entonces, nuevas ideas para concluir un arreglo. Y en el intermedio, mientras las tratativas seguían su curso, se produjeron revoluciones en ambos países y triunfaron sucesivamente las fuerzas liberales de Perú (17 de marzo de 1895) y Ecuador (4 de septiembre de 1895), creándose por algunos años un ambiente de distensión, gracias a la identidad ideológica de sus gobiernos.

Durante su gobierno (1895-1899), Piérola se preocupó de refrenar el caudillismo militarista que había asolado al Perú en la etapa anterior, y para ello emprendió una reorganización del ejército, con ayuda de una misión militar francesa.

Alfaro, por su parte, tomó conciencia de los peligros internacionales que acechaban al Ecuador y diseñó un plan de fortalecimiento estratégico del país, que incluía la modernización y profesionalización de las fuerzas armadas y la construcción de una red de vías ferroviarias. En la ejecución de su plan, contrató una misión militar chilena, fundó el Colegio Militar, para la formación de oficiales, y la Academia de Guerra, para su posterior perfeccionamiento; también creó la Escuela de Clases y los Cursos Militares de Aplicación, para la formación profesional de los suboficiales y la tropa. A su vez, se puso en marcha un gran proyecto de ferrocarriles nacionales, con miras a unir la Sierra y la Costa (línea Guayaquil-Quito), vincular al norte con el sur (ferrocarril Tulcán-Loja, ferrocarril de El Oro y ferrocarril de Manabí) y colonizar y poblar la región oriental (ferrocarril al Curaray). Además, el plan ferroviario respondía también a una estrategia de defensa nacional, pues permitiría una rápida movilización de tropas desde y hacia cualquier lugar del país.

Pero la distensión entre ambos países comenzó a esfumarse en los últimos años del siglo XIX, como consecuencia del retorno al poder del “partido civilista” peruano liderado por Manuel Pardo, expresión histórica de la vieja oligarquía con sueños virreinales. La proximidad de emisión del laudo arbitral español inflamó el ánimo de ambos pueblos y creó un ambiente prebélico desde 1809, pues Perú convocó a sus fuerzas de reserva y Ecuador respondió con igual medida. Un nuevo intento de mediación, de Estados Unidos, fracasó por la oposición de Perú, que continuó con sus

aprestos de guerra, ante lo cual Ecuador invocó la amistad de Chile, país que proporcionó armamento al Ecuador, le entregó en venta un moderno buque de guerra y envió una misión naval-militar para que ayudase al entrenamiento de las fuerzas ecuatorianas.

En forma paralela, en ambos países se produjeron ataques contra las representaciones diplomáticas del otro, lo que dio pie al Perú para presentar un pliego de reclamos que constituían un verdadero ultimátum, y que fueron rechazadas por la cancillería de Ecuador. Al continuar con su plan intimidatorio, Perú ordenó a su flota de guerra zarpar hacia el Golfo de Guayaquil, lo que fue respondido con una orden del presidente Eloy Alfaro para que el cazatorpedero “Libertador Bolívar” se hiciera a la mar y enfrentara a la flota sureña. Entonces, frente a la firmeza del gobierno alfarista, Perú dispuso el retorno de su flota a El Callao y retiró el pliego de exigencias presentado.

Con todo, la crisis no terminó ahí, pues consideradas las críticas circunstancias políticas reinantes, Ecuador solicitó la inhibición del Real Arbitro español. Entretanto, Perú había concentrado dos divisiones de tropas en la frontera y efectuaba constantes provocaciones militares, a la vez que su flota de guerra volvía a dirigirse al Golfo de Guayaquil. Fue entonces cuando Ecuador mostró su capacidad de respuesta: utilizando el nuevo ferrocarril del Sur, Alfaro trasladó rápidamente varios cuerpos de tropas a la frontera y él mismo se colocó a la cabeza de ellas, listo a repeler la agresión peruana. Al fin, la mediación de Chile, Argentina, Brasil y Estados Unidos, solicitada por Perú, evitó el estallido de la guerra, mientras el árbitro español anunciaba formalmente la suspensión momentánea del arbitraje. Los países mediadores propusieron de inmediato un plan de separación y desmovilización de fuerzas, que fue acatado por las partes, y un proyecto de protocolo que no fue aceptado por Ecuador, que planteó reformas a su texto. Esas reformas apuntaban, en esencia, a lo siguiente: que las negociaciones directas estuviesen bajo la acción de los mediadores; que la sede de las negociaciones fuera Washington, y que Colombia –de acuerdo a los compromisos del Protocolo Peralta-Uribe– estuviera también presente en esas negociaciones.

3.6 Enredado en los “hilos de la diplomacia”

En 1910, mientras nuestro país enfrentaba la amenaza de una nueva invasión peruana, un gran historiador y mejor patriota, monseñor Federico González Suárez, Arzobispo de Quito, proclamó lleno de indignación:

Si ha llegado la hora de que el Ecuador desaparezca, que desaparezca, pero no enredado en los hilos de la diplomacia sino en los campos del honor, al aire libre y con el arma al brazo. No lo arrastrará a la guerra la codicia sino el honor.

El 24 de noviembre de 1910, el Real Arbitro se inhibió definitivamente y los dos países se abocaron a una interminable negociación alrededor de lo que se denominó entonces “la fórmula mixta”, que tampoco condujo a resultado alguno, pues lo que Perú quería era ganar tiempo mientras negociaba con Colombia y Chile un arreglo definitivo de límites y dejaba a Ecuador aislado de sus aliados.

De este modo, pese a los compromisos públicos y secretos adquiridos con Ecuador para una defensa común del patrimonio común, Colombia firmó con Perú el Tratado Salomón-Lozano (24 de marzo de 1922), por el cual cedía a este país gran parte de los territorios que Ecuador le cediera antes a ella, en la zona del Putumayo. Ecuador al sentirse traicionado rompió relaciones con Colombia. Casi en forma paralela, el gobierno peruano avanzó conversaciones con Chile, llegando el 20 de julio de 1922 a firmar con este país un acta, por la que se designaba al Presidente de Estados Unidos como árbitro de las estipulaciones no cumplidas del Tratado de Ancón. Algunos años más tarde, en julio de 1929, Chile firmó con Perú el Tratado definitivo de Paz, lo que dejó sin piso a la amistad ecuatoriano-chilena.

Tras el gobierno de Alfaro, la política exterior ecuatoriana había vuelto a sus cauces tradicionales de apocamiento e irresolución y quedado enredada, una vez más, en las argucias legales y enredos de trámite planteados por la diplomacia peruana.

El último acto del drama negociador se dio a partir de 1936, cuando se iniciaron las conferencias en Washington, acordadas meses antes por el

Protocolo Viteri-Ulloa. Fueron dos años de inútiles escaramuzas jurídicas, en las que cada parte volvió a insistir en sus consabidos argumentos, y al fin el Perú abandonó las negociaciones en septiembre de 1938.

De nada sirvieron los pedidos ecuatorianos para que los demás países de América presionaran al Perú a volver a la mesa de negociaciones, pues todos respondieron que cooperarían a un arreglo si ambos países se lo pedían conjuntamente. Un último intento ecuatoriano por restablecer las negociaciones, hecho en 1938 durante la Octava Conferencia Panamericana, tampoco dio resultado alguno. Todo parecía indicar que el Perú se encaminaba hacia la búsqueda de una solución militar al diferendo.

3.7 La agresión peruana de 1941 y el Tratado de Río

A partir de 1939, menudearon las acusaciones y provocaciones peruanas contra Ecuador, que tardíamente trataba de establecer puestos fronterizos en ciertos sitios de su territorio amenazados por la constante y progresiva ocupación peruana.

Para 1940, los aprestos bélicos de Perú eran ya evidentes y la Cancillería ecuatoriana se prodigó en denuncias y llamados de atención a los gobiernos de América, sin ninguna respuesta positiva. Entonces Ecuador apresuró dos medidas defensivas que consideraba indispensables: el inicio de la construcción de la carretera Cuenca-Loja, que permitiría movilizar refuerzos hacia la frontera sur, y la autorización de un empréstito de 30 millones de dólares para la defensa nacional. Esas tardías medidas, publicitadas inadecuadamente, solo contribuyeron a que Perú acelerara la agresión antes de que nuestro país mejorase su capacidad defensiva. Ese mismo año, el Congreso peruano aprobó un presupuesto de defensa de 600 millones de soles. En septiembre, tropas peruanas incursionaron en Zamora. En diciembre, Perú efectuó la primera concentración de tropas en la frontera norte, mientras el director de la Escuela Superior de Guerra, coronel Eloy Ureta, daba los últimos toques al plan de invasión, cuya sola idea entusiasmaba a los jóvenes oficiales.

Alarmado por esa guerra de agresión que el militarismo de su país preparaba contra Ecuador, el líder de la Alianza Popular Revolucionaria

Americana (APRA), Víctor Raúl Haya de la Torre, conocido por sus ideas de unidad indoamericana, denunció el asunto a diplomáticos de otros países del área, asegurando conocer que la acción contra el país vecino se produciría a fines de ese mismo mes (febrero de 1941).

Siguieron varios meses de agitación, en los que Ecuador siguió clamando por la intervención pacificadora de los países americanos. Al fin, en mayo de 1942, Argentina, Brasil y Estados Unidos ofrecieron sus “amistosos servicios” para lograr una “pronta equitativa y final” solución al problema limítrofe. Empero, una vez más, el asunto no pasó de las palabras, pues los mediadores, ante la sorda oposición peruana, prefirieron no dar ningún paso.

La invasión se inició finalmente el 23 de julio, tras terminar el invierno. Luego de montar algunos incidentes fronterizos, trece mil soldados peruanos de la “Agrupación Norte” invadieron a Ecuador, apoyados por abundante y moderno equipo de artillería, blindados y aviación. El pequeño e impreparado ejército ecuatoriano, de apenas mil hombres, resistió valerosamente el empuje enemigo y en algunos lugares hasta llegó a montar exitosos contraataques, pero finalmente fue arrollado por la poderosa maquinaria de guerra peruana, cuya aviación bombardeó en forma salvaje a ciudades y poblaciones inermes, incendiando hospitales y masacrando a civiles inocentes, mientras columnas blindadas avanzaban hacia el norte y fuerzas paracaidistas descendían en la retaguardia del ejército ecuatoriano. Cuatro días más tarde, la derrota militar se había consumado y una marea de refugiados civiles y soldados en retirada siguió marchando hacia el interior del país, mientras el ejército peruano afianzaba sus posiciones en la provincia de El Oro.

Entretanto, los mediadores por fin empezaban a actuar, y lograban acordar un cese al fuego entre los dos países, que debía iniciarse el 26 de julio a las 6 de la tarde. Ecuador aceptó el cese al fuego y reagrupó sus fuerzas más atrás, pero Perú continuó su agresión, ocupando fácilmente las posiciones dejadas por Ecuador y tomando las islas de Jambelí. Nuevos ceses de fuego fueron violados en forma sistemática por Perú, cuya aviación bombardeó ciudades y pueblos, mientras sus paracaidistas tomaban por asalto las ciudades orenses de Arenillas, Santa Rosa, Puerto Bolívar y Machala.

En los meses siguientes, Perú buscó imponer al Ecuador un “arreglo directo”, que estableciera una línea definitiva de frontera que respondiera a sus máximas pretensiones anteriores. En esas circunstancias, Japón atacó a la base naval norteamericana de Pearl Harbour (7 de diciembre), por lo que fue convocada con urgencia una Reunión Consultiva de Cancilleres de la Organización de Estados Americanos (OEA), que se inició en Río de Janeiro, en enero de 1942.

Fue en ese marco en el que el país agresor impuso a su víctima el inicuo Protocolo de Río de Janeiro (29 de enero de 1942), contando para ello con la activa colaboración de Estados Unidos que deseaban concluyera prontamente ese “incidente” para debatir lo que realmente les interesaba: la ayuda que debía darles América Latina en su próxima guerra contra los países del Eje. Al violar la propia carta de la OEA y el afamado principio americano de que “la victoria no da derechos”, a Ecuador le fue impuesto un tratado de límites que le cercenaba la mayor parte de su territorio oriental y le privaba de acceso al Amazonas, conocido como el histórico “Río de Quito”.

Poco después, en un alarde triunfalista, la Cancillería peruana publicaba un folleto titulado “El protocolo de Río ante la historia”, en el que se decía:

Peruano: Puedes estar orgulloso del Tratado de Río porque: 1°. El Perú ha obtenido en 1942 que el Ecuador reconozca la soberanía absoluta de Tumbes, Jaén y Maynas; 2°. El Perú ha obtenido en 1942 que el Ecuador declare que no es país amazónico; 3° El Perú en 1942 ha obtenido 200.000 kilómetros más que en 1829; ... 70.000 kilómetros más que en el Tratado de 1890; ... 7°. El Perú es el único dueño del Marañón y posee el curso de los ríos Santiago, Morona, Pastaza, Tigre y Napo, hasta puntos donde no llegó ninguna posesión anterior.

Una vez iniciado el proceso demarcatorio de la nueva frontera con Perú, Ecuador hubo de enfrentar nuevamente las interpretaciones arbitrarias y tramposas del vencedor, que buscaba extender sus fronteras aún más allá de la línea fijada en el Protocolo de Río. Pero, al llegar a la zona Zamora-Santiago, los trabajos demarcatorios se encontraron con una dificultad insalvable, pues la geografía existente no correspondía a la señalada

en el protocolo de Río. Fue así como las partes solicitaron la ayuda de la fuerza aérea norteamericana para la elaboración de un mapa de la región. Ese mapa estuvo listo en febrero de 1947 y reveló que, en vez del “*divortium aquarum* de los ríos Zamora y Santiago” señalado en el protocolo, existía una cuenca hidrográfica intermedia, la del Cenepa, lo que marcaba la existencia de dos divorcios de aguas: uno entre el Zamora y el Cenepa, y otro entre el Cenepa y el Santiago.

Puesto que ello volvía inejecutable el protocolo de Río, Ecuador planteó al Perú el reconocimiento y estudio común del problema, y luego, ante su negativa, planteó en marzo de 1951, ante los garantes del tratado, la “inejecutabilidad del protocolo de Río de Janeiro”, posición que mantuvieron los posteriores gobiernos ecuatorianos. Eso siguió la tesis de la “nulidad del protocolo”, que contribuyó a crear una renovada conciencia nacional e internacional sobre el problema territorial existente entre Ecuador y Perú.

3.8 El problema territorial en el periodo 1968–2000

La quinta presidencia de José María Velasco Ibarra, iniciada en 1968, coincidió con el inicio en Perú de la llamada “revolución nacionalista”, bajo el liderazgo del general Juan Velasco Alvarado. Al responder a un plan secreto de las Fuerzas Armadas de Perú, denominado “Plan Inca”, el gobierno militar se lanzó a una audaz transformación de las estructuras económico-sociales del país, en busca de modernizar las relaciones de producción, liquidar el poder de la vieja oligarquía y fortalecer el “poder nacional” de Perú. Mas sin embargo el proyecto militar peruano tenía un objetivo secreto: la preparación de una guerra de revancha contra Chile, con ocasión del centenario de la guerra del Pacífico. Solo así se explica el desbocado armamentismo peruano de aquellos años, que llevó a nuestro vecino a convertirse en la segunda potencia militar de Sudamérica, situada inmediatamente después del Brasil.

Desde luego, ese armamentismo tenía también un sesgo ideológico, pues el régimen militar peruano aparecía como una barrera geopolítica que impedía la expansión del fascismo reinante en el cono sur y especialmente en el Chile de Pinochet. Bajo esa perspectiva, la Unión Soviética halló en

Perú un aliado político y un mercado ideal para la colocación de sus armas y equipos militares. La deuda militar peruana con la Unión de Republicas Socialistas Soviéticas (Urss) se elevó, según expertos militares, a la impresionante cifra de 2.000 millones de dólares.

Obviamente, el plan de revancha contra Chile hacía necesario que Perú se aproximara a Ecuador, en busca de neutralizarlo, y sobre ese mar de fondo se instauró un proceso de distensión entre ambos países y se desarrollaron vigorosamente los proyectos binacionales de integración, tales como los de las cuencas hidrográficas Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira, la Comisión Económica Permanente, el Convenio de Ferias Fronterizas y el proyecto de riego Zapotillo.

Pero esa “luna de miel binacional” tuvo un final inesperado, pues los errores políticos del régimen militar llevaron al Perú al borde del colapso y un nuevo gobierno militar, presidido por el general Francisco Morales Bermúdez, buscó desandar lo andado y dejó de lado -al menos en lo inmediato- los planes de revancha contra Chile. Al término de ese gobierno, Perú retornaba a la democracia y llegaba nuevamente al poder Fernando Belaúnde Terry.

Fracasada la “revolución nacionalista” y disparada una generalizada crisis económica, la clase dirigente y las fuerzas armadas peruanas volvieron a sus tareas y posiciones tradicionales: la una, a la recuperación del poder social y económico perdido; las otras, a la represión interna y al chovinismo.

Fue en ese clima regresivo y de generalizada frustración que los militares peruanos montaron el conflicto de Paquisha, en el área no delimitada de la frontera con Ecuador. Se inició el 22 de enero de 1981, cuando un helicóptero peruano atacó el puesto ecuatoriano de Paquisha, situado en la vertiente oriental de la disputada Cordillera del Cóndor. Ante la protesta oficial de Ecuador, Perú negó el ataque, pero a partir del 28 sus fuerzas bombardearon y atacaron por tierra los puestos militares ecuatorianos de Paquisha, Mayaycu y Machinaza, ubicados en el área, siendo resistidas duramente por las fuerzas ecuatorianas.

Una ola de emoción cívica se levantó en Ecuador, donde el pueblo se movilizó para la defensa nacional. Ecuador denunció ante la OEA la agresión sufrida y pidió la convocatoria de su Reunión de Consulta, que se efectuó entre el 2 y 4 de febrero, pese a la oposición peruana.

Deseoso de paz, Ecuador aceptó la separación de fuerzas y el envío de observadores militares que garantizaran el cese al fuego, pero Perú, tras aceptar el cese al fuego, lo rompió el 20 de febrero, en busca de tomar efectivamente los puestos ecuatorianos que antes anunciara haber capturado. En los nuevos combates, Ecuador derribó un helicóptero enemigo, lo que motivó a que Perú amenazara con una guerra total si Ecuador no se retiraba de los puestos que mantenía. Finalmente, la intervención de países amigos logró el restablecimiento de la paz y el inicio de la separación de fuerzas, circunstancia que Perú aprovechó para ocupar con sus fuerzas los puestos evacuados por Ecuador. Tras nuevas tensiones, se iniciaron en Huaquillas las conversaciones entre jefes militares de ambos países, que concluyeron el 5 de marzo de 1981 con un “acuerdo en el desacuerdo”, pues los almirantes Raúl Sorroza (Ecuador) y Jorge Dubois (Perú) suscribieron por separado un acta con sus respectivos puntos de vista.

3.9 Conflicto de Paquisha y Guerra del Cenepa

Un renovado interés por la solución definitiva de nuestro diferendo limítrofe con Perú fue planteado a partir del gobierno del presidente Oswaldo Hurtado Larrea (1981-1984). A partir de 1984, el gobierno del presidente León Febres Cordero optó por mantener congelada la situación fronteriza, siguiendo su conocida tesis de “mantener la herida abierta, sin ulcerarla ni infectarla”, expuesta ya en 1983. Diferente fue la actitud del presidente Rodrigo Borja Cevallos, quien emprendió en una política internacional de alto perfil y se abocó en forma decidida a la búsqueda de mecanismos imaginativos para la solución del problema territorial con Perú, que incluían un posible arbitraje papal al problema limítrofe.

Por desgracia, el gobierno peruano de Fujimori se desentendió del esfuerzo de paz y se lanzó a preparar una nueva agresión al Ecuador, con ánimo de tomar por la fuerza los territorios disputados del valle oriental

del Cenepa. Para ello fue montada una formidable maquinaria militar, que incluía modernísimos aviones cazabombarderos, helicópteros de guerra y misiles estratégicos.

La nueva agresión se inició en 1992, cuando los aviones peruanos bombardearon los puestos avanzados de Ecuador, mientras sus tropas atacaban masivamente y sus tanques se movilizaban en forma amenazadora en la costa, con ánimo de atacar las ciudades ecuatorianas.

Los combates fueron durísimos, pero las tropas ecuatorianas resistieron los sucesivos asaltos enemigos, mientras la aviación ecuatoriana destrozaba a su similar peruana en varios combates aéreos. Al fin, derrotado en tierra y aire y privado de su principal arma de ataque, Perú se retiró del combate y aceptó la intervención amigable de otros países, que presionaban por un cese al fuego.

Se iniciaron entonces las negociaciones diplomáticas, que llevaron finalmente a la suscripción de la Declaración de Paz de Itamaraty (1995), por la cual Ecuador y Perú pusieron fin a sus diferencias de límites después de 170 años de conflictiva relación fronteriza.

4. DELIMITACIÓN FRONTERIZA CON COLOMBIA

Tras la extinción de la Gran Colombia, Ecuador y la Nueva Granada (más tarde llamada República de Colombia) tuvieron diversos episodios de confrontación y delimitación fronteriza, en muchos de los cuales Perú actuó (abierta o en forma soterrada) como un tercero, pues casi siempre se trataba de definir quien iba a quedarse con un nuevo pedazo del Ecuador. Solo así se explica que la actual Colombia y Perú, originalmente países distantes, que hasta comienzos del siglo XX se hallaban separados por la presencia de un país intermedio, hayan terminado por convertirse en colindantes, a costa del pequeño y débil Ecuador.

Deseo un punto de vista cronológico, esos episodios fueron como se describe a continuación.

4.1 Segregación de Pasto

El primer conflicto con la actual Colombia fue la disputa por la provincia de Pasto, que tradicionalmente había formado parte de la Audiencia de Quito y luego de la República del Ecuador, llegando inclusive a elegir y enviar diputados al Congreso ecuatoriano. Pero luego, bajo influencia del caudillo regional José María Obando, se produjo la voluntaria incorporación de Pasto a la República de la Nueva Granada. Ello provocó un amago de conflicto armado, que se saldó de un modo curioso: cuando Flores llegó con su ejército a desalojar a los soldados neogranadinos que ocupaban Pasto, él y Obando parlamentaron y acordaron que la región pasara a la Nueva Granada, a cambio de una “compensación simbólica” que Flores recibió de Obando, en dinero contante y sonante. Para ponerlo en términos jurídicos, hubo por parte del gobierno ecuatoriano un reconocimiento a la autodeterminación del pueblo pastuso.

4.2 Conflictos con las fuerzas de la Nueva Granada (1862–1863)

Mientras gobernaba en Ecuador el caudillo teocrático Gabriel García Moreno, tras vencer en una guerra civil a los liberales ecuatorianos, la Nueva Granada se debatía también en una guerra civil entre liberales y conservadores y terminó por envolver en sus conflictos al país vecino, que tuvo dos sucesivos enfrentamientos militares con las fuerzas que combatían al interior de la actual Colombia.

El primer conflicto se produjo cuando fuerzas conservadoras bajo el mando de Julio Arboleda penetraron en Ecuador, persiguiendo a tropas liberales que seguían a Tomás Cipriano Mosquera. En el incidente resultó herido el comandante Vicente Fierro, jefe militar ecuatoriano que trató de impedir con sus tropas esa incursión. García Moreno exigió satisfacciones por la violación territorial y conminó a Arboleda a destituir al jefe de las tropas invasoras y a entregarle a quien hirió a Fierro, para juzgarlo por el delito cometido en Ecuador. Por causa de la negativa de Arboleda y las instigaciones de Mosquera, el conflicto se agravó y las fuerzas ecuatorianas y neogranadinas, ambas de signo conservador, se batieron en Las Gradass,

cerca de Tulcán, siendo derrotadas las de García Moreno (30 y 31 de julio de 1862). A esto siguió el Tratado de Tulcán, por el que Ecuador se comprometió a entregar cuantiosas indemnizaciones en dinero, armas, municiones y vestidos. De manera adicional, ambos gobiernos acordaron un pacto de alianza para su mutuo sostenimiento.

Un año más tarde, se produjo un nuevo conflicto en la frontera norte, esta vez con las fuerzas del general Mosquera, quien tras triunfar en la guerra civil colombiana, lanzó un agresiva proclama contra el gobierno conservador ecuatoriano (15 de agosto de 1863), prometiendo “hacer triunfar el principio republicano sobre la opresión teocrática que se quiere fundar en la tierra de Atahualpa...”

El conflicto era instigado por los liberales ecuatorianos derrotados por García Moreno, particularmente el general José María Urbina, y también los conservadores colombianos; unos y otros confiaban en un triunfo militar del otro país, que beneficiara a su partido.

Puestos ambos países en pie de guerra (una guerra ideológica más que nacional), hubo una serie de intrigas y fallidas tratativas de paz, por lo que la guerra fue inevitable. El 6 de diciembre de 1863, en el sitio de Cuaspud, chocaron los ejércitos de ambos países, dirigidos por Mosquera y Flores, respectivamente. La derrota ecuatoriana fue total y Flores retrocedió hasta Otavalo, lo que permitió a Mosquera ocupar Ibarra. El conflicto concluyó con el Tratado de Pinaquí, beneficioso para Ecuador, puesto que Mosquera –que ahora soñaba con una reconstitución de la Gran Colombia– no exigió al vencido reparaciones de guerra.

Empero, es preciso puntualizar que Mosquera actuaba con absoluta doblez frente al Ecuador, puesto que cuatro años antes, a poco de proclamar el Estado del Cauca, había suscrito en Popayán el Tratado secreto Mosquera-Zelaya (16 de julio de 1859), por el que caucanos y peruanos acordaron repartirse el territorio ecuatoriano, de modo que Guayaquil y Cuenca quedasen en manos de Perú y Quito y la costa norte en manos del nuevo Estado del Cauca.

4.3 Conferencia tripartita entre Ecuador, Colombia y Perú (1894)

Al sospechar lo que se le venía encima, Ecuador buscó una aproximación con Brasil y Colombia por separado, con miras a aislar al Perú. En ese marco negoció con Brasil el Tratado Tobar-Río Branco, suscrito por el ministro ecuatoriano en Río de Janeiro, Carlos R. Tobar, y el Canciller de Brasil, Barón de Río Branco, que reconoció a Brasil la línea fronteriza Apaporis-Tabatinga, que permitió a este país hacer presencia en el norte de la hoya amazónica, a la vez que se reconoció que ambos países tenían una frontera común.

Desde fines del siglo XIX, Ecuador tuvo que enfrentar las ambiciones de tres países (Perú, Colombia y Brasil) sobre sus territorios amazónicos del norte. Empero, nunca hubo una conferencia cuatripartita para resolver las diferencias limítrofes. Hubo, sí, una Conferencia Tripartita entre Ecuador, Colombia y Perú, reunida en 1894, por iniciativa de Colombia, que buscaba con ello una oportunidad para asomarse al reparto de la Amazonia ecuatoriana. La conferencia no resolvió nada en concreto, pero ahí se evidenció la debilidad política y militar de Ecuador, lo que dio inicio a una nueva aproximación colombo-peruana para repartirse el oriente de ese país.

4.4 Tratado de Arbitraje de Límites Andrade-Betancur (1904)

El Plenipotenciario ecuatoriano en Bogotá, general Julio Andrade, firmó en 1904 el Tratado Andrade Betancourt, por el que se sometía a la decisión inapelable del Emperador de Alemania la cuestión de límites entre Ecuador y Colombia. Pero Colombia, a la par que negociaba este convenio con Ecuador, mantenía en reserva el hecho de que poco antes había suscrito con Perú el Tratado secreto de Arbitraje y de Modus Vivendi Tanco-Pardo, por el que ambos países acordaran repartirse el territorio amazónico ecuatoriano, encerrando al Ecuador entre el mar y la cordillera de los Andes.

Fue complementado por la Convención de Arbitraje de Límites Andrade-Vásquez Cobo, de 1907 y, finalmente, por el Tratado de Límites Andrade-Betancourt, de 1908, y la Convención Adicional Andrade-Urrutia, del mismo año.

4.5 Tratado Peralta–Uribe (1910)

Tratado de alianza y límites Peralta-Urbe, de 1910. El ex ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador, José Peralta, dejó escrito en sus Memorias:

El 13 de mayo de 1910 firmamos con Colombia, un tratado de Alianza y un Protocolo adicional con mi intervención y la del Ministro Plenipotenciario del vecino país, don Carlos Uribe, según el cual nos declaramos unidos a perpetuidad con el fin de conservar y hacer efectivo el derecho de dominio que nos correspondía, respectivamente, en los territorios amazónicos.

4.6 Tratado Muñoz Vernaza – Suárez (1916)

El Tratado Muñoz Vernaza-Suárez fue suscrito el 15 de julio de 1916. Por él, Ecuador cedió a Colombia el amplio sector comprendido entre los ríos Caquetá y Putumayo, originalmente perteneciente a la Audiencia de Quito. Ecuador se satisfizo con un acceso al Putumayo y recuperó pequeñas porciones de territorio que habían sido cedidas en 1908 y 1910.

Seis años después, Colombia cedió al Perú gran parte de los territorios obtenidos de Ecuador por este tratado. Entonces se criticó al plenipotenciario Alberto Muñoz Vernaza, quien por su ingenuidad y falta de experiencia, no había incluido en el tratado una fórmula tradicional en estos casos, que prohibiese a Colombia la cesión a terceras potencias de los territorios recibidos de Ecuador. En su alegato de defensa, Muñoz replicó a los críticos: “El Tratado de 1916 fue bueno: lo único que ha faltado es... la lealtad del Gobierno de Colombia”.

Según el historiador ecuatoriano Pío Jaramillo Alvarado, en su obra “Los Tratados con Colombia”, este instrumento fue prematuro y excesivamente generoso al ceder territorios sin compensación alguna y con la renuncia absoluta de Ecuador a sus viejos títulos de dominio en Putumayo y Caquetá. También manifiesta que, hechos los cálculos correspondientes, sobre los mapas y planos más autorizados, se concluye que la extensión territorial cedida por el Ecuador a Colombia, mediante este tratado, fue de 180.000 kilómetros cuadrados.

Es necesario relevar que este tratado fue aprobado muy pronto por los Congresos de ambos países, que acto seguido nombraron sus respectivas comisiones demarcadoras para ejecutarlo en el terreno.

Poco después, era electo Presidente de Colombia el negociador de este tratado, Marco Fidel Suárez, y llegaba a la Presidencia de Ecuador el canciller que promovió el convenio, Alfredo Baquerizo Moreno. Entonces, como parte del cumplimiento de este instrumento legal, ambos acordaron reunirse para inaugurar conjuntamente el puente internacional de Rumichaca, donde Baquerizo pronunció una frase que se volvería lugar común: “Un puente más es un abismo menos”. De parte colombiana, el compositor Emilio Murillo eternizó ese encuentro con su famoso bambuco “Rumichaca”.

4.7 Tratado secreto Lozano–Salomón (1922)

El 24 de marzo de 1922, pese a los compromisos públicos y secretos adquiridos con Ecuador para una defensa común del patrimonio común, Colombia firmó con Perú el Tratado secreto Salomón-Lozano, por el cual cedió a este país gran parte de los territorios que Ecuador le cediera en 1916 a ella, en la zona de Putumayo y Caquetá, recibiendo a cambio el Trapecio de Leticia, territorio ecuatoriano antes usurpado por Perú. Gracias a este tratado, Perú se asomó a la región norte de la hoya amazónica y acabó de rodear a Ecuador por el lado este. Como ha escrito Manuel Medina Castro; “Colombia entregó al Ecuador a las fauces del Perú. (Y) en 1941 Perú se engulliría la mitad del territorio ecuatoriano restante”.

Ecuador se enteró de su existencia de este tratado recién en 1925 y buscó infructuosamente que no fuera ratificado por el Congreso colombiano. Luego, sintiéndose traicionado por Colombia, rompió relaciones diplomáticas con este país.

4.8 Acta tripartita de Washington (1925)

En marzo de 1925 Ecuador se enteró, con sorpresa, que se había suscrito en Washington la denominada Acta Tripartita, por parte de representantes diplomáticos de Colombia, Brasil y Perú, junto con el Secretario de Estado

norteamericano, por la cual se convalidaba definitivamente un tratado secreto colombo-peruano (Tratado Lozano-Salomón) suscrito en 1922, para resolver las diferencias limítrofes entre Colombia y Perú a costa de un toma y dame de territorios legalmente ecuatorianos.

¿Cómo se enteró Brasil de ese tratado secreto? No lo sabemos, pero lo cierto es que se sintió afectado por el mismo, ya que amenazaba la línea de frontera fijada con Ecuador por el Tratado Tobar-Río Branco (1904) y sus derechos derivados. Por ello presionó e incluso amenazó a Colombia y Perú para que no lo dejaran fuera del reparto de territorios ecuatorianos y los consecuentes derechos de navegación.

La otra pregunta que surge es qué papel desempeñaba Estados Unidos en ese asunto. Y la respuesta es que fue invitado por Colombia, que demandó sus buenos oficios para contrarrestar las presiones de Brasil. Más allá de esa formalidad, Estados Unidos aspiraban a beneficiarse de la aplicación de ese acuerdo colombo-peruano, garantizando en su favor la libre navegación por los ríos de la hoya amazónica.

Así se explica que, por el Acta Tripartita, Colombia y Perú se obligaran a ratificar el Tratado Lozano-Salomón, Colombia se obligara a suscribir con Brasil un tratado de límites que reconociera la línea Apaporis-Tabatinga (acordada entre Brasil y Ecuador), y Brasil levantara sus reservas y concediera a Colombia la libre navegación por el Amazonas y los demás ríos comunes.

El notable historiador peruano Jorge Basadre asignó el éxito de este tratado colombo-peruano a la decidida intervención de Estados Unidos. Escribió:

...La tenaz ingerencia norteamericana (hizo) llevar adelante el tratado. Fue una victoria del Departamento de Estado... La acción diplomática norteamericana no aparece visible en relación con la firma misma del tratado. Pero surge, en cambio, nítida y decisiva, para hacer retirar la oposición del Brasil en 1925, para insistir en que se efectuara la aprobación del Congreso y para precipitar el voto parlamentario de 1927.

5. PARA FINALIZAR

Hoy, como ayer, la injerencia norteamericana marca los problemas fronterizos entre Colombia y sus vecinos, particularmente entre Colombia y Ecuador. Esta vez, el pretexto para esa injerencia es el combate al narcotráfico, paraguas bajo el cual se han cobijado el Plan Colombia, la implantación de una base aérea militar norteamericana en Ecuador y las fumigaciones en el área fronteriza, que han enfriado las relaciones ecuatoriano-colombianas.

Para Ecuador, la aplicación del Plan Colombia ha significado la intensificación del conflicto armado colombiano en la misma orilla de su frontera norte, la frecuente incursión de combatientes colombianos de distinto signo en su territorio, el desplazamiento de cientos de miles de refugiados hacia las provincias ecuatorianas del norte y la presencia de una permanente “guerra de nervios”, que tiene en zozobra a la población fronteriza.

En busca de limitar esos efectos del conflicto colombiano en su ámbito de soberanía, Ecuador se ha visto en el caso de movilizar una fuerza militar de casi diez mil hombres a su frontera norte, con un enorme costo económico, que se suma a los costos que implica la presencia masiva de refugiados colombianos en su suelo.

Obviamente, esto plantea la necesidad de una nueva relación fronteriza entre ambos países, que sobre la base de su tradicional hermandad busque la resolución de los problemas que enervan hoy su trato y comunicación interestatal.

Conocernos más para juzgarnos mejor

Francisco Huerta Montalvo*

Hay una patología historiográfica, en el acomodamiento de los eventos de antes a la coyuntura actual, ahí es donde tenemos que hacer un esfuerzo de documentar lo que fue la historia y de ver lo que es la vida real de hoy. El acomodamiento se ve en la forma como, a veces, se califica la gesta de grandes líderes como episodios de caudillos, “caudillos” es peyorativo en la manera de decir hoy las cosas, es descalificador. Pero cuando hablamos de algunos de esos caudillos estamos hablando de los más altos valores de ambos países. En el caso de aquellos que yo amo, mis santos laicos, como Alfaro, fueron más que caudillos.

Tengo una cita de un trabajo que escribí en homenaje a Alfaro en el centenario de su visita a Venezuela, en donde dice que

la junta patriótica colombiana, con los suscritos miembros del gran partido liberal de Colombia, plenamente autorizados y con credenciales es-

* Secretario Ejecutivo del Convenio Andrés Bello.

peciales, proclamamos como supremo director de la gran confederación de la antigua Colombia, al apóstol de la libertad, el general Eloy Alfaro.

Aquí tengo otra cita de Eloy Alfaro en su mensaje presidencial del año 1900, terminando el siglo XIX y comenzando el siglo XX:

Informo a las legislaturas de las gestiones desarrolladas ante las cancillerías de Bogotá y Caracas, conducentes a la reunión de una dieta colombiana, que sentará las bases de una confederación entre las repúblicas que conformaran anteriormente la Gran Colombia de Bolívar y de Santander.

Estos son textos, de uno de los más ilustres ecuatorianos, respecto de su vecindad con Colombia.

Inspirado en estos sentimientos creo que no hay razón para que se revivan entre Colombia y Ecuador tensiones apasionadas por cuestión de los límites o por la falta de demarcación en zonas selváticas. Se trata de negociar arreglos para intensificar los hitos como en familia, confiando naturalmente en la equidad, norma invariable de todos los pueblos civilizados, que dará a cada uno lo suyo.

Es muy triste que nosotros los ecuatorianos estemos más interesados en Colombia que lo que Colombia está en la historia de nuestro país. Yo sí sé quién era Rafael Uribe y conozco perfectamente a Nariño, pero a lo mejor ustedes no saben mucho de Alfaro y menos de Espejo. Más se sabe de los otros precursores Miranda y Nariño, que de Espejo. Sin quitarle méritos a Nariño, esa audacia de traducir la Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano que lo llevó a la cárcel, no es comparable con todo el esfuerzo de Espejo tratando de concretar la Independencia de nuestros pueblos. El reconocimiento no se lo da el presente pero sí se lo dio el pasado en su tiempo; cuando reconquistan el poder los españoles reconocen que los sucesos independentistas de Quito son el “resultado de la semilla que dejó sembrado un vecino llamado Espejo”. Jorge Núñez narraba las tragedias de Quito cuando la decisión española de permitir la libre importación, pero en esa época en Quito, ya nuestro genial Espejo planteaba la racionalización del comercio

exterior. Pero Espejo no está estudiado, ¿qué ocurre con el precursor?, que tenía un porcentaje mayor de sangre india al tolerado por la sociedad de la época, Espejo es el más criollo de los precursores, Miranda es casi un extranjero nacido acá, y desarrolló sus mayores acciones en Europa.

Conocemos mucho a Jorge Eliécer Gaitán, él se autodenominaba caudillo y a su discurso se lo descalificaba como “populismo demagógico”, y los que quieren hacer historia con sesgos mal intencionados se acuerdan que Gaitán estudio en Italia y tenía poses fascistas cuando elevaba el brazo. Pero eso es lo contemporáneo, vamos más atrás. Me encanta leer la historia de Galán y los comuneros. Nosotros tenemos también episodios como la revolución de las alcabalas y de los estancos en Quito, que son precursores de la Independencia del continente, pero no se les recuerda tanto. Tenemos que superar prejuicios y complejos si queremos seguir pensando en patria grande.

El pasado hay que conjugarlo en presente para poder tener futuro. Parte de la agitación de la relación colombo ecuatoriana en estos días, es que son episodios “sin partidos”. Que bueno sería volver a episodios con partidos, porque los partidos determinan ideologías. Cuando hay partidos hay ideología. Si no hay partidos hay intereses y los intereses pueden manejarse sin integración. Los proyectos, los sueños ideológicos tienen que manejarse en común. Entonces una gran tragedia es esta, es haber perdido la institucionalidad, ¿hasta cuándo hubo Partido Liberal con institucionalidad? Recién ahora veo que hay directorio nuevo con Gaviria, pero eso es un conjunto de caudillos locales o de caciques locales.

En Ecuador es peor ya no existe Partido Liberal ecuatoriano y no existe ya en ninguna parte de América Latina, ¿Qué pasó? ¿Quién reemplazo eso? ¿El socialismo? Casi no tenemos partidos socialistas en América Latina. Hay fuerzas que toman ideas socialistas pero no son las estructuras doctrinales que nosotros conocíamos como partidos políticos, ni son partidos de masas, ni dan ninguna orientación a la actividad de gobierno. Veo una gran ausencia de fuerzas políticas que orienten. No quiero que la universidad reemplace los partidos políticos, pero quiero que la universidad piense para los países, se pregunte ¿integración para qué? Estamos en pañales en un tema sustantivo. Estos acercamientos por la vía de la frontera son extraordinarios.

1. PARTICIPAR EN LOS PROBLEMAS DEL VECINO ES INVOLUCRARSE

A la fecha, con ingredientes extranjeros, está “securitizada” la relación colombo- ecuatoriana. Como dice la gente de Ecuador, está “glifosatzada”. Resulta increíble que sigamos discutiendo si ese químico es nocivo o no para la salud humana. Independiente que lo sea o no, tomamos actitudes en cuanto a quiénes están procediendo bien o mal y lo hacemos con gran maniqueísmo y olvidamos la historia.

Al aprovechar que las cosas andaban complicadas por Colombia, después de la Guerra de los Mil Días, Cipriano Castro que era socio de los liberales colombianos y de los liberales ecuatorianos, intenta invadir Colombia. ¿Qué cable le pone don Eloy Alfaro?

Si se atreve a invadir el territorio de Colombia, me encontrará usted en la frontera de Venezuela, a la vanguardia de las tropas colombianas, haciendo causa común con ellas para rechazar cualquier agresión a la patria de Santander, y conmigo está todo Ecuador.

Esta es una manifestación de cómo sentimos a Colombia desde el pasado y los sentimientos del pasado, están en función del futuro. No acepto que participar en los problemas del vecino es involucrarse. Lo que no se debe hacer es involucrarse en lo bélico, eso es otro tipo de problema. Pero ¿cómo no me puedo involucrar cómo un ciudadano que ama la paz de Colombia? Además, lo que no está bien en Colombia puede ser contaminante para Ecuador, por eso seguir mirando el problema de violencia de Colombia como asunto de los colombianos, aparte de ser egoísta y cobarde, también es torpe. Deberíamos hacer un gran esfuerzo por la paz de Colombia desde todos los países del vecindario. Es obligatorio si amamos la paz.

2. CÁTEDRAS PARA LA INTEGRACIÓN

No veo estas cátedras solo como esclarecimiento histórico, sino como fomento de la integración porque no tenemos salidas fáciles; ni siquiera juntos tenemos salidas fáciles, menos uno por uno. El juego de los intereses es demasiado poderoso para que se nos permita a cada uno aspirar a la condición de vida que nuestros pueblos merecen. Tenemos que conocernos más, para juzgarnos mejor, esta sería mi primera orientación.

Para conocernos más es importante el rol que puede cumplir la universidad, no podemos seguir siendo vecinos sobre el desconocimiento. Por qué no recordamos más eso a lo que ustedes llaman cultura Tumaco, y que para nosotros constituye la cultura de La Tolita en Esmeraldas. No había ninguna línea fronteriza que separara esa magnífica cultura prehispánica que desarrolló el trabajo de los metales y que nos ha dejado legados en cerámica estupendos. Se dice y se repite como anécdota histórica, que en esa zona se fundía platino antes que en Europa y con eso nos quedamos felices y contentos, erudición de cuatro líneas y ya está cumplido el propósito.

Veo que en esta serie de complicaciones, es donde la universidad tendrá que desempeñar un papel. Me parece estupendo el papel que cumple la Universidad Nacional de Colombia y me parece formidable que logremos avanzar más allá de las fronteras, en una red de universidades por la integración. En eso estamos trabajando, porque el motivo de todo nuestro esfuerzo no es solo conocer más o saber un poco más, es hacer más. Ese Martí que acabo de citar decía: “La mejor forma de decir es hacer”. Y que verde está nuestra integración en estos días. Por papeleras tenemos conflictos entre Argentina y Uruguay. No se han acabado los conflictos entre Colombia y Ecuador por glifosato. Brasil mira como árbitro desde lejos. Tenemos descuidadas nuestras fronteras y ahí es donde se generan las tensiones entre países, ahora las estamos redescubriendo. Es formidable que este esfuerzo de la Cátedra Ecuador tenga este sitio como escenario para las cosas que queremos hacer, porque es ahí donde se suceden los fenómenos que dan lugar a los conflictos, pero en términos generales ahí es donde los pueblos están más unidos a pesar de lo que digan las capitales, sin por

supuesto olvidar lo que hacen las capitales. Hay que constituir unas comisiones mixtas para entender desde ambos lados la problemática de Ecuador y Colombia, porque yo la siento tremendamente manipulada, condicionada y distorsionada.

El rol de los estudiantes es asumir los modelos de comportamiento que les han dado grandeza a los personajes escasos de nuestra historia. Parte de lo que a mí más me inquieta, es que estamos perdiendo grandeza como pueblo. El fútbol importa más que el porvenir y tener un puesto en las olimpiadas del mundial es una categoría superior a la de contribuir con un esfuerzo serio de integración. ¿Por qué no queremos cambiar? Las cosas no están como para quedarnos sentados, pero tampoco para la algarabía. La gran tarea de estas generaciones que vienen es la integración de nuestros pueblos. No tenemos alternativas frente a Estados Unidos de América y a la Unión Europea, si no tenemos nuestra propia unidad. Y va a ser duro pese a esa unidad. Ya los recursos naturales no son el instrumento estratégico que antes fueron, porque la ciencia y tecnología los han reemplazado. Nosotros como Ecuador y Colombia, somos fundamentalmente exportadores de postres como banano, café, azúcar, etcétera.

No sé cual será el destino de Ecuador. Algunos informes de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) para 2025 y algunos trabajos de historiadores y economistas latinoamericanos, hablaban de economías no viables, de Estados no viables. No se cuánto puede contribuir Ecuador a comprobar la teoría. Si algunas de esas cosas ocurren entonces es una cuestión de supervivencia. Además, no es solo una cuestión de seguir existiendo en el mapa, sino de la calidad de vida de nuestra gente.

Debate

► PREGUNTAS DE LOS PARTICIPANTES

- Es una inquietud de carácter histórico. Voy a apelar al caso venezolano y colombiano, se suele decir que el siglo XIX en Venezuela fue de caudillismo mientras que en Colombia durante ese siglo se estableció una cultura más legalista y civilista, y que eso permitió la consolidación de instituciones republicanas. De acuerdo con esta lógica comparativa, se dice que hoy día Colombia es un país que puede hacer alarde de instituciones fuertes mientras que Venezuela es un país sin instituciones fuertes y que tiende a ser más dado al personalismo, a la exaltación de líderes caudillistas y de presidencialismos. Mi pregunta es, teniendo en cuenta esos dos escenarios ¿cómo resulta ser el escenario ecuatoriano?
- Mi visión de lo que llegó a formar Ecuador, preincaico, incaico, del vi-reinato y republicano es un centro de poder independiente con grandes afinidades humanas, sociales, políticas, económicas, etcétera. Tal vez eso incide en que nunca se integra bien con la Gran Colombia. Entonces más allá de los hechos jurídicos históricos hay una realidad humana que sigue siendo un centro de poder independiente. La separación de Ecuador de la Gran Colombia fue una separación civilizada. Hubo un referendo en Pasto y entre los caucanos fue una consulta popular que desembocó a favor de Colombia y en contra de hacer parte de Ecuador.
- Para los departamentos del sur colombiano, Cauca y Nariño, la identidad cultural facilita la integración, por eso el comercio con Ecuador es tan importante. ¿Existe algún rencor o añoranza de que esos departamentos no sean parte de Ecuador, ya que pertenecieron en algún momento a la audiencia de Quito?

- ¿Hay una correspondencia de una cátedra de Colombia en su universidad? ¿Cómo los temas de integración son estudiados en otras facultades diferentes a la Ciencia Política? Doctor Huertas, particípenos de su tesis central de disertación en el Congreso internacional de educación, y díganos qué tiene el Convenio en integración educativa.
- Es una costumbre latinoamericana tener ciertos estereotipos de nuestros vecinos, ¿Cómo nos ven a los colombianos en Ecuador?

► RESPUESTAS DE JORGE NÚÑEZ

Dicen que cuando se separó la Gran Colombia, Venezuela se convirtió en un gran cuartel, Colombia en una universidad y Ecuador en un monasterio. Claro, eso es un dicho bogotano. La verdad es que algo de eso ocurrió en el siglo XIX, que fue de caudillismo en todos nuestros países. Colombia vive mucho de la exaltación de su institucionalidad, pero no nos creamos mucho el cuento de las cosas que están escritas en la ley. Una institucionalidad fuerte es capaz de convencer a la ciudadanía y de funcionar con respeto a la ciudadanía. Cuando un país lleva cincuenta años de guerra civil, cuando un Estado no controla grandes zonas de su territorio, ¿de qué instituciones hablamos? ¿Dónde están esas sólidas instituciones? Una vez un colega decía: que mientras Ecuador ha tenido tantos golpes de Estado, Colombia ha tenido una tradición de una vida democrática y organizada. Yo le decía, de acuerdo, pero siempre la democracia colombiana ha funcionado con Estado de sitio, situación contraria a la democracia.

Nuestros países tienen claro unas particularidades culturales que se han venido estructurando a lo largo del tiempo. Por ejemplo, Colombia ha sido un país con una vigorosa cultura de partidos, pero eso también parece que ha llegado a su agotamiento, ahora vemos un presidente liberal pero que es apoyado por los conservadores, y empezamos a ver un nuevo ciclo personalista más que de presencia partidista.

Ecuador es un país donde han existido vigorosos caudillos o líderes populistas. Cuando decimos populismo es un tema a juzgar con mucho

cuidado. Para cierta Ciencia Política populismo es todo aquello que no está permitido por el Fondo Monetario Internacional (FMI), lo que permite el FMI se cataloga como funcionamiento normal del Estado, lo que se sale de las disposiciones del FMI eso es populismo. Según esa teoría, la labor del Estado es hacer que se acumule más capital en manos de los ricos y no beneficiar a los pobres. Estamos en un momento en que necesitamos evaluar más allá de estas visiones. No olvidemos que los países a veces, nos inventamos ciertos onanismos políticos para consolarnos. Entonces necesitamos ver en cada país lo que nos ha unido y no solamente lo que nos ha separado. Por ejemplo, veamos esos flujos culturales y espirituales que nos unen.

Ecuador siempre manejó la cuestión de Pasto y del Cauca como algo distinto en las relaciones fronterizas, porque reconoció que había una autodeterminación caucana y pastusa por Colombia. Pese a que Pasto había enviado unos diputados a los primeros congresos de Ecuador y luego se autodeterminó por Colombia. Por eso el intento de conflicto fue muy breve, llagaron las tropas dirigidas por Flores y cuando se dieron cuenta que había una opinión mayoritaria a favor de la agregación a Colombia, dirigidos por el caudillo Ovando, entonces se retiraron y después Ecuador jamás puso problema por eso. Hay una serie de casos en América Latina de regiones que culturalmente pertenecen al país de al lado, pero que física y administrativamente están en otro país. Pasto tiene una cultura más similar a la de Ecuador que a la de Colombia. La provincia de Guanacaste en Costa Rica es más nicaragüense, Chiapas era de Guatemala y México todavía no se ha podido integrar. Esto ayuda a mostrar cuán tan artificiosas son en el fondo nuestras líneas de frontera, si bien enmarcan la soberanía de un país, están superadas por unas realidades de antes y después. Por eso creo que en América Latina las fronteras se irán difuminando, las culturas se van integrando, ya que pesan más que las fronteras.

De parte nuestra, no. Añoranza si pues nos encanta ir a Pasto porque nos parece tan nuestro, tan propio. Como es ir a cualquier parte del norte de Perú. Esas zonas comunes de frontera tienen la cualidad de que son integradas en lo cultural. Se parecen más un nariñense y un carchense, que un bogotano y un cartagenero, hay un abismo cultural siendo ambos colombianos. A nosotros nos gusta mucho venir a Colombia como turistas.

El flujo turístico en nuestros países es muy bueno y eso sirve para conocernos. Creo que no se debe pensar en mover las fronteras hay que pensar en moverlas, pero vayamos corroyéndolas por medio de la integración para que algún día solo sean una referencia administrativa.

Un gran historiador y filósofo panameño, Ricaurte Soler, autor de uno de los libros más interesantes que habría que leerse en América Latina sobre la cuestión nacional americana, publicado por siglo XXI de México, decía que América existió antes que las “republiquetas” y que Hispanoamérica independientealzada en armas existe antes que estas “republiquetas”. Ese espíritu americano hace que un ecuatoriano sea presidente de Perú, que un venezolano sea presidente de la Gran Colombia, que un ecuatoriano sea embajador de México en Londres, que un venezolano sea el conductor del Estado nacional chileno y que un guatemalteco haya sido ministro de Chile. Podemos seguir dando ejemplos para ver que hay una América que resistió a las “republiquetas”, hay un espíritu americano que existe pese a estas “republiquetas” y hay un destino de América que necesita superar a las “republiquetas”.

En los ámbitos de las academias de historia hemos tratado de vincular a los dos países, en 2007 hay alrededor de seis o siete miembros colombianos en la Academia de Historia de Ecuador y doce en la Sección Académica de Historia y Geografía de la Casa de la Cultura Ecuatoriana y viceversa. Esto ayuda también a conocernos pero, sin duda, hace falta manejarlo en el ámbito universitario. Estoy pensando que pudiera haber una Cátedra Colombia en el Instituto Superior de Ciencias Internacionales de la Universidad Central.

► **RESPUESTAS DE FRANCISCO HUERTA MONTALVO**

¿Qué tenemos en integración educativa? No mucho, tenemos tablas de equivalencia en común pero todavía no tenemos homologación de títulos, solo la posibilidad de acuerdos bilaterales. Pero cómo vamos a estar integrados si

no nos conocemos. Del lado ecuatoriano buscamos toda posibilidad de vínculo. Antes había libre circulación de profesionales, no solo para el ejercicio de la profesión, sino para intercambio académico de estudiantes. Tuvimos un fondo de pasantías que permitía hacer viajes con financiamiento compartido. La Universidad tiene que ser un factor de integración y comenzar a mirar cómo concretarla. Hay más dinero que el que creemos para empezar a hacer cosas, pero hay que orientarlas en la dirección correcta. Lo triste es que de las recomendaciones no surge la integración, si fuera por estas ya América estaría integrada. ¿Cuántas resoluciones llevamos en la Comunidad Andina de Naciones (CAN)? Hay que repotenciar el rol de la educación superior en la vida nacional de cada uno de nuestros países y es cuestión de que nos unamos. Mantenemos redes de universidades para la integración.

Hay una visión parroquiana en el interior para juzgar a lo de fuera. Esos estereotipos son los que tenemos que abandonar. No hay, el colombiano en Ecuador. Hay que borrar esos estereotipos porque hacen daño, una de las tragedias es que tenemos demasiados complejos en las almas nacionales.

► RESPUESTA DE SOCORRO RAMÍREZ

Uno de los trabajos que el grupo académico de ecuatorianos y colombianos quisiera hacer es una encuesta de percepciones mutuas, ¿cómo nos vemos ecuatorianos y colombianos? Es muy ilustrativa en un momento como el que vivimos en los que distintos fenómenos colombianos o de la relación binacional han ido generando una cierta xenofobia en sectores de la población ecuatoriana. En especial, los problemas de seguridad en la frontera, las repercusiones del conflicto colombiano en Ecuador y las articulaciones que se producen del lado ecuatoriano. También el tema migratorio no solo del refugio sino una migración que compite por empleos precarios, va generando en la población una percepción de los colombianos que puede tener una base real, pero que alimentan una serie de estereotipos que propician muchos de los conflictos entre los dos países. Los medios de comunicación, en buena medida, reproducen esos conflictos por falta de conocimiento mutuo. Sobre esos temas ya se ha profundizado sobre esos temas.

Necesidad de miradas conjuntas de episodios compartidos

Socorro Ramírez*

Las intervenciones de los expositores invitados mostraron distintas lecturas nacionales de algunos grandes trazos de la vecindad colombo–ecuatoriana. Varias de esas miradas encierran importantes polémicas e interrogantes que podrían hacer parte de una posible agenda de investigación al menos binacional, aunque sería interesante una lectura comparada de las miradas de todas las naciones involucradas en cada episodio.

En la base de la distancia y el temor entre vecinos han estado los problemas territoriales y las concepciones imperantes en la construcción de los Estados–nación. El historiador Núñez marca un agudo contraste entre las actuaciones del Ecuador y las sus vecinos. Pero, a este propósito, nos asalta la pregunta sobre si, en realidad, cuando miramos al Ecuador, estamos frente a un país “raro”, “distinto”, “excepcional”, que contrasta diametralmente

* Profesora del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

con el Perú expansionista, la Venezuela militarista, y una Colombia siempre involucrada en conflictos que se empeña en trasladar a sus vecinos.

¿Ha sido Ecuador desde siempre una víctima? ¿Puede leerse la incorporación de lo que entonces era la audiencia de Quito a la Gran Colombia como un propósito forzado por el militarismo venezolano y el centralismo neogranadino? ¿No convendría profundizar en un análisis más amplio del contexto, las mentalidades y los intereses de la época, que no son los mismos de hoy, para que el recuento de los acuerdos de delimitación o las decisiones adoptadas por ese sueño bolivariano de la Gran Colombia, acertadas o erróneas, no conduzcan a reivindicaciones nacionalistas que abran o aumenten las heridas dejadas por el pasado y ahonden las del presente?

Por eso sería interesante profundizar en la discusión sobre si, en el marco del virreinato, las Audiencias definían algún tipo de soberanía territorial o solo representaban una mera división administrativa, con territorios que cambiaban de adscripciones, a Lima, Quito, Popayán o Santafé; sobre si las disputas territoriales obedecen solo a estrategias expansionistas de naciones supuestamente bien definidas y consolidadas, o si en las pretensiones encontradas de los diversos países en formación no operaba también el desconocimiento de extensos y difíciles territorios que, además, habían cambiado una y otra vez de adscripción. Para tener un panorama más amplio y comprensible, no dominado por miradas exclusivamente nacionales, ¿no sería conveniente que el debate sobre lo que pasó en la delimitación suramericana examinara las negociaciones particulares de Brasil con cada país andino y de todos los andinos entre ellos?

Si se considera la accidentada historia de muchos países latinoamericanos, que pasaron buena parte del siglo XX en disputas territoriales, hay que destacar cómo, mientras Ecuador y Perú se enfrentaban en el campo de batalla, mientras Colombia vivía en medio de la desconfianza y la tensión con Venezuela -en ambos casos por problemas de delimitación-, Colombia y Ecuador, en cambio, fijaron de mutuo acuerdo sus límites fronterizos en el territorio continental desde hace casi cien años (Tratado Suárez - Muñoz Vernaza del 15 de julio de 1916), y definieron sus espacios marítimos desde hace más de tres décadas (1975). El haber permanecido al margen de las

controversias territoriales durante casi un siglo es, sin duda, un factor clave para enfrentar esta nueva etapa de las relaciones ecuatoriano-colombianas, quizás más complejas que en el pasado. Este me parece un tema central en el debate sobre la historia de la vecindad colombo-ecuatoriana.

En cambio, Ecuador y Perú vivieron a lo largo de toda su historia republicana, exceptuando la última década, en medio de hipótesis de confrontación militar que podían desatarse en cualquier momento, como ocurrió muchas veces, las últimas en 1981, 1991 y, finalmente, entre 1995 y 1998, año en el que culminó el proceso de negociaciones con la suscripción de acuerdos de paz. Esos acuerdos permitieron empezar a plantearse problemas conjuntos de desarrollo transfronterizo, que habían sido postergados a pesar de que las poblaciones de estas zonas los consideraban no solo como una necesidad sino como uno de los mejores instrumentos para fomentar un mejor entendimiento y facilitar la solución del problema territorial. Ese mismo reclamo se escucha hoy en las poblaciones de la frontera colombo-ecuatoriana: la necesidad del diálogo sobre problemas de desarrollo transfronterizo para poder asumir otros temas donde existen miradas y prioridades diferentes.

En la ponencia de Jorge Núñez y en el comentario de Francisco Huerta vimos también cómo, en el siglo XIX y a comienzos del XX, cada uno de los dos países, Ecuador y Colombia, participó activamente en las coyunturas políticas de su vecino como, por ejemplo, en las guerras civiles entre liberales y conservadores, que terminaron generando diversos efectos en cada nación. La incursión recíproca se daba en virtud de la contigüidad territorial, de las historias vividas en común y hasta de las expectativas generadas por la idea de tener un proyecto compartido. Ese debate tensiona hoy la relación colombo - ecuatoriana como lo hemos visto en una y otra reunión binacional de este programa académico, y como lo veremos en otras sesiones de esta Cátedra. Quisiera dejar aquí planteadas algunas preguntas para profundizar en el debate con los colegas ecuatorianos.

¿Es realmente posible que, en el contexto actual, Ecuador sea solo víctima del conflicto colombiano? Esto no parece fácil entre países vecinos, menos aún hoy, en medio de la globalización, cuando las guerras internas

tienden a perder su exclusiva condición doméstica. Ante todo, porque los actores ilegales de distinto tipo se conectan con flujos transnacionales, bien sea, ligados a tráfico ilícito de armas y municiones, de equipos, de precursores en la producción de las drogas, de las drogas mismas ya elaboradas, de dineros ilegales o de otro tipo de recursos que alimentan la economía de guerra y circulan por trochas informales o a través de ríos, carreteras y hasta pasos fronterizos formalizados, entrelazando a pobladores de distintos países en redes cada vez más desterritorializadas. Incluso la delincuencia común, dedicada al robo de vehículos, la biopiratería, el tráfico ilícito de piedras preciosas, de especies silvestres, el contrabando de madera, etc., ha asumido en las zonas fronterizas un carácter transnacional.

En ese contexto, algunos de los ámbitos fronterizos de Colombia y de los países colindantes, y en particular, el colombo-ecuatoriano, sirven hoy de corredores para el tránsito y el refugio de fuerzas, procesos y redes ilegales transnacionales conformadas por pobladores de uno y otro país. Además, porque las diferentes partes del conflicto, guerrillas, paramilitares y gobiernos, desarrollan también vínculos con actores legales entre los que se encuentran Estados, gobiernos, entidades no gubernamentales y sectores sociales, actores que influyen en una amplia gama de asuntos que van desde la interpretación del carácter de la confrontación, pasando por la incidencia en las políticas para hacerle frente, hasta llegar a generar cambios sustanciales en su naturaleza y solución. Esa condición transfronteriza de muchos temas hace difícil pensar que Ecuador pueda ser y permanecer como una “isla de paz” al margen del conflicto colombiano.

Otro tema al que han aludido los invitados es el de los distintos caminos que tomó cada uno de los dos países en el siglo XX. De alguna manera esa bifurcación está en la base de miradas distintas acerca de por lo menos dos temas, que solo mencionaré porque los veremos con profundidad en otras sesiones. El primero, la frontera, que ha desempeñado un papel central para la unidad nacional ecuatoriana por diversas razones: por los conflictos con Perú, porque Quito esté más cerca de su frontera que Bogotá de la suya. El segundo, el distinto grado de responsabilidad que se le atribuye al Plan Colombia y a las mismas guerrillas y paramilitares en la agudización del conflicto colombiano.

Creo necesario insistir en la necesidad de que la academia de los dos países propicie un examen conjunto y bien documentado de estos procesos complejos. Ese esfuerzo, de propiciar una mirada histórica que ayude al acercamiento y la convivencia entre naciones vecinas, podría ser parte del proyecto que realiza el Convenio Andrés Bello en el que se inscribe esta Cátedra. Como dice el título del libro derivado de ese proyecto, la historia latinoamericana es una historia común pero con una memoria fragmentada y construida para afirmar la separación. Una reconstrucción regional de nuestra historia es un esfuerzo inaplazable porque la construcción nacional se creyó incompatible con una política abierta hacia los vecinos, y una memoria traumática aún agita a sectores importantes de los países concernidos en esos eventos históricos. De hecho, como también lo señala ese libro, los programas académicos de cada país solo enfatizan las historias nacionales pero poco o nada hacen por desarrollar una historia regional.

No se trata de soslayar o evadir los episodios traumáticos acontecidos entre vecinos, y menos aún en un esfuerzo académico. Tales episodios dejaron una impronta en la memoria colectiva que brota en diferentes momentos con su torrente de emociones y de usos y abusos políticos. Se trata, más bien, de que la investigación histórica y la enseñanza pedagógica faciliten la elaboración y superación del pasado -incluso cuando este trata de la guerra- y no su profundización indefinida, abriéndole así campo a la construcción de la paz y la integración entre vecinos. La Unión Europea no existiría hoy si la memoria de franceses y alemanes se hubiera estancado en los horrores y abusos de sus innumerables guerras recíprocas.

Para responder a uno de los temas formulados en el debate quiero resaltar que el grupo de académicos ecuatorianos y colombianos ha planteado la posibilidad de hacer una encuesta sobre las percepciones mutuas, es decir, sobre cómo nos vemos unos a otros, ecuatorianos y colombianos. Un ejercicio de esta naturaleza resultaría muy ilustrativo en un momento como el actual en el que distintos fenómenos, y, en especial, los problemas de seguridad en la frontera, las repercusiones del conflicto colombiano en Ecuador y las articulaciones que este genera del lado ecuatoriano han ido propiciando una cierta xenofobia en algunos sectores del vecino país; tam-

bién el tema de la migración (no solo de la que va ligada al refugio frente a la violencia sino de una migración que compite por empleos precarios) va produciendo en la población vecina una percepción de los colombianos que puede tener bases reales, pero alimenta una serie de fáciles estereotipos generales que distancian a los dos países.

SEGUNDA SESIÓN

**GRANDES TRAZOS
DE LA HISTORIA
POLÍTICA DE
ECUADOR Y DE LA
SITUACIÓN ACTUAL**

No se conoce a Ecuador y se simplifica su situación

Socorro Ramírez*

En la primera sesión, al revisar a grandes trazos algunos episodios históricos compartidos, vimos cómo en el siglo XX, Ecuador y Colombia tomaron distintos rumbos políticos, entre otras razones por la trayectoria política reformista y popular de la revolución liberal y de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas. Ese desarrollo político distinto, que abrió caminos diferentes para las dos naciones, es parte de la temática de esta segunda sesión. Pero en ambos países se desconoce la historia política del vecino. En Colombia se simplifica con frecuencia la situación actual de Ecuador y se la reduce a dos palabras: inestabilidad y populismo. Esa simplificación esconde una enorme incomprensión de una dinámica política compleja y llena de lecciones para la propia realidad colombiana, puesto que vienen de un país que, pese a sus frecuentes cambios de gobierno, ha tenido hasta ahora la capacidad de tramitar sus conflictos en la calle o mediante el voto popular más que por el recurso a la violencia.

* Profesora del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

En el esfuerzo por contar con una mirada de largo plazo queremos examinar grandes trazos de la historia política de Ecuador y de su situación actual y hemos propuesto la lectura de un artículo del investigador ecuatoriano Pablo Andrade, “¿Populismos renovados? Ecuador y Venezuela en perspectiva comparada” que nos muestra cuatro grandes etapas de la construcción estatal y nacional ecuatoriana: 1) la de la formación del orden político básico, 2) la etapa de una pluralización y democratización inicial, 3) la fase de estabilización de la competencia electoral y del cambio en las relaciones entre el Estado y la sociedad con una especie de “democratización de la democracia”, 4) y el periodo de la consolidación de nuevas reglas en la que se encontraría Ecuador hasta el momento del gobierno de Gutiérrez. Esa lectura nos da un contexto de la construcción histórica del Estado y la nación ecuatoriana, de los orígenes y motivaciones de los actores, de las estructuras de la sociedad que fueron produciendo eventos y procesos que demarcaron lo que hoy es Ecuador.

Una larga lista de ejes servirían para analizar, así sea en grandes pinceladas, la historia política ecuatoriana. Entre ellos se podrían mencionar los problemas del regionalismo y la fragmentación nacional, el papel de las Fuerzas Armadas como árbitros políticos, el desempeño de las élites políticas y económicas en la construcción institucional y aumento de la inclusión social. Para caracterizar el régimen político ecuatoriano, así como sus dificultades de gobernabilidad y ampliación democrática, quisiéramos detenernos en las dinámicas de los partidos y movimientos políticos de derecha e izquierda en la política de ese país, las dinámicas de identidad étnica y nacional, la construcción de ciudadanía, la movilización y activa participación social. En este contexto, podremos ubicar mejor el gobierno de Rafael Correa, sus encrucijadas, el sentido y el alcance de la convocatoria a una nueva Constituyente, que ha sido presentada como el mecanismo capaz de renovar el sistema político y de salirle al paso a la crisis del Estado ecuatoriano.

Con el fin de estimular la reflexión he invitado a Enrique Ayala, una personalidad académica y política de Ecuador, que cuenta con una amplia trayectoria como historiador y como político (varias veces congresista y

miembro de la anterior Constituyente en representación del Partido Socialista de cuyo liderazgo hace parte), y que cuenta también con un recorrido en el Sistema Andino de Integración en su calidad de rector de la Universidad Andina Simón Bolívar, ahora radicado en Quito, y antes en otras sedes de esta Universidad, que surgió de un esfuerzo de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). También le he pedido al colega del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) Francisco Gutiérrez, vicerrector general de la Universidad Nacional de Colombia, que intervenga como comentarista, ya que es uno de los pocos académicos colombianos que ha estudiado el régimen político y los partidos ecuatorianos de manera comparada con otros países de la región andina, y ha puesto el tema en la agenda investigativa colombiana.

La nación ecuatoriana en la historia*

Enrique Ayala**

1. PUNTO DE PARTIDA

Las raíces de la identidad de la sociedad ecuatoriana se pierden en el origen de nuestra historia. Arrancan con la ocupación humana de Andinoamérica Ecuatorial y el desarrollo de grandes culturas aborígenes que desembocó en el Tahuantinsuyo. La crisis de ese gran imperio, la invasión y Conquista hispánica con su carga de violencia y atropello, dejaron una marca indeleble en la vida de los pueblos indios y originaron una nueva realidad, marcada por el hecho colonial y el mestizaje. Pero la nación como comunidad humana con conciencia e identidad no existió siempre. Se fue formando en etapas posteriores¹.

* Este texto es producto de una reformulación de una obra anterior del autor. Ha sido preparado como base para la ponencia presentada en la Cátedra Ecuador del IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

** Rector de la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

¹ Uno de los aportes más elaborados sobre la cuestión nacional se encuentra en la obra de Juan Valdano, 1999.

La nación ecuatoriana tuvo su antecedente histórico inmediato al fin de la Colonia, y se ha desarrollado de manera conflictiva a lo largo de varios períodos hasta el presente. Al cabo de dos siglos de colonización en que se fraguó una nueva sociedad, en las últimas décadas del siglo XVIII, cuando la Real Audiencia de Quito había sufrido una aguda crisis que trajo consecuencias recesivas y un reacomodo de las relaciones sociales y regionales, se dieron los primeros atisbos de la búsqueda de una identidad americana frente a la metrópoli ibérica. En los territorios de la Real Audiencia de Quito, como en otros del Continente, surgieron movimientos que reivindicaban lo americano (Roig, 1984).

Pedro Vicente Maldonado, notable científico, trazó un mapa de la Real Audiencia, con su perfil territorial. El padre Juan de Velasco escribió su *Historia del Reyno de Quito* que sustentaba su identidad como país². Eugenio Espejo puso las bases culturales y políticas que devinieron en su demanda de autonomía. Los criollos descendientes de los colonos españoles que habían logrado creciente poder social y económico a base del control de la tierra, afirmaban la identidad de Quito disputando a los españoles peninsulares y a los representantes de la Corona la dirección política. Sus iniciales reclamos de autonomía se fueron radicalizando ante la resistencia realista a la transacción, hasta que devinieron en guerra abierta por la Independencia, que culminó con la ruptura definitiva con la Metrópoli (Landázuri Camacho, año:79).

El surgimiento de la identidad quiteña fue el eje de lo que sería la nación ecuatoriana (Cevallos García, 1960:81). Pero no fue un hecho aislado. Se dio de manera concomitante con otras ciudades y regiones del Imperio Hispánico en América. Entre los límites jurisdiccionales de la propia Audiencia de Quito, en Guayaquil, Cuenca y Loja se desarrollaron también identidades locales y regionales, cuyo papel sería decisivo en el futuro.

² La obra del padre Velasco es crucial para la vida de Ecuador y merece un estudio serio, más allá de las generalizaciones de que ha sido objeto (Juan de Velasco SJ., 1960).

2. LA INDEPENDENCIA, ACTO FUNDACIONAL

En un momento de debilidad de España, en América se dieron pronunciamientos autonomistas locales, pero fueron vencidos en poco tiempo. Luego de la derrota de las “patrias bobas” surgió un gran movimiento de integración. El desafío de la guerra independentista no pudo ser enfrentado localmente. Fue un esfuerzo continental que trajo consigo la colaboración de líderes y ejércitos provenientes de todas las latitudes (Lynch, 1991:1). Dos grandes operaciones militares que vinieron desde Venezuela y el río de la Plata liberaron Sudamérica y confluyeron en Ayacucho. En este ambiente de colaboración armada y de movilidad de personas, recursos e ideas para enfrentar al coloniaje, se robusteció la conciencia americana, un sentido de pertenencia a una sola gran nación que luego se llamaría América Latina (Ricaurte Soler, 1980:158). Simón Bolívar fue la más destacada figura, aunque no la única, de este movimiento. La Independencia fue un proceso impulsado por jóvenes que despertó una identidad colectiva que se proyectó al futuro con avances y retrocesos, con afirmaciones y negaciones.

En medio del conflicto bélico por la Independencia se constituyó la República de Colombia, formada por Venezuela, Nueva Granada y Quito, que se incorporó posteriormente. La visión y la energía de Simón Bolívar alentaron ese proyecto político visionario (Simón Bolívar, 1983:154). Pero Colombia no pudo subsistir más allá de una década, hasta que con su disolución se formaron varios estados independientes, entre ellos Ecuador. Pero si triunfaron las fuerzas de dispersión y afirmación regional, el sentido de comunidad hispanoamericana no desapareció. Aunque no pudo concretarse la soñada unidad, la figura del Libertador fue creciendo como referente del proyecto republicano y la voluntad integradora de nuestros países. Junto a las identidades nacionales pervivió, a veces oculta o mal definida, una identidad latinoamericana.

En Ecuador la Independencia se considera como acto fundacional del país. Se lo ha visto tradicionalmente como una gesta heroica (Lara, 1961). No se han considerado, por lo general, los intereses sociales y políticos que allí estuvieron en juego. Pero no cabe duda de que sea un proceso de prime-

ra importancia en la vida de Ecuador. Su proyección en la historia posterior es determinante. Sus figuras son las más descollantes del imaginario nacional y sus hechos, especialmente las batallas y los pronunciamientos son celebrados en las fiestas cívicas. Nuestras tradiciones e instituciones republicanas están enraizadas en la Independencia y la etapa grancolombiana.

3. EL PROYECTO CRIOLLO

Cuando se fundó Ecuador en 1830, la elección del nombre del nuevo estado, que dejó de lado el tradicional de Quito fue producto de una realidad de regionalización. Quito, el antiguo centro político y eje de la región Sierra Centro Norte, tenía al frente a Cuenca y Guayaquil, ejes de regiones con perfiles económicos, políticos y culturales propios. En medio de las transacciones iniciales, se mantuvo la desarticulación entre las regiones y surgió un estado débil e inestable. Se abrió así el primer período de nuestra Historia Republicana³.

Ecuador no nació con un territorio definido. Desde el inicio, los límites internacionales del país quedaron sin precisarse y sujetos a una larga historia de enfrentamientos, reclamos y pérdidas. La propia ocupación del territorio fue parcial, ya que cubría solamente los valles interandinos y las riberas de los ríos tributarios del Guayas. El poblamiento de zonas como Manabí y Esmeraldas fue marginal, y amplios sectores de la Costa interna y la Amazonia quedaron fuera de la jurisdicción estatal (Deler, 1987:171). La integración económica de las regiones era débil y no se había formado un mercado nacional. La propia definición de “lo ecuatoriano” tenía escasas raíces. La soberanía del nuevo estado sufrió crónicas situaciones de desequilibrio y desafío.

Los criollos que arrebataron el poder a las autoridades coloniales españolas se plantearon un proyecto nacional que concebía al naciente Ecuador como una continuación de la hispanidad en el Nuevo Mundo. Estos

³ Una propuesta de periodización de nuestra historia se encuentra en Ayala Mora, 2000:213.

señores de la tierra que habían subordinado a su poder a los artesanos, pequeños propietarios y a la mayoría de la población que era indígena, mantuvieron bajo fórmulas republicanas, la discriminación étnica y la sociedad corporativa del coloniaje; declararon idioma nacional al castellano, excluyendo al quichua, que era entonces el de la mayoría; mantuvieron una sociedad estamentaria de desigualdades institucionalizadas. Al mismo tiempo se enfrentaron entre sí en una larga disputa regional, que expresaba la desarticulación prevaleciente.

El proyecto nacional criollo no logró integrar a los diversos componentes sociales y regionales del naciente Ecuador en una comunidad cultural que asumiera una experiencia histórica y un destino común. Desde el principio, las elites que dirigían el estado central a base de inestables alianzas regionales y caudillistas, se esforzaron por consolidar el control administrativo y se esmeraron en buscar reiteradamente una identidad, acudiendo al uso de varios recursos culturales y políticos. Pero los mecanismos ideológicos fueron débiles. El divorcio entre las familias gobernantes “blancas” y el resto del país, cholo, montubio, indio y negro no pudo superarse. La identidad de Ecuador criollo era en realidad la de una minoría de su población. El naciente Estado, empero, fue logrando penetrar con su estructura administrativa en la sociedad (Maignashca, año:191).

Al fundarse el Estado, la Iglesia Católica cuyo mensaje había justificado la Conquista, y con el tiempo se había transformado en uno de los valores fundamentales de la identidad, se reconoció como “religión de Estado” y se reafirmó su papel de conservación ideológica de la precaria unidad del país y de la dominación socioeconómica. Por otra parte el Ejército, que se había formado y prestigiado en la Independencia tenía los recursos de la fuerza y conservaba una alta cuota de poder político, se transformó en otro de los pilares del naciente proyecto nacional. Los militares tuvieron un papel descollante en los inicios de la República. Se constituyeron en árbitros de los conflictos entre los sectores dominantes y ejercieron el poder político, frecuentemente con actos arbitrarios. Al mismo tiempo articularon desde un punto de vista institucional al naciente estado. La República nació “a la sombra de las espadas” (Benites Vinueza, 1995:173).

Los primeros años de la vida de Ecuador se caracterizaron por la inestabilidad y la desarticulación (Ayala Mora, 1982:52) A mediados del siglo XIX se desató una crisis de dispersión, con varios gobiernos regionales (Eguiguren Valdivieso, 1992). La crisis fue superada por la voluntad de las elites dominantes de consolidar el Estado oligárquico terrateniente como garantía de preservación de la unidad interna y como condición para afrontar las nuevas situaciones internacionales que se daban en el marco de la expansión del sistema mundial dominado por el capitalismo. Gabriel García Moreno fue la gran figura de este proceso de organización y consolidación estatal que, al mismo tiempo que logró impulsar una gran obra material y educativa, agudizó las contradicciones políticas, especialmente por haber acrecentado el poder de la Iglesia Católica dentro del Estado.

Las últimas décadas del siglo XIX atestiguaron el agotamiento del proyecto nacional criollo-latifundista. Las contradicciones internas del conservadurismo garciano afloraron y nuevos grupos sociales emergieron en la escena social y política. En las propias filas del garcianismo se comenzó a cuestionar la visión criolla y a buscar raíces populares de lo nacional. Juan León Mera, crítico de la Literatura nacional, ideólogo del conservadurismo, autor del Himno Nacional y estudioso de la cultura popular fue la más destacada figura de esa actitud (Vallejo y Mera, año:207). Pero el liberalismo emergente, con su principal ideólogo Juan Montalvo, cuestionó a fondo la dominación terrateniente, la visión hispanófila criolla y el predominio clerical, al mismo tiempo que planteó una postura de crítica social (Roig, 1995) El liberalismo, que logró su principal desarrollo en Guayaquil y otros espacios costeros como Manabí y Esmeraldas, reivindicó la identidad mestiza y la necesidad de democratizar la política y el Estado.

4. EL PROYECTO MESTIZO

En 1895 estalló la guerra civil, un enfrentamiento político-confesional y también regional, que echó abajo al gobierno conservador e instauró un nuevo régimen (Quintero y Silva, 1998:233). Así se inició un nuevo período en nuestra historia y una nueva formulación del proyecto nacional. El libe-

ralismo trajo importantes cambios materiales en el país. Con el predominio de la burguesía comercial y bancaria de Guayaquil y la movilización de sectores populares rurales y urbanos, se produjo un cambio en la dominación política y mayor apertura a la inserción definitiva de Ecuador en el sistema económico internacional (Ayala Mora, 1995:63). En este marco se dio un gran salto de modernización del Estado y la sociedad, que vino acompañado de mayor integración nacional y un gran esfuerzo de centralización política y económica. Con el telégrafo, la red de caminos y el ferrocarril trasandino se logró una mayor integración de las regiones y una inicial consolidación del mercado nacional. Las fronteras reales de Ecuador se ensancharon en lo interior, aunque el límite internacional no logró definirse debido a que la disputa territorial con Perú por grandes extensiones de la Amazonia se agudizó.

Con la modernización del aparato estatal, el registro civil, el matrimonio civil y la separación Estado-Iglesia, se consolidó la autoridad secular y su soberanía. Con el establecimiento del laicismo, especialmente en la educación, se logró independizarla del dogma religioso y modernizarla. Junto con estos importantes cambios, el liberalismo trajo consigo nuevos actores sociales y una nueva forma de ver la Patria, un proyecto nacional que intentaba integrar regionalmente al país e incorporar a la comunidad cultural de Ecuador a grandes grupos medios y campesinos costeños. El liberalismo trajo un avance democrático en la cultura nacional (Estrella Vintimilla, 1985:43). En la propia figura personal de don Eloy Alfaro, el máximo caudillo del movimiento, se expresaba esa identidad chola o mestiza, que superaba a la identidad criolla.

En el proyecto liberal, que movilizó importantes sectores populares pero fue marcado fundamentalmente por los intereses de la burguesía comercial y bancaria, se patentizaron enormes límites. La virulencia antirreligiosa del laicismo lo divorció de los profundos elementos cristianos de la realidad popular. La fuerte presencia del poder terrateniente ni siquiera permitió cuestionar, peor reformar, la situación agraria (Cueva, 1988:21). La persistencia del latifundismo tradicional llevó también a los gobiernos liberales a la manipulación para sostenerse en el poder. El Ejército, que experimentó un proceso de consolidación institucional, modernización e

identificación nacional, fue el sostén del régimen liberal, pero al mismo tiempo su instrumento de control electoral.

Por lo demás, aunque sin duda la Revolución Liberal fue un decisivo momento de consolidación del Estado Nacional, de su soberanía y de algunos de sus elementos democráticos, el auge exportador sobre el que se fundamentó, trajo consigo un significativo crecimiento económico y aceleró la inserción del país en el sistema económico internacional, que había entrado en su fase imperialista. La dependencia de Ecuador se definió y profundizó.

Mucho de lo que no hizo el liberalismo en el campo social por sus límites económicos y políticos, fue tarea de la izquierda socialista que surgió con fuerza y capacidad crítica en la década de los veinte, en medio de una etapa de aguda recesión e inestabilidad que duró hasta los cuarenta (Ayala Mora, 1989:25).

El socialismo profundizó, y en algunos sentidos radicalizó, la visión mestiza de la nación. A la defensa de las conquistas democráticas del laicismo, especialmente en la educación y la cultura, añadió la crítica de las condiciones socioeconómicas de Ecuador y América Latina. El proyecto nacional que se había desarrollado a base de la percepción del pueblo como una comunidad mestiza con una cultura común, lo comenzó a percibir también como el conjunto de los trabajadores pobres del país que, además del mestizaje tenían como elemento de su identidad, una situación de explotación y miseria que los enfrentaba a las oligarquías criollas y al poder internacional. La construcción de la nación, con un énfasis clasista, se vio como la lucha entre capitalismo y socialismo⁴. Organizar a los trabajadores no era solo buscar el cambio social o la revolución, sino integrar a la nación.

El proyecto nacional mestizo, enriquecido con la experiencia de la lucha social, se expresó en una propuesta que veía a la Patria como víctima de las oligarquías y el imperialismo. Contra ellos se luchaba con una propuesta de unidad nacional anticlerical y antioligárquica, que agrupó a heterogéneos

⁴ La obra de mayor divulgación que contiene estos planteamientos es la de Manuel Agustín Aguirre, 1972. *Capitalismo y socialismo: dos sistemas, dos mundos*. Quito, Editorial AC.

grupos sociales alrededor de consignas patrióticas. Los grupos medios urbanos, los movimientos artesanales y sindicales, así como las incipientes organizaciones campesinas e indígenas fueron una base social del proyecto que, pese a su indudable fuerza, tuvo serios límites para su desarrollo debido a las diversidades regionales y a la resistencia de la aristocracia tradicional serrana y el clero, ciertos grupos medios y amplios sectores populares vinculados al catolicismo tradicional, que también esbozó un discurso sobre la Patria, su unidad y su esencia confesional católica (Jijón y Caamaño, 1943; La Buena Prensa de Chimborazo, 1929; Crespo Toral, 1936:279). Desde los años veinte se desarrolló en Ecuador el indigenismo, que tuvo varios elementos comunes con el que surgió en otros países andinos y en México.

El diferendo territorial con Perú devino en la invasión al Ecuador en 1941 y la imposición en Río de Janeiro, en 1942, del tratado que privó al país de extensiones amazónicas que había reclamado por más de un siglo. La tragedia territorial generó un trauma en la identidad nacional (Ibarra Crespo, 1999:82). El país desarrolló una impotencia colectiva, fracaso nacional y resentimiento. A la idea de la nación mestiza se agregó la de la “nación pequeña” como rasgo de identidad (Carrión, 1988:165). Varias generaciones de intelectuales, entre ellos Benjamín Carrión, expresó esa tendencia en que la construcción de la nación ponía énfasis en la reivindicación de figuras como Atahualpa, Eugenio Espejo y Alfaro, así como en el robustecimiento de un proyecto cultural que fuera reflejo de la lucha social.

5. EL PROYECTO DE LA DIVERSIDAD

Desde mediados del siglo XX, especialmente desde la década de los sesenta, el proyecto nacional mestizo comenzó a mostrar síntomas de agotamiento en medio de grandes cambios que han sacudido desde entonces al Ecuador y a Latinoamérica. Se puede ubicar al inicio de los sesenta como el punto de partida de un nuevo período en nuestra historia, que todavía estamos viviendo. En este período se han dado grandes transformaciones económicas, políticas y sociales, al mismo tiempo que han ido cambiando nuestras ideas sobre la nación.

En las últimas décadas, la colonización ha copado la Costa Interna, la Amazonia y las Islas Galápagos, ha cambiado las condiciones territoriales y ha despertado la resistencia de los pueblos indígenas, que reclaman sus tierras ancestrales. La rápida urbanización ha desarraigado a amplias masas campesinas y ha reforzado la centralización política y económica en Quito y Guayaquil. Las regiones, provincias y localidades reclaman autonomías y descentralización. El conflicto con Perú mantuvo vivo un sentimiento de impotencia bélica e inestabilidad limítrofe, que fue superado en la última década del siglo XX, con un cambio de actitud, la exitosa resistencia en el conflicto del CENEPA y la ulterior firma de la paz. Ecuador llegó al siglo XXI con un territorio definido y sin el trauma de la derrota.

Como consecuencia de siglos de resistencia a la Conquista, la colonización hispánica y la explotación republicana, los pueblos indios han mantenido su identidad en la resistencia y demandan no solo reivindicaciones económico sociales, fundamentalmente tierra, sino también el reconocimiento de su realidad propia como pueblos (CONAIE, 1984:281). En esos términos se ha dado el reciente proceso de organización indígena en Ecuador, al que se ha sumado también una reactivación de las demandas de los pueblos afroecuatorianos.

Los grandes cambios y la modernización de la sociedad que se han dado en años recientes, han impactado en los modos de vida y las expresiones culturales de amplios sectores de la población. La ampliación del mercado ha liquidado muchos elementos de producción y organización local. La institucionalización del sistema electoral ha creado expectativas de participación democrática. En general, se han creado condiciones que han cuestionado la identidad mestiza, uniformante y uniformadora de nuestro país. Los elementos básicos de lo que se concibe como nuestra cultura tradicional se ven amenazados por influencias foráneas, especialmente por aquellos que copan los medios masivos de comunicación. Por otro lado, cristianos de izquierda como Leonidas Proaño han cuestionado el papel tradicional justificador de la Iglesia, enfrentando al sistema en demanda de justicia para los pobres (Palomino Muñoz SDB, 1997 y Equipo Tierra Dos Tercios, 1997). En estas circunstancias, está claro que la idea de una “comunidad nacional” ya no puede sostenerse sobre sus antiguas bases.

El proyecto nacional mestizo es cuestionado desde la heterogeneidad de la sociedad ecuatoriana y andina. La nación mestiza que se ha desarrollado como expresión del Estado ecuatoriano no es la única identidad vigente en el país. Ha surgido una conciencia de la diversidad. No se trata de negar las raíces étnicas aborígenes e hispánicas, ni la realidad del mestizaje que identifica a la mayoría de la población nacional con sus valores y modo de vida históricamente asimilados. Tampoco se trata de volver al pasado o de reconstruir el Tahuantinsuyo o el coloniaje. La idea no es dividir al Ecuador en soberanías étnicas o regionales. Se trata de superar la percepción de la “nación mestiza” única y comenzar a asumir al Ecuador como lo que es, un país de grandes diversidades en el que la construcción nacional pasa por la superación de la dominación étnica y la discriminación de los indios, los negros, los cholos y los montubios; el desmantelamiento de un sistema social que margina a los trabajadores, divide económica y socialmente a la población; la aceptación de las diferencias regionales como una riqueza que debe ser expresada en la descentralización, que apenas ha comenzado seriamente en el país.

La segunda mitad del siglo XX, especialmente las últimas décadas han atestiguado cambios muy significativos en la estructura del Estado, que experimentó una rápida modernización y expansión, para luego ser objeto de drásticas políticas de ajuste y desmantelamiento. Las Fuerzas Armadas han sufrido cambios importantes. Se han expandido e institucionalizado y su papel político ha adquirido nuevas dimensiones. En dos oportunidades han protagonizado dictaduras de corte corporativo que han acelerado la modernización del país. Su papel arbitral en la política se ha mantenido y en algunos casos se ha profundizado.

Esta situación de cambio que se ve en Ecuador no es aislada. Se da en el marco de una gran transformación mundial, caracterizada por la caída de antiguos paradigmas y una globalización económica y cultural que nos hacen sentir que estamos en medio de un tránsito civilizatorio (Beck, 1998). Las indudables ventajas traídas por el avance de las comunicaciones a nivel planetario y los logros de la ciencia y la tecnología, coexisten con la polarización del mundo entre países ricos y pobres. Los primeros concentran aceleradamente la riqueza y el conocimiento. Los segundos se empobrecen

y tienen una deuda externa que crece sin control. La nueva situación es un peligro a la vez que un desafío para los Estados nacionales. Y Ecuador no es una excepción.

Bibliografía

- Aguirre, Manuel Agustín. 1971. *Capitalismo y socialismo: dos sistemas, dos mundos*. Editorial AC, Quito.
- Aguirre, Manuel Agustín. 1972. *Capitalismo y socialismo: dos sistemas, dos mundos*. Editorial AC, Quito.
- Ayala Mora, Enrique. 1982. *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*. Corporación Editora Nacional, Quito:52.
- Ayala Mora. 1989. *Los partidos políticos en el Ecuador. Síntesis histórica*. Ediciones La Tierra, Quito:25.
- Ayala Mora, Enrique. 1995. *Historia de la Revolución Liberal Ecuatoriana*. Corporación Editora Nacional-Tehis, Quito:63.
- Ayala Mora, Enrique. 2000. Periodización de la historia del Ecuador. En: *Nueva historia del Ecuador*. Corporación Editora Nacional-Grijalbo, Quito. 13:213.
- Beck, Ulrich. 1998. *¿Qué es la globalización?* Paidós, Madrid.
- Benites Vinuesa, Leopoldo. 1995. *Ecuador: drama y paradoja*. Colección Ensayo-Libresa:173.
- Bethel, Leslie, ed. 1991 *Historia de América Latina*. Editorial Crítica, Barcelona, Cambridge University Press:1.
- Carrión, Benjamín. 1988. *Cartas al Ecuador*. Banco Central del Ecuador-Corporación Editora Nacional, Quito:165.
- Cevallos García, Gabriel. 1960. *Visión teórica del Ecuador*. Editorial Cajica, Puebla:81.

- Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). 1989. *Las nacionalidades indígenas en el Ecuador, nuestro proceso organizativo*. Abya-Yala, Quito:281.
- Crespo Toral, Remigio. 1936. La conciencia nacional. En: *Selección de ensayos*, Editorial Ecuatoriana, Quito:279.
- Cueva, Agustín.1988. *El proceso de dominación política en el Ecuador*. Planeta, Quito:21.
- De Velasco, Juan SJ. 1960. *Historia del Reyno de Quito en la América Meridional*. 2 volúmenes. Editorial Cajica, Puebla.
- Deler, Jean Paul. 1987. *Del espacio al Estado nacional*. Banco Central del Ecuador, Quito:171.
- Eguiguren Valdivieso, Genaro. 1992. *El Gobierno Federal de Loja, la crisis de 1858*. Corporación Editora Nacional, Quito.
- Equipo Tierra Dos Tercios. 1977. *El Evangelio subversivo*. Ediciones Sígueme, Salamanca.
- Estrella Vintimilla, Pablo. 1985. La crisis de la conciencia nacional oligárquica y la conformación de una conciencia nacional democrática en América Latina y el Ecuador. En: *Literatura y cultura nacional en el Ecuador*. CCE-IDIS, Cuenca:43.
- Ibarra Crespo, Hernán. 1999. *La guerra de 1941 entre Ecuador y Perú: una reinterpretación*. CAAP, Quito:82.
- Jijón y Caamaño, Jacinto. 1943. *La ecuatorianidad*. La Prensa Católica, Quito.
- Landázuri Camacho, Carlos. año. La Independencia del Ecuador (1808-1822) En: Enrique Ayala Mora Ed., *Nueva historia del Ecuador*. 6:79.
- Lara, Jorge Salvador. 1961. *La Patria heroica*. Ediciones Quitumbe, Quito.
- Lynch, John. 1991. Los orígenes de la Independencia hispanoamericana. En:

- Leslie Bethel, ed. *Historia de América Latina*. Editorial Crítica, Barcelona. Cambridge University Press: 1.
- Maiguashca, Juan. Año. *La cuestión regional en la historia ecuatoriana (1830-1972)*. *Nueva historia del Ecuador*, Quito. 12:191.
- Palomino Muñoz SDB, Juan. (Salesiano de Don Bosco). 1997. *Fe cristiana ¿Opio o liberación?* Corporación Editora Nacional, Quito.
- Quintero, Rafael; Silva, Erika. 1998. *Ecuador: una nación en ciernes*. Tomo I. Abya-Yala, Quito:233.
- Roig, Arturo Andrés. 1984. *Humanismo en la segunda mitad del siglo XVII*. 2 volúmenes. Banco Central del Ecuador-Corporación Editora Nacional, Quito.
- Roig, Arturo Andrés. 1995. *El pensamiento social del Juan Montalvo*. Universidad Andina Simón Bolívar-Corporación Editora Nacional, Quito.
- Simón Bolívar. 1983. *Escritos fundamentales*. Monte Ávila Editores, Caracas: 154.
- Sin autor. *Política conservadora*, 2 tomos. 1929. La Buena Prensa de Chimborazo, Riobamba.
- Soler Ricaurte. 1980. *Idea y cuestión nacional latinoamericanas, De la Independencia a la emergencia del imperialismo*. Siglo XXI Editores, México: 158.
- Valdano, Juan. 1999. *Prole del vendaval, Sociedad, cultura e identidad ecuatorianas*. Abya Yala, Quito.

Bailando al borde del precipicio Economía política de una transición no estándar*

Francisco Gutiérrez **

¿Por qué ha sobrevivido la democracia en Ecuador? Cualquier intento de respuesta debe explicar en forma simultánea la capacidad relativamente alta –en el contexto andino-- del régimen para tramitar fuertes conflictos y tensiones, y la proclividad de ese mismo régimen a caer en ciclos de inestabilidad. En efecto, si se hace un conteo del número de rupturas relativamente serias del régimen político, Ecuador resulta ser el país más inestable del área andina (cuadros 1 y 2).

* Este texto contó con la colaboración de María Teresa Pinto. Agradezco a Simón Pachano, quien gentilmente proporcionó el grueso de la información cuantitativa para el trabajo. Estos resultados son producto del trabajo para el proyecto de la DIB, “Crisis de los partidos políticos en los países andinos”.

** Profesor del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

CUADRO 1. RUPTURAS DEMOCRÁTICAS EN EL ECUADOR*

PRESIDENTE	RUPTURAS
León Febres Cordero (1984-1988)	No reconocimiento de la Corte Suprema hecha por el Congreso (1985), ministro de Gobierno, Luis Robles Plaza censurado y destituido por el Congreso por violación a los derechos humanos, Febres lo mantuvo (Montúfar, 2000:117). No aceptación de las resoluciones del Tribunal Constitucional de Garantías (TGC) declarando la inconstitucionalidad de sus actos. Varios juicios al gobierno y censura a los ministros. Revuelta de oficiales en 1985. Amnistía a revuelta de oficiales de 1986 (Montúfar, 2000:117, 118). Presidente apresado por Frank Vargas Passos. Tiene que negociar con él y le da una amnistía (1987)
Rodrigo Borja (1988-1992)	
Sixto Durán Ballén (1992-1996)	Escándalo financiero, finalmente tumba al vicepresidente y hombre fuerte de la reforma económica, Alberto Dahik
Abdalá Bucaram (1996-1997)	Múltiples escándalos, que culminan con la destitución del presidente por incapacidad mental. La discusión sobre quién lo reemplazará crea un vacío institucional de varias semanas y, finalmente, es nombrado un gobierno interino presidido por Fabián Alarcón (1997-1998), en medio de la división del Congreso
Jamil Mahuad (1998-2000)	Cae el presidente como consecuencia de haber decretado la dolarización, el aumento del precio de los hidrocarburos y el congelamiento de las cuentas bancarias. Breve golpe militar (tres días) en el que participa activamente el movimiento indígena
Gustavo Noboa (2000)	

* No se incluyen los presidentes interinos.

CUADRO 2. CRISIS POLÍTICAS Y PERÍODOS DE GOBIERNO

TIPOS DE CRISIS	1979-84	1984-88	1988-1992	1992-95
Destitución presidente	3	7	1	5
Dimisión presidente	2	8	2	4
Disolución congreso	2	3	-	1
Plebiscito	4	11	1	3
Rumores de golpe	12	15	1	3
Totales	23	44	5	16

Fuente: Tomado de Sánchez Parga (1998:113).

Durante el gobierno de Febres Cordero –el segundo después de la transición democrática de 1979–, hubo por lo menos dos episodios en extremo graves: el conflicto entre el presidente y el Congreso por el nombramiento de la Corte Suprema de Justicia, que desembocó en el envío de tanques al edificio del parlamento; y el apresamiento del presidente por paracaídas en 1987.

Durante el gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996), un enorme escándalo financiero terminó tumbando al cerebro de la reforma económica, el vicepresidente Dahik. Los siguientes dos gobiernos –el de Abdalá Bucaram y de Jamil Mahuad– no terminaron su período constitucional. Estos son solo algunos ejemplos entre muchos posibles.

La otra cara de la moneda es que Ecuador es un caso extraordinario de supervivencia democrática. Mientras que en Perú y Venezuela se produjeron colapsos a gran escala, y en Colombia la estabilidad institucional convive con una sangría dolorosa y prolongada, en Ecuador, pese a las continuas turbulencias, el régimen se ha mantenido pacíficamente en pie.

Hay división de poderes, libertades públicas, elecciones competitivas, y una intensa movilización ciudadana. Las intentonas de escapar de la democracia, ya sea vía golpe o concentración de los poderes en el presidente, han fracasado.

Esta paradoja se expresa desde un punto de vista “fenomenológico” de la siguiente manera: junto con los otros países andinos, los ecuatorianos se encuentran entre el grupo de los más insatisfechos con la “democracia realmente existente” de América Latina¹. A la vez, los políticos rara vez han propuesto salir de la democracia –al estilo de la de Fujimori–, sino solo producir quiebres parciales. Este vacío no se puede achacar, como se verá, a falta de tradiciones y concepciones autoritarias. ¿Qué incentivos han per-

¹ En 1993 solo 8% de los encuestados tenía confianza en los partidos políticos, 11% en el Congreso, 16% en las fuerzas de seguridad y 28% en el sistema electoral (Equipo de Coyuntura, 1994:8). Como en otros países andinos, el eslabón más débil de la legitimidad democrática eran las autoridades elegidas (véase, por ejemplo, Freidenberg, 2000 y Ortiz, 1993). Se trata al parecer de una constante del período democrático; ya en 1982 se notaba un claro malestar con las instituciones (Polibio Córdova, 1999:106 y 107; también Ortiz, 1993).

mitido que los actores políticos permanezcan “adentro”, a pesar del intenso malestar de casi todos ellos, de los severos bloqueos institucionales y de un estilo político ferozmente confrontacional?

El conjunto de mecanismos que permiten la combinación de ambos factores –inestabilidad crónica y supervivencia democrática– será el foco de este artículo. Se desarrolla la siguiente simple línea de argumentación. La transición ecuatoriana no es solo de régimen político sino de modelo de desarrollo. Las dos transiciones superpuestas –democrática nacional, y de modelo de desarrollo– han convivido mal, y en ocasiones han ido en direcciones francamente opuestas (Conaghan y Malloy, 1994). Sin embargo, solo condiciones adicionales, típicamente ecuatorianas –la historia y el papel *sui generis* de los militares y las peculiaridades de la política civil ecuatoriana– han generado *simultáneamente* las condiciones para que la democracia se sostenga y para que haya continuas turbulencias.

Tales condiciones se pueden ver desde dos perspectivas. Primero, la pregunta clave de Przeworski (1991) acerca de las transiciones democráticas aparece con los términos invertidos: ¿qué incentivos tienen los trabajadores y el movimiento indígena (no los capitalistas) para permanecer dentro del régimen? Segundo, la alternación en el poder es extraordinariamente traumática: el paso de la oposición al gobierno no se produce como una función regular de la democracia (ciertamente, definitoria) sino como una “tragedia”.

Para reflexionar acerca de los mecanismos de esta democracia atribulada pero pacífica, he dividido el artículo en cuatro partes. En la primera, explico por qué la existencia de la democracia en Ecuador constituye aparentemente un “milagro termodinámico”. En la segunda, examino los factores que podrían hacer de tal milagro algo no menos atractivo y extraordinario, pero sí más inteligible. Presento un modelo en donde el papel de los militares en relación con las peculiaridades del sistema político ecuatoriano es central. En la tercera, discuto los problemas de la alternación. Aquí trato de encontrar algunos de los múltiples hilos que vinculan la intermediación política a la conflictividad social, y que dan a la democracia ecuatoriana muchas de sus características específicas. Al continuar con el argumento

central, me esfuerzo en mostrar cómo las preferencias políticas de los ecuatorianos “cercan” las políticas públicas, manteniendo al mismo tiempo la turbulencia y la institucionalidad democráticas. En la cuarta, me pregunto por la adaptación mutua entre políticas de ajuste y democracia y el efecto que tiene sobre el enfrentamiento entre diversos sectores que luchan por recursos escasos. En las conclusiones, me concentro en los mecanismos que permiten que esta “democracia al borde de un ataque de nervios” evite –casi milagrosamente– el colapso y a la vez se mantenga dentro de su inestabilidad crónica. Intentaré a lo largo de todo el texto interesarme simultáneamente en el qué y en el cómo.

1. INTERROGAR A LA TRANSICIÓN ECUATORIANA

Hay dos maneras de enfrentarse a la relación entre historia y transiciones democráticas. La primera –que bautizaré más o menos arbitrariamente “historicista”-- insiste en la existencia o no de conjuntos de relaciones, tradiciones, destrezas, y horizontes mentales, favorables en algún sentido a la democracia y construidos lentamente en un prolongado proceso histórico. En particular, Moore enfatizó en la vía de construcción capitalista como variable clave para entender los desenlaces del régimen político (Moore, 1996; Skocpol, 1998; Smith, 1983)².

La segunda –“markoviana”-- centra su atención en el contraste entre el período inmediatamente anterior y el inmediatamente posterior a la transición. El interés de este contraste es doble. Por una parte, indagar si las dinámicas estratégicas que condujeron a la democracia producen equilibrios virtuosos que mantengan al nuevo régimen como un acuerdo que se autorrefuerza. Parafraseando a Przeworski (1991), se trata de darle incentivos a los capitalistas y a los militares para que jueguen a la democra-

² Algo de ello está en el concepto de “modernización burocrático-autoritaria” de O’Donnell (1988), aunque O’Donnell está pensando en períodos históricos más cortos que los de Moore. No desarrollaremos aquí una evaluación de una (eventual) argumentación siguiendo específicamente los patrones analíticos de Moore, porque cualquier reflexión sobre la transición debería poder explicar simultáneamente la dictadura y la democracia.

cia, manteniendo a la vez los principios fundamentales de esta. Por otra, evaluar si el conjunto de la población está mejor en la democracia que en la dictadura. Es el período inmediatamente anterior el que constituye el patrón de contraste para los agentes políticos. Estos pueden creer que están en mejor situación sea porque las nuevas instituciones acercan el funcionamiento global del sistema a la frontera de optimalidad —logrando que todos ganen—, sea porque han sido favorecidos por políticas redistributivas que quitan a unos y dan a otros (en relación con el período anterior). Si los agentes, o la mayoría de ellos, o una minoría muy importante, sienten grados altos de insatisfacción con el régimen, no solo con este o aquel gobierno, la democracia será difícilmente sostenible.

Las perspectivas historicista y markoviana no necesariamente son contradictorias, pero tampoco plenamente complementarias: representan dos formas de ver cómo “la historia cuenta” en las transiciones. Pero desde una y otra, la subsistencia de la democracia en Ecuador parece representar un auténtico “milagro termodinámico”. Veamos por qué.

1.1 Perspectiva historicista

En Ecuador hay al menos tres constantes políticas que atentan contra la estabilidad y la sostenibilidad democráticas. La primera es la existencia de poderosas ideas y posiciones antipartidistas (Sánchez López, 1999). La segunda es la tradición golpista del país; los golpes han representado más la norma que la excepción durante largos períodos, y los militares han permanecido como actores políticos incluso en el período democrático. La tercera es el importante papel del populismo en el sistema político. El ciclo populista de Ecuador comenzó aproximadamente en la década de los treinta, y aún no termina. Esta separación es puramente analítica; los tres factores están íntimamente relacionados entre sí.

José María Velasco Ibarra, la figura dominante de la política ecuatoriana desde la década de 1940 hasta la de 1960, condenaba la existencia de partidos políticos.

Hay, pues, que formar no partidos porque el mundo no está hecho para partidos. Hay que formar movimientos. Los partidos son instituciones anquilosadas en la etapa burguesa que ya pasó. La hora actual de este siglo, es la vehemente explosión de las muchedumbres, de los reclamos populares, de los reclamos nacionales. Hay que formar grupos, movimientos...” (Velasco, 2000; Sánchez López, 1999).

La impronta que dejó Velasco Ibarra en el sistema político no se limitó, empero, a las ideas y las expectativas (aunque eso ya sería de por sí suficientemente importante). También implicó modalidades de institucionalización que limitan el margen de maniobra de los partidos, y su sentido como “máquina de agregar intereses diversos”. Ya en 1929 –en el mismo origen de la política de masas moderna-- se inició en Ecuador una fuerte tradición-institucionalización corporativa, refrendada después en la Revolución “Gloriosa” de 1944 (Sánchez López, 1999: 264). En La Gloriosa, alrededor de una cuarta parte del Senado se otorgó con criterios de representación funcional, práctica que siguió vigente después. El corporativismo ciertamente estuvo presente en las dos experiencias militares modernas (1962-1968 y 1972-1979), y aunque la Constitución de 1979 básicamente lo desmontó, aún hoy muestra diversas manifestaciones, aunque su peso real sea objeto de debate.

Entre 1925 y 1948 se sucedieron 27 gobiernos (Pachano F., 1997:30), la abrumadora mayoría de los cuales no terminó su período constitucional; en los veinte años previos a 1979 hubo apenas dos elecciones presidenciales (1960 y 1968)³. Después de 1979, la idea de una alternativa militar sigue estando vigente, y en Ecuador democrático se han producido varios amagos de golpe.

Todos ellos han contado con el respaldo de sectores amplios de la opinión, y también de los sectores populares organizados. De hecho, el último evento de esta naturaleza tuvo como base la iniciativa del movimiento indígena (pero la alianza indígena-militar tenía ya precedentes) (Santana, 1995:95).

³ Y en las que triunfó el líder populista José María Velasco Ibarra (Pachano F., 1997:35).

El populismo ecuatoriano es un fenómeno complejo, sobre el que se han producido numerosos debates (Cueva, 1998; Quintero, 1997; Burbano, 1998; De la Torre, 2001). Analizar los efectos del populismo implica al menos tres problemas de partida. Primero, se trata de una categoría difícil de precisar (Vilas, 1994; Roberts, 1998); segundo, está sometida a constante cambio⁴; tercero, el populismo ecuatoriano es, de manera obvia, un fenómeno bastante *sui generis* y no casa bien con las categorías construidas para estudiar los populismos latinoamericanos clásicos, como el argentino (Burbano, 1998). Sin embargo, sus impactos sobre la relación entre la vida política y la función de gobierno parecen relativamente claros.

Una de las características del populismo –que asumiré aquí como uno de sus aspectos definitorios-- es su *irresponsabilidad*, en dos sentidos: se otorga poco valor a las consecuencias futuras de las acciones presentes⁵, y hay desinterés por la estabilidad, que resulta directamente de una ideología antiburocrática y antirrutinaria. De hecho, para los populistas ecuatorianos terminar un período de gobierno es una hazaña extraordinaria⁶. El desempeño del populismo en el poder ha sido casi siempre catastrófico, pese a lo cual ha mantenido, en ocasiones incluso aumentado, su base electoral, un fenómeno que, como señala adecuadamente Burbano (1998), nunca se ha explicado de manera plenamente satisfactoria. Así, en Ecuador existe una corriente con un importante arraigo de masas, que no está en posición de gobernar pero que puede estorbar eficazmente la capacidad de cualquier otro de gobernar. Una consecuencia bastante directa es que el sistema político ecuatoriano se ha construido de manera defensiva, tratando de conciliar dos objetivos: el princi-

⁴ El populismo de Velasco Ibarra era antipartidista, el de los dos Bucaram, Abdalá y Assad, se ha apoyado sistemáticamente en la maquinaria de partidos altamente personalistas pero con un cierto grado de estructuración organizativa. Otro ejemplo, que resalta Cueva (2000), es el abismo que hay entre el discurso sublime, ecuménico y filosofante en el que se apoyaba Velasco, y el verbo agresivo y evocativo de los bajos fondos de los Bucaram. El propio Velasco caracterizaba a Assad Bucaram como “un matón colosal”.

⁵ Y por tanto una alta tasa de descuento de bienes futuros, lo que obviamente debilita los incentivos para “actuar bien hoy y recibir recompensas mañana”. Sin embargo, es claro que precisamente tal comportamiento está en la base de una democracia estable con rendición de cuentas.

⁶ En cierta forma, sin embargo, el de Roldós (1979-1981) es una excepción, puesto que no había ningún indicio de que el curso normal de los acontecimientos fuera a ser interrumpido. Pero Roldós –que encabezaba una coalición entre populistas y demócratas cristianos, que los primeros abandonaron prontamente-- murió en un accidente de aviación.

pio mayoritario, y la exclusión del populismo como alternativa de poder⁷. Obtener los dos objetivos simultáneamente equivale a la cuadratura del círculo, un problema al que todavía está enfrentado el sistema político ecuatoriano⁸.

1.2 Perspectiva markoviana

Si la (tremendamente subanalizada) transición democrática ecuatoriana desde 1979 hasta hoy contaba con tradiciones débiles –cosa en la que se encuentra en compañía de países como España, Portugal, Polonia y Argentina, para nombrar solo algunos–, la comparación con los antecedentes inmediatos tampoco son demasiado favorables, y esto sí constituye una especificidad.

Desde 1960 hasta hoy, Ecuador contó con dos regímenes militares: 1962-1968, y el período 1972-1979 que comenzó con el esfuerzo nacionalista de Rodríguez Lara. En contraste con las dictaduras altamente represivas –y frecuentemente desastrosas en lo económico– de otras partes de América Latina, y del sur y el Este de Europa, las ecuatorianas fueron moderadas, reformistas y modernizantes⁹. La primera se inspiró en la Alianza para el Progreso, y comenzó una limitada pero real reforma agraria, así como otros cambios requeridos por distintos sectores de la sociedad, que no habían podido ser desarrollados por el presidente Carlos Arosemena (1961-1962) dado el alto grado de confrontación de la vida pública. La segunda, comenzando con Rodríguez Lara, se apoyó en una amplia visión nacionalista y reformista, obviamente inspirada en la junta peruana de Velasco Alvarado, aunque quizás más moderada. En todo caso, bajo Rodríguez Lara se introdujeron nuevos y profundos cambios, en medio de un espectacular crecimiento del producto interno bruto (PIB) de 9% anual en promedio¹⁰.

⁷ La transición de 1979 se dificultó por el hecho de que las primeras elecciones de la nueva democracia fueran ganadas por un populista, y los militares tuvieron reparos en entregarle el poder. Con todo, esa ha sido por mucho la mejor experiencia –en la mayoría de los casos el acceso de los populistas al poder ha estado marcado, y/o culminado, por rupturas institucionales.

⁸ Por ejemplo, desde el punto de vista de la responsabilidad política, Abdalá Bucaram es una alternativa difícilmente digerible; a la vez, sigue siendo una potencia electoral.

⁹ La literatura social ecuatoriana las tacha regularmente de “desarrollistas”, pero como el término tiene acepciones diferentes, sobre todo en Colombia, uso la expresión modernizante.

¹⁰ Conuerdo con la evaluación de Zamosc (2000) en que la reforma agraria ecuatoriana, pese a sus limitaciones si se compara con la peruana, no puede ser descartada como un simple ejercicio de ilusionismo. Es, por supuesto, un punto abierto a debate e interpretación.

Cuando los militares entregaron la presidencia al primer presidente democrático, Roldós, estuvieron en posición de mostrar un notable palmarés de éxitos. Declaró el general Poveda Burbano en la transmisión de mando:

Antes del gobierno de las Fuerzas Armadas, el país tenía un presupuesto nacional que bordeaba apenas los 5 mil millones de sucres. Actualmente llega a los 27.000 millones. Su reserva monetaria alcanzaba los 600 millones de sucres. En la actualidad ella sobrepasa los 15.000 millones. El Pib era de apenas 47.000 millones. En 1978 superó los 190.000 millones. Las exportaciones eran de 300 millones de dólares. En 1978 llegan a los 1.500 millones...El ingreso per cápita oscilaba cerca de los 200 dólares. Actualmente llega a cerca de los 1.000 dólares” (citado en Cueva, 1998:86).

El progreso en todos los sentidos había sido –o parecido ser– impresionante.

Ciertamente, la evaluación de las fuerzas democráticas iba precisamente en la dirección contraria. El aforismo del que sería primer presidente elegido después de la dictadura, Roldós –“tenemos que echar a andar a un paralítico”–, resumía una triple insatisfacción. En primer lugar, el crecimiento ecuatoriano era insostenible, porque se había construido sobre el endeudamiento externo y la ineficiencia. Entre 1970 y 1980 la deuda externa ecuatoriana creció 19 veces (Pachano F., 1997:377). En segundo lugar, sí que había habido represión –una vez más, viene a cuento una frase de campaña de Roldós: “no olvidaremos”-- que, aunque acotada, no dejaba de ser indignante. Tercero, las reformas no habían sido lo suficientemente profundas, y el espectacular acto de inclusión con el que comenzó la democracia –dándole el derecho al voto a los analfabetas, lo que en la práctica equivalía a meter dentro del sistema político a los indígenas y a amplios sectores campesinos-- subrayó que existía la posibilidad de avanzar más lejos, y más rápido.

Con el tiempo, sin embargo, estas promesas fundacionales de la democracia quedaron a mitad de camino, en el mejor de los casos. El régimen militar había exhibido tanto derroche como corrupción, es cierto, pero la democracia tampoco fue invulnerable a escándalos de todo tipo.

La percepción pública sobre el tema no deja lugar a dudas. En un sondeo del Centro de Estudios y Datos (CEDATOS) de 1997, 44% de los encuestados señaló que creía que los gobiernos democráticos eran más corruptos que las dictaduras, 30% manifestó la opinión contraria y 26% dijo que eran igual de corruptos (Polibio Córdova, 1999:119). Entre tanto, el PIB apenas creció en el período democrático¹¹; de hecho, la agenda del desarrollo ecuatoriano estuvo puntuada por catástrofes (1983, 1988 y especialmente la caída inverosímil de 1999; Salgado, 2001). Se podría alegar que el crecimiento de la década del setenta fue artificial y estuvo apoyado en ritmos de endeudamiento malsanos. Pero Ecuador democrático ha sido un prestador tan compulsivo o más que el régimen precedente. El porcentaje de la deuda externa con respecto del PIB evolucionó en la primera etapa de la democracia de la siguiente manera: en 1974, 11%; en 1978, 30,2%; en 1979, 39%; 1984, 66%; 1988, 116,9%¹².

Así, pues, no parece haber habido la esperada confluencia entre agenda de desarrollo y democracia. Los otros dos aspectos –fin de la represión e inclusión social cada vez más amplia-- requieren una evaluación cuidadosa. Hay avances obvios en muchos sentidos. Aunque efectivamente ha habido violación de los derechos humanos –sobre todo en algunos gobiernos específicos–, Ecuador muestra aquí un desempeño bastante bueno, en medio de una intensa conflictividad social. El contraste –sobre todo con Colombia, Perú y Bolivia, en ese orden-- es notable. Por otra parte, los indígenas han entrado masivamente al sistema político, transformándolo, lo que constituye una inclusión espectacular. Pero los ecuatorianos cada vez creen menos en la política, considerándola un sistema hermético y autorreferido. La confianza en las instituciones, particularmente en las elegidas, es mínimo (cuadro 3). Los niveles de abstención, en un país en el que el voto es obligatorio, son bastante altos, y han venido creciendo. Aunque hay todavía una mayoría de ecuatorianos que prefieren la democracia a la dictadura, los que tienen la opinión contraria son bastantes¹³.

¹¹ “La tasa de crecimiento económico ha sido unas décimas superior a la tasa de crecimiento de la población, es decir, casi cero. Una democracia que arroja estos resultados y que no ha sido capaz de modernizar el país para ponerle a tono con los cambios del mundo es una democracia que no merece altas calificaciones” (Oswaldo Hurtado en Aguirre, 2000:150).

¹² A finales de la década bajó a niveles del 100% –después de un gran esfuerzo.

¹³ Hay que advertir, empero, que las diferencias con otros países andinos no parecen significativas.

CUADRO 3. GRADO DE CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES

INSTITUCIÓN	Dic-97 (%)	Dic-98 (%)
Las Fuerzas Armadas	69	71
La juventud	69	71
La iglesia	65	63
Los movimientos femeninos	63	62
Los medios de comunicación	54	55
Los noticieros de TV	55	54
La prensa escrita	56	54
La empresa privada	55	53
El sistema educativo	56	52
La policía	24	28
La Corte Suprema de Justicia	27	21
La democracia	47	49
El gobierno	22	44
Los movimientos independientes	39	42
Los dirigentes indígenas	49	36
El Congreso nacional	32	31
El Tribunal Supremo Electoral	20	18
Los sindicatos	16	15
Los partidos políticos	8	9
Los diputados	7	8
El sistema judicial	10	8
Los dirigentes políticos	8	7

Fuente: Polibio Córdova, 1999.

Así, pues, ni desde la perspectiva historicista ni desde la markoviana la democracia ecuatoriana parece apoyada sobre cimientos sólidos. ¿Cómo se explica que haya sobrevivido pese a su (aparente) fragilidad?

2. ANALIZAR LA SUPERVIVENCIA

En este acápite presentaré un modelo de supervivencia democrática en Ecuador, conectándolo tanto con el papel de los militares como con el contexto general de luchas y tensiones sociales que se ha desarrollado entre 1978 y hoy. Argumentaré que el “estado de suspensión alarmada” en el que permanece la democracia ecuatoriana está estrechamente ligado con la tradición de reformismo moderado del ejército ecuatoriano, y la forma en que ella restringe las opciones de salida de todos los actores políticos. Primero presentaré un modelo simplificado –sacrificando realismo en aras de inteligibilidad y poder analítico-- y después introduciré algunos detalles adicionales.

En la versión ultra-simplificada del modelo (que, repito, es un esquema general que no aspira al realismo), hay tres actores: élites socioeconómicas, sectores populares y militares.

Básicamente, se tienen dos situaciones extremas. Por un lado, si hay una tradición golpista reaccionaria, las élites tienen buena opinión sobre el ejército, y existe un contexto internacional desfavorable a la democracia, las élites tienen incentivos y posibilidades para combatir tanto a aquella como a facciones militares de izquierda por medio de golpes militares. Esta es la imagen del militarismo latinoamericano convencional. Por otro, si uno o más de los tres factores están ausentes, los militares tenderán a volver a sus cuarteles y tanto los sectores populares como las élites le apostarán a la “voz” y no a la “salida”. En la Bolivia de principios de la década de 1980, los militares se desacreditaron entre las élites tanto por su impredecibilidad política –bandazos a la izquierda y a la derecha-- como por el manejo de los vínculos con el narcotráfico en el último período dictatorial. En Perú, por la aventura reformista de la década de 1970. Los dos vivieron transiciones

democráticas, en momentos en que además las condiciones internacionales se volvían favorables a la democracia.

Ecuador representa una tercera categoría. Los militares adelantaron – sobre todo entre 1972 y 1979, pero también parcialmente en 1963– una estrategia con un doble contenido. Por una parte, cambio social acotado (reforma agraria, especialmente), aunque sin los bandazos de Bolivia ni las audacias de Perú. Por otra, construcción de diques contra el avance populista.

Como ya se vio, si bien el populismo ecuatoriano es bastante “de derecha” (Cueva, 1998), constituye un factor de perturbación severo por la inestabilidad que conlleva, que en Ecuador es “objetivo”. Podemos suponer pues que las élites se sienten incomodadas –aunque no amenazadas (Isaacs) –por el reformismo moderado, pero halagadas por el papel de último recurso antipopulista que juegan los militares. Por tanto, no les pedirán que vuelvan a los cuarteles completamente: necesitan que estén ahí, vigilantes.

¿Y los sectores populares? Su hostilidad se puede dirigir contra todos los gobiernos democráticos, incluso los populistas, si los perciben contrarios a sus intereses. Los sectores populares tienen como opción preferida reformas profundas y rápidas, llamémoslas radicales, pero si todos los gobiernos democráticos están por debajo incluso del nivel de cambio moderado que ofrecen los militares, entonces tendrán incentivos para apelar a ellos. Es decir, si el desempeño democrático es consistentemente malo en términos de crecimiento y/o redistribución, los sectores populares también tendrán una apuesta por la salida, de la que carecerían si el historial militar fuera reaccionario.

Todo esto significa, en síntesis, que todos los agentes del modelo guardan una opción de salida, lo cual a su vez influye sobre los militares en un doble sentido. Primero, les otorga un papel de árbitros en el sistema político, que en efecto se puede observar desde 1978 hasta hoy (el ejemplo dramático es la caída de Bucarám). Segundo, les da incentivos para seguir actuando en forma moderada, pues de lo contrario perderían las ventajas obtenidas por gozar del monopolio del arbitraje¹⁴.

¹⁴ Es claro que tales incentivos refuerzan una importante inercia histórica. Bustamante* ha argumentado con buenas razones que el trauma de la guerra con Perú en 1941 empujó a

Ahora bien, para que el modelo simple se sostenga, es preciso que en efecto los sectores populares consideren que todos los gobiernos han estado por debajo de lo que puede ofrecer la opción del “cambio moderado”. En la primera sección, se sugirió que el desempeño democrático en el plano económico ha sido inferior al de la dictadura reformista. Aquí, se reforzará este punto desde una perspectiva fenomenológica, de lo que percibe el ciudadano “aquí y ahora”. Como el voto de los ecuatorianos ha favorecido a menudo opciones democráticas que supuestamente deberían encarnar el cambio moderado o algo mejor, esto significaría que hay obvios problemas con respecto de la alternación –dicho de otra manera, la alternación política no tiene mayor relación con la de programa económico. ¿Qué tan cierto es esto? ¿No se contradice con la evidencia obvia de que el ajuste liberal en Ecuador ha procedido por medio de “arranques y frenazos” (*fits and starts*) debido precisamente a la presión popular? Antes de aceptar el modelo simple, es preciso revisar el tema cuidadosamente.

Para Ecuador, el tránsito del período de desarrollo hacia adentro a una economía abierta significó un brusco timonazo que redefinió el mapa de ganadores y perdedores. No me estoy refiriendo solo al paso de un modelo Estado-céntrico a otro mercado-céntrico, aunque haya mucho de verdad en ello, porque varios capitalistas fueron barridos del mapa. El ajuste liberal no favoreció a todos los capitalistas en su conjunto, y tampoco produjo consensos entre ellos.

De hecho una parte del modelo –supresión de las protecciones que generaban ineficiencia y perjudicaban al consumidor-- parecía alentar explícitamente las “destrucciones creativas” que a la larga conducirían a un equilibrio de más alto nivel. En la otra dirección, tampoco afectó uniformemente a los sectores populares. Esto se puede ver bastante bien en el seguimiento de políticas públicas específicas. Medidas como la dolarización, adoptada por Ecuador entre 1999 y 2000, pueden crear problemas muy serios y reales para los exportadores, a la vez que defienden el poder adquisitivo de los asalariados.

los militares ecuatorianos a una posición conciliadora hacia adentro (“cuidar la unidad del frente interno”) para defender las fronteras patrias.

Hechas estas salvedades, el tránsito de un modelo de desarrollo a otro sí parece haber incidido claramente sobre una reconfiguración de las bases sociales del régimen político ecuatoriano. Para decirlo en una palabra, sus resultados simplemente no son alentadores (*véase*, por ejemplo, cuadro 4). En 1990, el salario mínimo real estaba en el nivel de 1974 (Spurrier, 1990:277), en 2000 se situaba por debajo del de 1988, y se había producido una sustancial transferencia del trabajo al capital (Pachano F., 1997:508). Entre tanto, la enorme inclusión política obtenida con el voto a los anal-fabetas se veía compensada con la esterilización casi total a las tentativas reformistas.

CUADRO 4. POBREZA DE INGRESOS, SALARIO MÍNIMO Y DESEMPLEO EN LAS CIUDADES, 1988-2000

AÑO	INCIDENCIA DE LA POBREZA	ÍNDICE DE SALARIO MÍNIMO REAL (1988 = 100)	INFLACIÓN ANUALIZADA (%)
1988	38,9	100,0	79,0
1989	43,1	74,7	61,6
1990	49,1	66,7	49,1
1991	44,8	60,6	48,2
1992	44,1	62,0	64,9
1993	38,4	71,3	31,9
1994	38,3	89,9	24,2
1995	29,2	100,0	22,6
1996	30,6	108,2	25,8
1997	28,0	102,5	30,4
1998	43,0	99,4	44,5
1999	46,0	84,1	50,3
2000	43,2	90,4	104,9

Nota: Definición de pobreza: ingresos mensuales inferiores a 60 dólares.

Fuente: Sistema integrado de indicadores sociales del Ecuador (SIISE, 2001).

El deterioro social ligado a las políticas de ajuste y la redistribución social desde los trabajadores hacia el capital pasa transversalmente por gobiernos de los más diversos signos ideológicos, como lo demuestran Hey y Klak (1999)¹⁵. Pese a una feroz oposición popular, Ecuador realizó su ajuste; a finales de la década de 1990 había completado su liberación comercial, sobrepasando el promedio de América Latina. En casi todas las dimensiones de la reforma estructural estaba rondando los niveles de América Latina (Acosta, 2000)¹⁶. En realidad, como lo sugieren los mismos autores, la única excepción a la “comprensión salarial” que tuvo lugar en el período podría haber sido el gobierno de Febres Cordero, es decir, el de orientación menos reformista y más proclive a los ajustes radicales. Si a esto se suma un panorama de pobre crecimiento –al menos hasta el gobierno del presidente Gustavo Noboa, el promedio de crecimiento en Ecuador democrático estaba cerca al 0%, que comparado con el vigoroso *boom* del período militar es bastante deplorable¹⁷–, el resultado es que el supuesto de que la democracia ha estado por debajo de la oferta de cambio moderado que representan (potencialmente) los militares parece sostenerse bastante bien.

Así, pues, el modelo pasa bien el primer examen. El ajuste sí se llevó a cabo, pese a su naturaleza traumática, y estuvo asociado a un desempeño muy por debajo de las expectativas de los sectores populares durante el período democrático. Una objeción más seria es que ni los sectores populares ni las élites constituyen bloques monolíticos que puedan hacer las veces de actores políticos unitarios¹⁸.

Las élites socioeconómicas ecuatorianas tienen varios problemas serios que dificultan su participación unitaria en la vida pública. Como se vio en la primera parte, carecen de:

¹⁵ Véase también Conaghan (1995), en donde se muestra el esfuerzo sistemático de los gobernantes por “tender un cordón sanitario para defender (insulate) la política económica de la democracia pluralista”.

¹⁶ Quizás con la excepción de la privatización, se pensaría, debido sobre todo a la oposición del ejército.

¹⁷ Pero es preciso recordar una vez más que ese boom estuvo apoyado en factores coyunturales –bonanza petrolera– y pudo no haber sido sostenible. Pero si se supone que el ciudadano básicamente compara situaciones personales y colectivas sobre la base de información incompleta y evaluaciones globales, el balance es negativo para el período democrático.

¹⁸ Agradezco a Simón Pachano haberme insistido en este punto crucial.

- a. Destrezas en el manejo de las instituciones políticas, por el peso histórico del *golpismo* y el *populismo*. Sus vínculos con los partidos son pobres e inestables.
- b. Confianza en el ejército y capacidad de propiciar salidas de fuerza seguras para ellas. Como se vio, el ejército no se considera una institución segura.
- c. Excedentes de legitimidad. Mientras que en otras partes del área andina, como Perú o Colombia, el grueso de los grandes escándalos públicos afectaron básicamente a los políticos tradicionales, en Ecuador también golpearon al sistema financiero y a tecnócratas emblemáticos como Mahuad o Dahik¹⁹.
- d. Tradiciones de acción colectiva. Como el voto populista y de protesta es alto (ver sección siguiente), existe la tentación de actuar como gorrón y conquistar apoyos entre la población insatisfecha a costa de los competidores. El ajuste, o algunas de sus modalidades específicas, también castiga severamente a algunos capitalistas a costa de otros sectores de la población, como la dolarización a los exportadores.
- e. Unidad espacial. El “regionalismo de bloques” ha caracterizado a la política ecuatoriana. En lugar de regiones diversas y relativamente fragmentadas, en tensión dinámica con el centro, en Ecuador hay dos o tres grandes bloques regionales, con sendas tradiciones políticas (Alcántara y Freidenberg, 2001) y enfrentados acerbamente entre sí. Esto dificulta extraordinariamente la construcción de estructuras verticales que soporten políticas nacionales (León, 2002) y pactos estables.

Un modelo más complejo no tomaría ni a los sectores populares ni a las élites como bloques, sino supondría razonablemente que unos y otras tienen tanto convenciones comunes como sistemas de incentivos diferenciados para la acción política. Cada miembro de la sociedad ecuatoriana

¹⁹ No sugiero que en Colombia o Perú los tecnócratas no hayan incurrido en hechos de corrupción; de hecho lo hicieron, y en materia grave. Pero ni en Colombia ni en Perú –hasta la caída de Fujimori– los banqueros y tecnócratas se convirtieron como categoría en objeto de escarnio público. El explicar por qué va mucho más allá de los límites de este artículo.

escoge sus opciones políticas dentro del sistema dependiendo básicamente de sus convenciones (regionales sobre todo), porque tiene la expectativa de poder influir dentro de cada bloque. Sin embargo, al elegir entre voz y salida con relación a la democracia, el sistema de incentivos juega un papel decisivo. Cada actor hace una evaluación probabilística diferenciada con respecto de las opciones de salida concretas y, finalmente, toma una decisión con respecto de salir o quedarse. El célebre y feroz aforismo de Febres Cordero con respecto del golpe de 2000 –“si el país cae en manos de un puñado de indios y soldados encabezaré una secesión”-- dramatiza este proceso. El resultado agregado es similar al del modelo simple, pero no depende del supuesto fuerte de que los sectores sociales actúan como bloques (aunque a veces puedan hacerlo).

3. LAS CONSECUENCIAS POLÍTICAS DEL MODELO

¿Cómo podemos utilizar el modelo para examinar el permanente “baile al borde del abismo” de la democracia ecuatoriana? Hay por lo menos tres perspectivas relevantes para hacerlo: los traumas de la alternación, las dinámicas que empujan a los agentes a denunciar al régimen, y la dificultad de la democracia para formar y mantener lealtades fuertes. Me esforzaré por mostrar que, paradójicamente, cada fractura crea dinámicas democráticas reales.

Ecuador sufre la maldición del gobernante (*incumbentis curse*): ningún partido en el poder ha ganado unas elecciones presidenciales. Es una marca que difícilmente tiene igual en el mundo. Algunos autores han sugerido que simplemente el sistema político ecuatoriano es demasiado desordenado, personalista y volátil para ser inteligible, pero cuando se observan los patrones de voto en las elecciones parlamentarias y subnacionales resulta evidente que la volatilidad es mucho menor. Claramente, al votar por presidente muchos ecuatorianos están expresando rabia e insatisfacción con el gobierno de turno. Más aún, son la izquierda moderada y el populismo quienes han resultado castigados por este proceso. Mientras que en la década de 1980 eran el imán que atraía el grueso del voto, en la década de

1990 perdieron su preeminencia; en 2002 ganó el coronel Lucio Gutiérrez, pero encabezando un movimiento orientado hacia el cambio radical.

El modelo permite entender qué ha estado pasando. Los votantes ecuatorianos se orientaron mayoritariamente hacia el crecimiento con redistribución, esperando que la democracia diera todavía más que la dictadura reformista. Cuando todas las fuerzas en el poder –sobre todo aquellas que supuestamente deberían ofrecer por lo menos la opción del cambio moderado-- mostraron no estar a la altura de las expectativas, buscaron nuevas alternativas, y terminaron votando por el candidato que expresaba la alianza militar-indígena. La inconsistencia entre alternación política y estabilidad de políticas económicas desempeñó un papel fundamental en el proceso.

Esta línea de razonamiento podría brindar la impresión equivocada de que el elector ecuatoriano es impotente. Sería falsa. Algunos aspectos liberales fundamentales de la democracia (Riker, 1982) ecuatoriana se mantienen vigentes: los electores quizás no puedan influir (mucho) sobre la escogencia del programa económico por parte de su gobernante, pero en cambio pueden castigar a quien procede contra sus intereses. Su mandato es débil, pero su capacidad de retaliación es alta. Hay diseños institucionales en Ecuador que permiten que este mecanismo sea particularmente poderoso. Por ejemplo, durante un largo período el Congreso tuvo elecciones cada dos años, mientras que el período del presidente es de cuatro.

Lo que normalmente sucedía es que en la primera mitad del período había gobiernos de mayoría (con las mismas fuerzas dominando en la Presidencia y el Congreso), y en la segunda mitad gobiernos de minoría, siendo el caso más espectacular el de Rodrigo Borja (1988-1992), el líder de Izquierda Democrática, quizás la persona que ostentaba un contraste mayor entre ideología profesada y programa económico real. Los gobiernos de minoría han resultado débiles, y se han enzarzado en fricciones desgastantes con el parlamento, lo que les impide adelantar el ajuste. A esto se debe que el ajuste ecuatoriano haya tenido un carácter tan marcado de “progresar a empujones” (*fits and starts*), en contraste con sus vecinos.

Los dos extremos –casi nulo mandato, pero capacidad real de retaliación-- definen el espacio de posibilidad de la democracia ecuatoriana. Ahora bien, en la medida en que la retaliación es el poder democrático por excelencia, los candidatos tienen razones e incentivos fuertes para denunciar ferozmente al presidente de turno. Pero esto corresponde a un fenómeno más general.

3.1 Fraccionamiento (élites, sectores populares)

Con los elementos desarrollados en los apartados anteriores, la fragmentación y la volatilidad electorales del Ecuador adquieren mayor inteligibilidad. En Ecuador hay una obvia anomalía desde el punto de vista de la “ingeniería institucional”. El estatuto electoral con el que funcionó el primer período de la transición ecuatoriana estaba diseñado para fortalecer a los partidos. El marco general de funcionamiento –Constitución más ley electoral-- era tan severo que incluso prohibía las alianzas en las elecciones pluripersonales (Pachano S., 1997a:68). Sin embargo, no solo fracasó en su empeño, sino que puso a multitud de actores políticos en su contra y, finalmente, fue derribado.

Aunque la ley de partidos de 1978 fue diseñada explícitamente para condensar y racionalizar el sistema de partidos –concluye Conaghan--, no ha tenido ningún éxito en eliminar las tendencias centrífugas que operan dentro del sistema.

¿Cuáles han sido esas fuerzas centrífugas y por qué aparecieron? Podría decirse que se ha producido un “movimiento de tenazas” que ha atrapado a los partidos, dejándolos en una posición de fuera de lugar. Por un lado, el ajuste requiere de una reforma política que debilite a los partidos y las maquinarias. Por otro, el gran éxito de la transición democrática –la incorporación étnica-- dio origen a un movimiento social cuyas principales demandas no casaban con el sistema de notificación característico de las democracias liberales, esto es, con la expresión en las urnas. Si se me permite fantasear con la jerga de rigor, diría provisionalmente que la política posmoderna ha terminado ahogando a las formas típicamente modernas (cuadro 5).

CUADRO 5. PARTIDOS POLÍTICOS DE ECUADOR AGRUPADOS POR TENDENCIA

DERECHA	
PSC	Partido Social Cristiano
PLR	Partido Liberal Radical
PCE	Partido Conservador Ecuatoriano
PUR	Partido Unión Republicana
PNR	Partido Nacionalista Revolucionario
CID	Coalición Institucionalista Demócrata
ARNE	Acción Revolucionaria Nacionalista
PPP	Partido Patriótico Popular
PNV	Partido Nacional Velsquista
POPULISTA	
CFP	Concentración de fuerzas populares
FRA	Frente Radical Alfariata
PRE	Partido Roldosista Ecuatoriano
PCD	Pueblo, Cambio, Democracia
APRE	Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana
PAB	Partido Assad Bucaram
IZQUIERDA	
ID	Izquierda Democrática
DP	Democracia Popular
PD	Partido Demócrata
PDP	Partido del Pueblo
FADI	Frente Amplio de Izquierda
MPD	Movimiento Popular Democrático
PSE	Partido Socialista Ecuatoriano
LN	Liberación Nacional

Fuente: Pachano.

Sin embargo, para entender no solo el qué sino también el cómo seguramente haya que ir más allá de esta constatación (que en realidad es un poco inexacta, como precisaré adelante). Comencemos por preguntarnos si la debilidad partidista del Ecuador es nueva o si todo el ruido alrededor del tema no es una tempestad en un vaso de agua –el deporte predilecto de los politólogos–. Ya se señaló que existe en el país una larga tradición antipartidista. Las debilidades institucionales de los partidos eran evidentes desde mucho antes. Por ejemplo, la volatilidad era alta y el regionalismo estaba firmemente afincado cuando había elecciones antes de 1960 (Sánchez López, 1999:270). El “sistema político ecuatoriano está caracterizado por la

fragmentación de los partidos, el predominio de prácticas no colaborativas y la permanencia de los mecanismos clientelares” (Pachano, 1997a:67).

¿Qué es lo que ha surgido desde la transición iniciada en 1979? Primero, la inestabilidad; los partidos aparecen y mueren con inusitada facilidad. “El sistema de partidos tiene mala calidad principalmente, aunque no exclusivamente, por su fragmentación. A lo largo de estos 17 años hemos tenido más de una decena de partidos políticos” (Hurtado en Aguirre, 2000:150). Son muchos, y muy frágiles. Segundo, la infidelidad. Entre 1980 y 1996, 123 diputados cambiaron de partido y más de 149 se declararon independientes (Sánchez Parga, 1998: 51). A la primera señal de alarma, los políticos abandonan el barco que se hunde, incluso cuando son los capitanes (o miembros del equipo más cercano del capitán). Tercero, el “pluralismo extremo” (Sánchez Parga, 1998, siguiendo a Alcántara y otros), aunque en realidad esta observación debería ser reformulada.

El problema consiste en que, pese al consenso básico acerca de la forma de gobernar –por lo menos en términos de política económica-- no ha habido en otros aspectos convergencia al centro. Por último, la personalización se ha atomizado, un tema que es fácil pasar por alto, pero que parece común a toda el área andina. Mientras que el personalismo siempre ha tenido un gran peso en Ecuador, al cuadro más o menos estable de “grandes personalidades” se ha incorporado una constelación de “personalidades pequeñas”. Podemos estar tranquilos, pues: en efecto sí está sucediendo algo nuevo, distinto.

¿Cómo se puede vincular el conjunto de características –viejas y nuevas-- del sistema ecuatoriano con la economía política de la doble transición? Invito al lector a revisar las figuras, confiando en que una de las muchas ventajas de que haya elecciones es que se pueden hacer afirmaciones basadas sobre el terreno más o menos sólido de los grandes números. Las figuras no están en términos de partidos, sino de tendencias o familias políticas, adhiriendo al sistema clasificatorio de Pachano y con base en cálculos propios²⁰. Advierto, sin embargo, que todos estos números deben ser mane-

²⁰ No he incluido en las figuras la votación indígena, porque solo abarca una parte del período. Incluirlo, con su tendencia a favor de la movilización social y contra el ajuste, solo reforzaría la argumentación que sigue.

ados con cuidado; solo deben ser considerados indicativos. Con todo, creo que, junto con la argumentación que precede a este acápite, sugieren un panorama distinto a un desorden irritante o a una desinstitucionalización masiva e insensata. En particular, propondría las siguientes tesis:

- a. La volatilidad para las elecciones presidenciales es mucho más alta que para las elecciones de diputados nacionales y provinciales y concejales. Es una tendencia histórica que se ha profundizado con los años. Esto refuerza la intuición de que, si dividimos el poder de voto del ciudadano raso en poder de mandato y de retaliación, mientras que el primero es débil el segundo es fuerte, y los electores lo saben. Esperan un cambio en los resultados, pero como no se produce, votan contra la tendencia del presidente saliente. Hay dos conclusiones que dimanar de aquí. Primero, en lugar de puro desorden y ruido, tenemos un sistema con una volatilidad alta pero no inmanejable, en lo que se refiere a cuerpos colegiados, y altísima en el caso del presidente. Segundo, esto último es *positivo*, porque le da sentido a la democracia; es la característica democrática por excelencia del sistema político ecuatoriano. Sin la capacidad de retaliación el ciudadano no tendría demasiadas razones para votar por presidente.
- b. Los ecuatorianos votan mayoritariamente izquierda, después derecha y populista. Con estas preferencias, la segunda transición –el ajuste– es mal vista, así que el supuesto de la votación de castigo se refuerza. Más aún, también las fuerzas de izquierda y populistas son castigadas, por no haber producido alternativas viables²¹. Como se ve en el gráfico, en la década del noventa la derecha alcanza a la izquierda y el populismo sufre un declive.

²¹ No sugiero en lo más mínimo que haya alguna especie de solidaridad entre izquierda y populismo (por ejemplo, en el sentido de que el populismo esté más cerca de la derecha que de la izquierda), lo cual no sería cierto en general, y francamente inverosímil en el caso ecuatoriano. Izquierdistas e indígenas tampoco han actuado siempre juntos. Menos aún existe tal solidaridad entre populistas e indígenas –sí hay algún rasgo en común entre todos los populistas ecuatorianos es su frialdad, en algunos casos franca animadversión, con respecto de los indígenas. En cambio, sí digo que el voto izquierdista y el populista son incómodos para las políticas de ajuste, por razones distintas: programáticas, en el caso de los primeros, y por su irresponsabilidad, en el caso de los segundos.

- c. Los políticos en efecto tienen incentivos fuertes para actuar como gorriones, sea con respecto del programa económico o de su partido en el poder, por la importancia del voto de protesta y del complejo izquierda-populismo. Saben que denuncias radicales pueden dar altos réditos electorales.
- d. Los resultados electorales son “errados”, lo que desata oleadas de reformismo institucional (“búsqueda de certidumbre con respecto de los resultados aún a costa de la incertidumbre con respecto de las reglas”). Son incómodos para el ajuste modernizador. Pero tampoco reflejan el peso del movimiento indígena, que es más que proporcional de lo que se concluiría de apearse estrictamente a la regla de “un ciudadano, un voto”. Para hacerlos más deseables, Ecuador se ha embarcado en una carrera de reformismo electoral espectacular, que no tiene parangón en el mundo (aunque algunos otros países andinos se le acercan). La reforma electoral es el gran mito de la política ecuatoriana²², y Ecuador democrático no ha tenido dos elecciones sucesivas con las mismas reglas de juego. Esto hace imposible la existencia de instituciones políticas con expectativas y cálculos de largo plazo. La ingeniería institucional ha ayudado a desmontar el sistema político ecuatoriano, tal y como ha sucedido en otros países de América Latina, corriendo tras de resultados deseables²³. Sin embargo, si se ha de creer a la evidencia que se ha venido presentando, el problema no radica en los estatutos electorales, sino en dinámicas estratégicas y sociales relacionadas con la doble transición. Algunos de los síntomas de estas tensiones no son negativos –votos de protesta, sistemas de notificación–, sino que por el contrario garantizan que, con todos sus límites, el juego democrático siga teniendo sentido.

²² Aun en 2002, y después de la Constitución de 1998 cuyo objetivo explícito era obtener la gobernabilidad (cualquier cosa que esto signifique), la última medida del presidente saliente Noboa fue proponer una reforma política.

²³ Para el caso brasileño, véase la estupenda monografía de Fleischer (1996). Para Ecuador, Andrade (1999) ofrece un interesante tratamiento sobre el tema, mostrando la tensión entre los presupuestos de la transición de 1979 y los del reformismo ulterior, que él engloba en el concepto de búsqueda de la gobernabilidad.

Este mapa permite ver ya algunos detalles, pero aún así su nivel de resolución es demasiado débil para observar otros mecanismos, de fundamental importancia. El principal son los aprendizajes estratégicos. Al ser el voto de castigo tan importante, los políticos deben de haber aprendido muy rápidamente que denunciar y atacar daba muy buenos réditos electorales. Si suponemos sensatamente información muy imperfecta por parte de los ciudadanos, podemos creer que se orientarán en un sistema político altamente fragmentado buscando claves *muy* visibles, como el grado de conformismo o la pertenencia regional de los candidatos²⁴. Estos tendrán entonces que esforzarse por exteriorizar su inconformismo con una subasta prosódica (tono de denuncia, insultos al adversario), que en Ecuador ha llegado a niveles extraordinarios. El inconformismo puede ser real o estratégico –cálculo electoral, como el que utilizó Febres contra Borja en la campaña de 1984–, o ambos. Nótese que este mecanismo solo funciona si el voto de protesta y el malestar con las condiciones vigentes son significativos; si las preferencias políticas estuvieran distribuidas de manera distinta, o el programa económico no estuviera fijado por encima de las propuestas partidistas, los candidatos tendrían que buscar otras claves de reconocimiento por parte del elector ²⁵.

Esto nos conduce de nuevo a un mecanismo con retroalimentación positiva. El reconocimiento por el tono de denuncia da espacio para que tanto los populistas como *outsiders* se presenten particularmente cualificados para gobernar: son distintos²⁶, no pertenecen a la maquinaria. Esto obliga a todos los demás a volverse contra la maquinaria, lo que debilita más a los partidos y los inutiliza como clave de reconocimiento, lo que da más incentivos para el personalismo, lo que obliga a hacerse reconocer a través del inconformismo. A la vez, le da un margen de maniobra vital al

²⁴ Dicho de otra manera, los ejes que conforman el espacio político electoral son el grado de radicalidad y la pertenencia regional. La teoría espacial del voto prevé que los candidatos se ubicarán en la mediana electoral (si existe), que en este caso tiende a uno de los extremos. Esto, de paso, explica por qué el relativo acuerdo programático no produce ni pactos ni convergencia al centro.

²⁵ No necesariamente mejores; en algunos países del área andina una clave común ha sido “mano dura”.

²⁶ Algunos votos por los indígenas de la clase media también se explican por este factor.

populismo, lo que sería un elemento adicional para entender su persistencia electoral pese a los fracasos gubernamentales: tanto en términos prosódicos como de identificación regional, el Partido Roldosista Ecuatoriano es muy fuerte ²⁷.

La interpretación que estoy desarrollando también podría mostrar nítidamente un ángulo de la relación entre modernizadores neoliberales y populistas, un tema que ya ha sido tratado con resultados fructíferos (Roberts, 1995; Schedler, 1996; Panfichi, 1997). Debido a razones ideológicas, los primeros son adversarios de los partidos, porque introducen fricción. Pero en Ecuador también tienen razones estratégicas para dirigirse contra ellos, en nombre de la libertad. Los partidos y su corrupción constituyen un excelente blanco, el fundamental y más visible, para participar en la subasta prosódica y crearse un nicho electoral firme. Aunque la existencia de un sistema de partidos fuerte pueda garantizar la estabilidad futura –un bien fundamental para el gobierno y los empresarios–, lo sacrifican en aras de los réditos electorales inmediatos, comportándose así como populistas clásicos con altas tasas de descuento a tiempo presente. No se trata aquí de un comportamiento perverso, o malintencionado, o producto de una errónea cultura, sino del resultado de un sistema de interacciones estratégicas.

Se puede ver claramente que estos procesos juntos triturar a las organizaciones (“la maquinaria”), inhabilitan a los partidos para cumplir su función electoral y atomizan la vida pública. No se trata solo de un *ethos* posmoderno minando las bases de la institucionalidad moderna, sino de la existencia de dinámicas específicas que bloquean la readaptación de las instituciones a las nuevas condiciones.

²⁷ El correlato de la denuncia es la autovictimización, que es central en el discurso populista ecuatoriano. “Además -como lo demuestran las encuestas-- para buena parte de su clientela Bucaram ha sido víctima de la oligarquía” (Pachano S., 1997b:50).

Conclusiones

En la teoría de las transiciones democráticas, los capitalistas tienen incentivos fuertes para desconfiar de la democracia, porque son demográficamente débiles y el principio mayoritario podría poner en riesgo sus propiedades. Cuando están enfrentados a una población radicalizada, o electoralmente hostil, tienen la tentación de recurrir a un golpe. En Ecuador, en cambio, nos encontramos con unas élites que, al menos por el momento, tienen buenas razones para permanecer dentro de la democracia. Los movimientos sociales y los votantes insatisfechos, a su vez, podrían tener incentivos para escapar de ella, en la medida en que sientan que su poder de voto está neutralizado por la estabilidad del programa económico.

Para este escape, tienen alguna probabilidad de apoyarse en una fuerza armada “desarrollista” que dote a una eventual alternativa de un serio soporte tecnocrático.

¿Qué tan fuerte es la tentación de “salida”? Como se vio en este artículo, la verdad es que los movimientos sociales han tenido éxito a la hora de detener, limitar o mermar el ritmo del ajuste, aunque no de establecer alternativas genuinas. Sus dos herramientas básicas son el voto de protesta y la movilización callejera, lo que produce polarización pero *no dentro* del sistema político, sino fuera de él, o en sus bordes.

Un análisis de la actual conflictividad en el Ecuador desde hace poco más de una década de transición a la democracia, demostraría la existencia, en apariencia contradictoria, de un conflicto predominantemente antioligárquico en un régimen democrático, donde las luchas se han vuelto cada vez más ‘reactivas’ contra una creciente exclusión y desigualdad, y contra la concentración y acumulación de la riqueza (Sánchez Parga, 2001:21).

Mientras tanto, las élites ecuatorianas son débiles políticamente. Por desgracia para ellas, el tránsito del período 1 al 2, conlleva necesariamente un intenso activismo estatal y la reconstrucción de numerosas instituciones. Ecuador, en el período contemplado, no ha sido la excepción. Esto, junto con las carencias arriba mencionadas, genera la simultánea necesidad e imposibilidad de hacer política. Necesidad, por los costos que implicaría una opción de fuerza, dadas las restricciones internacionales y las desconfianzas mutuas entre élites y ejército. Necesidad, igualmente, por la urgencia de justificar y legitimar cambios que son percibidos como indispensables, pero que castigan a sectores de la población social y electoralmente relevantes. Imposibilidad, por la falta de simpatía, dirección y familiaridad de grupos sociales fundamentales con las instituciones democráticas claves, como los partidos.

Imposibilidad, también, por la vertiginosa obsolescencia a la que han sido sometidas esas mismas instituciones por la nueva fórmula de gobierno.

En esta tensión entre necesidad e imposibilidad de la intermediación política, Ecuador no se encuentra solo. No se insistirá lo suficiente en que cada país andino muestra un cierto aire de familia; sus conflictos, tragedias, y éxitos están regidos, por así decirlo, por una misma gramática, aunque cada frase sea perceptiblemente distinta. La especificidad ecuatoriana –en el cuadro general de motivos comunes-- parecería clara: el carácter ambiguo –y riesgoso para las élites-- de las soluciones de fuerza; la debilidad de la institucionalidad política; los bajos niveles de cohesión de varios grupos sociales fundamentales y sus organizaciones, internamente y entre sí. Desde esta perspectiva, el conjunto de estas aparentes anomalías obra no solo por defecto –es decir, no constituye sólo un conjunto de carencias o fallas–, sino que genera un delicado equilibrio, con altos costos pero también con resultados sumamente deseables. Los gobernantes ecuatorianos –tanto en la dictadura como en la democracia-- han sido bastante ahorrativos en términos de sangre humana, y esto no deja de ser admirable.

Como creo que resulta del análisis desarrollado aquí, ese “espíritu ahorrativo” no es únicamente producto de una importante tradición –lo que también cuenta-- sino de un complejo paisaje estratégico. Reingenierías del ejército instrumentadas desde afuera para transformarlo en otro tipo de institución constituyen amenazas directas a esta distribución de fuerzas.

Bibliografía

- Acosta, Alberto. 2000. Ecuador: del ajuste tortuoso al ajuste dolarizado... (qué he hecho yo para merecer esto). *Ecuador Debate*. Agosto (50):67-104.
- Aguirre, Milagros. 2000. Controversia - Ecuador hoy: cien miradas. Flacso Ecuador-El Comercio, Quito.
- Andrade, Pablo. 1999. El imaginario democrático en el Ecuador. En: *Debate*. Agosto. (47):247-269.
- Alcántara, Manuel; Freidenberg, Flavio. 2001. Los partidos políticos. En: *América Latina Hoy*. Abril (27):17-35.
- Avilés, Karina; Velásquez, Miguel Ángel. 2001. El presidente indio - Entrevista con Antonio Vargas, líder de la rebelión ecuatoriana. Página web de la CONAIE.
- Bunce, Valerie. 2000. Big and bounded generalizations. *Comparative Political Studies* 33 (6/7):703-735.
- Burbano, Felipe (compilador). 1998. *El fantasma del populismo. Aproximación a un tema (siempre) actual*. ILDIS-FLACSO-Nueva Sociedad, Caracas.
- Bustamante, Fernando. 1999. El juego del desconcierto. *Ecuador Debate*. Abril (46):27-36.
- Bustamante, Fernando. 2001. Economía política y economía moral: reflexiones en torno a un levantamiento. En: *Ecuador Debate*. Abril (52):23-34.
- Conaghan, Catherine. 1995. Politicians against parties: discord and disconnection in Ecuador's party system. En: *Mainwaring Scott, Scully Timothy*

- (eds.): *Building democratic institutions. Party systems in Latin America*. Stanford University Press, Stanford:434-458.
- Conaghan, Catherine. 1994. Loose parties, floating politicians, and institutional stress: presidentialism in Ecuador 1979-1988. En: Linz J. y Valenzuela A. (eds.): *The failure of presidentialist democracy. The case of Latin America*. John Hopkins University Press, Baltimore.
- Conaghan, Catherine; Malloy, James. 1994. *Unsettling statecraft. Democracy and neoliberalism in the Central Andes*. University of Pittsburg Press, Pittsburg-London.
- Coppedge, Michael. 1997. The dynamic diversity of Latin American party systems. Paper delivered at LASA meeting, Guadalajara (México).
- Cueva, Agustín. 1998. *El proceso de dominación política en el Ecuador*. Planeta, Quito.
- De la Torre, Carlos. 2001. Política y economía en los nuevos y viejos populismos. *Ecuador Debate*. Agosto (53):73-86.
- De la Torre, Carlos. 1997. *La seducción velasquista*. Ediciones Libri Mundi-Flacso (Ecuador).
- Equipo de Coyuntura CAAP (Centro Andino de Acción Popular). 1995. La caída de Dahik: dos derechas y un camino. En: *Ecuador Debate*. Diciembre (36):17-24.
- Equipo de Coyuntura CAAP. 1994. Ecuador: la coyuntura de 1993 y perspectivas para 1994. En: *Ecuador Debate*. Abril (31):8-52.
- Equipo de Coyuntura CAAP. 1993. Aspectos de la coyuntura ecuatoriana a fines de 1993. *Ecuador Debate*. Diciembre (30):8-41.
- Fleischer, David. 1996. Las consecuencias del sistema electoral brasileño. Partidos políticos, poder legislativo y gobernabilidad. *Cuadernos de Capel (IIDH-CAPEL)* (39).

- Frank, Edwin; Patiño, Ninfa; Rodríguez, Marta. 1992. *Los políticos y los indígenas*. Abya Ayala, Quito.
- Freidenberg, Flavio. 2000. Percepciones ciudadanas hacia la democracia y las instituciones políticas en los países andinos. *Ecuador Debate* (50):205-218.
- Freidenberg, Flavio; Alcántara Manuel. 2001. Cuestión regional y política en Ecuador, partidos de vocación nacional y apoyo regional. *América Latina Hoy*. Abril. (27):123-152.
- Gutiérrez, Francisco. 1996. Dilemas y paradojas de la transición participativa. *Análisis Político* (29):35-53.
- Hey, Jeanne; Klak, Thomas. 1999. From protectionism towards neoliberalism: Ecuador across four administrations (1981-1996). *Studies in International Comparative Development*. 34 (3):66-98.
- Hirschman, Albert. 1977. *Salida, voz y lealtad*. Fondo de Cultura Económica (México).
- Hirschman, Albert. 1964. *Estudios sobre política económica de América Latina. En ruta hacia el progreso*. Aguilar, Madrid.
- Ibarra, Hernán. 2001. Caducidad del Estado nacional, demandas étnicas y conflicto regional - entrevista a Abdrés Guerrero. En: *Ecuador Debate*. Abril (52):117-126.
- Ibarra, Hernán. 1994. Tendencias sociales y políticas de las elecciones de mayo de 1994. *Ecuador Debate*. Agosto (32):90-100.
- Kenneth, Roberts. 1998. El neoliberalismo y la transformación del populismo en América Latina. El caso peruano. En: Marfúa Moira MacKinnon, Mario Alberto Petrone (compiladores). *Populismo y neopopulismo en América Latina*. Eudeba, Buenos Aires.
- Kenneth, Roberts. 1995. Neoliberalism and the transformation of populism in Latin America: the Peruvian case. *World Politics* (48):82-116.

- León, Jorge. 2002. Un sistema político regionalizado y su crisis. Policopiado.
- León, Jorge. 2000. Versiones de los protagonistas: los hechos históricos y el valor de los testimonios disidentes. En: Varios: *Sismo étnico en Ecuador*. Cedime-Abya Ayala, Quito:113-145.
- Menéndez Carrión, A. (editores). Año. *Violencia en la región andina: el caso de Ecuador*. FLACSO, Quito:167-192.
- Moore, Barrington. 1966. *Social origins of dictatorship and democracy: Lord and peasant in the making of the modern world*, Beacon Press, Boston.
- Moncayo Gallegos, Paco. 1995. *Fuerzas armadas y sociedad*. Universidad Andina Simón Bolívar-Corporación Editora Nacional, Quito.
- Montúfar, César. 2000. *La reconstrucción neoliberal. Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en Ecuador 1984-1988*. Abya Ayala, Quito.
- Ortiz, Pablo. 1993. Tres apuntes acerca del desinterés ciudadano por la política en los Andes. *Ecuador Debate*. Diciembre (30):80-90.
- O'Donnell, Guillermo. 1988. *Bureaucratic authoritarianism: Argentina, 1966-1973 in comparative perspective*. University of California Press, Berkeley.
- Pachano, Fernando (Editor). 1999. *La ruta de la gobernabilidad*. Cordes-Cooperación Española, Quito.
- Pachano, Simón (coordinador). 1997a. *Modernización de las instituciones democráticas: el Congreso*. FLACSO-Fundación Konrad Adenauer, Quito.
- Pachano, Simón. 1997b. Ecuador: Bucaram, ¡fuera!; Bucaram, ¿fuera? En: *Anuario social y político de América Latina y el Caribe*. Año 1:42-50.
- Pachano, Simón. 1991. *Los diputados: una élite política*. Corporación Editora Nacional, Quito.
- Páez Cordero, Alexei. 1994. Narcotráfico y violencia en el caso ecuatoriano. En: Echeverría J. y Panfichi Aldo (1997). *The authoritarian alternative:*

- anti-politics in the popular sectors of Lima*. En: Chalmers D., Vilas C., Hite K., Martin Scott, Piester K., Segara M. (eds.). *The new politics of inequality in Latin America*. Oxford University Press, Oxford:217-237.
- Parlamento Latinoamericano. 1997. *Manual de los partidos políticos en América Latina*. Irela, Madrid.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the market*. Cambridge University Press.
- Polibio Córdova, Ángel. 1999. Opinión pública y realidad nacional. Los últimos 25 años. *Ecuador Debate*. Abril (46):95-122.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the market*. Cambridge University Press.
- Quintero, Rafael. 1997. *El mito del populismo*, Universidad Andina Simón Bolívar-Abya Ayala, Quito.
- Rendón, Natalia. 1995. Partidos políticos: ¿héroes o villanos? *Ecuador Debate*. Diciembre (36):49-61.
- Riker, William. 1982. *Liberalism against populism. A confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice*, Waveland Press, Prospect Heights.
- Salgado, Wilma. 2001. Dolarización: del vértigo devaluador a la pérdida de la competitividad. *Ecuador Debate*. Abril (52):7-22.
- Sánchez López Francisco (1999): El mundo no está hecho para partidos. Elementos para el análisis de los partidos políticos en el Ecuador temprano. *Ecuador Debate*. Abril 46: 257-272.
- Sánchez Parga, José. 2001. Transformaciones del conflicto, decline de los movimientos sociales y teoría del desgobierno. *Ecuador Debate*. Agosto (53): 19-40.

- Sánchez Parga, José. 1999. Los mass media contra la opinión pública. *Ecuador Debate*. Abril (46):73-94.
- Sánchez Parga, José. 1998. *La pugna de poderes. Análisis crítico del sistema político ecuatoriano*. Abya Ayala, Quito.
- Sánchez Parga, José. 1993. El gobierno estatal y la gobernabilidad. Entrevista a Mario Ribadeneira y Pablo Lucio Paredes. *Ecuador Debate*. Diciembre (30):54-66.
- Santana, Roberto. 1995. Ciudadanos en la etnicidad. Los indios en la política o la política de los indios. Abya Ayala, Quito.
- Sawyer, Suzana. 1997. The 1992 Indian mobilization in lowland Ecuador. *Latin American Perspectives*. 24 (3):65-76.
- Schedler, Andreas. 1996. Anti-political-establishment parties. *Party Politics*. 2 (3):291-312.
- SIISE. 2001. El saldo social de la década de 1990: aumento de la pobreza y concentración del ingreso. *Íconos*. Julio (11):30-41.
- Skocpol, Theda (editor). 1998. *Democracy, revolution, and history*. Cornell University Press, Ithaca and London.
- Smith, Dennis. 1983. *Barrington Moore: a critical appraisal*, ME Sharp, NY.
- Stokes, Susan. 1999. What do policy switches tell us about democracy? En: Przeworki Adam, Stokes Susan, Manin Bernard (eds.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge University Press:98-130.
- Stokes, Susan. 1997. Are parties whatis wrong in Latin America?, delivered at LASA meeting, Guadalajara (México).
- Varios. 2001. *Nada solo para los indios. El levantamiento indígena del 2001. Análisis, crónicas y documentos*. Abya Ayala, Quito.

- Velasco Ibarra, José María. 2000. *Una antología de sus textos -estudio introductorio de Enrique Ayala Mora*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Vilas, Carlos (compilador). 1994. *La democratización fundamental. El populismo en América Latina*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
- Zamosc, León. 1994. Agrarian protest and the indian movement in the Ecuador highlands. *Latin American Research Review*. 29 (3):37-68.

Debate

► **INTERVENCIÓN DEL EMBAJADOR CARLOS LA ROTA**

Director de la Academia Diplomática de San Carlos
Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia

La señora ministra María Consuelo Araújo y el Consejo de la Academia Diplomática me han pedido especialmente saludarlos en su nombre y darles la bienvenida. La Ministra, con el mayor entusiasmo ha impulsado este propósito de nuestro gobierno de que los grandes temas nacionales que inciden en la agenda exterior sean analizados, estudiados en un ambiente democrático. Para nosotros es motivo de especial satisfacción y especial orgullo ser parte de esta iniciativa tan importante del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia. La presencia misma de profesores ecuatorianos y colombianos, de estudiantes y especialistas de diversas universidades, de los centros académicos de nuestras instituciones militares en la Cátedra Ecuador, son esa expresión del análisis de los temas palpitantes de nuestra realidad.

Bienvenidas las observaciones, la crítica académica. Tenemos mucho que aprender de Ecuador.

► INTERVENCIÓN DE FRANCISCO HUERTA MONTALVO

Secretario ejecutivo
Convenio Andrés Bello

La Cátedra Ecuador se inició en un aula del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia y ahora está en los salones de la Academia Diplomática de Colombia. Creo que es sustantivo ese vínculo universidad – Estado. No solo se trata de tener buenas relaciones sino de que la academia pueda influenciar la toma de decisiones políticas del gobierno, y que los profesionales que se vinculan al gobierno tengan la formación requerida y los lazos indispensables con la universidad. Nuestros países tienen que ser también lo que son sus universidades, nuestros gobiernos lo que el pensamiento académico posibilite y genere. Veo que entre lo que se dice como académico y lo que se tiene que hacer como gobierno, a veces, la brecha es demasiado grande, y no solo porque hay razones de Estado que no se conocen en la academia sino porque, otras veces, se mal conoce académicamente.

Primera precisión. Ninguna dictadura es bonachona, todas devienen en corruptas porque no hay control sin democracia y no hay democracia sin control. ¿A qué estamos llamando democracia? Así como para suavizar el rol de las dictaduras se ha hablado de “dictablanda” bien podríamos crear la expresión de “demoblandas” porque precisamente de eso es lo que adolecen, no son gobiernos del pueblo sino muy laxamente, son gobiernos de la oligarquía bajo elección popular, no otra cosa.

Hay otras precisiones a hacer. No hemos tenido dictaduras en los últimos tiempos porque no eran políticamente correctas para los designios de la política internacional de Estados Unidos.

El papel de las fuerzas armadas cambió cada vez que se producía la crisis. El fusible era ir a tocar las puertas del cuartel y decir este gobierno no sirve háganse cargo. Ya eso no está de moda, ahora se les dice: intervengan. Nuestras inestabilidades han sido dentro del sistema, con sucesiones de vicepresidentes. Aparentemente es un gran mérito constitucional y que

la fuerza armada de árbitro diga nosotros no somos de los antiguos que se tomaban el poder sino que ahora arbitramos y lo concedemos. Debemos tener mejores requisitos sobre a quienes elegimos vicepresidentes, porque pueden estar asumiendo la presidencia. Por supuesto, también hay que mejorar los requisitos para asumir la presidencia.

Otras precisiones sobre por qué a pesar de la situación de inestabilidad se produce una ausencia de violencia ¿A qué estamos llamando violencia? Esa ausencia de violencia es absolutamente relativa. Con índices de mortalidad infantil como las que manejamos la violencia es pues escandalosa, pero lo que ocurre es que no consideramos como violencia que se mueran niños por enfermedades que pueden prevenirse con vacuna, que hayan poblaciones sin agua potable y sin alcantarillado. Hemos considerado violencia solo a la que produce muertes por actos violentos, las bacterias son más pequeñas. Pero hay incluso una violencia que denomino en griego porque es menos inelegante, el sistema nos condena a la microcoprofagia cuando nos da agua que no es tratada, que no es potable, eso se llama ingerir bacterias de materias fecales en cada sorbo que nos tomamos de agua en el campo. Entonces no es que en Ecuador no haya violencia, sino que hay otras formas de violencia. Además, se reprimió muy severamente el primer movimiento insurgente que se llamaba “Alfaro vive carajo” vinculado con el M-19 de Colombia. No es que no haya habido violencia sino que pasó de otra manera. Más bien anotaría una diferencia en el manejo que hace la prensa ecuatoriana sobre ese tipo de informaciones versus el que se hace en la prensa colombiana. A veces el manejo de la información me escandaliza en la prensa colombiana, a pesar de que en Ecuador existe la libertad de prensa no se daría un juicio como el que a veces se hace sobre el presidente que resulta a mi modo de ver.

Hay una gran desideologización en Ecuador. En alguna medida la presencia de partidos de izquierda fuertemente ideologizados obligaban al debate en esos términos porque exponían las tesis sobre cada tema trascendente. Los partidos de izquierda tenían una postura sobre reforma agraria, el rol de la fuerza armada, el papel de la educación y ese debate se acabó; ahora la preocupación es ¿cuántas cuñas de televisión puedo lograr? Ahora

el candidato se presenta como el que hace milagros. Noboa imponía las manos sobre los futuros electores y no se si los sanaba pero lo intentaba con toda fuerza. La propuesta ideológica de Correa recién la estamos conociendo ahora. Estamos desideologizados y sin un programa político claro. Ahora se hace cualquier cosa, se olvida la denuncia, un escándalo político tapa el siguiente y nos olvidamos del anterior. Entonces nos encontramos con una sucesión de hechos no resueltos pero que producen una acumulación que puede ser desestabilizadora. Eso es un factor de inestabilidad que se refleja en situaciones trágicas, y se está dando en toda América Latina. Cuando se habla del papel de las fuerzas armadas no podemos dejar de mirar lo que está sucediendo en Venezuela porque se puede convertir en un modelo latinoamericano la vinculación gobierno - fuerzas armadas con o sin un comandante al frente.

Es excelente que estemos diciendo estas cosas en la Academia Diplomática, que comencemos a conocernos en la esencia de nuestros países. Yo coincido como dice Enrique Ayala en que la integración es sustancial y que para integrarnos tenemos que estar unidos entre vecinos. Le hacemos un gran favor a la integración de todo el continente si estos vecinos distantes y cercanos comenzamos a entendernos. Creo que el esfuerzo es formidable cuando sale del campo de lo estrictamente oficial y de lo solo académico. Aquí hay gente de todos los sectores, estudiantes, gente de las esferas del gobierno empezando por la presencia diplomática. Insisto que este esfuerzo del IEPRI de la Universidad Nacional me parece sustantivo.

En alguna medida el trauma de Panamá le generó a Colombia una mirada de condescender con el que había dado lugar al trauma, no me peleo con el poderoso que es capaz de mutilarme. Pero después empezaron a tenerse en cuenta los vínculos con los semejantes. Si hay dos pueblos parecidos son los de Quito y Bogotá. Nosotros en Guayaquil nos parecemos más al Perú. Quisiera que siguiéramos viendo las cosas desde lo que nos es común, de aquello donde podemos seguir sumando. Lo mejor que hemos hecho es la independencia de España, y la hicimos juntos. Necesitamos contar con una historia común, porque la historia de cada uno de nuestros países la hemos escrito según conveniencia individual, no es la historia de

nuestros países es la historia que cada cual ha querido ir dibujando y vale la pena que la sigamos mirando de conjunto, como se hace en esta Cátedra Ecuador.

Hay demasiadas cosas que están irritando la relación de ambos lados. Pero lo que no admito es que en el ánimo de no involucrarse de la política exterior de Ecuador en los asuntos internos de Colombia no veamos que la guerrilla se ha mezclado con el narcotráfico, que los ecuatorianos estamos obligados con compromisos internacionales a luchar contra los crímenes de lesa humanidad. El asunto es tan complejo que, a veces, se cree que se está leyendo a García Márquez cuando ve que un cargamento de droga es defendido por los paramilitares y la guerrilla, son socios en algunos momentos. Es ahí donde nosotros los ecuatorianos ante esos crímenes no podemos decir que somos partidarios de no involucrarse, eso es completamente imposible. El asunto, insisto, es no caer en involucrarse en lo bélico. Pero si amamos la paz es honesto trabajar por ello en todos los casos en que se pierde.

► INTERVENCIÓN DE PARTICIPANTES

- Profesor Ayala, usted hablaba de la importancia de mantener la movilización popular, aparte de la propuesta de la constituyente ¿se trata de incrementar constantemente el poder popular y fortalecer las estructuras de base?
- ¿Qué puede traer esa gran esperanza de la Constituyente junto a la gran desideologización a la que hicieron referencia?
- ¿Cree usted que es conveniente la decisión del Presidente Correa de alinearse con el proyecto bolivariano de Hugo Chávez?
- En el nuevo marco que plantea Chávez en Venezuela, de defensa integral de la nación bajo el cual subyace el de defensa integral de la región ¿hay una tenaza suramericana frente a Colombia?

- ¿Cómo ve a Colombia en el mediano plazo teniendo en cuenta las revoluciones que se están organizando en diferentes países y un próximo eslabón de la cadena puede ser Perú?
- ¿Hasta que punto puede haber entendimiento si la política colombiana tiene un enemigo común que es el conflicto interno y Ecuador no tiene un enemigo interno?
- Profesor Ayala ¿podría hacer algunos comentarios sobre la manera como en el espectro político ecuatoriano se refleja la relación con Colombia?
- ¿Cómo ve la permanencia de Ecuador en la Comunidad Andina?
- ¿Cuál es la gama de diferencias que hay en el debate político en Ecuador con relación a Colombia y a la Comunidad Andina?

► RESPUESTAS DE ENRIQUE AYALA

La presentación del profesor Gutiérrez me parece muy lúcida en cuanto a que Ecuador es un país con inestabilidad sin violencia y, en contraste, Colombia es un país muy institucionalizado, donde el imperio de la ley y los aspectos jurídicos pesan mucho pero en la realidad hay una herida abierta de violencia interna muy fuerte. A manera de hipótesis podría decirse que el sistema político ecuatoriano, con todo lo disperso y débil que ha sido, ha tenido una ventaja, siempre ha habido un espacio para que se expresen la izquierda y los sectores organizados que representan los movimientos sociales más radicales. En Ecuador este sistema débil era abierto, la izquierda está vinculada al sistema político como minoría y con una votación respetable que fluctúa entre el 13 y el 17% desde hace treinta años. En contraste, en Colombia había un monopolio político que impidió la presencia así fuera minoritaria de izquierdas que se lanzaron a ser marginales al sistema. No es esta la única causa de la no violencia en Ecuador.

Las fuerzas militares no es que tengan buen corazón ni que sean democráticas, tienen mentalidad castrense como el resto de militares de Amé-

rica Latina, lo que pasa es que como no han tenido que lidiar con una guerrilla pues han tenido la opción de ser más tolerantes, de tener contacto con el pueblo, de dar un discurso desarrollista en algunos casos muy radical.

No estuve de acuerdo con que se convocara una Constituyente ahora, tuve una postura muy radical en contra de ella, creo que esta es un riesgo muy serio, podría ganar la derecha. Hay necesidad de un cambio en el país real, en el sistema político y en algunas cuestiones económicas y para eso no es necesaria una Constituyente. Es más, cuando se le pregunta a la gente acerca de lo que piensa de la Constituyente, habla de todo menos de lo que implica, hablan de que deberían volver los migrantes, que se distribuya la riqueza, que se vuelva gratuito el seguro social, etcétera. La gente no tiene ni idea de para qué hacer una Constituyente. Para mí eso es condenarnos a una nueva frustración, ya tuvimos una hace diez años y la gente se sintió fracasada mientras la Constitución salió legítimamente por la izquierda que presionó porque se diera en otra forma pero no alcanzó la mayoría.

Claro, la mayoría de la gente quiere que haya una Constituyente, creo que es un mandato nacional y hay que hacerla. Tiene sentido porque da motivos para movilizar, para discutir en la base, para tratar de entender estos problemas, para saber cuáles son los límites de la Constituyente y sobre todo para darse cuenta que las Constituyentes ecuatorianas, las pocas que han sido progresistas son producto de un proceso. Si no hay un proceso anterior, si no se avanza en cambios en la base no va a haber nunca la posibilidad de un cambio real, porque la misma es solo un instrumento no un fin. Si la Constituyente es hecha como lo está intentando el actual gobierno, a través de cabildos con los que tienen los votos en el Congreso y en las elecciones, terminará con Lucio Gutiérrez como árbitro y eso sería el gran riesgo.

No veo tan claro que Rafael Correa se haya inscrito en el proyecto bolivariano, tiene buena relación con Chávez y con Evo Morales. No creo que tenga mucha coincidencia con Evo en su propuesta de Constituyente, es un poco distinta, además, Evo tiene un movimiento político amplio asentado en la movilización social, en fuerzas sociales reales de Bolivia. La base social de Correa son clases medias politizadas, no hay la intención

de construir un proyecto social o de robustecer los que existen. Puede que tengan intenciones comunes y ciertas afinidades generales para el cambio pero no veo que haya procesos parecidos. Hay un eje, si se quiere ver así, con Venezuela y con Bolivia pero que tiene que ver más que con el modelo político con algunas insuficiencias económicas, con la inversión petrolera de Venezuela, con la necesidad de que nos asistan con el procesamiento de hidrocarburos, etcétera. El Presidente Correa ha sido muy claro con estos temas, quiere tener buenas relaciones con Venezuela pero no una alianza estratégica. Por otra parte, si el futuro de Perú es Umala que Dios nos libre, igual pido un poco de respeto por todos los otros líderes o caudillos latinoamericanos, yo no creo que sean lo mismo. Umala no me parece izquierda, al contrario, él es un enemigo enfermo de Ecuador, si gana en Perú sería un desastre para nosotros, eso no es ningún eje bolivariano.

En cuanto a si Colombia está aislada, diría que como va está más a la cabeza de la desintegración, no solo por la lealtad del gobierno colombiano a los planes del Pentágono o por el problema de cómo se enfrenta la violencia sino definitivamente por la escasa voluntad de llevar a cabo un proyecto de integración. Si no tomamos en serio una voluntad de integración a todos nos va a ir mal en el largo plazo. El proceso de integración de la Comunidad Andina no funcionará cuando empiecen los Tlc de Colombia y Perú, por su propia dinámica incompatible con los esquemas de integración que hemos desarrollado en los últimos treinta años.

Me preguntan ¿cómo se ve a Colombia en Ecuador? La visión es ambivalente en toda la sociedad ecuatoriana, de odio y amor por el más grande. Por un lado el peligro de invasión colombiana y, por otro, es evidente una gran apertura y simpatía por los colombianos que han tenido un gran impacto en la economía ecuatoriana. En la derecha hay una visión de Colombia como el modelo de lo que hay que hacer, y para ellos Uribe es un presidente popular en ese Ecuador. Es popular porque lo ven como un referente ejemplar. En la izquierda hay una visión de Colombia como un problema y de que su política genera enemistad. No se acepta que el camino sea necesariamente la guerra, además, cómo vamos a apoyar una guerra que ni siquiera sigue los lineamientos de las convenciones de Ginebra.

Colombia tiene que entender que aunque el Plan Colombia fuera bueno para Colombia, para Ecuador es una verdadera tragedia. Los resultados de política interna contra el conflicto que ha hecho Colombia han sido verdaderamente desastrosos para Ecuador. Eso lo percibe un sector importante de la sociedad. Creo que más bien debemos mejorar esa visión mutua para tener mejores relaciones.

► **RESPUESTA DE FRANCISCO HUERTA MONTALVO**

Creo que hay mucha razón para sentirse mal con la política del Presidente Uribe pero no creo que se trate de enemistad con Ecuador. Creo que también hay muchos motivos para que Colombia se sienta mal con Ecuador. Si estamos aceptando que parte de lo que ha ocurrido tiene que ver con el tráfico de armas a un país que tiene un conflicto, el pueblo que permite que de sus arsenales salgan armas para molestar al vecino tiene razón para sentirse mal con su vecino. Traigo a colación una anécdota. Cuando yo estaba en Cali con el jefe de la comandancia de la zona, me dijo vea ministro estos proyectiles, y yo que he sido teniente de reserva y conozco un poco esas cosas por ser ministro de gobierno tuve que admitir que eran los que fabricamos nosotros en las instalaciones de nuestro ejército, esa munición era fabricada en Ecuador.

Hay demasiadas cosas que están irritando la relación de ambos lados. Pero lo que no admito es que en el ánimo de no involucrarse de la política exterior de Ecuador en los asuntos internos de Colombia no veamos que la guerrilla se ha mezclado con el narcotráfico, que los ecuatorianos estamos obligados con compromisos internacionales a luchar contra los crímenes de lesa humanidad. El asunto es tan complejo que, a veces, se cree que se está leyendo a García Márquez cuando ve que un cargamento de droga es defendido por las autodefensas y la guerrilla, son socios en algunos momentos. Es ahí donde nosotros los ecuatorianos ante esos crímenes no podemos decir que somos partidarios de un no involucrarse, eso es completamente imposible.

- Pregunta final, soy ecuatoriano y una de las cosas que me llama la atención de acá en Colombia en donde vivo es que no hay paros ni movilizaciones como si hay allá. Por ejemplo, aquí se sube la gasolina cada mes pero por eso no botan presidentes. La pregunta es ¿por qué esa diferencia con Ecuador?

Una mirada contrastada

Socorro Ramírez*

Quisiera referirme a la última pregunta del debate antes de hacer una síntesis de algunos problemas de investigación que quedan planteados en esta sesión y que ojalá dieran origen a estudios comparados colombo – ecuatorianos. ¿Por qué en Colombia no existe movilización social como en Ecuador? En Colombia el crecimiento económico y la estabilidad institucional, conjugados con una extrema desigualdad social, han favorecido el surgimiento y desarrollo de la violencia, y, a su vez, los conflictos armados han cerrado el espacio político necesario para la construcción de actores sociales. Por una parte, el Estado y las fuerzas armadas de Colombia han tendido y tienden a mirar la protesta social y las organizaciones políticas de oposición como fuerzas funcionales al conflicto armado, y como tales las han criminalizado y reprimido. Pero, al mismo tiempo, los mismos grupos armados irregulares, guerrillas y paramilitares, tratan de instrumentalizar o cooptar la protesta social y las organizaciones populares, y si no lo consiguen, procuran aniquilarlas. La población prefiere entonces evadir ambos riesgos y no movilizarse. De este modo, y pese a la grave situación social, en Colombia no existe una turbulencia tan explosiva como la que se ve en muchos periodos del Ecuador, porque de alguna manera el conflicto

* Profesora del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

armado frena la protesta, ha inclinado a la población hacia presuntas soluciones autoritarias y de fuerza, y la ha inclinado a favor de la presencia estadounidense. En Ecuador, en cambio, los conflictos se tramitan en la protesta callejera o en las urnas. Las fuerzas armadas se niegan a reprimir con violencia la protesta social y la oposición política. Las fuerzas sociales contrarias al régimen se movilizan, votan en su contra o derriban al presidente pero no recurren a la violencia organizada.

A rastras de sus realidades internas las dos naciones marchan, pues, en contravía y se infligen mutuos efectos nocivos, mientras sus gobiernos han sido hasta ahora incapaces de superar el desencuentro y manejar de manera cooperativa los graves asuntos que les son comunes. Conocer y comprender la situación de cada país es, pues, una necesidad a la que quiere apuntarle esta Cátedra Ecuador y el programa del que esta hace parte.

También se ven grandes diferencias en la historia de los partidos políticos de Colombia y de Ecuador. En Colombia, el bipartidismo copó durante más de un siglo la escena política, hasta fines del siglo XX tuvo la capacidad de resurgir una y otra vez de sus cenizas, y el Frente Nacional se encargó de bloquear formas de representación más amplias. En Ecuador, en cambio, talvez la existencia de una mayor movilización social y de un temprano pluralismo de partidos se han fortalecido mutuamente. La movilización ha obligado a crear una pluralidad de canales de representación política y este pluralismo partidista le ha abierto un amplio espacio a la movilización. Pero desde Colombia solo se percibe la inestabilidad institucional de su vecino ignorando que esa inestabilidad pueda ser fruto de una permanente incorporación de nuevos actores sociales, y que la apertura del sistema social y político ha descartado el recurso a la violencia como instrumento preferido para la tramitación de las aspiraciones populares de representación y de cambio en la composición de las elites. Las demandas sociales encuentran más bien una salida en las posibilidades de ampliación del sistema de partidos y de representación política. Es posible que también en Ecuador se ignore que la violencia colombiana tiene que ver con el mantenimiento a sangre y fuego de una estabilidad política asentada sobre un crecimiento económico con desigualdad social.

En Colombia, la primera vez que vimos participar activamente a los indígenas en la vida política fue en la Asamblea Constituyente de 1991. Con el reconocimiento que ganaron, los indígenas y las comunidades negras interesaron al voto urbano, en especial de Bogotá y Medellín, un voto de opinión en el que cabe la idea de que ampliar la democracia implica que estos nuevos actores tengan espacio, vocería, representación. Pero, a diferencia de lo que acontece en Ecuador, esas comunidades están aún muy fragmentadas, solo expresan sus propias reivindicaciones étnicas y no han llegado a constituir una verdadera irrupción de nuevos sectores en la vida política. En Ecuador, por el contrario, la movilización indígena logra formular propuestas para un amplio conjunto de problemas del país y obtiene por ello el apoyo popular. Este fenómeno se extiende a Bolivia, en donde lo étnico está tomando un muy lugar significativo y se hace más fuerte cuando está ligado a temas de territorio y de recursos.

Por otra parte, como hemos visto, las fuerzas armadas ecuatorianas han desempeñado históricamente un papel muy significativo en la vida de su país, con un contenido además muy distinto al que guía a las fuerzas armadas de Colombia, lo que también ayuda a explicar muchas de las dinámicas políticas diferentes de ambos países. A diferencia de sus colegas ecuatorianos, las fuerzas armadas colombianas han sido muy conservadoras y han permanecido casi siempre alejadas del ejercicio directo del poder. Por otra parte, la existencia de una confrontación armada que se acerca ya al medio siglo las ha conducido ubicar a su enemigo en el interior del país y no fuera de él, y que hayan derivado de su existencia sus propios recursos y su influencia en la sociedad y el Estado. Así, pues, en esta sesión han quedado planteados temas centrales para una mirada comparada de los casos colombiano y ecuatoriano.

TERCERA SESIÓN

**LINEAMIENTOS
CENTRALES DE LA
POLÍTICA EXTERIOR
DE ECUADOR**

Examen comparado de metas y estrategias internacionales

Socorro Ramírez*

En 2005 y 2006 cada uno de los dos gobiernos, el de Ecuador y el de Colombia, se propusieron metas y estrategias propias que fueron consignadas en sendos documentos: Ecuador 2020 y Colombia 2019, con fechas conmemorativas de dos fechas trascendentales, 1819 y 1820. En esos textos aparecen coincidencias, divergencias y retos comunes de los procesos paralelos diseñados por los dos países, en particular en materia de política exterior. La lectura de tales documentos, recomendada para preparar la sesión de hoy, permite una interesante comparación de prioridades y mecanismos.

Para abordar la temática de esta tercera sesión invitamos a dos embajadores pertenecientes a la carrera diplomática de cada uno de los dos países. Por un lado, Javier Ponce, quien nos presenta tanto los rasgos generales de la política exterior de Ecuador como el esfuerzo de la Cancillería ecuatoriana por definir los ejes de la política internacional de su país, esfuerzo del que Ponce fue coordinador y que está condensado en el Plan nacional de

* Profesora del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

política exterior de Ecuador 2006-2020 (PLANEX, 2020). Por otro lado, Fabio Ocaziones, quien nos ayuda a comparar la mirada prospectiva formulada en Ecuador con la impulsada desde Colombia por el gobierno nacional, y que busca pensar el país hacia 2019.

Ecuador y Colombia, más en común de lo que se piensa

Javier Ponce*

Antes que nada quiero agradecer el esfuerzo de quienes han organizado esta Cátedra. Es fundamental que nos conozcamos más y que apreciemos que tenemos muchas más cosas en común de las que usualmente percibimos. Por otro lado, no debemos dejarnos cegar por las diferencias coyunturales que en determinados momentos surgen entre nuestros países. Tenemos un pasado y un futuro común. No podemos escoger a los vecinos, lo único que podemos hacer es aprender a convivir y a tener cada vez más vínculos que sean mutuamente beneficiosos.

De noviembre de 2005 a octubre de 2006 me ocupa la gratificante tarea de coordinar la elaboración de un plan de largo plazo de política exterior conocido como PLANEX 2020¹. Ese es el eje central del tema que les voy a presentar, pero antes haré una aproximación general de los rasgos más significativos de la política exterior ecuatoriana.

* Embajador de la Cancillería ecuatoriana.

¹ Se puede consultar en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador: www.mmrree.gov.ec, tanto en español como en inglés.

1. GRANDES RASGOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR ECUATORIANA

Desde su nacimiento como república independiente, la acción internacional de Ecuador estuvo marcada por un hecho fundamental: el diferendo territorial con Perú. Cuando éramos parte de la Gran Colombia se dio la primera guerra que ganaron tropas al mando del mariscal Sucre. En 1941 se produjo la invasión de Perú a Ecuador. Desde entonces se produjeron periódicos enfrentamientos entre ambos países y un sinnúmero de acercamientos e intentos de solución pacífica de las controversias, incluyendo las negociaciones directas. Años después de firmado el protocolo de Río de Janeiro, en 1942, Ecuador lo desconoció con sucesivas tesis: que no era ejecutable en parte de la zona delimitada; que era nulo por haber sido impuesto por la fuerza; y de que era mejor dejar la herida abierta antes que negociar un arreglo perjudicial para Ecuador. El diferendo absorbía los recursos de su diplomacia y condicionaba, en buena medida, tanto sus relaciones bilaterales, en especial con los llamados países garantes del protocolo de Río -Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos-, como su acción en los organismos multilaterales. Estos foros eran utilizados por Ecuador para reivindicar sus derechos amazónicos para inducir a Perú a reconocer que existía un problema territorial, lo que este negaba, pues su prioridad se encontraba en la disputa territorial con Chile. Ecuador tenía entonces un activismo en lo multilateral que no correspondía al peso relativo del país, y no desaprovechaba foro alguno para plantear que era necesario buscar la solución pacífica de la controversia. Un ejemplo de ese activismo internacional se refleja en la decisión del gobierno militar de Ecuador, en 1972, de ingresar a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y al Movimiento de los No Alineados, como observadores.

Simultáneamente a la controversia con Perú otros dos temas recurrentes en la historia de nuestra diplomacia: el de las relaciones económicas internacionales y la defensa de la soberanía, pero entendida no solo como la preservación de la integridad territorial sino como el derecho al uso soberano de los recursos naturales. Esta característica nos diferencia de algunos países de América Latina. Por ejemplo, Ecuador y Chile, en 1952, suscribieron la declaración de Santiago que creó la comisión permanente del

Pacífico Sur a la que luego se adhirió Colombia y en la cual planteamos que las 200 millas marinas debían ser de mar territorial. Esto no se consiguió en la negociación de la conferencia de derecho del mar de la Organización de Naciones Unidas (ONU), pero sí se logró que el derecho internacional reconociera que los recursos marinos deben estar al servicio de toda la humanidad y no solo las grandes potencias con capacidad para explotarlas, y esto fue un avance sustantivo en el derecho internacional. Por eso y por el ingreso a la OPEP Estados Unidos nos sancionó con la exclusión del sistema generalizado de preferencias durante muchos años. Es decir, los productos ecuatorianos no recibían el tratamiento arancelario que beneficiaba a los provenientes de cualquier país latinoamericano, de África o Asia. En la política exterior ecuatoriana ha habido pues una constante, la defensa de los recursos naturales incluso con costos económicos importantes.

Cuando se soluciona el diferendo con Perú, en 1998, se produce en la Cancillería un proceso de reflexión sobre las nuevas tareas para la diplomacia, y el mismo canciller que negoció los acuerdos empieza a hablar de la diplomacia para el desarrollo. Es decir, que la política exterior no es más que una herramienta para lograr los objetivos de política interna, el desarrollo sustentable, el fortalecimiento del sistema democrático y la construcción de una sociedad más justa y equitativa. Este proceso de discusión interna se enriqueció cuando se designó a la primera mujer, e indígena, como Ministra de Relaciones Exteriores, quien planteó la proyección multicultural de Ecuador como una de las cuestiones prioritarias que tenía que promocionar nuestra diplomacia. Este debate se viene dando, hace más o menos cinco años al interior de la Cancillería, hasta que llegó un momento en que decidimos hacer un ejercicio mucho más amplio.

2. NECESIDAD DE UN PLAN DE POLÍTICA EXTERIOR

Varios factores motivaron a la Cancillería ecuatoriana a la elaboración del PLANEX 2020. Por un lado, los acuerdos de paz con Perú. Por otro, la falta de continuidad en la política exterior, puesta de relevancia por el gobierno

precedente. Éramos conscientes de las ventajas de ejecutar una política exterior con continuidad, y en la presidencia del coronel Lucio Gutiérrez esa continuidad se puso en duda por signos equívocos que mandó especialmente con respecto a la relación con Colombia. Vino entonces la necesidad de tener unas líneas claras de política exterior que no fueran cambiadas por los gobiernos, al menos en sus concepciones básicas.

Por ejemplo, que el consenso no escrito que teníamos de que la piedra angular de nuestra relación con Colombia es la no intervención en los asuntos internos del otro Estado, se convirtiera en consenso escrito.

Además los últimos acontecimientos nos enseñaron que Ecuador necesitaba tener una agenda internacional propia. No podíamos seguir reaccionando frente a iniciativas externas como el Plan Colombia o el Plan Patriota que tienen consecuencias en Ecuador, o como la propuesta de un TLC y de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que viene de Estados Unidos. Ante esa realidad, lo primero es tener clara nuestra agenda y nuestros intereses, luego mirar el escenario internacional en el que nos desenvolvemos y definir acciones que sean factibles y que puedan adelantar nuestros intereses, desde luego, teniendo en cuenta los intereses de los otros países y las condiciones internacionales.

Otro factor que nos llevó a pensar en la necesidad de crear este plan es la creciente preocupación de la opinión pública sobre los temas internacionales, básicamente por dos hechos. El primero, el incremento del flujo migratorio de los ecuatorianos. De doce millones y un poco más de habitantes tenemos dos millones y medio viviendo actualmente fuera de Ecuador, es decir, una cifra cercana al 20% de la población económicamente activa. A raíz de la crisis financiera de 1999 salen algo más de un millón y medio de ecuatorianos que se unen a los que ya lo habían hecho anteriormente y, además, el destino y composición de esa migración se diversifica. Eso motiva a que la población ecuatoriana se interese por conocer cuáles son las políticas migratorias de los Estados receptores, en qué condiciones de vida viven nuestros emigrantes, qué pasa con quienes son capturados, y se despierta el interés por conocer más de cerca también las sociedades donde viven nuestros compatriotas. El segundo hecho que lleva a la gran masa de

electores a preocuparse por los temas internacionales es que, como efecto de la situación de Colombia, tenemos alrededor de medio millón de colombianos viviendo en Ecuador; problemas de militarización de la frontera; de violencia; de grupos armados articulados con flujos de contrabando de armas y precursores químicos y con el tráfico de estupefacientes. En fin, se producen en los últimos años una serie de fenómenos que están motivando a que el público en general se preocupe por los temas internacionales.

Estos son los elementos que llevan en el año 2005 al entonces Canciller a pensar en elaborar una agenda propia con respecto a qué queremos hacer con nuestra política exterior. Cuando me encargó de la coordinación de ese proceso, lo primero que pensamos es que la única garantía de que un plan se ejecute es que responda a lo que demanda y piensa la sociedad. Porque era muy fácil reunirnos académicos y funcionarios de la Cancillería y redactar un plan, pero ese plan así concebido iba a quedar adornando una estantería de alguna biblioteca y no iba a servir para mayor cosa.

3. POLÍTICA EXTERIOR CON CONCERTACIÓN INTERNA

El primer paso fue seleccionar cinco grupos: partidos políticos, movimientos sociales, empresarios, medios de comunicación y académicos, y empezamos a reunirnos con ellos en distintas ciudades del país. Empezamos por preguntarles cuáles debían ser los objetivos de la política exterior de Ecuador y cuáles los temas más importantes que se deberían incluir en el plan. Al principio se sorprendían un poco y nos preguntaban qué era lo que pensaba la Cancillería. Yo les respondía: “La Cancillería no piensa, solo escucha, ustedes son los que tienen que hacerlo”.

Nos reuníamos con alcaldes, prefectos y ellos nos iban diciendo sus ideas. Hacíamos un documento lo presentábamos en la siguiente ciudad, lo volvíamos a rehacer y así cambiamos cinco veces el primer documento. Esa fue la primera etapa que hicimos solo entre ecuatorianos, al fin y al cabo la política exterior es de ellos y tienen que decidirla como tal. Lo que

queríamos era acercar la política exterior a la gente por lo que de esta etapa nos quedó una lección importante, las distintas sensibilidades regionales. Estoy seguro que aquí en Colombia pasaría lo mismo. Por ejemplo, en Guayaquil que es la ciudad más grande de Ecuador con una dinámica actividad comercial, lógicamente los temas económicos suscitaron debates, así como los temas de soberanía relacionados con el mar. En el sur, en Cuenca, la tercera ciudad de Ecuador, nos plantearon de modo recurrentes los temas de medio ambiente y turismo como aspectos que debían ser relevantes en la política exterior. En Manta, puerto importante, insistieron en la vinculación con el Pacífico, las relaciones con Asia, y tanto en Manabí como en el sur una preocupación dominante fue la migración.

Padecemos una gran inestabilidad y una gran fragmentación política, y los ecuatorianos, además, tenemos esa idea errada de que no podemos lograr consensos. Con este ejercicio demostramos que sí podíamos hacerlo. Me llamaba la atención la falta de diálogo y conocimiento que había entre muchos de los sectores. Por ejemplo, los empresarios y la sociedad civil prácticamente no se conocían, porque nunca tenían oportunidad de hacerlo, pero eran los sectores que más rápido se ponían de acuerdo, pues los dos grupos se dan cuenta de que necesitamos consensos básicos en el país para avanzar, los empresarios para prever sus inversiones, la sociedad civil para ejecutar sus proyectos.

Tras estas consultas iniciales establecimos los objetivos y las cuestiones principales como la relación con determinados países prioritarios y los temas transversales como el medio ambiente, la cultura, las relaciones económicas internacionales y la emigración. Construimos el plan con la participación de más de ochocientos expositores de esos cinco sectores. Si alguien siempre queda fuera, intentamos que casi todos los que tuvieran que decir algo sobre los distintos temas, se expresaran. Muchos expositores no pudieron asistir por problemas de agenda, pero aun así publicamos sus nombres para que luego no se dijera que no fue una convocatoria pluralista a todos los sectores.

4. PARTICIPACIÓN EXTERNA EN LA PLANEACIÓN

Una vez que tuvimos el consenso interno sobre países prioritarios y temas transversales, decidimos organizar seminarios específicos sobre esos asuntos. Por ejemplo, sobre las relaciones con Colombia llevamos a periodistas y académicos colombianos para que nos ayudaran a desmenuzar y a entender la relación en cuanto a integración, economía, seguridad, flujos turísticos, percepciones y efectos del conflicto. Así lo hicimos con todos los países con los que tenemos una relación prioritaria y también con los temas que pensamos cruzan la acción externa.

En cada uno de estos seminarios yo les decía a los ponentes: no quiero que hagan un ejercicio académico, quiero que vengan a traer propuestas, el objetivo es lograr seminarios propositivos.

Realizamos doce seminarios en ocho meses. Una vez concluida esa segunda etapa, cuando ya teníamos claros nuestros intereses, necesitamos saber en qué mundo nos estamos moviendo y entender cuál es el escenario internacional en el que debíamos avanzar nuestros intereses.

Desde esta óptica invitamos, por ejemplo, a Joseph Stiglitz premio Nobel de Economía, a José Miguel Insulza secretario de la OEA, al secretario de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y a académicos de renombre internacional que nos ayudaron a entender el mundo y las tendencias de la globalización, de la integración regional, etcétera. También invitamos a estudiosos de países que han logrado amplios consensos de política exterior. Hay países como Brasil y Chile, por hablar solo de nuestra región, donde hay consensos y los gobernantes pueden ser derechistas o izquierdistas pero todos coinciden en cómo quieren proyectar a su país en el mundo, hay un gran acuerdo nacional al respecto. En cambio, en nuestros países el presidencialismo que existe, nos lleva a que sea casi un símbolo de prestigio demostrar que el antecesor hizo todo mal.

5. TEMAS Y MECANISMOS PRINCIPALES

Como aspectos relevantes para la formulación de nuestra política exterior, tenemos que tomar en cuenta las dificultades que atraviesa el multilateralismo. Por ejemplo, la Unión Europea no ha logrado dotarse de una Constitución; los nacionalismos económicos en Europa están a la orden del día, varios países se oponen a que sus grandes empresas sean compradas por otra de otro piase miembros, o que se invierta en determinados sectores, como telecomunicaciones, hidroeléctricas, etcétera. En nuestra región, la CAN está en crisis, políticamente no ha desempeñado ningún papel en los problemas que vive Colombia, ni en las crisis que padecieron las democracias peruana, ecuatoriana y boliviana. En lo económico seguimos sin acuerdos del ALCA, y las dificultades se acrecientan al haber concertado ya algunos países un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) atraviesa dificultades similares, y son evidentes las frustraciones en Uruguay y Paraguay.

Los obstáculos que encuentra la integración regional y la acción de los organismos multilaterales universales no debe llevarnos a abandonar la acción en esos foros. Ecuador ha sido tradicionalmente un país con una dinámica gestión multilateral debido al conflicto con Perú. Reconocer la situación actual nos lleva a la conclusión de que tenemos que apostarle mucho más de lo que lo hacíamos en el pasado, a las relaciones bilaterales. Por ejemplo, la relación de Ecuador con Colombia es importante con Grupo Andino o sin él, la relación con Estados Unidos es importante con TLC o sin él, con ALCA o sin ALCA. Tenemos que diseñar políticas que tengan en cuenta estas realidades y que nos permitan avanzar.

Los temas que consideramos como transversales, es decir, que están presentes toda la acción externa del país, organizados por prioridad, son los siguientes: soberanía, protección de los emigrantes, defensa de los derechos humanos, relaciones económicas internacionales, seguridad, cultura, y cooperación para el desarrollo. En cuanto a países y áreas geográficas, para Ecuador son prioritarios, Colombia y Perú, países vecinos que hacen que el intercambio comercial de los dos juntos sea más importante que el mercado

de Estados Unidos para nuestros productos no primarios. América del Sur, América Latina, Estados Unidos, Unión Europea y en ella, especialmente España, la Cuenca del Pacífico sin descuidar las posibilidades que ofrece Rusia y la comunidad de Estados independientes.

Con el resultado de los seminarios realizados, diseñamos propuestas y lineamientos para cada uno de estos temas. El PLANEX 2020 plantea la institucionalización de consultas por parte del Estado a la sociedad civil y a los grupos, con objeto de que este intercambio no se agote con la publicación del plan. Aún tenemos dudas de si hay que hacerlo mediante instituciones o simplemente mediante el cambio de prácticas administrativas o burocráticas, si es necesario crear un comité asesor de la Cancillería o bastaría solo con que se desarrolle la práctica de que si se va, por ejemplo, a una negociación de medio ambiente, se haga un acercamiento a las organizaciones no gubernamentales (ONG) activas en la materia, se les consulte su posición, y tratemos de llegar a la conferencia internacional pertinente con una propuesta y posición de país, a remar todos con el mismo sentido.

En cuanto a la institucionalidad del servicio exterior, nuestra experiencia nos ha llevado a consolidar un cuerpo profesional, ajeno a los vaivenes políticos. Hay mucho aún por hacer para lograr la excelencia, pero nos ha dado buenos resultados. Para ser embajador o consejero de una embajada no haya que ser liberal, conservador o comunista sino que haya que ser un buen profesional que pueda servir de apoyo para ejecutar la política que decida el gobierno y tener las destrezas profesionales que sean necesarias para esa política.

La elaboración y ejecución de la política exterior requiere del fortalecimiento de la institucionalidad del Estado en su conjunto. En Ecuador, por ejemplo, no existe una comisión de defensa en el Congreso nacional, y los partidos políticos carecen de expertos en defensa ni en relaciones internacionales. Es importante que haya profesionales de estos temas en cada partido, pues el espacio natural del control democrático de la política exterior debería ser el congreso. El PLANEX 2020 establece que la Cancillería rinda cuentas de la política exterior de manera sistemática al Congreso, ya que actualmente no existe una revisión a fondo de estos asuntos por parte del congreso.

El plan plantea acciones para dar seguridad jurídica. En la actualidad que Ecuador tiene siete contenciosos con compañías extranjeras en tribunales internacionales. Normalmente el procurador del Estado es quien maneja estos litigios. El plan propone una mayor coordinación institucional entre la Cancillería, el Ministerio de Comercio Exterior, la Procuraduría y el Congreso para trabajar mancomunadamente. A veces se aprueban muy alegremente tratados internacionales que casi nadie lee y lo grave es que son convenios de garantías de inversiones. Ecuador tiene alrededor de veinte convenios de ese tipo, todos con textos diferentes. Cualquier inversionista puede acogerse a cláusulas de tratados con países diferentes al suyo, alegando discriminación si no se le reconoce ventajas concedidas a terceros países. Esos impactos no los pensamos al suscribir los convenios, algunos hace muchos años, cuando la inversión extranjera era muy limitada en el país, pero ahora pueden significar un costo de miles de millones de dólares para el Estado. El nuevo gobierno anunció que se propone revisar esos convenios.

El plan establece consensos básicos y claros entre los ecuatorianos sobre temas fundamentales. Es el caso del Acuerdo sobre la base de Manta, (facilidades de operación concedida a la fuerza aérea de Estados Unidos), que aunque no sea mencionada directamente, por tratarse de un plan de largo plazo, y el Acuerdo vence en dos años, ha generado un consenso entre los ecuatorianos de que no haya tropas extranjeras en nuestro territorio.

Hay que destacar el espíritu democrático con el que actuó la Cancillería en la elaboración del plan. Cuando ya tuvimos el borrador final, hicimos una reunión con toda la cúpula de la cancillería y con cuatro académicos invitados y allí algunos altos funcionarios expresaron su oposición a varios muchos puntos planteados por los sectores consultados. A pesar de esos reticencias, se decidió que había que aprobar un plan que reflejara las inquietudes de la población y se aceptaron todos los planteamientos que reflejaban amplios consensos.

La Constitución establece que el Presidente de la República es el responsable de las relaciones internacionales, por lo que no faltaron quienes nos acusaron de estar haciendo un ejercicio anticonstitucional porque estábamos limitando al Presidente de la República. Les dijimos, si hay que

limitarlo, porque es solo presidente, no es emperador. Podría venir un presidente que nos diga no quiero integración latinoamericana, que su prioridad es integrarnos, por ejemplo, con Mongolia, Nigeria y Corea, esto podría ocurrir, y más en nuestro país en que frecuentemente nos equivocamos al elegir a nuestros mandatarios. Si eso ocurriera no va a poder hacerlo, porque existe un consenso de la sociedad ecuatoriana de que una de las prioridades es la integración suramericana y luego latinoamericana. Este marco de acción no supone un desconocimiento del derecho del Presidente de la República de dirigir nuestra política exterior, que en democracia debe reflejar la voluntad del pueblo soberano.

En conjunto se llevaron a la construcción del PLANEX 2020, aunque luego nos dimos cuenta que no bastaba solo con esos lineamientos estratégicos o directrices de largo plazo. Enseguida vino la pregunta de ¿cómo hacer para aterrizar un plan pensado para veinte años en acciones más específicas y concretas? Empezamos entonces a trabajar en un plan para cuatro años, -período de un gobierno- que estableciera metas medibles, para poder evaluar los avances que se hagan en cada una de ellas. Este borrador de plan de cuatro años se lo hemos entregado al Presidente electo, y el PLANEX 2020 lo habíamos entregado a los dos candidatos finalistas. El presidente que tiene pleno derecho, según su ideología y a sus prioridades, a contar con su propio plan, lo que no le quita validez a que hay consensos permanentes y líneas de acción que van más allá de los vaivenes políticos y partidarios.

Esa es en grandes rasgos nuestra experiencia en la planificación de la política exterior. La respuesta de la sociedad ha sido muy positiva, ya que ninguna de las observaciones hechas a los sucesivos borradores del plan (más de diez) por parte de los participantes en lo encuentros, cuestionó ninguno de los consensos básicos mas importantes, conflictivos y que habían despertado mas resistencia entre los mismos funcionarios de la cancillería. ¿Cuál es entonces la utilidad del plan? ¿Eso que es lo que permite? Que si mañana llega un presidente como el que les acabo de señalar la propia sociedad en determinado momento pueda reclamarle, exigirle respeto por los acuerdos alcanzados. No es un instrumento vinculante, la única garantía de que sirvan para algo es que refleje realmente lo que piensa la sociedad, que ella se lo apropie y exija su cumplimiento.

Colombia – Ecuador: planeación de la política exterior en ambos países

Fabio Ocazones*

Gracias al embajador Ponce por ilustrarnos sobre este enorme esfuerzo que ha hecho el gobierno de Ecuador para construir un consenso en materia de política exterior. Parte de la razón por la cual se invitó al embajador Ponce a realizar esta intervención dentro de la Cátedra Ecuador, era no solo para familiarizarnos más con las líneas de política exterior de Ecuador, sino también para conocer más de cerca el método de concertación del Estado con la sociedad en materia de política exterior, y quizá sacar de allí unas lecciones para Colombia.

1. ECUADOR 2020

Quisiera destacar cuatro aspectos muy puntuales de lo que ha sido el ejercicio en Ecuador que acaba de exponernos el embajador Ponce y de lo que

* Embajador retirado de carrera diplomática y director del Observatorio de Política Exterior de la Universidad del Rosario.

nosotros en Colombia como sociedad y como Estado podríamos asimilar y poner en nuestra agenda pública del futuro.

Lo primero es que este ejercicio de planeación a largo plazo de la política exterior, partió en el caso de Ecuador, del reconocimiento de que las políticas públicas de una sociedad, incluida la política exterior, deben tener un carácter democrático. Eso mismo se dice con frecuencia en nuestro país, pero en materia de política exterior lo que se observa con mayor frecuencia es la forma cómo se sustraen los consensos y las decisiones de la amplia discusión y diálogo con la sociedad, y se toman decisiones en los círculos cerrados del Ministerio de Relaciones Exteriores o de la Presidencia de la República, en vez de propiciar espacios democráticos y de diálogo con la sociedad.

El segundo aspecto que hay que destacar es la necesidad de contar con políticas de Estado más que de gobierno, sobre todo en materia de política exterior, un área en la cual cada país tiene intereses de una larga permanencia en el tiempo y que deben ser conocidos por la ciudadanía y guiar la acción y la interacción del país con los demás miembros de la comunidad internacional. En Colombia se han hecho algunos esfuerzos en este sentido. Una muestra de ello es el ejercicio reciente de la administración Uribe de construir la visión *Colombia: Segundo Centenario*, conocida como la estrategia 2019, de la cual destacaré algunos aspectos más adelante, a manera de comparación con respecto lo que se ha hecho en Ecuador.

En tercer lugar, el ejercicio prospectivo del Ecuador partió de la percepción y del reconocimiento de los cambios y transformaciones que se están dando actualmente en el mundo, frente a los cuales el país no podía menos que tomar nota y por supuesto, reaccionar y elaborar sus propias pautas de acción para el futuro. Son las transformaciones inducidas desde el exterior que todos los ciudadanos vivimos a diario y que tanto el Estado como el gobierno, cualquiera que sea, debe tomar en cuenta para formular una política de largo plazo, como efectivamente ha venido haciendo Ecuador.

Finalmente, en la estrategia 2020 del Ecuador es visible el reconocimiento que el gobierno ha dado a las expectativas y exigencias de política exterior de la ciudadanía, aquellas que esta formula al Estado en su relación

con la comunidad internacional. Son expectativas, como decía el embajador Ponce, influidas por una activa corriente migratoria ecuatoriana, como también se ve en nuestro país, que está generando transformaciones dentro del propio país y demandas de lo que la ciudadanía espera del Estado en materia de política exterior. No basta tener representación en las capitales europeas o asiáticas para decir que hay un país que se llama Ecuador o Colombia, sino se pide que se proteja el buen nombre del país, que se den a conocer los intereses comerciales y la cultura nacional, además de reconocer la presencia de migrantes por todo el mundo a quienes también deseamos proteger.

2. COLOMBIA 2019

En el último año y medio en Colombia, el gobierno Uribe hizo un esfuerzo de plantear unas líneas de largo plazo para Colombia en su conjunto proyectadas hacia el año 2019, segundo centenario de la Independencia. De allí surgen unas líneas de política exterior, consignadas en un documento separado, que corre el riesgo de limitarse a decorar bibliotecas, si no lo aprovechamos para el futuro de Colombia. La visión prospectiva del país para el horizonte 2019 abarca cuatro objetivos. Uno, crear una economía que garantice mayor nivel de bienestar y responda a las grandes transformaciones económicas que se están dando en el mundo. Dos, fomentar una sociedad más igualitaria y solidaria donde impere y se promueva la cohesión social, a la vez que refleje las grandes Metas del Milenio acordadas por todos los países en el marco de las Naciones Unidas. Tres, construir una sociedad de ciudadanos libres y responsables que apunte a devolver a Colombia la paz y hacer que impere la justicia. Y cuatro, construir un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos, que incluye una política exterior pro activa.

Como resultado de esta visión, la estrategia de política exterior 2019 responde tanto a una visión de conjunto del país como a una percepción de las grandes transformaciones y tendencias actuales en el mundo, frente a las cuales ningún país puede permanecer pasivo. Estas tendencias tienen que ver con los efectos de la globalización y la mayor interdependencia

entre los países, la aparición de bloques económicos y de unos actores políticos y sociales importantes en la escena mundial.

Esta es la realidad ante la cual nuestro país considera que debe no solo reaccionar, sino generar unas políticas pro activas de política exterior proyectadas hacia el año 2019. El documento resultante, elaborado en esencia por asesores del Departamento de Planeación Nacional (DNP) y del Ministerio de Relaciones Exteriores, se propone reaccionar frente a tres tendencias. Primera, la profundización de la globalización y los retos que presenta a la gobernabilidad política y social, inducidos por la apertura económica, los flujos financieros, la capacidad tecnológica y de comunicaciones, así como por las tendencias delincuenciales que los estados deben enfrentar. Segunda tendencia, la consolidación en los próximos años de un escenario multipolar creado por el ascenso de nuevas potencias, en particular Brasil, Rusia, India y China, los cuatro más grandes países del mundo en desarrollo, cuyo ascenso puede cambiar sustancialmente la configuración de poder y las relaciones internacionales al punto de desplazar a Estados Unidos del primer puesto en poder económico, que ocuparía China en 2040 o 2050 seguido de India y de otras potencias asiáticas. La tercera tendencia identificada en el documento es la evolución del concepto de seguridad humana, puesto que los estados deberán acordar nuevas modalidades de cooperación para enfrentar las amenazas a la seguridad de los ciudadanos, de las sociedades y de los Estados. Este nuevo concepto de seguridad enfoca atención sobre la responsabilidad de proteger, lo cual viene cargado de implicaciones para países con un conflicto interno como Colombia, ya que la comunidad internacional asumiría obligaciones de intervenir en aquellas situaciones donde un Estado no quiere o no puede proteger a sus ciudadanos.

La percepción de estas tendencias mundiales, expuestas en el Documento 2019, conduce a la idea de que Colombia debe cumplir una agenda de inserción diferente a la que ha venido adelantando. Es una agenda que pasa por varios ejes. Uno tiene que ver con la formación de una nueva imagen del país en el exterior, hasta ahora muy asociada al problema mundial de las drogas y al conflicto interno, que nos obliga a proyectarnos con fuerza positiva para captar otro tipo de atención del mundo. También se plantea la necesidad de consolidar una serie de alianzas estratégicas en el

mundo de bloques económicos de hoy día, ya que si Colombia aspira a ser un actor significativo debe ser capaz de concertar alianzas para proteger sus intereses y adquirir mayor capacidad para interactuar en esta nueva configuración de fuerzas.

Otro eje de la acción futura del país es el multilateralismo, que contrasta un poco con la confianza que del mismo se tiene en Ecuador, tal vez por una formación histórica y aquella confianza en el derecho internacional que nos acerca a los foros internacionales con la seguridad de que allí podemos presentar y defender nuestros intereses de la mejor manera.

Sin embargo, me parece conveniente escuchar la advertencia que nos hace el embajador Ponce, en el sentido de reconocer la crisis por la cual pasa el multilateralismo en la actualidad para tener presente que allí tan solo encontraremos soluciones parciales a nuestros problemas, ya que los mayores beneficios en la defensa de nuestros intereses provendrán de nuestros propios esfuerzos y de los contactos bilaterales en distintas capitales del mundo.

El Documento 2019 de Colombia coincide con el Plan 2020 Ecuador en la necesidad de fortalecer la Cancillería como el órgano por excelencia de las relaciones exteriores de nuestros países. Si bien es preciso reconocer que hoy en día la política exterior de un país ya no se formula en su totalidad en el Ministerio de Relaciones Exteriores sino que también en ello toman parte otras agencias del Estado como las de comercio exterior, medio ambiente, interior, y defensa, incluso la propia Presidencia de la República y, por supuesto, otras ramas diferentes al Ejecutivo como el Congreso y las Cortes.

De esta rápida visión del Documento 2019 se puede constatar que ha sido producto más de unas reflexiones hechas en las altas esferas del gobierno que un ejercicio de consenso con la sociedad misma. Y como esta propuesta se presentó a la sociedad en un momento en que estaba de por medio la campaña presidencial para el periodo 2006-2010, era inevitable que se percibieran como una plataforma política de reelección más que un programa de Estado para la nación. No obstante, es preciso destacar el esfuerzo hecho para proyectar esa visión de largo plazo del país.

3. CONFLUENCIA DE INTERESES COLOMBO – ECUATORIANOS

Se pueden mencionar algunos unos puntos de encuentro entre las visiones de Colombia y Ecuador, susceptibles de una acción conjunta. Como decía el embajador Ponce, somos vecinos y lo seremos por siempre. Estamos localizados en una parte del mundo que nos da cierta identidad común y debería darnos un marco para una serie de acciones conjuntas.

La primera acción común hace referencia a la Comunidad Andina en su actual momento de crisis. Algunos países miembros se sustraen de ella o dudan de seguir en ella, mientras otros prefieren acuerdos de libre comercio con terceros. Cuando nos detenemos a pensar hacia donde apuntaba la creación de la CAN recordamos que era crear una unidad económica y política capaz de vincular a los países andinos para su mejor inserción en los escenarios mundiales. Eso es precisamente lo que nuestros gobiernos siguen buscando: alianzas con los países de la región y plataformas de proyección económica internacional para competir en los mercados. Y persistiremos en esos esfuerzos, con o sin Comunidad Andina, por lo tanto debemos sumar esfuerzos con los países vecinos para construir puentes de unión que nos proyecten con mayor fuerza hacia el mundo.

Aquí se presenta un reto a Colombia: ¿cómo construir una relación y unos vínculos más sólidos con sus vecinos si desde Colombia se generan hechos que se perciben como amenazas en el vecindario? El reto es aprovechar las posibilidades de la vecindad andina para construir vínculos más firmes de relacionamiento con el resto del mundo. Es una reflexión que no hemos hecho a fondo, pero si hay un país en el vecindario con el cual podamos y debamos hacer esta reflexión es con Ecuador, ya que ambos nos hemos beneficiado de pertenecer al ordenamiento subregional andino y si la comunidad actual desaparece, nos corresponde encontrar puntos de encuentro para proyectarnos hacia el resto del mundo.

Una relación de la cual pueden sacar mutuo provecho ambos países es con la Unión Europea y el compromiso formal de iniciar las negociaciones con la Comunidad Andina conducentes a un acuerdo de asociación que in-

cluya el libre comercio. En ambos países existe interés de transitar por este camino de acercamiento a Europa y en todo caso, la Unión Europea no lo concibe de manera individual sino en términos de las relaciones CAN-Unión Europea. Otro ámbito de acción conjunta y beneficio mutuo está en las relaciones con el Asia Oriental y la cuenca del Pacífico. En Colombia tenemos un rezago con respecto a otros países de la región, y mayor prevención por un acercamiento con China, India o el sudeste asiático. Nos parece que es una posición semejante a donde está ubicado Ecuador, ya que somos los dos países más rezagados en esta proyección transpacífica.

En aspectos temáticos, encuentro puntos susceptibles de acercamiento en la promoción del turismo y nuestro patrimonio medioambiental. Una de las grandes riquezas turísticas que tiene Ecuador son las islas Galápagos y hay un flujo importante de turismo en esa dirección. Colombia también tiene mucho que ofrecer en materia de turismo ambiental. La estrategia 2019 lo plantea como parte de la construcción de la nueva imagen del país y con Ecuador se podrían aprovechar los circuitos del turismo internacional para que los visitantes extranjeros del futuro acudieran a los dos países en el curso de sus desplazamientos por el mundo.

Por último, quería señalar las coincidencias entre los dos países sobre la necesidad de fortalecer los mecanismos institucionales de las relaciones exteriores. La experiencia del servicio exterior ecuatoriano y de su asociación de funcionarios sirvió como fuente de inspiración para que aquí en Colombia también se hiciera una asociación de funcionarios diplomáticos. Más allá de eso, la adecuación de las estructuras de la Cancillería y del Estado en su conjunto para interactuar con el mundo, se percibe en ambos países como un reto que exige respuestas inmediatas. Si hemos de aprovechar un solo aspecto de la experiencia reciente de nuestro vecino país, Colombia debería sacar lecciones del diálogo y la interacción fructífera del Estado con los representantes de la sociedad con el fin de elaborar y ejecutar una política exterior mucho más sólida de lo que ha sido hasta el momento.

Debate

► INTERVENCIÓN DE PARTICIPANTES

- Embajador Ponce nos dice que la primera prioridad de la política exterior ecuatoriana fue Perú hasta 1998 cuando se hizo la paz, ¿Colombia empezó desde 1999-2000 a ocupar ese lugar del Perú? ¿La frontera norte de Ecuador empezó a reemplazar lo que significaba la frontera sur? ¿Cuál es la consecuencia para la política exterior del hecho muy notorio que el tema Colombia se volvió parte de la agenda política y electoral ecuatoriana?
- Usted plantea cómo se está tratando de formar una política exterior de abajo hacia arriba ¿se podría decir que en este momento la sociedad civil ecuatoriana tiene esa proyección internacional?
- ¿Estaba contemplado el Plan Ecuador en lo que planteó en su campaña el Presidente Correa en relación a la frontera?
- ¿Cuál es el balance del PLANEX 2020 desde el momento en el que se elaboró?
- ¿Cómo fue la participación de las fuerzas armadas en el proceso de construcción del PLANEX, específicamente para el tema de no intervención frente al conflicto colombiano y de no presencia de bases militares extranjeras?
- Sería importante que la experiencia ecuatoriana de construcción de un dispositivo exterior pudiera ser presentada.

► RESPUESTAS DE JAVIER PONCE

Definitivamente Colombia ha pasado a ser la primera prioridad de la política exterior, eso es indudable. Sin embargo, eso no quiere decir que nuestra relación bilateral con otros países y que nuestra participación en organismos multilaterales esté condicionada por Colombia.

Colombia no ha ocupado el lugar que tuvo Perú pues se trataba de un tema que afectaba la integridad territorial y ponía en juego la mitad de la extensión de Ecuador. Era un problema de humillación nacional que tenía que ver con la definición misma de qué es ser ecuatoriano, llegamos casi a vernos como ecuatorianos como respuesta al enemigo que era Perú. Las tensiones con Colombia son un problema importante, pero la estrategia de Ecuador básicamente es desarrollar el norte, mejorar las condiciones de las poblaciones fronterizas para que no haya vacíos del Estado ni deterioro de las condiciones de vida que faciliten el traslado de la violencia sea con motivaciones políticas o delincuenciales.

Colombia no ha sido el eje electoral, en contraste, si lo ha sido la base de Manta, porque hay un rechazo nacional a que haya tropas extranjeras en Ecuador. De hecho, ningún candidato defendió la base, Noboa no pidió que salgan, pero ni él se atrevió a defenderla. Otros temas como el de los refugiados, la migración, ciertos brotes de xenofobia contra colombianos que ha habido en Ecuador, no se han reflejado tampoco en las campañas electorales.

Personalmente pienso que la sociedad civil podría desempeñar un papel mucho más activo, de cabildeo por ejemplo, en Estados Unidos del que normalmente hace. Por ejemplo, en el tema de las aspersiones y los problemas medio ambientales tiene mucho más que hacer y decir la sociedad civil, que incluso las propias diplomacias de ambos países. Será esa sociedad civil la encargada de señalar y hacer los estudios correspondientes de si hay o no efectos nocivos.

Sobre la iniciativa del Presidente Correa del llamado Plan Ecuador, se viene hablando desde hace años. El Libro Blanco de las fuerzas armadas desde 2000 o 2001 ya planteaba que la principal amenaza de seguridad

para Ecuador es el conflicto colombiano. Planteaba que la estrategia de Ecuador para frenar el posible paso de los efectos nocivos de ese conflicto, es el desarrollo de la zona fronteriza. Eso es lo que ha venido haciendo consistentemente Ecuador en los últimos siete años desde cuando creó la Unidad de Desarrollo Norte (UDENOR). Esto está recogido en dos puntos del Planex 2020. Hay quince lineamientos estratégicos sobre Colombia, de los cuales nueve tienen que ver con la agenda positiva entre ambos estados. En las partes de frontera que podemos trabajar con el gobierno colombiano hacemos planes binacionales y tratamos de buscar fondos internacionales para desarrollarlos. En los lugares donde no hay presencia del Estado colombiano o hay presencia esporádica, lo que nosotros no podemos hacer es esperar a que estos territorios que están ocupados por fuerzas irregulares se liberen o haya una presencia efectiva del Estado colombiano para empezar a trabajar de nuestro lado. En donde podemos, que es en las zonas de mayor densidad humana, trabajamos en la integración energética y en varios otros proyectos.

Las fuerzas armadas no son deliberantes, no les corresponde determinar las amenazas de seguridad como sí le corresponde al ministro de Defensa porque es el único autorizado dentro de las fuerzas armadas a deliberar. Efectivamente él estuvo invitado a los seminarios de seguridad, a los de relaciones con Colombia. Participé en varios seminarios donde se elaboraba el Libro Blanco, y tratamos de actuar conjuntamente para que la visión que salía de los dos foros fuera similar. Claro hay puntos en los que el PLANEX 2020 era más específico porque tenía que ver con relaciones exteriores y en otros el Libro Blanco era más específico sobre defensa. Todavía hay un debate permanente en nuestras sociedades sobre la sumisión de las fuerzas armadas al poder civil, aunque cabe señalar que hay armonía. De igual manera me parece concerniente recalcar que en el Libro Blanco es la primera vez que específicamente se dice que las fuerzas armadas están subordinadas al poder civil. Lo que si están obligados a hacer los militares es la defensa, luego de que el presidente se los ordene como profesionales que son.

Si de lo que se trata es de identificar los escenarios en donde más podemos colaborar un país con el otro, entonces veo cuatro escenarios, dos de los cuales han sido mencionados por el embajador Ocaziones. Es evi-

dentamente una necesidad, la apertura a la Cuenca del Pacífico. Ecuador y Colombia se encuentran del mismo lado de la barrera. En el fortalecimiento de la CAN. En el intento de Perú y Chile con Bolivia de promover una reconciliación histórica, de sanar las heridas de la guerra del Pacífico, lo cual de llevarse a cabo implicaría la inserción estable de Bolivia en el seno de la CAN y no su eventual retiro hacia MERCOSUR. Ecuador y Colombia apoyan el proceso a pesar de no ser los interesados inmediatos. Está la negociación de un acuerdo de asociación de cuarta generación con la Unión Europea. En el tema del banano, nunca antes se había dado una situación frente a la Unión Europea en la cual Colombia y Ecuador estuvieran formando parte del mismo bando. La CAN de los cuatro puede fortalecerse en torno a una posición unida frente a la Unión Europea.

Creo que la Unión Europea se equivoca un poco, primero es bueno que nos digan que solo negocian con el conjunto de nosotros, para que no nos pase lo que sucedió con el TLC, ante el cual cada uno salió corriendo por su lado. Tenemos que convencer a los europeos de que no sean tan exigentes. Sobre la emigración, no solo bilateral sino que tendría más fuerza que los gobiernos de los miembros de la CAN fuéramos juntos. Tenemos que aprender de los centroamericanos, ellos nos llevan una gran ventaja al respecto. Tenemos bases para exigir una discriminación positiva para los latinoamericanos en España y no negociamos en conjunto para que esto se haga una realidad.

En Ecuador en 1966, durante la época del gobierno militar se adoptó una ley del servicio exterior. Los gobiernos militares tuvieron eso de bueno, implantaron para la diplomacia lo que sucede en las fuerzas armadas en las que se ingresa y se asciende por méritos y antigüedades. Ese fue el esquema que se aplicó en Ecuador. Los concursos son de libre opción, se presentan entre diez y quince candidatos para cada puesto, no funciona el “palanqueo” o la compra de los mismos, se concursa anónimamente. En esa misma ley se estableció que el presidente de la república tiene el derecho a nombrar hasta el 25% de personal de designación directa, es decir, el 75% tiene que ser de carrera. Como la academia diplomática se creó en 1986, llevamos veinte años donde todos los miembros que ingresan al servicio exterior lo hacen por abajo y van escalando. De consejero para abajo todos son profesionales

Eso nos permitió el año pasado poder negociar con el Congreso nacional que se redujeran y se limitaran aún más las cuotas políticas. En la categoría de embajadores y ministros hasta el 20% puede ser designado por el presidente. Lo anterior tiene lógica porque nos estaba causando una gran distorsión el problema de si eran o no capaces las personas que ingresaban, si iban a trabajar donde eran necesarios o no, y se estaban dilapidando recursos. Esas son las distorsiones que causa la designación política que hace que la gente no vaya a donde debe sino a donde quiere. Así tenemos la ventaja que en Ecuador se ha ido conformando un servicio exterior bastante profesional a lo largo de estos años, lo que acaba siendo un patrimonio para el país. Tener un servicio exterior profesional es importante, como lo es también tener un servicio civil profesional o como es tener unas fuerzas armadas profesionalizadas.

Convergencias y diferencias en la política exterior de Colombia y Ecuador

Socorro Ramírez*

De las dos intervenciones se desprende que el nivel de coincidencia en las metas de política exterior es alto, pues se trata de prioridades indiscutibles para países como Colombia y Ecuador. Como es lógico, no están sin embargo ausentes los matices. Para Colombia predominan los temas económicos y de seguridad mientras para Ecuador tienen mayor importancia los asuntos de recursos naturales. Las diferencias se derivan, ante todo, de las dinámicas internas e internacionales que han condicionado a ambos países. En cierto modo, Ecuador estrena en los años 2.000 una nueva política exterior, dado que la paz con Perú, alcanzada a fines de los años noventa, había copado buena parte de la vida interna y la actuación internacional del país hasta esa época. Para Colombia el tema de la guerra y la paz no solo cruza

* Profesora del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

completamente la vida nacional y sus opciones sino que enmarca la política exterior y determina una política de alianzas diferente a la de Ecuador, en particular con relación a Estados Unidos.

Diferencias adicionales se derivan de capacidades institucionales distintas que sería muy interesante estudiar de manera comparada. Una, derivada del distinto grado de profesionalización alcanzado por las Cancillerías con el fin de forjar un mecanismo eficaz de inserción positiva. Mientras en Ecuador han predominado los diplomáticos de carrera, en Colombia el dispositivo diplomático ha sido y sigue siendo utilizado como un instrumento de política interna que le permite al presidente de la república negociar apoyos y estimular dinámicas políticas. Otra diferencia tiene que ver con una mayor apertura del Estado ecuatoriano al diálogo con la sociedad civil, apertura forjada talvez bajo la presión de las organizaciones sociales y el pluralismo partidario, mientras en Colombia ese diálogo sigue suscitando desconfianza y cualquier intento en ese sentido pasa casi siempre por el filtro de la confrontación. La mayor capacidad de diálogo facilita la construcción concertada de la orientación internacional, proceso inédito en Colombia. Estos matices se traslucen en los Planes 2019 y 2020.

En la estrategia Colombia 2019, el tema de política exterior está inscrito en un ejercicio que piensa el país en una proyección de mediano plazo, de la que está desafortunadamente ausente el hoy como punto de partida. Por ello, a veces el documento parece navegar hacia un país ideal pero no da instrumentos que permitan llegar a buen puerto a partir de la compleja realidad actual. Ese idealismo se destaca, en particular, en lo que hace a la manera como se debe construir esa Colombia pacífica y más igualitaria. La estrategia corre el riesgo de convertirse en un instrumento retórico más que en una carta de navegación que construya procesos y consensos con distintos sectores.

A diferencia del procedimiento ecuatoriano que presentó el embajador Ponce y que reunió a distintos sectores regionales, políticos, sociales, académicos para la elaboración del documento, el proceso colombiano avanzó de arriba no digamos hacia abajo sino hacia el medio, ya que Planeación Nacional y la Cancillería solo invitaron académicos a discutir los lineamientos

que el documento debería tener. Tampoco devolvieron luego los resultados de esa interacción, y no se sabe si esta tuvo alguna utilidad. Otra diferencia tiene que ver con el énfasis que cada uno de los dos países le otorga en su política internacional a los asuntos económicos. De alguna manera el documento colombiano revive la expectativa que surgió al terminar la Guerra Fría, cuando se creía que estábamos entrando a un mundo multipolar animado por dinámicas de concertación, que ofrecerían grandes perspectivas de solución pacífica de los conflictos y donde la geopolítica le daría paso a la geoeconomía, ilusión cuyo resultado real fue un mundo unipolar.

CUARTA SESIÓN

**ECONOMÍA
ECUATORIANA E
INTEGRACIÓN
CON COLOMBIA**

Realidades económicas fronterizas y binacionales

Socorro Ramírez*

En Colombia existe un gran desconocimiento sobre la realidad económica ecuatoriana y no se aprecia con suficiente interés el alcance de una relación económica muy fructífera para ambos países. En Ecuador, a su vez, pareciera que el glifosato no deja ver ni valorar los lazos y las agendas positivas del intercambio comercial fronterizo y binacional. El intercambio que se realiza en la frontera tiene un carácter espontáneo y cotidiano, que, a veces, no va más allá de garantizar la mera subsistencia y, en ocasiones, es percibido en las capitales como contrabando. El otro tipo de intercambio, el binacional, realizado por los centros productivos más dinámicos de los dos países, se encuentra formalizado por los acuerdos de integración. Hay que resaltar que en el marco andino los dos países han llegado a convertirse en el segundo o tercer socio de su vecino. Así mismo, se debe destacar también la calidad de integración construida porque en el comercio binacional predominan las manufacturas, lo que genera empleos de más calidad, di-

* Profesora del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

versificación industrial y de exportaciones, y constituye una plataforma de mutuo aprendizaje hacia el mercado mundial.

Las fuertes interacciones fronterizas y una buena relación binacional permitieron que, en 1990, Ecuador y Colombia construyeran la primera zona de integración fronteriza (ZIF) que existió en la CAN y que, de alguna manera, fue precursora de lo que luego sería luego el eje principal de la política andina de desarrollo e integración fronteriza. Esa ZIF despertó tal interés en los dos países que el territorio inicialmente involucrado tuvo que ser redefinido una y otra vez debido a las presiones que suscitó en las provincias y departamentos de ambos lados. La ampliación de la ZIF llegó al punto de incorporar a casi dos tercios de Ecuador y un tercio de Colombia, lo que en lugar de imprimirle dinamismo económico la hizo inoperante pues respondía al interés de autoridades locales del interior de ambos países de lograr las ventajas de libre movilidad de todos los factores.

La redefinición de la ZIF en el año 2000, lamentablemente coincidió con el momento en el que la relación colombo - ecuatoriana comenzó a deteriorarse bajo las tensiones generadas por la agudización del conflicto colombiano a finales de los años noventa y la posterior aplicación en esa zona fronteriza del Plan Colombia. Los efectos del conflicto sobre Ecuador, las interacciones que desde ese país se tejieron con él y las distintas percepciones sobre el alcance del problema han tensionado la relación binacional y han impedido que la redefinición de la ZIF se acompañe con un plan de desarrollo. Las autoridades del Carchi y de Nariño han hecho una programación para el ámbito andino con metas concretas y cronogramas precisos y han tratado de convocar la voluntad política de las dos capitales, pero la tensión binacional ha interferido la puesta en marcha del plan.

Para analizar las características y la situación de la economía ecuatoriana así como el estado de la integración con Colombia en el nivel binacional y fronterizo, hemos invitado al profesor Marco Romero, quien se desempeña como coordinador de la maestría de relaciones internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, en Quito. Su artículo “Las relaciones económicas Ecuador - Colombia. Inversiones, turismo e intercambio comercial”, así como el de Ramiro Hernán Polanco, “Comercio desde Colombia

hacia Ecuador”, sirvieron de base a la preparación de esta sesión. Como comentarista participó Tomás Uribe Mosquera, quien fuera director de la Comunidad Andina, negociador sobre temas de banano y gran conocedor de la economía ecuatoriana.

Poca relevancia de la integración andina

Marco Romero *

Muchas gracias por la invitación, saludo y felicito la iniciativa de IEPRI de profundizar el conocimiento entre vecinos, más aun, precisamente en una coyuntura en la cual los esquemas de integración están en crisis y es necesario identificar una serie de iniciativas, dinámicas y opciones, que tenemos los dos países para darle un contenido real a esos procesos.

1. RASGOS PRINCIPALES DE LA ECONOMÍA ECUATORIANA

Existen una serie de características que marcan a la economía ecuatoriana y que son similares a las que existen en el resto de economías andinas, no así con otras economías de América Central y del cono sur. Se trata de una economía primaria, su sector agrícola aunque ha perdido peso representa a lo largo de los últimos diez años más menos 10% del PIB. El sector petrolero que arranca en forma dinámica en los setenta representa hoy día una quinta parte del PIB, o sea el 20%.

* Profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

En cuanto a la industria manufacturera, que representa aproximadamente el 13% del PIB, industria que surgió al calor del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones en la década de los sesenta y setenta, los sectores de mayor peso relativo son textiles, calzado, cueros. El resto del PIB está concentrado en actividades de construcción, comercio y servicios. Por los recortes realizados en los últimos años bajo los procesos de ajuste y reforma estructural, el gasto social *per cápita* sitúa a Ecuador entre los niveles más bajos de América Latina y de la región andina, equivalente a poco menos de un tercio del gasto social en Colombia que está lejos de ser un ejemplo en este indicador.

La economía ecuatoriana ha estado marcada por su inserción en la economía internacional, porque nuestras economías nunca en su vida republicana tuvieron la opción de elegir entre vincularse o no a la misma, nacieron definidas por ésta. Su infraestructura y su estructura productiva y urbana han estado definidas, en gran medida, por su vinculación a las metrópolis y a los sectores dinámicos con los cuales se producía esa inserción. El ciclo ecuatoriano del cacao concluye al finalizar la década de 1920, luego se presenta la fase depresiva de los treinta y cuarenta. En los cincuenta arranca el ciclo del banano con el cual la economía ecuatoriana presenta una fase de auge y de expansión que luego declina, como sucede en todos los casos de inserción primaria exportadora cuando cambian las condiciones en el mercado mundial. Después viene el ciclo petrolero que comienza en 1973 y se prolonga hasta el presente.

La estructura exportadora está definida entonces por la exportación de productos primarios -banano, cacao, café, petróleo, camarones y flores-, que en conjunto y con algunos derivados como el atún enlatado, representan entre 82 y 85% de nuestras exportaciones. Como consecuencia de esta modalidad de inserción en la economía mundial, surge una enorme vulnerabilidad ya que la evolución de la economía ecuatoriana está vinculada íntimamente con los cambios que sufren los ciclos de la demanda en el mercado mundial, determinados por las economías industrializadas de Estados Unidos, Europa y en mucha menor medida Japón.

Hay una escasa diversificación exportadora y de mercados. Para el conjunto de países andinos, el comercio con Estados Unidos representa, más o menos, 45% de sus mercados lo que agrega a la vulnerabilidad por el tipo de productos otra vulnerabilidad por el tipo de mercados a los cuales dirigen la producción. Como sucede con otros países de América Latina, luego de la crisis de la deuda y de la aplicación generalizada de una política que hacía énfasis en el dinamismo y automatismo de los mercados, vino una reducción, muchas veces unilateral y otras condicionada, de su mercado doméstico. Es decir, la liberalización frente a las corrientes de comercio mundial ha sido acelerada en los últimos años y hay una dinámica exportadora muy importante pero que no guarda relación con la del PIB.

En el caso ecuatoriano se tiene, por ejemplo, que en el periodo 1994-2004 la tasa de crecimiento de las exportaciones supero el 7% mientras que la de crecimiento del PIB estuvo ligeramente por encima del 1%, en términos *per cápita*, y el ritmo de crecimiento es todavía menor, inferior al 1%. ¿Qué significa eso? Simplemente que no hay conexión entre el dinamismo del sector exportador y el del conjunto de la economía. Esto se debe básicamente al tipo de inserción comercial internacional, a las limitaciones y a la corta edad de las cadenas productivas que lleva a que esa expansión exportadora no tenga los efectos de arrastre sobre el conjunto de la economía. Eso se expresa en forma dramática en la estructura de los mercados de empleo lo cual es común a toda América Latina, aunque en el caso ecuatoriano, dos tercios de la población económicamente activa trabaja en sectores informales, un poco más de un tercio está en el empleo formal de empresas que pagan impuestos, tienen sus registros, etcétera.

Todo lo anterior da una limitación muy seria para el funcionamiento del conjunto de la economía, a la que se agrega otro resultado de la liberalización de los mercados, que la demanda de importaciones ha crecido todavía más rápido que la dinámica de las exportaciones, lo que en el caso ecuatoriano ha estado magnificado por la dolarización. Eso se expresa en saldos deficitarios de la balanza comercial en bienes, que se agregan a los saldos deficitarios tradicionales y generalizados en el rubro de servicios. Todos los países latinoamericanos tienen balanzas deficitarias en servicios lo

cual genera una constante presión sobre el sector externo de las economías que solamente ha podido saldarse por la vía del endeudamiento externo y por los ingresos provenientes de la remesas de los migrantes, particularmente desde fines de los noventa.

En el caso ecuatoriano, siguiendo los ciclos de la economía latinoamericana, hubo una fase de auge que también se presentó en la Comunidad Andina, en el periodo 1991-1996, derivado como siempre en la historia de la región, no por dinámicas propias sino por el cambio en el ciclo de la economía mundial. En otras palabras, los capitales que se habían ausentado completamente de la región, retornan a comienzos de los noventa y generan un proceso de dinamización comercial y de las inversiones en todos los países latinoamericanos.

La crisis asiática de mediados de 1997 impacta en la región y, en particular, en Ecuador por la caída en el precio del petróleo, su principal rubro de exportación -alrededor de 6 u 8 dólares por barril a mediados de 1998-, la elevación de los costos financieros por el impacto de dicha crisis, las políticas denominadas de salvataje bancario aplicadas y el golpe del fenómeno de El Niño sobre las estructuras agrícolas de exportación. Todo ello genera, entre 1998 y 1999, la peor crisis económica de Ecuador en toda su historia que se combina con otras dos crisis: la del sector fiscal puesto que el petróleo es el principal rubro de ingresos del presupuesto del Estado y la cambiaria y monetaria que concluye en la adopción de la dolarización, el 9 de enero de 2000.

2. REALIDADES DE LA DOLARIZACIÓN

Con respecto a la justificación o no de la decisión de dolarización ha habido muchos debates. Unos plantean que era la única forma de responder el riesgo de hiperinflación pero si comparamos con verdaderos procesos como los que se dieron en Brasil, Argentina, Bolivia, Perú, la inflación en el caso ecuatoriano rebasaba el 100% pero estaba muy lejos de un proceso de hiperinflación. Para mí, la dolarización fue un suicidio monetario porque no

fue una decisión pensada ni analizada en todas sus implicaciones, sino fue más una respuesta política que al final sirvió para darle doce días más de vida al gobierno que decretó esa medida.

Es evidente que la adopción de una moneda fuerte como el dólar no cambia las características estructurales de la economía. Así en efecto sucedió en el caso ecuatoriano en el que las promesas de la dolarización iban por tres caminos: estabilidad de precios, convergencia de los precios internacionales y tasas de interés que debían converger hacia los niveles internacionales. En la práctica hubo un choque profundo para la economía ecuatoriana por cuanto generó una macro devaluación enorme al pasar de 5.000 a 25.000 sucres por dólar, en menos de un año y por tanto los costos de producción y de vida subieron muy rápidamente, y en el año 2000, el primero de la dolarización, la tasa de inflación registrada en dólares se acercó al 90%, en términos anuales, devaluándose el dólar en Ecuador, mostrando que no es el papel moneda, el responsable de la estabilidad de los precios.

En los últimos tres años, la inflación se ha estabilizado en alrededor del 3%. Sin embargo cabe preguntarse si la dolarización es la fuente de esa estabilidad. Un análisis del funcionamiento de la economía ecuatoriana muestra que la estabilización se hubiera dado cualquiera que fuera el sistema cambiario, porque la economía ecuatoriana desde 2003 recibe una gran inyección de divisas generadas por la drástica elevación del precio del crudo en el mercado mundial, el cual es un factor totalmente exógeno a las políticas económicas del gobierno. Además, tras la crisis de 1999 se dio la salida de al menos un millón y medio de ecuatorianos fundamentalmente hacia Italia, España y Estados Unidos lo que hace que las remesas de emigrantes, un rubro que era insignificante en la balanza de pagos a comienzos de los años noventa, suban rápidamente llegando a convertirse en el segundo rubro de ingreso de divisas de la nación superado solo por el petróleo. Entonces, el manejo macroeconómico ecuatoriano no es resultado de la dolarización sino de estos factores exógenos a esta política económica -las remesas y la elevación drástica de los ingresos por petróleo- que han permitido la estabilidad de precios y que se mantenga la dolarización.

Con respecto a la otra promesa, la de la convergencia de los precios internacionales, esta no se ha registrado, a tal punto que hay varios productos en los cuales los precios que se encuentran en Ecuador son superiores a los que existen en Nueva York o en otros mercados de los países desarrollados. Lo más grave es la no convergencia en términos de la tasa de interés pues mientras en el mercado mundial, a lo largo de estos últimos seis años, se ha encontrado un ciclo de tasas sustancialmente bajas, en el caso ecuatoriano se ha estado hablando de tasas reales y efectivas en dólares, superiores al 8 ó 9%. Obviamente con ese nivel de tasas de interés es imposible que se reactiven los flujos de inversión y este es uno de los principales obstáculos para el funcionamiento de la dolarización. En otras palabras, la economía ecuatoriana no ha generado nuevos esfuerzos de inversión, esta se mantiene en torno al 20%, es decir, a un quinto del PIB, lo cual es absolutamente bajo frente a los niveles que existen, por ejemplo, en las economías asiáticas o en latinoamericanas más dinámicas. Además, en los últimos siete años, incluyendo las predicciones para el presente, la economía ecuatoriana crece alrededor de 4,7% lo cual está por debajo de los niveles de crecimiento en América Latina, y para reducir los niveles de pobreza en nuestros países se requeriría período sostenido de crecimiento de por lo menos un 6% anual.

Las autoridades que hasta el momento han estado en el poder, incluido el Presidente Correa, no han planteado la salida de la dolarización pues los procesos monetarios no se dan simplemente por decisiones de los actores políticos o económicos, sino básicamente por la fuerza de los hechos o de las circunstancias. Así sucedió en Argentina con la salida de la convertibilidad, y así será en el caso ecuatoriano. La elección de la dolarización no es para toda la vida, tarde o temprano ese proceso llevará a alguna modificación. Existe actualmente mucha creatividad en torno a lo que podría pasar y a lo que podría venir como sustituto y cuándo. Los análisis de las casas de mercado de Estados Unidos plantean que cuando el precio del petróleo caiga bajo cierto umbral, algunos lo sitúan en 52 o menos, empezaría el fin de la dolarización.

3. REEQUILIBRIO DE CONTRATOS PETROLEROS Y FRENO AL TLC

Ecuador es exportador neto de crudo aunque se está poniendo cada vez más en riesgo esa condición por la magnitud de importaciones de derivados de petróleo que es cada vez mayor. El margen de manejo para la política fiscal que da el petróleo es relativo en la medida en que, desde mediados de los noventa, se inició un proceso sistemático de restricción de las capacidades de la empresa petrolera estatal Petroecuador, en el rublo de la inversión con el claro objetivo de privatizar esa empresa, lo cual aunque no se ha cumplido si ha deteriorado su participación en el total de las exportaciones. Entonces el grueso del beneficio del alto precio del petróleo se ha concentrado fundamentalmente en las empresas transnacionales que han realizado, en la segunda mitad de los noventa y en lo que va del presente siglo, negociaciones muy favorables para sus intereses.

Una reforma de marzo - abril de 2006 a la ley de hidrocarburos ha intentado reequilibrar los beneficios entre el Estado y las transnacionales que lo explotan y que hoy se quedan con el 80% mientras el Estado ecuatoriano recibe solo el 20%, para pasar a una participación paritaria 50 - 50.

No solo en América Latina sino en el ámbito mundial existe una tendencia a revisar esos contratos con las empresas extranjeras para reequilibrar los excesos en los que se cayó en la etapa anterior en la que nunca previeron que había no solo ciclos de deterioro del precio sino también de elevación inusitada del precio como sucedió desde 2003, tampoco pensaron que debían hacerse revisiones de la participación de los actores. A partir de esa reforma, el Estado inyecta beneficios a la economía ecuatoriana y aumenta los márgenes de maniobra de la política fiscal porque antes la restricción venía del servicio de la deuda externa. Un primer efecto de la reforma a la ley de hidrocarburos provino de la incautación de las instalaciones de la empresa norteamericana Occidental por violación del contrato, lo que se convirtió en uno de los temas que bloqueó la negociación del TLC entre Ecuador y Estados Unidos que en el tema petrolero apuntaba a reducir regulaciones del Estado ecuatoriano.

El proceso conjunto con Perú y Colombia de negociación del TLC al igual que la decisión de la dolarización, en Ecuador, no se hizo por un análisis completo para la formulación de una estrategia de mediano y largo plazos, como es el caso chileno que, desde 1992, viene firmando en todas direcciones tratados de libre comercio. Era la respuesta a las presiones de Estados Unidos luego del fracaso de la ronda de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y de las negociaciones del ALCA de forma conjunta. La negociación del TLC por parte del Ecuador tampoco contó con suficientes análisis previos, salvo la solicitud a la CEPAL de un estudio de los impactos que tendría ese proceso. Este se hizo solo sobre el sector agropecuario y demostró que los efectos serían muy negativos en la agricultura tradicional -maíz, arroz, papa- en la cual se localiza buena parte de la mano de obra de la gente más empobrecida del país. También demostraba posibilidades expansivas en flujos de comercio, en rubros primarios -hortalizas, frutas exóticas, brócoli, flores, etcétera. El proceso implicaba una reprimarización importante de la economía ecuatoriana, salvo algunas posibilidades en textiles, la manufactura y el atún tendrían dificultades.

Además, con las tendencias del comercio mundial los aranceles no son los rubros más importantes, los factores que de hecho mas inciden en el acceso real a los mercados vienen dados por otro tipo de medidas, por ejemplo, normas técnicas y sanitarias, embalajes y empaques, etc. El FMI, a finales de los noventa, listó aproximadamente ochocientas medidas no arancelarias que eran instrumentos clave para restringir el acceso a los mercados.

Un argumento central en los tres países para negociar el TLC era la presión por mantener el acceso que da la Ley de preferencias arancelarias andinas y de erradicación de drogas (ATPDEA) que en conjunto, para el caso ecuatoriano, significaban beneficios por aranceles que se dejaban de pagar alrededor de unos cuarenta millones de dólares. Ecuador entregaba propiedad intelectual, servicios, productos farmacéuticos y compras gubernamentales que muchas veces equivalen a esa misma cifra. La negociación del TLC se bloquea cuando se sigue una tendencia que no es exclusiva de América Latina y apunta a renegociar los excesos que se cometieron en los ochenta y noventa bajo el pretexto de atraer el capital extranjero, de entregar participaciones excesivamente favorables para el capital extranjero.

4. LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL PRESIDENTE CORREA

El gobierno de Correa está planteando un esquema bastante distinto para romper con las políticas que, en buena medida, explican la fragilidad de la economía ecuatoriana, las limitaciones de su crecimiento, así como una significativa vulnerabilidad externa. La orientación general de su política económica quiere poner énfasis en el desarrollo endógeno, así como en la diversificación de productos y mercados, buscando una nueva inserción económica internacional.

En los debates académicos que se realizan en América Latina es claro que las corrientes más nacionalistas o endógenas en el manejo económico, errónea e ideológicamente denominadas como “populistas” o “neopopulistas de izquierda”, se contraponen a la corriente principal de aperturismo y liberación comercial, predominante en las tres décadas anteriores. Sin embargo, ellas no postulan el aislacionismo; sino un replanteamiento de la inserción pasiva en la globalización. Es evidente que las realidades económicas y sobre todo las políticas económicas presentes hoy día en el mundo, no implican optar por el negro o el blanco; existe cualquier cantidad de matices y de márgenes de maniobra en la toma de decisiones; los propios países industrializados reflejan manejos muy diferenciados de sus estrategias y de su política económica.

Las propuestas de política económica del Presidente Correa, tienen desde luego sus fragilidades y sus riesgos, pero no apuntan de ninguna manera a una economía cerrada, sino a negociar y manejar en forma más adecuada los intereses de la economía y de la población ecuatoriana, en el sentido de diversificar mercados, los bienes exportados, de dar prioridad a las relaciones sur - sur, no solo en la Comunidad Andina y América Latina, sino en un ámbito más amplio. En ese sentido, podrían implicar una ruptura y un cambio significativo frente a las tendencias anteriores, que privilegiaban la relación con Estados Unidos.

Las políticas iniciales del gobierno de Correa han apuntado a saldar un tema que en el caso de la economía ecuatoriana era muy importante, el

deterioro enorme de las condiciones de vida de una gran parte de la población. Como se anotó, en términos comparativos el gasto social de Ecuador es uno de los más bajos de América Latina en educación, salud y protección social. En consecuencia, se ha duplicado el bono solidario, subsidios entregados en efectivo a madres indigentes, de 15 a 30 dólares mensuales, así como el bono de la vivienda. Estas medidas han sido criticadas por los sectores opositores que las han calificado como populistas, pero que a mi modo de ver cumplen dos funciones fundamentales: en primer lugar, son un paliativo frente al deterioro real de las condiciones de vida de amplios sectores de la población ecuatoriana ya mencionado, en un contexto en el cual la estructura del empleo y la dinámica de generación de empleo son muy limitadas frente a las demandas del crecimiento poblacional, dejando como únicas salidas a la emigración y a la informalidad. Recordemos que todas las economías andinas están marcadas por el peso significativo de la informalidad; en el mejor de los casos el índice de informalidad está cercano al 50%, lo que significa que al menos una de cada dos personas ocupadas trabaja en actividades precarias con baja productividad, bajo nivel de ingresos, ninguna seguridad laboral, etcétera. En segundo lugar esas medidas cumplen la función de redistribución mínima de la renta petrolera, sin modificar el carácter indigente de sus beneficiarios.

Otro eje de trabajo del gobierno del presidente Correa, ha sido el impulso a la reactivación de las actividades productivas que han estado estancadas en los últimos años; sin embargo, las medidas dirigidas a impulsar y diversificar las actividades productivas, que están manejándose actualmente tienen un período mucho más lento de maduración y deben ser complementadas con otras medidas de política de carácter más estructural; ellas apuntan básicamente a dos cosas: primero, incrementar la oferta de crédito y básicamente de microcrédito para impulsar actividades de pequeñas y medianas empresas, que dinamicen el mercado; en segundo lugar, reactivar la producción y la diversificación exportadora de las empresas medianas, mediante esquemas de política económica que todavía no están definidos.

El deterioro que se ha producido en la competitividad en los productos ecuatorianos frente al resto del mundo como resultado de la dolarización

es muy importante (si bien la revaluación del peso colombiano y del nuevo sol peruano frente al dólar, en los últimos años ha reducido parcialmente ese efecto); los márgenes de maniobra para los sectores empresariales son muy limitados y amplios segmentos no están en condiciones de hacer todos los esfuerzos que se necesitan en términos de incorporación de tecnología y de mejoramiento de la productividad; se necesita reconstruir la institucionalidad estatal que puede ayudar en esos objetivos. El Presidente Correa ha planteado, desde el punto de vista académico, serios cuestionamientos a la dolarización, puesto que no la considera como un sistema que pueda garantizar su sostenibilidad en el mediano y largo plazos; sin embargo, la salida de ese esquema no es un punto contemplado dentro de su agenda para los próximos cuatro años. La evolución de la coyuntura económica mundial tendrá una importancia crucial en ese proceso.

Un objetivo al cual el gobierno actual ha dedicado importantes esfuerzos es la construcción de una institución financiera regional como el Banco del Sur, que aumente las oportunidades de financiamiento para enfrentar situaciones de crisis, sin la condicionalidad intrusiva de las instituciones financieras globales, controladas por los Estados Unidos; igualmente le ha apostado a la integración sudamericana con la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

5. RELACIONES ECONÓMICAS BILATERALES

Entre Ecuador y Colombia, más allá de que muchos señalan que tendrían una estructura productiva competitiva antes que complementaria, han existido históricamente flujos de comercio muy importantes, dentro de los cuales se subvaloran los que se realizan en las regiones fronterizas. Cuando se crea el Pacto Andino en 1969, las exportaciones de Ecuador a Colombia eran de 5,4 millones y lo que Colombia vendía a Ecuador eran 8,3 millones de dólares, montos sumamente bajos, que representaban menos del 3% de las exportaciones de cada uno, respectivamente. Para 2006 se ha pasado a 643 millones de dólares de exportaciones ecuatorianas hacia Colombia y 1.508 millones de dólares en sentido inverso.

Es indudable que el proceso de integración andina fortaleció una relación comercial cada vez más estrecha entre los dos países. Esa tendencia se dinamizó sobre todo durante la década de los noventa cuando se presenta un significativo crecimiento que eleva la importancia relativa de cada país con respecto al otro, como contraparte comercial. Así, Colombia fue hasta 2005 el segundo socio comercial para Ecuador después de Estados Unidos, siendo reemplazado por Perú en 2006 básicamente por las compras de petróleo de este último. A su vez, cuando el comercio de Colombia con Venezuela ha decaído, Ecuador ha pasado a ser su segundo socio comercial. Pero esa relación bilateral rebasa ampliamente el mero campo comercial; para tener una imagen de la dinámica de la interacción binacional basta observar los aeropuertos de Quito, Guayaquil, Bogotá, Medellín y Cali, se encuentra un flujo permanente de empresarios, académicos y representantes de organizaciones no gubernamentales de los dos países, que se relacionan en forma permanente en iniciativas del más diverso tipo.

Así mismo, es importante destacar varios elementos importantes que caracterizan a los flujos bilaterales de comercio. Ante todo, el contenido cualitativo de estos flujos comerciales, ya que una fracción muy grande corresponde a productos manufacturados, por tanto, con mayor valor agregado, que surgen de cadenas de valor más amplias y con un mayor efecto de arrastre sobre toda la economía. De igual modo, esos flujos bilaterales se caracterizan por haber facilitado que un conjunto de nuevas empresas se incorporen a la dinámica exportadora en ambos países, es decir, es mucho más diversificado que el comercio con el resto del mundo el cual muestra una concentración muy grande en un conjunto pequeño de rubros de exportación. Además de un mayor contenido manufacturero, con mayor valor agregado y mayor generación de empleo, estos flujos generan la incorporación de nuevos actores (pequeñas y medianas empresas), sirve de plataforma de aprendizaje de cómo funcionan los mercados, para que empresas de los dos países puedan lanzarse a un mercado global en forma más agresiva. Se estima que por lo menos 40% del flujo bilateral corresponde a flujos que se realizan entre filiales de transnacionales situadas en los dos países, en especial en el sector automotriz, vehículos, partes y piezas, en el sector químico y alimenticio.

Además del comercio, la relación económica binacional se ha dinamizado en el campo de las inversiones, particularmente desde 1990 cuando se registra una expansión de las inversiones colombianas en Ecuador y en mucha menor medida en el sentido inverso. Esa inversión aun representa un porcentaje muy bajo del total de la inversión extranjera directa que se registra en Ecuador, no tiene punto de comparación con los registros de la inversión estadounidense y española en las últimas dos décadas. Sin embargo, es un esfuerzo que merece ser destacado y que ha sido muy notorio en ciertos sectores específicos como las plantaciones de flores, la construcción y algunos servicios, sobre todo los vinculados a los flujos turísticos. A su vez, Ecuador tradicionalmente ha recibido flujos importantes de turismo colombiano, los mismos que crecieron en forma significativa durante la década de los noventa; sin embargo, la dolarización y el consecuente encarecimiento de los precios relativos de los servicios de turismo en Ecuador, han llevado a la reducción de dichos flujos. La revalorización del peso colombiano desde 2004 ha interrumpido dicha tendencia.

Por la diferencia de tamaño de los dos países y de sus economías, así como por la mayor complejidad y diversificación de la producción industrial colombiana, el flujo comercial binacional ha sido ampliamente deficitario para Ecuador; las exportaciones que realiza Ecuador a Colombia no cubren sino una fracción de lo que se importa desde ese país. Ese saldo deficitario ha llegado a acercarse a los 1.000 millones de dólares a fines de los noventa. Luego de la dolarización, marcada por el deterioro de la capacidad competitiva de las exportaciones ecuatorianas, así como por la política cambiaria que ha aplicado el gobierno colombiano desde 1999, permitiendo inicialmente una devaluación profunda del peso y en los últimos años una importante revaluación, se encuentra que el comercio bilateral ha tendido a perder dinamismo en los últimos años y consecuentemente el déficit comercial también se ha reducido. Cabe agregar además, que al menos una parte de esos nexos comerciales bilaterales han reproducido las características de los flujos comerciales norte – sur; en efecto, Ecuador exporta a Colombia productos primarios como materia prima para varias cadenas agroalimentarias, e importa de Colombia productos elaborados de café, cacao, soya, maíz, entre otros, lo que también incide en la distribución de los beneficios de la interacción bilateral.

Como se puede apreciar, las relaciones históricas entre los dos países en el período reciente se han visto afectadas por el manejo de las políticas cambiarias, por el conflicto colombiano que incide en el flujo comercial terrestre que se siente amenazado, así sea de manera limitada. En el futuro inmediato ese comercio bilateral también puede verse afectado por la firma del Tlc entre Colombia y Estados Unidos, como lo muestran estudios de la Secretaría General de la Comunidad Andina; en ellos se establece que 54% de los flujos de comercio bilateral estarían amenazados por el proceso de reprimarización que conlleva el Tlc con Estados Unidos y la reconcentración de los firmantes de tales tratados hacia el norte (incluyendo al Perú). Otros estudios de la CAN plantean que esos flujos de comercios binacionales están amenazados porque los productos chinos están entrando masivamente a Ecuador –principalmente de los sectores textil, plástico, químicos farmacéuticos. La entrada en vigor del Tlc puede provocar la sustitución del Ecuador por Estados Unidos, como proveedor de varios productos, debido al recentramiento en ese país de la economía colombiana en sus relaciones comerciales. No hay que olvidar que buena parte del comercio binacional entre los dos países, es de carácter intrafirma, es decir está determinado por las estrategias de localización de las filiales de las empresas transnacionales (como la automotriz y la química); la misma será modificada por la firma del Tlc, por lo cual es previsible que se registren cambios en la dinámica de ese segmento del comercio bilateral, predominantemente en detrimento de las exportaciones ecuatorianas.

6. RELACIONES ECONÓMICAS FRONTERIZAS

En ese contexto binacional, la dinámica de los intercambios fronterizos merece una mención especial dado que dichas zonas son para los dos países parte de las regiones más atrasadas, con bajos indicadores sociales y fuertes carencias de infraestructura básica, que las sitúan entre las regiones rezagadas en el ámbito nacional. Las raíces históricas entre dos pueblos vecinos que comparten una frontera porosa y muy extensa, explica el flujo permanente de comercio cotidiano entre los dos países, vinculado a productos de la canasta familiar y cuyos precios relativos son favorables y cambiantes, por diversas circunstancias cambiarias o climáticas, entre otros factores.

Esos flujos fronterizos tradicionales han sido afectados en los últimos años por las consecuencias del agravamiento de la violencia vinculada con el conflicto colombiano, especialmente desde la aplicación del Plan Colombia; entre ellas cabe destacar a las demandas de los grupos armados colombianos por productos agrícolas, alimentos, vestidos, botas, armamento, uniformes y derivados de combustibles. Estos últimos, al estar subsidiados en el lado ecuatoriano, tienen precios sustancialmente menores; en consecuencia, la comercialización ilegal de gas y de gasolina, se ha convertido en una alternativa de supervivencia para muchos sectores poblacionales que habitan a ambos lados de la frontera, en las zonas más marginadas, menos atendidas por sus respectivos estados, con los menores niveles de desarrollo y con los mayores niveles de inequidad social. Se han establecido, por tanto, una serie de redes de comercio ilegal que se han tejido en las regiones fronterizas, cuyas transacciones difícilmente pueden ser cuantificadas, pues no existen mediciones, pero que operan constantemente como flujos transnacionales. El Banco Central de Ecuador ha estimado que el comercio no registrado entre Ecuador y Colombia, una parte de los flujos irregulares antes mencionados, representaba entre 8 y 10% de los intercambios totales, pero a partir de la automatización de las políticas de aduana hace dos años se ha reducido.

Tradicionalmente cada país ha tratado de impulsar diferentes modalidades de desarrollo para su respectivo sector de la región fronteriza –en Colombia se impulsaron, por ejemplo, las zonas económicas especiales de exportación– las cuales fueron un fracaso, entre otras cosas porque percibían a las fronteras como límites. Desde la década de los noventa, se pasó a hablar de la frontera como una región común, y los dos Estados plantearon la construcción de la ZIF, lo que despertó expectativas muy amplias entre los diferentes actores de los dos lados de la frontera, pero finalmente esta propuesta no registra avances significativos.

En el lado ecuatoriano se creó la UDENOR, que pretendía tratar de impermeabilizar la región frente a las influencias del conflicto colombiano, con respuestas que pretendían situarse en el plano del desarrollo regional, pero que finalmente se han reducido a impulsar pequeños proyectos de in-

fraestructura básica, micro crédito, y apoyo a pequeños emprendimientos, etc. que no han logrado cambiar la situación en la zona fronteriza norte del Ecuador. Sin embargo, el encuentro fronterizo binacional realizado en este programa académico binacional, en meses pasados, en la ciudad de Pasto, permitió constatar que en las tres subregiones de la zona fronteriza binacional, que son la costa del Pacífico, los Andes y la Amazonia, existe un conjunto de iniciativas y dinámicas de muy diverso tipo, impulsadas por diferentes actores, de ambos lados de la frontera, muchas veces actuando en forma conjunta; entre tales actores se incluyen a diversos gremios, organizaciones populares, gobiernos locales, grupos étnicos y ONG, que buscan profundizar esos vínculos, para responder a su situación de atraso y de pocas oportunidades de empleo.

Hay planes de desarrollo local, emprendimientos conjuntos e iniciativas binacionales que efectivamente abren una dinámica de interacción real, que poseen fortalezas y posibilidades muy grandes, pero que requieren de un apoyo estatal sistemático para que puedan consolidarse y avanzar, enfrentando los elementos de crisis en el comercio regional. Esas iniciativas abren una serie de posibilidades de cooperación, esfuerzo conjunto y producción asociativa, entre otras, que podrían potenciar a esa región no solo en términos domésticos o regionales, sino incluso con proyección de inserción global, si los gobiernos los apoyan no únicamente en términos de créditos, sino de infraestructura, así como de capacitación y de acceso a la información indispensable sobre las oportunidades de inserción internacional.

Otro elemento que está restringiendo las posibilidades de incrementar la interacción fronteriza es la diferente prioridad que asignan los gobiernos de los dos países para atender los problemas y necesidades de dicha región particularmente en el campo de la infraestructura; así por ejemplo, el Estado colombiano no ha cumplido varios compromisos establecidos hace muchos años, para completar vías de comunicación binacional en las zonas de Tumaco y del río San Miguel, debido a su relación con el conflicto armado y sus secuelas. Del lado ecuatoriano también existen trabas, muchas veces de tipo burocrático o administrativo; por ejemplo, en el feriado de fin de año de 2006 había largas colas de ciudadanos colombianos en sus vehículos tratando de pasar por la zona del Chota, valle cercano a la provincia de Imbabura,

para hacer turismo en Ecuador, pero enfrentaban obstáculos burocráticos y de registro que obstaculizaban ese flujo. El tema de la seguridad en la región desde luego que incide, pero también el hecho de que las regiones fronterizas de ambos lados han sido vistas solamente como zonas de paso para flujos de comercio de bienes y servicios que vienen de o se dirigen hacia las capitales, Bogotá o Quito o solo hacia las ciudades más grandes.

Por otro lado es evidente que hay una carencia de políticas definidas por ambos Estados, con una perspectiva de mediano y largo plazos para la región fronteriza, que le apuesten a la interdependencia bilateral; han existido impulsos y visiones integracionistas en diversos períodos, pero los mismos no han sido sostenidos y tienden a agotarse incluso durante un mismo gobierno.

7. RECONSTRUCCIÓN DE LA INTEGRACIÓN

Para reconstruir la integración andina es necesario profundizar el debate sobre el concepto del regionalismo abierto, que hasta ahora solo ha sido una forma camuflada de calificar un aperturismo indiscriminado y que clausura espacios para las políticas públicas. Además, es necesario un cambio cualitativo en la inserción económica internacional de nuestros países, que supere la reprimarización de su estructura productiva a la que tienden a conducir las políticas económicas que han venido prevaleciendo. Por otro lado, es necesaria una respuesta mas positiva en el tema de las aspersiones y del glifosato, como formas de combatir el cultivo de coca, para facilitar un acercamiento mayor en el caso colombo – ecuatoriano. Igualmente es necesario discutir y abordar en forma verdaderamente bilateral el tratamiento de temas como los de la migración y los refugiados, en los cuales Colombia se ha rehusado a asumir sus responsabilidades y Ecuador ha podido enfrentarlos solo gracias a la cooperación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

De igual modo, es esencial para propiciar niveles más profundos de integración y cooperación bilateral, aumentar la presencia de los Estados

en la región fronteriza compartida por los dos países, superando su carácter periférico y su ancestral postergación. Todos los esfuerzos que generan los gobiernos locales, los gremios empresariales, los sectores sociales, las ONG en esas regiones son importantes para impulsar esa integración pero requieren de un apoyo sustancial de parte de cada estado, con un énfasis bastante más amplio y multidimensional que el de solo hacerle frente al conflicto armado. En el foro de Pasto antes mencionado, que fue parte de este programa académico Colombia – Ecuador, se revisaron numerosas iniciativas binacionales muy ricas y dinámicas, que generan emprendimientos comunes, producción asociativa, programaciones turísticas conjuntas, culturales, propuestas académicas compartidas, en entre muchas otras, que pueden consolidarse y potenciarse, a más de los intercambios tradicionales existentes en esa región.

La situación de postración y crisis que enfrenta la integración andina no es un resultado exógeno sino el reflejo de la baja prioridad y de los limitados recursos (económicos, humanos y políticos) que han asignado para dicho objetivo principalmente los gobiernos y los empresarios de la región. En vista de la escasa o nula relevancia que ha tenido, en la práctica, ¿cómo podíamos esperar otro resultado? Sin embargo, en las regiones fronterizas y entre sus diversos actores, existen amplios espacios para profundizar la integración, incluso bajo formas de cooperación bilateral, como lo están demostrando las iniciativas que se están multiplicando en América Latina, bajo diferentes formas como los planes energéticos de Venezuela con Argentina, Bolivia, Brasil y Ecuador. Además esos esfuerzos de cooperación binacional o plurinacional, pueden reforzar y multiplicar las iniciativas de integración real que existen embrionariamente en nuestras regiones fronterizas.

Con una perspectiva de largo alcance, es evidente que en el último medio siglo se ha deteriorado la posición relativa de América Latina en la economía y en la política mundial; la región ha perdido posiciones en el comercio mundial, así, mientras en 1950 representaba 10% de las exportaciones mundiales, dicha participación cayó en 1970 al 3,9% y en 2007 está por debajo del 6%, incluyendo los casos “exitosos” de expansión exportadora de México, Chile y Brasil, que junto con Argentina representan la mayor

parte del comercio de la región; el resto de países tienen una participación mucho menor. Esta tendencia permite evidenciar que América Latina y sobre todo los países de menor tamaño de la región, enfrentan el riesgo de caer en la irrelevancia en la economía y la política mundial, convirtiéndose en una zona periférica y marginal. La única respuesta real ante esos procesos es la integración andina y sobre todo suramericana, pero con una estrategia que está por construir.

Capacidad ecuatoriana de adaptación

Tomás Uribe Mosquera *

Desde la Conquista, Ecuador, como país que es y antiguo Reino de Quito que fue, nunca tuvo ni se le dio mucho 'juego'. El territorio siempre fue de alguna manera 'maltratado' por los vecinos del sur y del norte e, inclusive, por la misma Corona española. Resulta increíble, por ejemplo, que teniendo Cartagena, Panamá y Lima un consulado en el sentido colonial, es decir, aduanas con la prerrogativa de recaudar impuestos, Ecuador no lo tuviera. El comercio ecuatoriano se limitaba al cabotaje o pasaba por Lima, sede del Virreinato del Perú, del cual en ese momento los tres países hacían parte. Una vez se creó, tardíamente, el Virreinato de Nueva Granada, en la primera mitad del siglo XVIII, la Audiencia de Quito quedó adscrita a Bogotá o sea que sus pobladores nunca dejaron de depender de otra autoridad americana, amén de la Corona.

Popayán y Cauca dependían formalmente de Quito pero, muy temprano, se relacionaron estrechamente con Bogotá y, al estallar la Gran Colombia, sus pobladores, por plebiscito, eligieron quedarse con lo que hoy

* Ex negociador internacional de Colombia y ex director General de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

es Colombia. La resultante pérdida territorial prefiguraría la que padecería posteriormente a manos de Perú, vía los respectivos tratados, protocolos, laudos arbitrales y acuerdos.

1. COSTA Y SIERRA

Guayaquil, en ese contexto, estaba reducido a hacer lo que mejor podía, es decir, acomodarse a la situación imperante y enlazar el comercio de la Costa Pacífica del continente americano. Lo mismo le ocurrió al territorio ecuatoriano, el cual se fue encogiendo a lo largo de distintos instrumentos de delimitación fronteriza. Ello trajo consigo que la costa ecuatoriana se quedó sin país interior de consideración y, a su vez, la industria serrana también hubo de contentarse con un mercado local pequeño. En el exiguo territorio nacional, siempre hubo dos países – sin pretender ignorar a la selva o al Oriente – los cuales, en términos económicos y políticos, perduran hasta la actualidad.

Se advierte una costa mucho más librecambista, orientada naturalmente hacia el mercado internacional, de población más mezclada y con clase dirigente ‘sintonizada’ con el ‘gran mundo’, y una sierra más integracionista, con mayor presencia indígena y clase dirigente de corte tradicional.

En su momento, la costa ecuatoriana fue la principal fuente global de cacao y todavía es fuente importante de banano (del cual Ecuador es primer exportador mundial), harina de pescado, atún, arroz, azúcar, palma africana, petróleo. Ecuador es, en suma, un productor eficiente de productos básicos/ ‘*commodities*’, los cuales cargan con la desventaja ya señalada por Marco Romero, de que no incorporan todo el valor agregado asociado con otro tipo de actividades. La de textiles y confecciones esta ubicada principalmente en la sierra y nació temprano. La puesta en marcha de la Comunidad Andina la oxigenó, como también ocurrió con muchas otras actividades serranas, resaltando el beneficio considerable que Ecuador ha sacado de la integración andina.

2. ECONOMÍA DOLARIZADA

Mucho antes de la dolarización plena, Ecuador permitía el libre uso y curso del dólar, como de tiempo atrás ocurre también en Perú y Bolivia. La economía ecuatoriana estaba dolarizada en un alto grado y ello traía sus problemas. Si, a manera de ejemplo y después de la flexibilización de la ley cambiaria, una persona natural o jurídica ecuatoriana se endeudaba en dólares y sus ingresos eran en sucres, corría un riesgo grande pero el Estado ecuatoriano generalmente prefería asumirlo para evitárselo a sus ciudadanos. Con la precitada flexibilización y falta de controles, resultaba fácil endeudarse consigo mismo o en el seno de un mismo grupo económico, mediando relación orgánica entre prestamista y deudor. Si a uno lo rescataba el Estado, como a menudo ocurría cuando se endeudaba en dólares, el círculo vicioso se cerraba por medio de los llamados autopréstamos, en los cuales quienes tenían la capacidad de actuar por dentro y por fuera se lucraban y quienes se perjudicaban eran el Estado, los contribuyentes honestos o todo el país.

El cuadro 1 de alguna manera cuantifica hacia dónde iba la economía ecuatoriana antes de la dolarización plena. Resaltan el desmoronamiento del crecimiento del PIB, el descontrol del gasto público como porcentaje del PIB y, en cambio y simultáneamente, un desempeño fiscal bastante aceptable. La inflación estaba disparada, al igual que la deuda pública, pero la balanza de cuenta corriente era relativamente manejable y el ahorro interno no estaba mal. Ecuador está lleno de contrastes y casi siempre coinciden elementos de equilibrio y estabilidad con los respectivos elementos contrarios. Es un cuadro complejo, que no debemos simplificar. En todo caso, resulta claro que Ecuador era entonces, como ahora, una pequeña economía abierta. Lo es mucho más que Colombia, indudablemente, y más también que sus vecinos, si bien su coeficiente de apertura resulta inferior al de otras naciones pequeñas como Bélgica, Singapur e Irlanda.

La dolarización plena trajo beneficios y costos. Claro que Romero presenta una idea muy interesante que jamás la había interiorizado acerca de que hubiera habido estabilidad sin dolarización. Hubo estabilización efec-

tiva y se rompió el ciclo inflacionario. Hubo inclusive deflación, en el año 2000. Luego, la inflación se disparó de nuevo, antes de volver a ser controlada. Las reservas internacionales, antes y ahora, permanecen en niveles bajos. El desempleo aumentó y luego volvió a moderarse. Pudiera pensarse en una especie de oscilación en torno a una posición de equilibrio hacia la cual tiende, al menos asintóticamente, la economía ecuatoriana.

CUADRO 1. ECUADOR: INFORMACIÓN MACROECONÓMICA BÁSICA

	1970	1980	1990	1995	2000	2001	2002	2003
PIB per cápita (PPP)		3.370	3.500	3.320	3.400	3.585	3.680	3.770
PIB (incremento real %)	8,0	4,0	3,0	2,0	2,8	5,1	3,4	2,9
Gasto público (% del PIB)	12,0	18,0	11,0	13,0	9,8	10,2	10,8	11,4
Desempeño fiscal (% del PIB)		-1,4	1,8	-0,8	1,5	0,4	0,6	2,2
Inflación	5,0	13,0	49,0	23,0	-7,5	37,6	12,5	7,9
Deuda pública (% del PIB)	6,6	55	90,8	92,0	88,9	67,4	58,0	53,7
Costo laboral por hora (US\$)					1,71	1,88	2,07	2,24
Desempleo (%)			6,0	7,0	14,1	10,2	8,6	9,8
Balance de cuenta corriente/PIB		-5,0	-3,0	-5,0	5,8	-3,1	-5,0	-1,5
Reservas internacionales (US\$'000)					946	839	714	813
Ahorro interno (% del PIB)	9	20	22	19	26	21	20	23
Comercio exterior (% del PIB)	37	52	65	54	68	58	55	53

Fuente: WDI y The Economist.

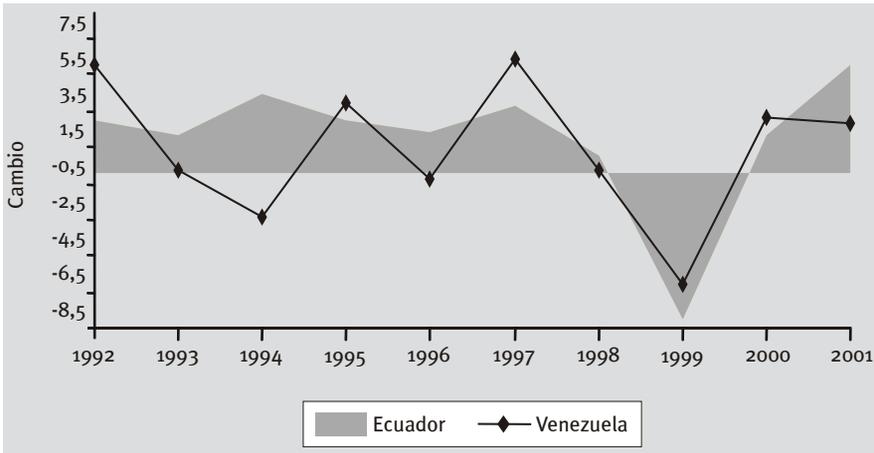
La dolarización también trae problemas estructurales. Cuando accedieron a la Unión Europea, España y Portugal decían que habían perdido el manejo cambiario y, con este, la opción de calibrar la paridad de su moneda para mantener su competitividad. Les tocó manejar la inflación con disciplina, mantener buenos balances fiscales y mostrar una mayor seriedad en el manejo macroeconómico, a falta de lo cual perdían pie frente a los Estados miembros vecinos. En el caso ecuatoriano, la dolarización plena también agudizó las desigualdades preexistentes.

3. PETRÓLEO Y ‘ENFERMEDAD HOLANDESA’

Conviene recalcar el concepto de ‘enfermedad holandesa’. Cuando fue descubierto gas natural en el mar del Norte, en aguas de Dinamarca, Países Bajos y Reino Unido, estos países soñaban con enriquecerse rápido y lograr sin dificultad mayor bienestar. Para sorpresa suya, sin embargo, encontraron por el contrario que dicho recurso natural los empobrecía y constituía un freno para su actividad productiva. El fenómeno, desde entonces conocido como ‘enfermedad holandesa’, obedece a que se disparan el ingreso y, con este, la demanda por bienes y servicios tanto transables – o sea comercializados internacionalmente -- como no transables. El precio de los primeros permanece estable al ser determinado por definición por el mercado internacional, mientras el de los bienes y servicios no transables, a falta de dicho freno, se eleva en respuesta a la mayor demanda. En otros términos, aumenta el precio relativo de los primeros (finca raíz, servicios personales, muchos servicios financieros, bienes suntuarios....), por lo cual se torna más atractiva su inversión y producción, y se desincentiva en forma correspondiente la de bienes y servicios transables.

Esto mismo ocurrió en Antioquia cuando estaba en apogeo el Cartel de Medellín y se desestimuló la agricultura e industria antioqueñas, o en el Valle del Cauca, con el apogeo del Cartel de Cali. Cuando se tiene petróleo, es muy difícil evitar la ‘enfermedad holandesa’. En ella han caído reiterativamente todas las potencias petroleras empezando por Venezuela. Por lo general, sin embargo, Ecuador ha sido bastante menos susceptible a la enfermedad.

GRÁFICO 1. ECUADOR Y VENEZUELA: TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB



Fuente: CEPAL.

Al mirar la cotización del petróleo y el crecimiento del PIB, en efecto, se aprecia que están correlacionadas en forma negativa para Ecuador, Venezuela y la misma Colombia. Mientras que Venezuela tiene altibajos muy marcados, Ecuador los evita, con excepción de la crisis de 1999, que desembocó en la dolarización plena. En otros términos, Ecuador no maneja tan mal este tipo de limitaciones, cuyos efectos económicos resultan desastrosos para otros países (gráfico 1).

4. INSTITUCIONALIDAD: PESOS Y CONTRAPESOS

Lo anterior no es atípico sino, antes bien, sintomático de la institucionalidad ecuatoriana, tan desestimada en la literatura económica. A manera de ejemplo, la Corporación Andina de Fomento (CAF) considera la inestabilidad macroeconómica como una limitante al crecimiento de Ecuador, junto con otras causas como la inequidad y falta de distribución social del ingreso. Pues bien, precisa acoger este tipo de juicios con cuidado puesto que también hay, manifiestamente, mecanismos de pesos y contrapesos propios de dicho país y vale la pena rescatarlos en el análisis.

Hay otro aspecto de la institucionalidad ecuatoriana en el cual Ecuador es muy eficaz: la promoción de exportaciones. Resulta difícil generar exportaciones en un país que no siempre programa sus recursos presupuestales de apoyo exportador con horizonte de tiempo amplio. Esta necesidad se ha suplido de manera interesante, mediante aportes privados. En un alto grado, son los mismos exportadores, en efecto, quienes aportan los recursos con los cuales funciona el sistema ecuatoriano de promoción de exportaciones. Ello genera una real estabilidad en este ámbito porque los primeros interesados son quienes ponen el dinero. Al tiempo y desde luego, se afectan las prioridades sectoriales, a favor de los productos básicos distintos al petróleo y en contra de los bienes de mayor valor agregado.

5. BENEFICIOS DE LA INTEGRACIÓN

Hay cierto escepticismo en Ecuador y particularmente en la costa ecuatoriana respecto a la integración andina, el cual no guarda relación con el beneficio que le ha traído la Comunidad Andina a dicho país. En términos generales, sin embargo, a Ecuador no le ha ido mal con la integración andina.

La Comunidad Andina de los cinco (con Venezuela) le ha abierto tradicionalmente un espacio, con participación elevada y creciente en el comercio intracomunitario: la tercera en promedio, durante 1970-2006 y con 19%, detrás de países de bastante mayor tamaño relativo: Colombia, con 33,5% y Venezuela, con 26%. Superaba inclusive las de esta última, una vez descontado el petróleo, y Perú, con 17%. Mientras la costa ecuatoriana usaba sus grandes ventajas comparativas para conquistar el mercado mundial con banano, atún, cacao, etc., la sierra, más diversificada pero con menos economías de escala, ha venido penetrando exitosamente el mercado ampliado andino (cuadro 2).

Hasta los Acuerdos de Brasilia, el comercio de Ecuador en el seno o CAN-5 se daba principalmente con Colombia. A partir de 1998, se disparó el comercio bilateral con Perú. En términos generales, se advierten dos 'minizonas de libre comercio' o 'clusters' en la CAN-5 y en ambos está Ecuador. Un primer *cluster* era conformado por Ecuador, Venezuela y Colombia, como eje principal. Bolivia, Ecuador y Perú integran el otro, con Perú como

eje. Desde mediados de los noventa, se reconocía que buena parte de la zona de libre comercio andina, en la práctica, correspondía al primer eje, en lo manufacturero, agrícola y automotor.

De lo que compra intrarregionalmente, Ecuador importaba el 68,6% de Colombia, 15,6% de Perú y 15,4% de Venezuela. Esta fuertemente desequilibrado, a favor de sus dos socios principales, el comercio de Ecuador con Perú y Colombia. La CAN-5 tampoco estaba exenta de barreras y distorsiones. En particular, Ecuador, Colombia y Venezuela han hecho uso y abuso del mecanismo de salvaguardia para proteger sus industrias domésticas y como respuesta a presiones internas.

Acaso para ampliar su espacio comercial, finalmente, Ecuador encabezaba además el número de incumplimientos a dictámenes de la Secretaría General y fallos del Tribunal de Justicia de la CAN, para 30,3%, detrás de Venezuela, con 32,1%. Le seguían Colombia y Perú, con 20,5% cada uno. Especialmente polémicos entre los incumplimientos son los trasbordos de carga de camiones colombianos en frontera, impuestos por Ecuador y Venezuela para compensar la presunta 'ventaja competitiva' que significa, para sus homólogos colombianos, el estar 'fogueados' en la violencia. Esta era una de las contravenciones más graves al comercio interregional y mercado ampliado.

6. COMERCIO INTERNACIONAL

En el seno de la CAN-4, Ecuador es el tercer proveedor de Estados Unidos después de Colombia y Perú, y sus ventas han crecido mucho más que las de estos dos países. Durante el lapso 1998-2005, Ecuador multiplicó 18 veces sus exportaciones bajo la Ley de preferencias arancelarias andinas ATPDEA / (ATPA), siendo el país andino que más las aprovechó.

El revés de la medalla de este desempeño notable es que Ecuador también es quien más puede perder, en el momento y evento de cesar su acceso preferencial a Estados Unidos, su principal mercado (46% de sus ventas

CUADRO 2. MATRIZ DE EXPORTACIONES INTRACOMUNITARIAS

CAN-5: 2005	MATRIZ DE EXPORTACIONES INTRACOMUNITARIAS					TOTAL CAN-5 Y TOTAL MUNDO EN US\$ MILLONES. LOS DEMÁS NÚMEROS TIENEN DIMENSIÓN CERO			
	PAÍS EXPORTADOR	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERÚ	VENEZUELA	TOTAL CAN -5	ESTRUCTURA (%)	TOTAL MUNDO
Ventas de Bolivia	0,000	0,084	0,002	0,057	0,059	463	5,1	2.168	21,4
Ventas de Colombia	0,229	0,000	0,686	0,324	0,785	4.167	45,9	16.435	25,4
Ventas de Ecuador	0,037	0,226	0,000	0,395	0,046	1.467	16,2	7.180	20,4
Ventas de Perú	0,711	0,169	0,156	0,000	0,110	1.099	12,1	12.365	8,9
Ventas de Venezuela	0,023	0,521	0,157	0,224	0,000	1.881	20,7	29.146	6,5
Total CAN-5	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	9,077	100,0	67,294	13,5

al mundo). En dicho escenario, se afectarían ventas de aproximadamente 350 millones de dólares en rosas, atún procesado, textiles y hortalizas, con margen de rentabilidad pequeño e inferior al margen de preferencia del ATP-DEA. A manera de ejemplo, en flores el margen es aproximadamente 1,5%, frente a un margen de preferencia de 6,5 puntos para el caso de las rosas. Sin este, Ecuador se vería en aprietos para competir con Israel, Turquía, Kenya, Centroamérica.

En otras palabras, Ecuador necesita mantener un acceso preferencial a Estados Unidos en una u otra forma. De lo contrario, fácilmente podría perder esos 350 millones de dólares. Podrían ser más, inclusive, ya que este cálculo no tiene en cuenta un efecto eventual sobre las exportaciones ecuatorianas de banano (cuyo arancel es cero), petróleo, con arancel específico bajo (US¢ 0.5/ barril) y sus derivados, incluidos los petroquímicos amparados por ATPDEA.

El TLC de Colombia con Estados Unidos también puede desviar el comercio entre Ecuador y Colombia, y acentuar el actual desbalance bilateral, si Colombia termina comprándole a Estados Unidos muchos de los productos que hoy importa de Ecuador. En un contexto dinámico, el desbalance también puede empeorar por cuenta de la triangulación, las ventajas competitivas que alcanzarían Perú y Colombia, y una probable recomposición a su favor de las inversiones productivas en los tres países. En cualquier caso, se afectaría la integración binacional. *Contrario sensu*, también podrá haber exportaciones indirectas de Ecuador a Estados Unidos vía Colombia, en productos automotores y artículos agroindustriales como derivados del tabaco y aceites a base de soya y palma. Así estas no compensen la pérdida de acceso preferencial directo, Ecuador necesita mantener a toda costa *algún* acceso preferencial a ese mercado.

En cuanto a la Unión Europea de los veinticinco (UE-25), sin tener en cuenta a Rumania y Bulgaria, Ecuador es el cuarto proveedor entre los cinco andinos 'históricos', incluida Venezuela. Es muy eficiente en una gama limitada de bienes en los cuales se concentra, incluidos camarón, banano y atún procesado. En los noventa, Ecuador desplazó a Colombia en el mercado de las rosas y se convirtió en el segundo abastecedor de la

Unión Europea (UE). Es el primer proveedor de banano a la UE y al mundo. Mantiene con la UE un superávit no despreciable (240 millones de pesos), si bien inferior al que registra con Estados Unidos (2005: 4.140 millones de pesos; 2006: 4.336 millones de pesos).

También hay un mercado de la Cuenca del Pacífico, con Asia y el litoral pacífico de las Américas (desde Chile hasta Canadá), del cual no se habla mucho porque pareciera estar contrapuesto al propósito de integración económica de UNASUR pero que Ecuador ha sido mucho más eficiente que Colombia en aprovechar.

7. ANOTACIÓN FINAL

Un ecuatoriano que repase la historia de su país fácilmente concluirá que se le fue encogiendo el espacio a lo largo del tiempo. En lo territorial y político, alguna razón tendrá. En lo comercial, sin embargo, a Ecuador le va muy bien en sus tres mercados principales: Estados Unidos, Unión Europea y CAN. En los últimos años ha aumentado la participación ecuatoriana en las exportaciones preferenciales del ATPA / ATPDEA a Estados Unidos y el comercio intraandino de la CAN 'de los cinco' (con Venezuela). Al tiempo, el país tiene relativamente pocos grados de libertad comercial y no puede prescindir de ningún mercado de destino sino que le resulta forzoso seguir aprovechando todos y cada uno de los espacios económicos disponibles, incluidos los anteriores y otros, como el Pacífico y MERCOSUR.

En términos generales, se advierte tanto la existencia tradicional de 'pesos y contrapesos' en el desarrollo institucional y manejo macroeconómico del país como una gran eficiencia de su sector externo, con una serie de limitaciones. Estas incluyen una concentración masiva y creciente en el mercado de Estados Unidos, la venta de productos básicos/ 'commodities' y la importación de bienes de alto valor agregado procedentes de dicho país y de la Unión Europea. En vista de las difíciles escogencias que se avecinan, hace falta confiar en la extraordinaria capacidad ecuatoriana, de sobra demostrada a lo largo de la historia de ese país, para abrirse un espacio en

cada escenario disponible y, sin renunciar a ninguno, acomodarse lo mejor posible a las limitaciones imperantes, con eficiencia e ingenio.

Debate

► INTERVENCIÓN DE PARTICIPANTES

- Profesor Romero, he sentido las propuestas de política económica del gobierno del Presidente Correa, un tanto ideológicas. Con mucha cercanía a las ideas del presidente Hugo Chávez. Claro, parte de la coincidencia corresponde a la importancia que tienen los recursos provenientes del petróleo en los dos países, con dimensiones y proporciones distintas en cada uno. Parte de la coincidencia también corresponde a los déficit con relación a inversión y gasto social, existentes en Ecuador y Venezuela, en donde se están combatiendo de una forma bastante activa que ha llevado al aumento del gasto público que está dando muestras de inflación lo que puede generar una inestabilidad macroeconómica en Venezuela. ¿Cuáles son las reflexiones y discusiones al respecto en Ecuador dada la experiencia que ya muestra el caso venezolano?

Respuesta. Creo que es necesario impulsar en los dos países el plan binacional de la zona de integración de la región fronteriza, la ausencia histórica del Estado en esta zona es lo que ha permitido los problemas que actualmente enfrentan los dos países, eso como la primera cuestión. La segunda es referente a los conceptos que se manejan sobre la integración, pienso que es muy acertado manifestar que el concepto de competitividad debe ser reemplazado en el ámbito integracionista por el concepto de complementariedad. A la vez, hablando en términos un poco más teóricos, creo que ese neorrealismo político tiene que ser abordado y reemplazado por conceptos como el de interdependencia o por el de constructivismo social.

- Una pregunta que es muy puntual sobre los problemas de comercio intrafirma que se dan entre Ecuador y Colombia, vale aclarar que existe una gran flujo dentro de este comercio entre empresas subsidiarias de una misma multinacional que se desenvuelven tanto en Colombia como en Ecuador, lo que conlleva el manejo de precios de transferencia. Quisiera conocer profesor Romero, cuál es su opinión respecto a las vulnerabilidades que se dan con respecto a estos precios de transferencia.
- En este momento me encuentro haciendo un estudio sobre una posible unión monetaria entre Colombia y Ecuador, hemos encontrado, por ejemplo, que las correlaciones entre los ciclos del producto entre Colombia y Ecuador son significativas y eso se podría convertir en algo favorable en el escenario de una unión monetaria. En la actualidad, estamos haciendo el análisis financiero a través de una mirada a la estructura bancaria de Ecuador. Quería preguntar cómo ve el escenario de una unión monetaria entre los dos países ya sea a través del peso colombiano o de cualquier otra moneda, aunque sé que la misma desde el punto de vista político no es viable en este momento, quisiera saber cómo lo ven desde la academia.

► RESPUESTAS DE MARCO ROMERO

Considero que el tema de una unión monetaria es muy complejo y debe contemplarse como parte de una estrategia regional y de preferencia en el ámbito latinoamericano, para el mediano y largo plazos. Su implementación exige, sin embargo, que los participantes compartan los objetivos y visiones fundamentales del manejo macroeconómico y sobre todo de la inserción de sus economías en la globalización. No es precisamente eso lo que prevalece en la región andina y América Latina; sin embargo, existen amplios márgenes para construir y profundizar la cooperación financiera en la región, con mecanismos como el Banco del Sur y otros mecanismos; así se iniciará un proceso de creciente convergencia que puede llevar un día a contar con una moneda regional.

Me parece que hay una campaña norteamericana muy clara, a la cual se han incorporado los sectores de oposición de Ecuador, dirigida a vincular directamente a Correa con Chávez y encasillarlo en esa tendencia. Es indudable que la economía ecuatoriana no es la venezolana ni Correa es Chávez; hay diferencias muy marcadas. Cabe recordar que antes que Correa fuera electo presidente, desde la función de ministro de Finanzas que desempeñó durante un corto período de tres meses, ya había avances en la redefinición del manejo, por ejemplo, del tema energético, que se materializaron con la reforma de la ley de hidrocarburos, que modificó la muy desigual distribución de los beneficios entre el Estado y las transnacionales.

Por otro lado, considero que no se puede satanizar los diversos esfuerzos de cooperación y de profundización de las interdependencias que se generan en la región; por el contrario podemos recuperar el tiempo perdido y aprovechar todas las oportunidades abiertas en ese campo y que no hemos impulsado en las dos o tres décadas anteriores. Esos procesos bilaterales y plurilaterales se realizan en las más diversas direcciones. Así, por ejemplo, en el tema del fortalecimiento de las instituciones para la promoción de exportaciones, Ecuador ha contado con el apoyo del programa de fomento a las exportaciones chilenas (PROCHILE) y la Organización encargada de la promoción comercial de las exportaciones no tradicionales, el turismo internacional y la inversión extranjera en Colombia (PROEXPORT) de Colombia, para orientar la fusión del Ministerio de Comercio y del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el objeto de redefinir y fortalecer la institucionalidad responsable de manejar las negociaciones comerciales internacionales; nadie cuestionó esas líneas de cooperación ni vio en ellas escondida una posibilidad de alianza geopolítica.

En efecto, existen múltiples frentes de cooperación entre Ecuador y Venezuela, pero ellos forman parte de una estrategia de diversificación de sus relaciones internacionales, poniendo énfasis en América Latina y otras regiones en desarrollo.

En cuanto al tema económico las propuestas apuntan a revertir los excesos y los fundamentalismos en los cuales se incurrió en las dos décadas anteriores, bajo el esquema del Consenso de Washington, poniendo especial atención al mejoramiento de los indicadores sociales. Correa quiere

revertir los niveles de deterioro que presentan los sectores más pobres de la sociedad ecuatoriana., así como impulsar cierta redistribución del ingreso. No olvidemos que el “salvataje” bancario, durante la crisis de 1999 significó más o menos una transferencia de 8.000 millones de dólares hacia los banqueros, que son parte de los sectores más ricos del Ecuador. Con ese telón de fondo, lo que se está haciendo y se propone el actual gobierno, lo cual algunas veces ha sido catalogado como populismo por voceros o ideólogos de la administración norteamericana y por las instituciones financieras internacionales, es ante todo detener el profundo deterioro que han experimentado los sectores mas pobres del país en los últimos años.

De igual modo, el gobierno ecuatoriano ha planteado su decisión, aún no aplicada efectivamente, de utilizar como variable de ajuste, al pago del servicio de la deuda externa y no más al gasto social o de inversión; el preanuncio de dicha estrategia ya generó reacciones muy airadas y serios problemas para el gobierno. Recordemos que en todo el período anterior, la prioridad era el servicio de la deuda externa y a ese objetivo se supeditaban todos los demás sectores del presupuesto del sector público, afectando muy seriamente a las inversiones y a las políticas sociales. En el nivel del discurso y de la retórica, por el momento, se está planteando, definir como la nueva variable de ajuste el pago del servicio de la deuda externa. No olvidemos que eso fue lo que hizo Alemania en su exitosa renegociación de la deuda externa en 1953, obviamente bajo condiciones geopolíticas y con un peso específico en la escena mundial sustancialmente mayor al que tenemos nosotros. También podemos aprovechar las lecciones que nos brinda la forma en que enfrentó Argentina su renegociación de una parte de su deuda externa.

En la segunda semana de febrero de 2007, Ecuador pagó 135 millones que era el cupón correspondiente a ese período de los bonos global a treinta años; esta ha sido señalada como una inconsistencia del gobierno en el tema deuda. Voceros del gobierno de Correa han planteado que se está preparando una estrategia que permita enfrentar seriamente ese problema, aclarando los procesos de contratación del endeudamiento externo, entre los cuales se evidencian una serie de complicaciones en términos de legitimidad, destino de los recursos, niveles de corrupción que se han registrado, entre otros.

En definitiva, con las limitaciones que la globalización genera para los márgenes de maniobra de los gobiernos hoy día en nuestros países, que las vemos en las políticas del gobierno de Lula, pero con las ventajas (evidentemente temporales y vulnerables) de un elevado precio del petróleo, el Presidente Correa básicamente está apuntando a reorientar las prioridades de la economía ecuatoriana hacia la generación de políticas activas de diversificación y reactivación productiva, de impulso a los sectores más vulnerables, de generación de empleo, etcétera. A pesar de que los márgenes de maniobra no son ilimitados, es evidente que siempre hay un espacio para actuar.

Es curioso analizar como en una de las últimas reuniones de presidentes andinos esta no fue la posición del Presidente ecuatoriano; al mismo tiempo, tanto Alan García como Hugo Chávez plantearon, desde diferentes ópticas, la necesidad de una unión monetaria andina o suramericana, uno hablaba de la conformación de la misma en torno al sucre y el otro en torno al peso. En verdad ese es un tema que retóricamente se ha manejado desde hace algunos años. Es indudable que el mundo de los próximos quince o veinticinco años verá un menor número de monedas, pero no porque más países hagan lo que hizo Ecuador y El Salvador al adoptar unilateralmente la dolarización, sino porque van a surgir muchas más monedas regionales que las que existen hoy día en el mundo. Tampoco es clara que este a la orden del día la posibilidad de una unión monetaria; como nos enseñó la experiencia europea, esté es un proceso largo que en este caso tomó más de tres décadas. Implican, a su vez, niveles de convergencia macroeconómica que no existen actualmente en el caso andino y suramericano, aunque sí se pueden dar pasos en esa dirección. Probablemente en términos geopolíticos lo más factible sería pensar en el nivel suramericano más que en el andino, pero en todo caso es preciso iniciar ya ese largo proceso.

La iniciativa del Banco del Sur, aunque venga de Chávez, creo que merece discutirse. La propuesta de utilizar una fracción de las reservas monetarias internacionales de nuestros países que ganan tasas de interés muy reducidas, aunque están relativamente seguras en los sistemas financieros de los países más desarrollados, es interesante y debería arrancar junto a otra serie de procesos en esa dirección.

En cuanto al tema de los precios de transferencia entre filiales o subsidiarias de las transnacionales en la región, es evidente que eso existe y que su tratamiento exige ampliar la cooperación entre las instancias tributarias de los países, a fin de evitar los perjuicios que esa tendencia genera para la recaudación de impuestos en nuestros países.

Ecuador significa mucho para Colombia

Socorro Ramírez *

De las intervenciones y temáticas analizadas quedan muchos puntos centrales para una posible agenda binacional de investigación y discusión. Para Colombia, Ecuador es su tercer mercado después de Estados Unidos, país al que le vende el 42% de sus exportaciones, y después de Venezuela al que exporta el 10% de sus manufacturas. Con Venezuela y Ecuador, Colombia comparte diez cadenas productivas: energética, automotriz, petroquímica, azúcar, farmacéutica, insumos agropecuarios, papel y cartón e industrias editorial y gráfica, dotación de cocina, metalmecánica y textil, que le dan una mayor calidad a la integración binacional. Tres puntos sería necesario resaltar:

1. ESFUERZOS DE COMPENSACIÓN DE ASIMETRÍAS

Frente al reclamo ecuatoriano sobre las asimetrías, los ministerios de Comercio y de Relaciones Exteriores de Colombia señalan que han tomado

* Profesora del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

varias iniciativas para compensar las desventajas de Ecuador en la relación comercial binacional. Enumero algunas de las enunciadas por ellos. Varias veces han facilitado la aplicación de salvaguardias. Con el fin de estimular el reequilibrio de la balanza comercial se han realizado importaciones desde Ecuador de productos que también se fabrican en Colombia. Hay una serie de iniciativas de transmisión de experiencias exportadoras colombianas a Ecuador y de estímulo para que las pymes mejoren sus condiciones de exportación. Se han impulsado ruedas de negocios para buscar oportunidades de alianzas estratégicas que de alguna manera vinculen a los dos países no solo en el mercado bilateral sino también hacia el mercado internacional. Frente al Tlc se buscan nichos de exportación que permitan establecer alianzas estratégicas en materia de transporte y hacer exportaciones conjuntas a Estados Unidos a partir de alianzas o de cadenas productivas colombo – ecuatorianas. PROEXPORT Colombia ha desplegado, desde 1999, una línea de crédito para fomentar importaciones desde Ecuador y ha anunciado que la reorientaría en función del Tlc para evitar un mayor perjuicio para Ecuador y la integración binacional.

No obstante esas iniciativas, el Tlc con Estados Unidos plantea retos centrales al comercio binacional como se mostró en las intervenciones. Esos retos se hacen más significativos porque se han incrementado las diferencias entre los dos países en relación con las opciones políticas de integración e inserción internacional. Más aún cuando en la CAN de los cuatro (es decir, sin Venezuela), Colombia y Perú representan las tres cuartas partes de la población, del PIB y del comercio andino al mundo, lo que conlleva importantes responsabilidades frente a Ecuador y Bolivia. Además, Colombia tiene que hacer un esfuerzo por darle más espacio en todo sentido a Ecuador en donde existe la percepción, quizás fundada, de que Colombia tiende a consultar la sensibilidad y la opinión venezolana ignorando la ecuatoriana. Colombia tendría que responder positivamente al anunciado Plan Ecuador para atender el desarrollo social, comunitario y humano en las fronteras.

2. LA CONSOLIDACIÓN DEL COMERCIO FRONTERIZO POR LA CONSTRUCCIÓN DE REGIONES TRANSFRONTERIZAS

El plan de desarrollo transfronterizo, que articula lazos comerciales, sociales y culturales así como autoridades de ambos lados de la frontera, tiene una característica nueva y mucho más prometedora que las políticas nacionales anteriores, como las zonas especiales de exportación, que fueron un fracaso. Valdría la pena que diversas investigaciones ayuden a cimentar con estudios sistemáticos y empíricos la convicción de que es muy difícil generar desarrollo en la frontera haciendo caso omiso del vecino y que muestren cómo este esfuerzo termina generando asimetrías que se vuelven muy dañinas para la dinámica local. Estudios de esa naturaleza son esenciales porque la visibilidad ganada por la frontera ha llevado a que los intercambios se vean como peligrosos en el marco de los problemas de seguridad. Se olvida que “la raya” siempre ha sido un puente para múltiples interacciones, y es obvio que si determinados bienes están más baratos o los servicios son mejores del otro lado de la misma, las poblaciones de uno y otro lado recurren a la consecución de esos bienes o servicios donde más les conviene.

La conformación de regiones transfronterizas, en el caso de la Unión Europea, le dio un gran impulso a la integración y permitió que zonas tradicionalmente marginadas por las dinámicas de los centros productivos de los países, cobraran un dinamismo muy grande. La academia debe adelantar una tarea con relación al estudio para la conformación de regiones transfronterizas a partir de las ventajas comparativas, los ecosistemas compartidos, las dinámicas y los lazos históricos. Todo ello constituye una suma de factores positivos que ayudan no sólo a buscar formas de integración binacionales sino más amplias, andinas y suramericanas, así como inserción en el mundo global.

La ausencia de una mirada conjunta de corto, mediano y largo plazos ha frenado en el caso colombo – ecuatoriano el desarrollo de la ZIF, que se limitó a acordar la delimitación de las áreas que involucraría y la libre movilidad de personas, capitales, bienes y vehículos desde Cali hasta Quito,

pero no estuvo acompañada de un plan transfronterizo que generara un motor de desarrollo. La ZIF se quedó en una división político - administrativa distinta, pero no funcionó en el sentido profundo que constituye el meollo de esa política andina, esto es para generar un dinamismo económico tal que permita conformar regiones transfronterizas a partir de sus interacciones históricas.

En ese mismo sentido, el anunciado Plan Ecuador debería transformarse en un plan conjunto, colombo - ecuatoriano, que dinamice los tres ámbitos de las zonas de frontera, no solo el andino sino también el amazónico y el del Pacífico. Es claro que no basta con una dinámica intensa de diversos actores locales que plantean una serie de iniciativas, si estos no cuentan con el aval y apoyo sustancial, político y económico, del gobierno central. De hecho, a pesar de todas las interacciones históricas que han existido en la región fronteriza no se ha llegado a dinámicas transfronterizas percibidas en ambos países, Ecuador y Colombia, como un motor y un potencial importante de desarrollo. Pequeños proyectos sin ningún impacto en términos de infraestructura básica, de gasto social, de dinámicas económicas ya no son suficientes para la magnitud de los desafíos que tienen planteadas las zonas fronterizas.

El problema, en efecto, es que si no se articulan de manera positiva en el nivel binacional o incluso trinacional, según el caso, las economías ilegales seguirán llenando los vacíos dejados por los Estados y las economías legales. La ausencia del Estado y de motores del desarrollo lo ocupan redes desterritorializadas ligadas a tráfico muy diversos que, hoy a propósito del conflicto colombiano y mañana de la falta de desarrollo, articularán las poblaciones como está ocurriendo en la frontera, y como lo vimos en el evento del programa académico Colombia - Ecuador realizado en Pasto. Algunas personas de la frontera decían que, hoy por hoy, esa economía ilegal los estaba integrando más rápidamente y con mayor eficacia que estos planes nacionales o binacionales de integración. Entonces el imperativo de esta discusión es enorme. Si predominan los temores y las miradas de las fronteras solo con una perspectiva de seguridad nacional, se diluyen las bases para producir alternativas a la economía ilegal y al marginamiento de estas regiones.

3. AGENDA INVESTIGATIVA COLOMBO – ECUATORIANA

Este programa académico debería estimular, con la participación de las universidades de frontera, estudios sobre cómo repensar la región para que un plan de desarrollo como el que discuten las autoridades de Carchi y Nariño no sea un mero pliego de buenos propósitos sino un plan concreto que anime dinámicas reales. Hay que determinar cuáles pueden ser las alternativas de esa región en términos económicos y de inserción internacional, y cuáles son las posibilidades reales de la zona costera, amazónica, andina. En términos productivos hay que preguntarse cuál puede ser un motor dinamizador de Nariño y Carchi. Ambos son grandes productores de leche y de papa, cada uno para el propio mercado nacional, pero estos rubros no parecen poder asegurar una más amplia y exitosa inserción, que genere empleos sostenibles para el mediano y largo plazo para las dos provincias. De hecho su producción está en crisis.

Esa sería una contribución que las universidades participantes en este programa podrían hacer: poner la discusión sobre la construcción de regiones transfronterizas de integración en la agenda investigativa y en el diálogo con los actores locales. Ayudar a que los ámbitos más afectados hoy por la crisis económica, la inseguridad, el conflicto, como Putumayo, Sucumbíos Esmeraldas y Tumaco, que tienen potencialidades muy altas, puedan salir adelante. Estos ámbitos amazónicos y del Pacífico de la frontera ecuatoriano - colombiana son presentados en los medios de comunicación como el lugar de la ilegalidad, de la informalidad, del peligro, pero son también el lugar de las grandes oportunidades para su desarrollo y para una agenda positiva de los dos países. Es necesario determinar la manera de dinamizar las actividades dirigidas al desarrollo transfronterizo de las comisiones binacionales fronterizas que operan a partir de las dos cancillerías y de poner en marcha la política andina de desarrollo e integración.

Al verse reducida a zona de tránsito por la que pasan las grandes tractomulas, sin que esa integración las ayude a reconvertir y las articule a las posibilidades de exportación conjunta o de alianzas estratégicas, la frontera

se siente perdedora del gran dinamismo del comercio binacional. En la frontera, actores económicos y políticos, autoridades y poblaciones organizadas insisten en que las dos capitales deben buscar una forma de reequilibrar su situación con respecto a los centros productivos de ambos lados.

El espacio académico ofrece enormes potencialidades para el desarrollo de la mutua complementariedad, la interacción y la cooperación, que debemos impulsar.

QUINTA SESIÓN

**LOS MEDIOS DE
COMUNICACIÓN Y EL
MANEJO DE LA RELACIÓN
COLOMBO – ECUATORIANA**

Cambios en la relación binacional

Socorro Ramírez*

En esta quinta sesión nos vamos a centrar en las percepciones mutuas que cada vez parecieran distanciarse más. Como parte de la construcción de esas percepciones la desarrollan los medios de comunicación, para preparar la sesión pedimos revisar los artículos de Omar Ospina, “La visión de Ecuador desde los medios de comunicación colombianos”, y de Juan Carlos Calderón, “La visión de Colombia desde los medios de comunicación ecuatorianos”, para analizar cómo han venido cambiando esas percepciones y cuáles son las razones que explican la aceleración de esos cambios y el deterioro de la imagen mutua.

Hasta comienzos de los años noventa se daba por hecho que entre Colombia y Ecuador existía una buena relación, derivada de la proximidad geográfica y cultural y de las historias compartidas. En el nivel diplomático se trataba de una relación rutinaria sin que ninguno de los dos países hiciera un esfuerzo deliberado de mutuo conocimiento y acercamiento. En la década de los años noventa la relación se intensificó por el comercio, como lo vimos en la sesión anterior, dinamizado por los acuerdos de la Comunidad

* Profesora del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

Andina. Las interacciones se multiplicaron y con ellas los mecanismos de vecindad, pero esa década, que precedió a las tensiones actuales, no parece haber dejado una huella duradera. Habría que preguntarse por las razones de ese escaso aprendizaje común. El tipo de integración alcanzado puede ser una de ellas, muy centrado en lo económico como vimos en la sesión anterior, y animado por audaces decisiones intergubernamentales, pero incapaz de traducir el dinamismo comercial en profundización de otros lazos entre los dos países. Ese dinamismo comercial no ayudó a reconvertir la zona fronteriza, le pasó por encima y le cambió las funciones que tradicionalmente cumplía sin que le hubiera dejado notables beneficios locales.

Otra explicación para que los años noventa no dejaran una huella duradera se debe, tal vez, a circunstancias internas de cada país y a sus mutuas repercusiones. A mediados de la década se produce la agudización del conflicto colombiano con sus repercusiones negativas sobre Ecuador así como con el aumento de las interacciones y los apoyos que desde allí se tejen con dicha confrontación. Para Ecuador, en 1995, se da el enfrentamiento armado con Perú y, en 1998, termina el conflicto con la percepción de la población ecuatoriana de que, aunque su país logró el triunfo militar, no obtuvo sus aspiraciones territoriales. Luego, al final de la década, en 1999, sobrevino la quiebra bancaria que provocó la emigración de ecuatorianos en grandes cantidades, la dolarización de la economía y la caída de Yamil Mahuad. La crisis política golpeó la institucionalidad y abrió el periodo de presidentes que no logran terminar sus gobiernos.

En el año 2000 se aprueba el Plan Colombia y su primera aplicación se despliega en esa frontera porque el conflicto se había agudizado, desde mediados de los noventa, en Putumayo, en donde las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y los paramilitares se disputaban el control de los cultivos ilegales. Estos hechos despiertan tal malestar en Ecuador que pareciera como si solo entonces las fuerzas armadas, la diplomacia, los intelectuales y, por su puesto, los medios de comunicación percibieran lo que está pasando en Colombia y cómo afecta a Ecuador. La gran preocupación nacional que generaba la frontera sur se vuelca entonces hacia la frontera norte y rápidamente se gesta en Ecuador un consenso de

no participación en el conflicto de Colombia. Lo que sobre todo preocupa a la opinión ecuatoriana, desde 2000, es la presencia de Estados Unidos y su presión para que Ecuador actúe en la misma perspectiva que tiene el Plan Colombia. Desde Colombia, en cambio, se reclama a Ecuador por lo que está pasando desde mediados de los años noventa, cuando distintos sectores de esa nación parecen estar involucrados en los flujos ilegales que nutren la confrontación colombiana.

Para analizar cómo los medios de comunicación han percibido esos temas hemos invitado al filósofo Joaquín Hernández, director del sistema de posgrados de la Universidad Católica, de Santiago de Guayaquil, quien ha tenido una larga trayectoria de participación en los medios de comunicación ecuatorianos, se ha ocupado de los temas internacionales y últimamente está dedicado a Colombia, tema que es parte central de la agenda y de las preocupaciones y de las realidades ecuatorianas. Del lado colombiano nos acompañan dos personas ampliamente vinculadas al tema de los medios de comunicación: Germán Rey, asesor del Convenio Andrés Bello y del periódico *El Tiempo* del que fue, además, defensor del lector, y el profesor Carlos Alberto Patiño, director de UNIMEDIOS, el sistema de medios de comunicación de la Universidad Nacional de Colombia.

La mirada de un editorialista

Joaquín Hernández *

Muchas gracias por esta oportunidad de intervenir en esta Cátedra Ecuador que creo que es un importante ejemplo que debiéramos seguir todos los países vecinos para fomentar el mutuo conocimiento y la integración.

1. UN SALVADOREÑO – ECUATORIANO QUE OPINA SOBRE COLOMBIA

Quiero comenzar con dos puntualizaciones que son de importancia para mi tema. En primera medida con mi lugar de origen. Nací en San Salvador justo en los inicios de la Guerra Fría, en 1948, y he vivido desde 1968, es decir, la mayor parte de mi vida en Ecuador, primero en Quito, posteriormente en Guayaquil. Todos esos años de esfuerzo se coronaron con una nacionalización que me ha permitido ser a la vez salvadoreño y ecuatoriano. Tengo entonces una cercanía pero también una distancia con respecto a Ecuador, la de haber llegado en la adolescencia al país sin ser portador de los legados culturales de mis amigos contemporáneos. A la vez, haber vivido en las dos

* Analista internacional y editorialista del diario Hoy, Quito; director de posgrados de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

ciudades más importantes de este país me permite ver, como ustedes saben, la óptica de Guayaquil que no es la de Quito y viceversa. No solamente porque Quito esté situado a 2.800 metros de altura y Guayaquil a cero metros sobre el nivel del mar sino por una serie de antecedentes geográficos, históricos, culturales y políticos que estuvieron desde el comienzo de la Independencia gravitando en la diferenciación entre las dos ciudades.

Si bien los mayores medios de comunicación escrita son de circulación nacional, tienen su sede en alguna de las dos ciudades, su mayor grupo de editorialistas es de esas ciudades, sus directores, cuerpo de redacción, reporteros, etc., también lo son. Evidentemente hay muchos imaginarios sociales producidos, por supuesto, por los mismos ecuatorianos sobre las diferencias entre quiteños y guayaquileños. Una de las más conocidas es que Quito es la sede del poder político y Guayaquil la del poder económico; o que Quito es una ciudad más centrada en lo burocrático mientras que Guayaquil esta más fijada en el comercio. Por supuesto más que ahondar en estos imaginarios, es importante dejar mostrar el alcance de algunas diferencias regionales. Por ejemplo, Quito está a cuatro o cinco horas en carro de la frontera con Colombia mientras Guayaquil está al menos a diez u once y que para esta última desde los orígenes de la historia republicana, en realidad el vecino más cercano es Lima. Sin embargo, cuando los medios de comunicación de ambas ciudades cubrieron el problema del mes de diciembre de 2006 tuvieron una curiosa coincidencia pese a las discrepancias regionales sobre el enfoque del tema, ese es un tema que hay que profundizar.

La segunda puntualización se refiere a mi trabajo en relación con los medios. Salvo un año que estuve dedicado de tiempo completo al diario El Universo de Guayaquil en su sección internacional, he sido básicamente editorialista, desde 1974 hasta la fecha, de algunos de los periódicos del país como El Expreso, El Comercio, El Universo y actualmente El Hoy. Por razones de mi nacionalidad siempre mis artículos estuvieron centrados en análisis internacionales en relación con Ecuador. Por tanto, mi intervención no es la de director de una carrera de comunicación o de un programa de posgrados sobre medios de comunicación, sino la de editorialista que ha tratado de ir a las fuentes de información, lo cual a veces es más complejo que cuando se hace periodismo dentro del propio país. El hecho de ser

editorialista lo obliga a uno prácticamente a participar en programas permanentes de radio y televisión precisamente para hacer un análisis de lo que está sucediendo. Así sucedió, por ejemplo, a raíz de la última crisis colombo - ecuatoriana que se desata entre el 10 y el 11 de diciembre del año 2006. En las semanas de mayor intensidad prácticamente los que nos ocupamos del tema teníamos dos o tres entrevistas por radio diarias tanto desde Quito como desde Guayaquil, Manta o Cuenca, entrevistas en canales de televisión que nos llamaban a aclarar, justificar, a buscar soluciones o alternativas sobre las situaciones que estábamos tratando.

Aunque me voy a limitar en esta presentación a un análisis de la prensa ecuatoriana y al punto de vista ecuatoriano de lo que ha sucedido, evidentemente yo como editorialista leía todos los días El Tiempo, El Espectador en su edición dominical porque van cambiando las noticias en internet, también a la revista Semana, Cambio, incluso leía varios periódicos no de Bogotá sino, por ejemplo, de Cali pues estaba interesado en el cubrimiento de la noticia para poder opinar. El editorialista no está confinado a la página semanal del medio en que escribe sino que está en permanente contacto con los reporteros, entrevistadores y directores de radio, que es precisamente donde se construye la opinión pública, en la que participan en mayor grado los ciudadanos del país.

2. ¿HA CAMBIADO LA FORMA DE VER A COLOMBIA EN LOS MEDIOS ECUATORIANOS?

La visión sobre Colombia en Ecuador ha cambiado enormemente desde que estoy en Ecuador. Me acuerdo que cuando llegué y hasta el año 2000, la visión del colombiano era doble. Por un lado, se le consideraba una persona muy activa, muy amable y servicial, ágil en los negocios y competitiva, rápida y con la que realmente da gusto trabajar. Sobre todo en Guayaquil el sector empresarial catalogaba a los colombianos muy bien. Por otro lado, se tenía temor de la guerra, de las bandas de delincuentes, de los peligros de contagio a Ecuador que es un país pacífico, y se decía cuidado que te pueden engañar, te pueden dejar quebrado al momento de hacer negocios. Esas

dos visiones no necesariamente entraban en conflicto y se mantuvieron durante más de treinta años. Pero Colombia pese a ser tan cercana no dejó una marca cultural tan grande en Ecuador como la dejaron los chilenos, con el que los que siempre ha habido una relación de afecto y de confianza en las clases medias, los sectores empresariales y académicos.

Colombia en realidad no fue considerada un país aliado de Ecuador sino un vecino con el que se tienen buenas relaciones, pero no como aquel que iba a ayudar a Ecuador en su gran problema, el conflicto con Perú. Hay que recordar que para Ecuador, desde 1942 hasta 1998, su imaginario social estuvo copado absolutamente por su disputa fronteriza con Perú, en este contexto Colombia aparece como un país neutral, no como un aliado con quien habría que contar en el caso de un conflicto. En cambio Chile, para el imaginario ecuatoriano si lo fue y por eso es el país aliado por excelencia. Vale señalar que Colombia tampoco jugó el papel de un país problemático ni hostil para los parámetros ecuatorianos. Todo el esfuerzo del país, inclusive los medios que jugaron un papel tan decisivo en la guerra de 1995, estuvieron concentrados en Perú. El cambio que significó dejar ese referente de conflicto de más de medio siglo a uno nuevo ahora en la frontera norte con quien no se tenía ningún antecedente de aliado, tuvo y tiene sus implicaciones. Quizás pueda ser una de las explicaciones de ese aparente rechazo ecuatoriano a involucrarse en los problemas de Colombia.

Surge la pregunta de por qué Colombia, con la relación implícita de tantos años, no logró llegar tanto afectivamente al corazón de los ecuatorianos como si lo hicieron los chilenos. Es precisamente, desde mi óptica, la soledad que tuvimos con respecto al problema con Perú. En Ecuador siempre se pensó que en el caso de un conflicto la única ayuda que podía venir era la de Chile. De hecho en las dos guerras que hemos tenido, en 1981 y en 1995, solo Chile estuvo presto. En el imaginario ecuatoriano, no sé si fue verdad o no, se dice que el general Augusto Pinochet hizo maniobras militares y puso en estado de alerta a la primera región, la fronteriza con Perú, lo que obligó a las fuerzas armadas peruanas a sacar tropas de su zona de conflicto con Ecuador para atender el peligro de su vecino, dado que en el imaginario colectivo peruano de la guerra del Pacífico está el recuerdo de cuando los chilenos entraron y tomaron a Lima. Chile ejerce una

enorme influencia cultural sobre Ecuador. Fue tan marcada entre las élites empresariales que, por ejemplo, los *Chicago Boys*, el grupo económico de Pinochet, en los ochenta y noventa visitaron el sector bancario ecuatoriano y sobre todo guayaquileño. La gente hablaba de la empresa chilena, de cómo son los chilenos, del desarrollo chileno, etc., cosa que no ha sido lo mismo con Colombia, pese a que las relaciones comerciales han sido muy grandes, y a que parte de los vehículos ensamblados que se venden en Ecuador son ensamblados y producidos en Bogotá o de manera conjunta en los dos países.

En cambio, en un libro sobre Velasco Ibarra, Colombia es vista como el gran ausente en los años cincuenta, Velasco se queja amargamente de que Colombia la había abandonado y que se había vuelto a encontrar con Perú pese al conflicto que había tenido luego de la invasión peruana a Leticia. Esa mirada llevaba a una distancia que terminaba por desconocer al otro país. Recuerdo que cuando Lucio Gutiérrez fue candidato, José Hernández, periodista colombiano que vive en Ecuador, dirigía un programa de televisión y como en esa época yo todavía era salvadoreño solo podía preguntar de política internacional y él me confió esa parte internacional. Le hice a cada uno de los candidatos la pregunta ¿usted sabe cuántos son los kilómetros de frontera que hay entre Ecuador y Colombia? Y casi nadie sabía, dijeron cualquier cifra.

Tampoco la presencia del pensamiento filosófico y político colombiano se ha sentido en Ecuador. Noto también que las grandes universidades colombianas han estado ausentes en el campo académico de Ecuador y que por tanto este último ha mirado alternativamente a las universidades estadounidenses, mexicanas, chilenas o argentinas. Lamentablemente la única universidad que ha tenido enormes problemas en Ecuador; pero las grandes universidades nunca se han hecho presentes y no se ha sentido ese peso académico colombiano. La revista *Semana* circula en Ecuador prácticamente a los dos o tres días que sale en Bogotá. Sin embargo encontrar libros, por ejemplo de la editorial Norma sobre el conflicto o sobre la situación política es imposible. Claro, hay un seguimiento de opiniones en Colombia por parte de quienes seguimos las noticias colombianas, pero creo que hay

que fomentarlo y que debería darse más. También, diarios ecuatorianos reproducen artículos de Daniel Samper en *El Tiempo*, y Antonio Caballero en *Semana*, una de las figuras más citadas por editorialistas ecuatorianos como uno de los mejores periodistas latinoamericanos y hay una lectura de él en los círculos de los que estamos hablando.

De allí pienso, nace ese sentimiento tan fuerte en el ecuatoriano tanto en lectores, periodistas, editorialistas y académicos de que Ecuador debe rechazar meterse en un conflicto para el cual no hay ninguna razón ni ningún beneficio de inventario. El final del siglo XX fue bastante traumatizante para Ecuador. En 1995 ganó la guerra local del Cenepa y con ella obtuvo una victoria que inclusive Fujimori tuvo que reconocer. Sin embargo tres años después, en 1998, Ecuador tiene que firmar el acuerdo de paz y aceptar aquello que no había querido aceptar hacía más de medio siglo. El final de la Guerra Fría, las presiones de Estados Unidos, el nuevo orden mundial, la geopolítica y la geoestrategia llevan a Ecuador a aceptar que el gran conflicto que lo mantuvo centrado durante tantas décadas había terminado, aunque no de la forma más satisfactoria para parte de la población ecuatoriana.

3. COLOMBIA DE SECUNDARIO A PRINCIPAL EN LA PRENSA ECUATORIANA

La crisis de Colombia de las últimas tres décadas del siglo veinte, contadas sus escenas trágicas, dolorosas y con sus grandes lecciones para las otras democracias, nunca atravesó la cotidianidad de los titulares de los periódicos que siempre lo destinaban a la sección internacional. Hasta que llegó el año 2000, luego de los noventa que fue para Ecuador una década difícil.

En 1998 es el acuerdo con Perú, en 1999 se produce la corrida bancaria por la cual quiebran una serie de bancos sobre todo en Guayaquil y en 2000 se negocia el Plan Colombia y comienzan los primeros desplazamientos de tropas ecuatorianas hacia la frontera norte. Por ello en apenas dos años para el ecuatoriano el escenario cambia drásticamente, de la frontera sur a la norte, del “enemigo” que había quitado una buena parte del territorio del país

y de su historia, a una situación de crisis en la otra frontera que obligaba a desplazamientos y atención con un país con el cual realmente lo que había tenido eran relaciones comerciales, algo de turismo, pero nada más.

Para responder a la pregunta hecha por Socorro Ramírez en la presentación, en Ecuador no se perciben mucho los cambios en la dinámica de conflicto colombiano. A veces me encuentro con que se mira el conflicto como se miraba en los años setenta como un problema solamente de una rebelión contra un orden establecido y esas imágenes han quedado congeladas. Creo que 2000 es el año en que el conflicto colombiano empieza a ser percibido como un problema local de Ecuador, como parte de la política de Ecuador y no como un problema exterior de Ecuador. El proceso 8.000 o la guerra de los carteles en el nivel periodístico desde Ecuador eran considerados como noticias internacionales tan importantes como lo que podría estar haciendo Fujimori en Perú o Salinas de Gortari en México. Es decir, algo que no involucraba en absoluto a Ecuador. La llegada de Pastrana al poder es vista como una figura nueva que probablemente va a llevar la paz pero es a partir del año 2000 cuando Ecuador comienza a preocuparse de su frontera, y creo que el desplazamiento de fuerzas armadas ecuatorianas comienza a ser noticia local hasta convertirse en un *test* de campaña para los candidatos sobre involucrarse o no en ese conflicto. La percepción de los medios es una tendencia a no involucrarse, sobre todo en el sentido militar.

Respecto a lo señalado por la coordinadora de la Cátedra en la presentación y que llamas “interacciones desde Ecuador con el conflicto colombiano”, no es percibido como algo realmente que pese. El atún que se consume, la gasolina que se vende, etc., son parte de las cuestiones fronterizas corrientes. El imaginario colectivo ecuatoriano se queda como vacío a raíz de los acuerdos con Perú, y de una forma u otra aparentemente forzado a llenarse con la frontera norte, en cuanto preocupaciones, aunque muy distintas. El caso peruano si unía por el rechazo a la pérdida territorial, generaba unidad nacional, solidaridad entre los ecuatorianos. Insisto creo que el imaginario que estuvo dirigido hacia el sur en el gran conflicto de Ecuador con Perú no ha sido llenado. El rechazo no es a Colombia sino al involucramiento en su conflicto que se lo percibe ajeno y contrario a la tradición no violenta del Ecuador.

4. No involucrarse

Desde el año 2000 hasta la crisis de mediados de diciembre de 2006, la relación entre Colombia y Ecuador se ha venido deteriorando, a veces ha tenido sus picos altos, medios y bajos, pero en general es una relación que se ha ido volviendo cada vez más problemática. En ese contexto, a su vez, se enmarca el que los ecuatorianos “no hayamos entendido las bondades del Plan Colombia ni la conveniencia de combatir el narcotráfico como un mal regional”. Al contrario, siempre hemos visto estas problemáticas como un mal local de un país con el cual ha habido en general buenas relaciones, lazos comerciales y un turismo relativamente significativo, más que intercambios académicos y culturales.

Nunca han tenido eco en Ecuador las arengas para combatir a un enemigo común ni las amenazas de un supuesto narcoterrorismo internacional en el sentido que justifique involucrarse en un conflicto bélico. Quisiera en este punto ser más insistente todavía, ni siquiera los sectores más derechistas políticos en Ecuador han tomado posición acerca de involucrarse en el Plan Colombia contra la narcoguerrilla o el narcoterrorismo, que obviamente por posición ideológica sería lo más cercano a su posición. Así también se puede entender la queja permanente de Ecuador de que Colombia quiere involucrarle en el conflicto y la famosa figura del yunque y el martillo y el malestar del que ya se ha hablado tantas veces, que sienten los ecuatorianos con respecto al gobierno del Presidente Uribe.

Los sectores más de derecha de Ecuador, por ejemplo, el partido socialcristiano, hasta los sectores de izquierda pasando por la izquierda democrática, lo que fue la democracia cristiana, incluso el populismo de Bucaram todos coinciden en el no involucrarse de Ecuador en el conflicto colombiano. Curiosamente si fuera por cuestiones ideológicas debiera la derecha ecuatoriana decir vamos a combatir al lado del gobierno colombiano a los insurrectos que además son narcotraficantes. Sin embargo, nadie ni siquiera la extrema derecha, propone que Ecuador deba alinearse para combatir contra la insurrección colombiana, participar en operaciones conjuntas o combinadas con el ejército colombiano. Es un dato importante que rompe esa especie de racionalidad de la ideología que debería funcionar de otra manera.

Para el imaginario ecuatoriano democrático, para los medios de comunicación y para la gente que piensa desde lo ideológico, el peligro es el presidente Chávez, quien es visto como una amenaza que se cierne cercana. Las FARC, en buena parte, son vistas como un problema interno de Colombia que efectivamente puede afectar a Ecuador pero no con la misma intensidad en que lo podría hacer el socialismo bolivariano del siglo XXI. Ciertamente los partidos de derecha opuestos al Presidente Correa usaron al fantasma de Chávez para atacarlo, pero también hay muchos que tienen miedo de que el modelo venezolano de una forma u otra, a través de la Asamblea Constituyente que se anuncia en Ecuador, llegue a tener consecuencias tan difíciles como las que están pasando de alguna manera en Venezuela. Por ello en Ecuador más que la figura de guerrillas de izquierda, el problema de lo que preocupa en el ámbito internacional es la figura del mandatario venezolano.

5. LA ÚLTIMA TENSION BINACIONAL

El 11 de diciembre de 2006, en los medios la primera impresión que se tuvo fue de desconcierto, ¿qué pasó? Luego salió el resentimiento que se expresaba en frases como “los colombianos hacen con nosotros lo que se les da la gana y por eso han hecho lo que han hecho”.

He inmediatamente hubo toda una serie de protestas sobre todo en los medios de comunicación, de grupos de opinión, que pedían que el gobierno se mantuviese en posiciones firmes, y de hecho el Canciller Carrión así lo hizo.

Vamos a centrarnos en esa crisis, quizá la más fuerte de este último período, de las relaciones entre los dos países por el riego del glifosato que se desató diciembre de 2006 y llegó a su clímax finalizando el 15 de febrero de 2007, considero que es la más fuerte que ha habido entre los dos países. Voy a presentar la percepción ecuatoriana anotando que las declaraciones oficiales en medios colombianos ha sido más bien la minimización de esa crisis. Desde Ecuador, la última crisis puede considerarse en tres periodos.

El *primero* se inicia alrededor del 11 ó 12 de diciembre de 2006 cuando se conoce que Colombia ha reiniciado sus aspersiones aéreas con glifosato en la frontera común. Es un periodo de crisis marcado por el llamado a Quito del embajador ecuatoriano en Bogotá y hasta el 10 u 11 de enero cuando Rafael Correa como presidente electo hace declaraciones a su regreso de Managua de la toma de posesión del Presidente Ortega.

El *segundo período* comienza ahí, cuando Correa en rueda de prensa en Managua señala que ha llegado a un acuerdo verbal con el Presidente Uribe por el cual se entabla un diálogo entre los dos países, Colombia se compromete a no fumigar sin avisar a los ecuatorianos y se integra una comisión que va a determinar la gravedad del glifosato sobre los seres humanos. El 15 de enero es la toma de posesión de Rafael Correa y esta segunda etapa se mantiene hasta el 7 de febrero en que de nuevo aparece que Colombia sigue fumigando o reanuda las aspersiones con glifosato lo cual provoca evidentemente malestares y por supuesto en la prensa de nuevo una serie de artículos sobre este tema. La prensa muestra que considera un retroceso con respecto a lo acordado, en diciembre de 2005, como dijo el canciller Carrión, cuando Colombia se había comprometido a suspender las fumigaciones en diez kilómetros al lado de la línea limítrofe. El acuerdo de Managua fue que terminaban las fumigaciones que comenzaron en diciembre, y que la próxima vez que fumiguen se iba a avisar al Ecuador. La presión en la prensa ecuatoriana se expresa en expresiones ¿cómo es posible que esto suceda? ¿Por qué Ecuador tiene que estar guardando esa frontera y sufriendo las consecuencias? Incluso hubo el comentario editorial de un medio de que el Presidente Uribe prácticamente se había metido al bolsillo al Presidente Correa.

La *tercera etapa* va desde el 8 de febrero hasta el momento actual en que sigue la tensión cuando, desde la visión ecuatoriana, vuelven de nuevo las aspersiones aéreas, vuelve de nuevo a complicarse el panorama con declaraciones muy duras de la nueva canciller, del Presidente Correa, con amenazas de que se va a denunciar en La Haya a Colombia, ante los organismos de Naciones Unidas dedicados a los derechos humanos. Y se agrava con la noticia de que las avionetas fumigadoras rebasan la frontera,

mientras la policía colombiana de que hay cultivos de droga en el lado ecuatoriano. El periódico El Tiempo viaja al supuesto sitio de cultivo y descubre que en esas coordenadas no existen dichos cultivos. Obviamente todo eso la prensa ecuatoriana lo publica y expresa su crítica.

6. PRENSA ECUATORIANA FRENTE A LA TENSION BINACIONAL

Recorramos rápidamente los tres grandes momentos de esta última tensión binacional, a partir del trabajo que he hecho de revisión de prensa para que, más que hacer yo la conclusión, dejarla planteada y que ustedes al final la saquen.

Primer momento cuando se desata la tensión. Veamos lo que dijeron en Quito y en Guayaquil, dos medios diferentes desde dos ciudades distintas.

“Crisis por aspersiones aéreas en la frontera sur”, editorial El Universo, 11 de diciembre de 2006.

Muy pocos observadores creen que la decisión del gobierno colombiano de reiniciar la fumigación de los cultivos de coca en la zona fronteriza se debe exclusivamente a razones técnicas, de manera casi general se considera que hay algo más detrás de tan desacertado e inoportuno gesto.

Es muy probable que se trate de una maniobra política para desviar la atención del empantanamiento en que cayó la negociación con los grupos paramilitares y que derivó en un escándalo en el que están involucrados grupos oficialistas. No sería la primera vez que Bogotá pone en tensión las relaciones con Ecuador justo en momentos en que sus problemas políticos internos se agudizan. Hay razones también para creer que se le quiso mandar un mensaje al presidente electo Rafael Correa, luego de su exitosa gira por algunos países suramericanos. Uribe seguramente teme que el nuevo mandatario inaugure su gestión con cierto respaldo político en la región y que eso le permita presionar con mayores posibilidades de éxito a la diplomacia colombiana.

“Aspersiones como punta del iceberg”, editorial de El Comercio, 12 de diciembre de 2006.

Las declaraciones ecuatorianas han intentado minimizar el efecto de la decisión de Álvaro Uribe de reanudar las aspersiones con glifosato en la frontera, pero la situación es compleja. Un jefe antinarcóticos de Colombia reconoció que las operaciones se hacen a solo 100 metros de la frontera y no a los 10 kilómetros pactados. Las autoridades colombianas alegan que en los diez meses de suspensión de las fumigaciones por pedido ecuatoriano, los cultivos de coca de la guerrilla han crecido enormemente y que es imprescindible despojarla de este gran recurso financiero. La lectura del mapa actual es difícil quizás más que en otras ocasiones. Es verdad que la diplomacia colombiana se volvió especialista en tomarle el pulso a su par ecuatoriana debido a que ésta ha tenido posiciones fluctuantes y no solo por los constantes cambios políticos. Se comprende que el gobierno colombiano quiera medir al siguiente gobierno ecuatoriano, quien además tuvo poco tino al declarar que tendrán que erradicar a pie o a mano los cultivos. Uribe por supuesto no piensa seguir su consejo y no dejará de fumigar durante cuatro semanas mientras se produce la transición en Ecuador.

“Distensión antes que mediación”, editorial El Comercio, 14 de diciembre de 2006.

Por coincidencia antes que por un giro estratégico premeditado las relaciones entre Ecuador y Colombia han vuelto a una etapa de tensión, casi simultáneamente se han producido los siguientes hechos: graves dificultades del gobierno colombiano por las denuncias de líderes de los paramilitares que han convulsionado el ambiente político, decisión de reanudar las ofensivas sobre los departamentos del sur controlados por las FARC, así como las fumigaciones con glifosato a escasa distancia de nuestra frontera. En estas condiciones la distensión entre los gobiernos de ambos países es necesaria antes que requieran de mediaciones de la ONU o de la OEA, que pueden ser instancias adecuadas si los diálogos fracasan y continúan deteriorándose las relaciones. Pero para un proceso auténtico de distensión son necesarios algunos requisitos

fundamentales, el diálogo entre los jefes de Estado o cancilleres de Ecuador con sus pares de Colombia debe ser directo e inmediato. Debe existir el ánimo de privilegiar las coincidencias y recurrir a la tradición de las buenas relaciones entre ambos Estados y pueblos. En la revisión de los hechos en honor a la urgencia del momento, deben revisarse las fallas y finalmente es indispensable que en el tratamiento de esta relación compleja y difícil prevalezcan las actitudes de Estado y no los personalismos o protagonismos.

Segundo momento, el de un rápido pero fugaz acercamiento. El Presidente Correa que resultó electo en noviembre empezó a actuar simultáneamente en los últimos meses del Presidente Alfredo Palacios -diciembre al 15 de enero en que se da el cambio de gobierno en Ecuador. En la campaña, el candidato Rafael Correa recibió la acusación de ser chavista y de izquierda por sus declaraciones enfáticas de no querer apoyar la firma del Tratado de Libre Comercio y de no renovación del convenio de utilización por parte de Estados Unidos de la base de Manta.

Muchos supusieron que habría un empeoramiento de las relaciones con Colombia en el caso de que llegase al poder. Parte de la campaña desatada por su principal rival fue precisamente en el plano ideológico acusándolo de chavista y de izquierdista lo que llevó a Correa, en la segunda parte de la campaña, a ocuparse de cuestiones específicas, relacionadas con los problemas cotidianos de subsistencia y a coquetear con el asistencialismo en sus visitas a todas partes del país. Sin embargo, pese a las fuertes declaraciones pronunciadas en su campaña contra el Plan Colombia, las aspersiones aéreas con glifosato, a los pocos días de ser declarado presidente electo y antes de tomar el poder sorprendió a la opinión pública y a los medios al declarar que había llegado a un acuerdo en Managua con el Presidente Uribe justo la tarde en que el Presidente Ortega asumía el poder.

Sin embargo Correa suspendió su visita anunciada a Bogotá. Después, hubo mucho rumor de que el Presidente Uribe iba o no a asistir a la posesión de Correa, al final lo hizo, pero cabe señalar que en el discurso presidencial no se hizo una sola alusión a Colombia ni al Plan Colombia ni al problema del glifosato, ni a las tensiones fronterizas. En esos días hay

una aparente distensión, criticado o no el acuerdo verbal, las tensiones entre Bogotá y Quito bajan sustancialmente. ¿Cómo vieron los medios esta situación?

Editorial de El Comercio, enero de 2007.

El presidente electo, estaba a punto de llegar a ser presidente constitucional, Rafael Correa y su equipo aterrizan poco a poco, y pese a los cortocircuitos que ha causado la vehemencia por hacerse cargo cuanto antes del manejo de la cosa pública, el hecho de que aborden conciliar la agenda pendiente dice bien de ellos. Serenidad, madurez y ecuanimidad harán falta para manejar problemas que van desde el cumplimiento de las ofertas de campaña hasta el manejo de las relaciones políticas y comerciales con el mundo. En cuanto al acuerdo con Colombia sobre las fumigaciones con glifosato en la frontera, si bien la canciller asignada María Fernanda Espinosa lo califica de un logro, es evidente que Correa anduvo ligero de cascos frente a un ‘ducho’ Álvaro Uribe que prometió cosas que ya habían sido acordadas. Si se le da crédito al Canciller Francisco Carrión más bien se trata de un retroceso y de hecho el presunto acuerdo si bien puede haber bajado la tensión no ha impedido que Colombia continúe con la fumigación.

“Desprestigiar a Ecuador”, Hoy, enero de 2006.

Bogotá ha dicho que en los territorios no fumigados se han sembrado entre 10.000 y 15.000 hectáreas de coca, pero lo que no admite es que si los traficantes han logrado sembrar semejantes extensiones de plantas ilícitas es porque Colombia no ejerce soberanía en una enorme extensión de su propio territorio. Pero la versión que Ecuador no ayuda a Colombia en su propia guerra interna está ya regada por el mundo y es un desprestigio para Ecuador. El gobierno de Uribe no parece entender que nuestro país acoge a miles de refugiados, gasta millones en proteger la frontera y hasta da trabajo a miles de profesionales de esa nación, si eso se reconociera no se desprestigiaría a Ecuador.

Tercer momento, de nuevo la tensión. El 7 de febrero vuelven a la carga con la noticia de que Colombia ha vuelto a fumigar.

“Los vecinos del norte”,

Ya lo dijo el ex canciller José Ayala, el tema en realidad no es el glifosato es el irrespeto a Ecuador que diez veces en un año ha protestado por violaciones al territorio nacional y agresiones de diverso tipo, las fumigaciones son una agresión al país.

Fernando Bustamante, “El laberinto de la fumigación”, Hoy, febrero de 2007.

Tomar en serio a Ecuador debería implicar aceptar que existen dudas legítimas y que es legítimo que el gobierno ecuatoriano haga valer su caso. Además debería implicar que mientras estas dudas se mantengan y no esté demostrado satisfactoriamente para Ecuador la inocuidad de las fumigaciones con glifosato, la prudencia y la buena vecindad exigen que el gobierno colombiano se abstenga de reanudar las polémicas aspersiones. Después de todo si Colombia está tan segura de sus argumentos no debería vacilar en someterlos al más riguroso de los escrutinios.

El anterior es un texto del actual super ministro de seguridad nacional e internacional, que en esos días aun no era ministro de Correa. No se trata ni ha sido mi intención hacer aquí una especie de rosario de quejas de los ecuatorianos frente a la posición colombiana. He intentado dar algunos elementos de análisis para que ustedes entiendan el por qué de ese rechazo, el por qué de esos cambios en las relaciones y cómo se han expresado. Esta opinión de los medios de comunicación coincide prácticamente con las encuestas en el ámbito nacional, con el plan de política exterior que fue hecho en las principales ciudades de Ecuador y en general con la opinión pública. Es el momento de pensar con base en estas realidades y si es que nunca hubo una relación tan profunda quizás como la imaginábamos, cómo construir las relaciones entre Colombia y Ecuador que son dos países que tienen un destino tan cercano y tan unido.

7. UNA NOTA FINAL

Las relaciones entre Colombia y Ecuador no están claras. Hay cuestiones que se están dando que son interesantes. Tal vez Colombia quiere propiciar el reaceramiento, en la feria de turismo que se desarrolla en Bogotá, en este momento, Ecuador ha sido invitado a tener el *stand* más importante. Pero insisto, de todas maneras hay una situación que no está clara.

Empezando porque no es clara la posición del gobierno de Ecuador. Apela a la solidaridad suramericana pero el ministro de Gobierno anuncia algo que en Ecuador se considera discutible, que va a legalizar 500.000 colombianos mientras ni siquiera hay pasaportes dentro de Ecuador para los ecuatorianos que quieren salir. Alguien me va a decir una cosa es la Cancillería y otra cosa es el ministerio de Gobierno, pero la gente no hace esas diferenciaciones, la gente dice cómo es posible que vayan a naturalizar los colombianos y a darles de comer cuando el gobierno ni se preocupa de nuestros inmigrantes que están prácticamente botados porque la compañía Air Madrid quebró dejando gente esperando para viajar en los aeropuertos. Claro que, de alguna manera el aumento del bono solidario y del bono de vivienda del gobierno de Correa ha evitado un malestar mayor.

No veo la relación consolidada ni en vías de consolidación. Puede ser que regrese el embajador a Bogotá pero eso no significa que las cosas vayan a ganar establemente. Claro, el tema de la Asamblea Constituyente concentra la atención y, en general, los medios de comunicación son críticos del interés de Correa de tener acceso al poder completo y transformar a Ecuador de acuerdo con su proyecto político, que en concreto todavía no sabemos cuál es. No encuentro a nadie en la prensa que esté aplaudiendo sin más la consulta. Hasta los partidarios de la misma señalan sus dificultades y las implicaciones de este proceso.

Está también la cuestión Chávez en Ecuador que se está utilizando en dos sentidos. Por la oposición más recalcitrante de Álvaro Noboa que ya la utilizó en la campaña electoral para dar la imagen de un Correa socialista, enemigo de la empresa privada, de Estados Unidos, de la inversión ex-

tranjera, por tanto, alguien que es sumamente peligroso para el desarrollo económico y social de Ecuador. El otro enfoque es el que ve con preocupación la tendencia a la concentración de poderes del Presidente Correa, que como Chávez provoca conflictos. Existen, sin embargo, contradicciones. En la toma de posesión simbólica ante los indígenas tildó de víbora y de reptil al partido del ex presidente Lucio Gutiérrez cuando en realidad estaban en acuerdos políticos, que culminaron después de los accidentados encuentros y desencuentros en el nombramiento del contralor general de la república.

No comparto la idea de que el pasado entre nuestros dos países fue muy bueno, que se ha ido perdiendo y que lo que hay que hacer es volver a él. Creo que ese pasado no existió. Hubo un pasado de diplomacia armoniosa y cortés pero fría. Hasta 2000 la relación con Colombia fue, además, un poco ciega y sorda ante los problemas políticos de ese país. Eso ha cambiado y el problema colombiano, a partir del año 2000, se vuelve un problema de política y agenda interna de Ecuador, ahora hay preocupación real. Ahora estamos en una oportunidad nueva de repensar precisamente nuestra relaciones, no atados a un pasado que quedó atrás.

La mirada de un analista

Germán Rey*

Entre 2000 y 2003, fui defensor del lector del periódico El Tiempo y tenía que solucionar muy rápidamente casos que llegaban a la mesa de los directores, editores o periodistas. Por tanto tuve interlocución con muchos actores de la sociedad colombiana, que escribían protestando por informaciones del periódico: grupos de paramilitares, guerrilla, fiscal general de la nación, procuradores, etcétera. He tratado de hacer memoria de si se había presentado algún caso sobre Ecuador y he encontrado que no recibí ninguno, lo que es significativo de lo que voy a plantear a continuación.

Tuve, por el contrario, varios casos sobre Venezuela. Recuerdo, por ejemplo, que el embajador de ese momento, protestó por la representación de un mapa, en que parecía que se hubiera diluido completamente cualquier tipo de diferendo con relación al golfo. Inmediatamente, el embajador protestó. Recuerdo que llamé por teléfono al diseñador, que me dio una respuesta verdaderamente alucinante, pues me dijo que en su mapa había puesto toda la creatividad del dibujante. Yo le respondí que, por lo menos en este caso, debería dejar la creatividad a un lado, porque para eso existen unas representaciones oficiales del mapa de Colombia, hechas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

* Asesor de El Tiempo y del Convenio Andrés Bello.

Pero nunca tuve ningún caso de protesta sobre Ecuador, porque en realidad la información en la prensa escrita colombiana sobre Ecuador, se ha acentuado particularmente en los últimos tres o cuatro años, y de manera realmente fuerte, en los últimos dos. Entonces, para atender la solicitud de este programa Colombia - Ecuador y de esta Cátedra Ecuador, he hecho algunas reflexiones sobre lo que encontré en un sondeo cualitativo de dos periódicos de cada país, publicados ayer y hoy, que presentaré en la primera parte de mi exposición. Se trata, por supuesto de una aproximación muy frágil y provisional, ya que no es un seguimiento riguroso y sistemático. En la segunda parte, mostraré algunos rasgos generales, de un estudio más amplio de los medios colombianos. Al final de mi exposición, quisiera referirme a algunos puntos de los que ha planteado Joaquín, para mirarlos desde una perspectiva colombiana, de lo que puede estar ocurriendo en los medios de comunicación del país.

1. SONDEO CUALITATIVO DE LA PRENSA DE AYER Y DE HOY

Ayer, 28 de febrero de 2007, estando en Quito, en la reunión del programa Colombia - Ecuador, me fijé en qué noticias sobre Colombia había en el periódico El Comercio de esa ciudad, en términos de lo que llamamos en las investigaciones, representaciones noticiosas en la prensa, y en las que se tiene en cuenta dimensiones cuantitativas de la noticia, dónde está el titular, en qué página, sus contenidos, sus fuentes, su estilo narrativo, entre otros aspectos.

Aparecieron dos noticias muy destacadas sobre Colombia. La primera, más o menos, se acercaba a ser una noticia de media página interior y se refería a las declaraciones del ministro de Defensa colombiano sobre el aumento del presupuesto militar, para lograr 38.000 nuevos soldados, que se unirían al contingente de la fuerza pública colombiana. La segunda noticia era sobre un desplazamiento, creo que de 380 personas, que según el informe periodístico, habían traspasado la frontera presionadas por las FARC, porque a sus casas habían llegado mensajes escritos o personales de

ese grupo ilegal, anunciando que todos los niños de 14 años en adelante serían reclutados.

A su vez, hice un examen similar desde el lado colombiano, y encontré que ese mismo día, El Tiempo sacó una noticia sobre Ecuador no muy destacada, en el margen derecho y de una columna, que se titulaba “Otro lío en frontera con Ecuador” y se refería a que había denuncias de que se habían movido cuatro hitos de la frontera, e instalado unos postes de luz en una zona aparentemente indebida. Supuestamente, decía la información, setenta hectáreas de territorio ecuatoriano, ubicadas en el cerro Troya de la provincia del Carchi, habrían sido ocupadas por el servicio eléctrico colombiano. Curiosamente, la noticia sobre el cerro Troya no aparecía en El Comercio de Quito.

También revisé los mismos dos periódicos hoy, 1 de marzo de 2007. El Tiempo de Bogotá, titula en la sección internacional, a media página, (lo que para este periódico, que solo tiene una página internacional, es casi toda su sección), “Correa quiere dividir al Guayas”. Miren, por favor, como se mueven los temas. Vemos inicialmente, que lo que ayer había sido una discusión en Quito, hoy lo ofrece como titular El Tiempo y lo que ayer había sido una acción en el cerro Troya, narrada por el periódico El Tiempo, hoy lo exponen los periódicos El Comercio de Quito y El Universo de Guayaquil. El Comercio, titula “Militares colombianos vigilan el paso y el acceso al cerro Troya”, y *El Universo*, “Militares de Colombia en el cerro Troya” y dice:

Un poblador explicó que los uniformados del vecino país llegaron a la zona a las 12 de ayer bien armados, equipados y hasta amenazantes -me llama la atención este término- actitud que fue comprobada por este diario, ya que no permitieron que se tomaran fotografías ni acercamientos al sector pero si el ingreso hasta la copa del cerro Troya.

Más adelante, hay una cita de uno de los pobladores cercanos al cerro, que dice: “Nosotros preguntamos por qué estaban en territorio ecuatoriano y ellos nos contestaron con frases amenazantes si no queríamos recibir un poco de bala”.

2. ECUADOR EN LOS ÚLTIMOS AÑOS DE LA PRENSA COLOMBIANA

Sobre el trabajo de revisión de los últimos años de las revistas Cambio y Semana y los periódicos El Tiempo, El Espectador y El Colombiano, quisiera mostrar sólo algunos trazos de lo encontrado.

Primero, que las fronteras son un foco de atracción para los medios, especialmente porque estos suelen asociar estas zonas a lo caliente, al peligro, a la ilegalidad y eventualmente a zonas de crimen. Eso mismo lo he constatado en otros estudios desde abajo del continente, en la triple frontera, hasta arriba, en la frontera de Tijuana.

Segundo, como en general sucede entre los países, las relaciones entre Ecuador y Colombia son contadas a través de un tema que resulta ser sobresaliente. Es decir, siempre hay una cierta temática excepcional, que preside las percepciones de los medios sobre los países vecinos. En el caso de los periódicos ecuatorianos, creo que es el conflicto armado colombiano y en los medios colombianos, han sido las oscilaciones de la institucionalidad política ecuatoriana. Recuerdo que en el estudio del Grupo Académico Colombia - Venezuela, para los medios venezolanos, el interés mediático de Colombia era el conflicto, mientras que para los medios colombianos, el interés sobre Venezuela, no era el diferendo limítrofe, sino los negocios. La pregunta que debemos hacernos es sobre los procesos que participan, pero que también no entran en la comprensión que los periódicos ofrecen a sus lectores. Si los colombianos conociéramos solamente a Venezuela y a Ecuador por los medios impresos, seríamos unos absolutos ignorantes de las realidades que se viven en estos dos países.

Tercero, las relaciones entre países suelen ser vistas en los medios de comunicación generalmente como relaciones metropolitanas, es decir, a través del eje Caracas - Bogotá o Quito - Bogotá, y la gran mayoría de fuentes de interpretación son institucionales y básicamente militares o de gobierno, con lo cual, muchos de los actores en las comunidades de frontera, que son protagonistas muy importantes de las relaciones entre los países, son absolutamente invisibles en los medios. En Colombia se ha ido pasando del

desconocimiento mediático del vecino, a la visibilidad focalizada del mismo. Es decir, de no verlo, comenzamos a hacerlo, pero en forma focalizada, vemos de manera parcializada al vecino, subrayando solamente algunas cosas de él.

En general son cuatro los grandes asuntos que encontré, como una especie de sustrato de las percepciones mediáticas de Ecuador, en la prensa colombiana: a) Ecuador no puede ser neutral, por el contrario, debe tener con Colombia una cooperación eficaz sobre todo frente al narcotráfico y los actores armados ilegales, b) la guerrilla colombiana se mueve como quiere en la frontera, c) existen campamentos de la guerrilla en territorio ecuatoriano, y d) la línea divisoria entre Colombia y Ecuador es un polvorín.

3. OBSERVACIONES

Llamo la atención sobre la primera idea que sostuvo Joaquín, acerca de que incluso la derecha más recalcitrante de su país, se manifiesta neutral frente al caso colombiano, en contraste con la idea sustrato de los periódicos colombianos, de que Ecuador debería abandonar la neutralidad y dar un paso hacia lo que llaman, “cooperación eficaz”.

Durante una reunión de la Fundación de Nuevo Periodismo en Cartagena hace seis o siete años, hablé de los “fantasmas” que la prensa colombiana tenía al referirse a los países vecinos. Para Ecuador, era la base de Manta. Para Perú, era Fujimori, presentado como una especie de modelo que bien servía para asentar el orden en este país tan desordenado. Ahora el tema es la triangulación de la relación Venezuela - Ecuador - Colombia, que genera una serie de resonancias para ser analizadas en los medios de los dos países. En cambio veo que para los medios ecuatorianos el tema del narcotráfico, en un problema local de Colombia, pero no un tema regional. Esto es totalmente contradictorio con lo que pasa en los medios colombianos, que muestran que el problema del narcotráfico, es de corresponsabilidades regionales e internacionales y no simplemente de realidades locales.

Cuando nuestro invitado habla acerca de la imagen que se tiene del colombiano, me acordé inmediatamente del estudio del Grupo Académico Colombia - Venezuela, que hice con el investigador venezolano José Miguel Salazar, sobre las imágenes mutuas entre colombianos y venezolanos. Es muy interesante que lo dicho por Joaquín, acerca de que el colombiano es visto como una persona emprendedora, amable, pero que también potencialmente puede tumbar al otro, fue exactamente lo que encontramos en Venezuela. Hay un eje imaginario que triangula las percepciones que los vecinos tienen de cómo somos los colombianos.

Finalmente quiero resaltar de lo dicho por Joaquín, el tema que yo llamaría el “salto de la dama”. Me refiero con esto a que Ecuador salta a Perú y se enroca con Chile, por supuesto por la confrontación Perú - Chile y Perú - Ecuador. Entonces los enroques, en este ajedrez multilateral, se dan en el marco de un mapa de relaciones históricas de carácter geopolítico relativamente complejas.

La mirada de un director

Carlos Alberto Patiño Villa*

El conflicto colombiano ha conducido a un efecto que es muy contemporáneo en las relaciones diplomáticas, que pasan hoy en gran parte por su presentación a través de los medios de comunicación. Podríamos decir que ya no hay relaciones diplomáticas, a ningún nivel, sin que el papel de los medios de comunicación preceda los acuerdos, las conversaciones o los conflictos.

Las tensiones de Colombia y Venezuela o de Colombia y Ecuador, están inscritas en esa tendencia mundial más moderna de los conflictos diplomáticos internacionales.

1. ECUADOR: AUSENTE DE LOS MEDIOS PESE A SER OPCIÓN ECONÓMICA

Hasta los noventa el tema Ecuador era prácticamente inexistente en la prensa colombiana. Incluso en los noventa es casi imposible encontrar de forma sistemática más de cinco artículos sobre Ecuador durante un año en la

* Director de UNIMEDIOS de la Universidad Nacional de Colombia.

prensa colombiana. Ecuador no existía como un elemento claro en la prensa y por tanto en la política y en la diplomacia. No ocurre lo mismo con las relaciones económicas. Mientras que para la diplomacia y para los medios de comunicación colombianos, Ecuador apenas si había existido en gran parte de la historia de la segunda mitad del siglo XX, para los empresarios y para un sector de mano de obra altamente calificada, Ecuador siempre ha sido una opción. Es decir, hay una dicotomía entre la acción diplomática, los medios de comunicación y la opción económica que representa Ecuador. De hecho, a lo largo de los últimos veinte años, varias empresas colombianas de las más pequeñas a las más grandes han hecho una presencia consecutiva en Ecuador.

La diplomacia colombiana muy poco acompaña las acciones económicas, tiene escasa relación con los empresarios, se mueve poco para crear un ambiente diplomático favorable a los negocios colombianos. De hecho, en ninguna noticia aparece o se refleja que el Estado colombiano haga una ofensiva diplomática que acompañe las iniciativas empresariales y laborales. Se podría pensar que hasta los mismos empresarios están desprotegidos de la acción diplomática colombiana, a su propia cuenta y riesgo hacen su inversión. Tal vez eso incida en que Ecuador no vea a Colombia como una especie de aliado natural o de vecino que pueda ir más allá de los conflictos inmediatos.

2. ECUADOR: PRESENTE A TRAVÉS DEL CONFLICTO COLOMBIANO

El quiebre del conflicto colombiano fue 1996 cuando se presentaron las derrotas militares del ejército en Las Delicias, Mitú y otras acciones de guerrillas y paramilitares que se generaron hasta el final del gobierno Samper con efectos para países como Ecuador. Pero Ecuador empieza a aparecer después en la prensa colombiana, cuando en los años 2000 se desarrolla el Plan Colombia y aparece un rechazo ecuatoriano y un reclamo colombiano a Ecuador para que reconozca los derechos legítimos de Colombia de desarrollar una respuesta militar y de buscar el control territorial a través

de ese Plan. Todo lo anterior sobre una base que es muy interesante en términos periodísticos e incluso académicos y es que no se había construido una imagen del Estado ecuatoriano como incapaz de que pudiera tener una acción diplomática, militar efectiva o económica permanente.

En cambio, cuando se mira cuantitativamente el volumen de la última década de artículos en periódicos y revistas como *El Tiempo*, *El Espectador*, *El Colombiano*, *Cambio*, *Semana* o en noticieros como *Cadena Radial Colombiana (Caracol)*, *Radio Cadena Nacional (RCN)* *Compañía de Medios de Información (CMI)*, etc. lo más destacado de las noticias sobre Ecuador en esos medios colombianos ha sido la crisis de gobernabilidad, la inestabilidad constante, la imposibilidad de desarrollar una especie de acuerdo diplomático sostenido con un Estado cuyos gobiernos, a lo largo de la última década, no alcanzan más de dos años de duración. Y si miramos lo que más se destacó o sobre lo que más se escribió en los últimos dos meses vemos que fue sobre la elección de Correa, las relaciones de este con Chávez y obviamente las declaraciones encontradas sobre las fumigaciones y hasta dónde llegaba dicho tema.

En los medios colombianos suele darse una permanente imagen de que Colombia se percibe y se construye como un país neutral frente a los conflictos internacionales sobre todo los de sus vecinos con terceros países. De este modo, en el conflicto ecuatoriano - peruano había la idea de que Colombia conservaba una posición de justicia frente a los dos aliados sin tomar por ende una posición. En cambio, a Ecuador se le reclama que no podía ser neutral frente a un crimen internacional que obviamente también empieza a afectar a dicho país. Más aún cuando la prensa colombiana constantemente plantea que el paso de frentes guerrilleros, el tráfico de armas y de drogas que se hace a través del territorio ecuatoriano, convertiría a Ecuador en una especie de cómplice de la guerra.

Otro elemento que se ve en los medios, es que Colombia dejó gran parte de su relación diplomática con los vecinos prácticamente desde el inicio del Plan Colombia. Es decir, hubo una ausencia de acción diplomática y los periodistas plantearon el asunto en torno a lo que significaba el Plan como polo de la estructura de la relación diplomática con los vecinos. Esto

a su vez trae un elemento de contenido que es muy interesante, cuando se escriben las noticias internacionales, de la vecindad e incluso de la Comunidad Andina, estas suelen leerse en función del conflicto colombiano. O sea, cómo los vecinos están actuando más que el problema mismo del vecino o que la comprensión amplia del proceso que se da en él.

Traigo un ejemplo de un tema que en la prensa colombiana nunca ha aparecido y que algunos analistas comienzan a mostrarlo, y es la deselitización de la política que ha producido la crisis de gobernabilidad ecuatoriana que ha permitido, entre otras cosas, que los académicos pasen a tomar posiciones políticas de gobierno. Podríamos incluso decir que eso ha traído un cambio sustancial y cualitativo incluso en los términos de pensar los proyectos de la política ecuatoriana. Pero, insisto eso no se ve porque hay una gramática de la noticia y del medio de comunicación que asume e interpreta las acciones internacionales solo en función del conflicto interno colombiano.

Termino celebrando el comienzo de la integración de las universidades colombianas y ecuatorianas que puede ayudar a que cambien estas percepciones.

Debate

► INTERVENCIÓN DE PARTICIPANTES

- Me gustaría seguir con la apelación a la triangulación de las relaciones Colombia – Venezuela – Ecuador. Percibo que aquí tenemos una escasez de medios escritos de alcance nacional, solo tenemos un periódico, El Tiempo, que tiene una emisión diaria. Por el contrario en Venezuela veo que hay una diversificación importante de medios de comunicación, además, el gobierno está patrocinando proyectos de medios populares de comunicación y está tratando de restringir el control de los medios que durante mucho tiempo mantuvieron las elites, por eso Chávez impone limitaciones a la prolongación de la concesión de algunos medios.
- Quisiera que Joaquín Hernández nos hablara acerca del panorama de los medios de comunicación en Ecuador, cómo están pasando las cosas allí y ahora en cuanto a la posición de las élites tradicionales de los medios de comunicación, a la difusión de otro tipo de medios escritos, radiales, etcétera.
- Tengo una preocupación y me surge al observar cómo los medios de comunicación tienen una gran responsabilidad política que muchas veces no logran asumir. En Colombia, una gran mayoría de medios son muy ligeros en los comentarios, y la política no está en la cabeza ni en el corazón sino que pasa simplemente a la lengua y así pueden fácilmente aparecer programas o notas en noticieros que reducen la política a chismes y de ahí no pasan. Teniendo presente lo anterior, me gustaría encontrar herramientas que permitieran generar lazos entre la

academia y los medios, para ayudar a incrementar una mayor responsabilidad política no solamente de medios televisivos o audiovisuales sino también de lo escrito para que se salga de lo instantáneo y de la ligereza. ¿Cómo puede la academia ayudar a los medios a salir de esa situación y cómo generar responsabilidad política?

- Tengo una preocupación respecto a la percepción de los medios de comunicación en relación con los mandatarios y su personalidad. En ocasiones incurren en un error porque cada persona tiene su propia forma de proceder y gobernar. Esas aproximaciones pueden resultar peligrosas en cuanto a la información que se le proporciona a los lectores y a la población en general. Desde la complejidad que encierra este enfoque de los medios de comunicación y de las interpretaciones que ellos hacen en cuanto a las relaciones entre dos países, quiero bajarme un poco a la simpleza de lo cotidiano. Me refiero a que existe un intercambio muy fluido entre Ecuador y Colombia pero en cuanto al común denominador de ecuatorianos y colombianos, no nos conocemos bien.

► RESPUESTAS DE JOAQUÍN HERNÁNDEZ

En Ecuador hay dos periódicos que son El Universo de Guayaquil y El Comercio de Quito que tienen una circulación nacional aunque obviamente la mayoría de sus ventas se concentran en las ciudades de donde provienen; dos medios más son El Expreso en Guayaquil y El Hoy en Quito y algunos otros periódicos más en las distintas provincias. Creo que la prensa escrita es la que, en general, tiene más oportunidad de tener distancia crítica debido al peso de sus editorialistas y analistas. Ecuavisa que es un canal con sede en Guayaquil pero de gran influencia en Quito, se alineó básicamente con el actual Presidente Rafael Correa; mientras tres canales de televisión que pertenecen al mismo grupo Isaías se alinearon con Álvaro Noboa que era el otro candidato; y Tele Amazonas que es un canal con sede en Quito se mantuvo en una posición bastante crítica frente a Correa. Creo que ese alineamiento ha marcado un poco sus afectos, desafectos, objetividades y no objetividades durante toda esta etapa de los primeros cien días.

Entonces en cuanto a la televisión sí hay una especie de fraccionamiento que esperamos, por el bien de los medios, no se vuelva mucho más fuerte. En cambio en los medios de prensa hay una mayor distancia y diferencia en ese sentido. Con respecto a lo que me preguntaba sobre las élites y precisando de que no se trata de algo pernicioso, evidentemente las diferencias sobre los temas existen y ese sí es un problema puesto que el espectador ha sentido en la campaña que la objetividad de los tratamientos de las noticias corren dependiendo de qué canal es.

► RESPUESTAS DE GERMÁN REY

La libertad de expresión y la responsabilidad social son dos caras de una misma moneda. La responsabilidad social de los medios no es aquello que se agrega, no es aquel “padrenuestro” con el que se cubren los pecados de la libertad desbordada. Me refiero a lo que en algún momento dijo el ex presidente Belisario Betancur: “Prefiero una prensa desbordada a una prensa censurada”. La responsabilidad es concomitante y articulada con la libertad. En eso de las responsabilidades públicas de los medios, también hay un debate importante.

El informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre la democracia en América Latina, tiene un planteamiento acerca de lo que significa la oposición entre los poderes fácticos y los institucionales y luego una discusión de si existe algún control sobre los que controlan. Existen, en efecto, algunos procesos de transparencia sobre los medios, a través de los cuales la sociedad pueda exigirle una rendición de cuentas sobre cómo administra un bien público (la información). La sociedad le asigna una especie de privilegio a los medios que consiste en manejar un bien que es de la sociedad. Por tanto, las percepciones que los ciudadanos y ciudadanas reciben sobre los países y sobre el suyo propio, caben claramente dentro del tema de las responsabilidades públicas de los medios.

Frente a qué podemos hacer en los medios ecuatorianos y colombianos para mejorar las percepciones, para asumir nuestra responsabilidad pública,

creo que es necesario plantear diálogos entre periodistas de los dos países, no solamente en los momentos más álgidos sino en los de reposo. Proveer información de Colombia y Ecuador sobre sus relaciones, desde otras fuentes, que provengan de organizaciones sociales, universidades y gremios. No podemos esperar que se conviertan rápidamente El Tiempo y El Espectador, pues hay que tener presente que los medios son, como la iglesia, instituciones muy pesadas y los cambios en ellos son lentos. Es necesario promover algunas experiencias binacionales periodísticas, de cobertura de temas comunes. Hace poco, cuando poderes locales trataron de censurar a El Heraldito, la información salió en otros periódicos. La información sobre “La gata”, salió de manera articulada en un número importante de periódicos, al mismo tiempo, como un mecanismo para superar la censura, la autocensura y las presiones. La idea es que los medios no se dejen amordazar con presiones de narcos, actores armados, políticos corruptos, etcétera. Sería interesante estimular una experiencia entre periodistas colombianos y ecuatorianos, para hacer visible aquello que no se ve habitualmente en las noticias sobre las relaciones entre Ecuador y Colombia. También puede hacerse una valoración social de mejores prácticas periodísticas, de opinión o de géneros, como la crónica, a través de los cuales, se están narrando socialmente nuestras relaciones.

¿Por qué los mandatarios son tan atractivos? Siempre han sido atractivos, no es solo un fenómeno de ahora. El periodismo lo que hace es contar historias y no pueden haber historias sin protagonistas. Además hay un manejo específico de los mismos mandatarios, de su imagen y sus acciones de gobierno. Los políticos se han dado cuenta de esto y no hay prácticamente un país en América Latina en donde los presidentes no tengan, por ejemplo, programa específico de radio o de televisión, manejo intencionado de la pauta oficial, acceso a determinado medios y exclusión de otros, etcétera.

Con respecto a la otra reflexión, cabe notar que si los medios no hacen distinción de países, mucho menos reconocen la diversidad de los mismos, lo que significa ser serrano o costeño, ser de Quito o de Guayaquil, lo que significa ser de Medellín o ser de Bucaramanga. Claro que hay diferencias, aunque esos matices transcurren por otro lado, por ejemplo, por la música, la novela o las telenovelas. Por ellas transcurre mejor que por los propios medios de comunicación.

Temas de exploración académica

Socorro Ramírez *

En la discusión de esta sesión y en eventos anteriores de este programa académico han quedado planteadas distintas cuestiones en relación a los medios de comunicación, que creo importante subrayar para que sean tenidas en cuenta a la hora de formular un programa académico binacional al respecto y de construir estrategias para su desarrollo.

El debate versa sobre cómo los medios de comunicación definen la agenda temática y fijan pautas para la mirada de los problemas y el enfoque de la realidad, cómo definen y construyen la realidad a través de las representaciones que de ella hacen, de la personificación de los problemas o del uso del estereotipo que simplifica realidades complejas. Trata también de la necesidad de diferenciar las percepciones en ambos países, que no son monolíticas ni homogéneas; más bien existe una dispersión de opiniones no solamente entre Ecuador y Colombia sino en cada uno de los dos países y hasta en un mismo medio de comunicación.

* Profesora del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

En el nivel metodológico se ha recomendado adelantar investigaciones conjuntas y más sistemáticas sobre la información periodística y los medios de comunicación en las relaciones binacionales. Estas investigaciones deben tener una mirada de largo plazo y contar con criterios comunes de recolección de información para que sirvan no solo a los analistas de medios sino a otras investigaciones. Es necesario combinar el análisis de textos con los estudios de recepción de las noticias, de las lógicas de producción de la información, de las rutinas periodísticas sobre los temas binacionales, de los contextos en los que trabajan los periodistas que cubren la información del otro país, del lenguaje que estigmatiza al otro país, sus inmigrantes y hasta la frontera misma. Se ha insistido en la necesidad de ampliar la visión de los medios de comunicación y no reducirla al periodismo y a la prensa escrita, que es lo más frecuente por las facilidades metodológicas que ofrece para su realización. Así mismo, se ha enfatizado la necesidad de ampliar la agenda investigativa y tener en cuenta las representaciones que se dan entre los dos países a través de la televisión, las industrias culturales y del entretenimiento, a través de la música o las telenovelas, por ejemplo, que ponen en circulación sentidos y definiciones de la realidad a las que accede el gran público.

Entre las estrategias para el desarrollo de tal programa ha surgido la idea que los académicos interesados en la temática de los medios de comunicación pudieran crear algún sistema de monitoreo de la información sobre el otro país y sobre su mutua relación, no para hacer una arqueología de hechos sino para tener elementos comparativos que permitan ver tendencias de mediano y largo plazos y para hacer un cierto seguimiento de un hecho durante su ocurrencia. Ese esfuerzo podría servir de fuente de información para estimular los estudios de un país sobre el otro. También, Joaquín Hernández ha propuesto la conformación de una red de académicos que se pone rápidamente en comunicación tan pronto surge algún acontecimiento que requiera una clarificación inmediata con el fin de aportar aproximaciones al tema, datos o informaciones que abran vías de interpretación menos coyunturalistas. Por su parte, personas vinculadas a los medios de comunicación de los dos países han sugerido el establecimiento de un sistema de coordinación informativa, realización de eventos entre

directores y editores, talleres con periodistas y reporteros de los dos países que faciliten un mayor conocimiento y comprensión de la problemática del otro lado.

La diferencia entre el trabajo del periodista, que se enfoca en lo que irrumpe en la rutina, y el académico, que busca explicar los acontecimientos y sus continuidades harían muy útil el debate entre ambos sectores, por ejemplo, sobre la forma de conseguir la información y de hacerla llegar a la opinión pública, así como sobre el tipo de percepciones que transmiten.

Finalmente, quiero resaltar que el tema de una tesis de maestría podría ser el sugerido por Joaquín Hernández en un doble sentido: sobre la no relación profunda entre Ecuador y Colombia, derivada de la incidencia de la posición de Colombia frente al conflicto de Ecuador con Perú. Se trataría entonces de una especie de triangulación de la relación entre Colombia y Ecuador, con Perú en el medio, para analizar cómo esta posición vuelve a gravitar ahora cuando hay discrepancias en el interior de la Comunidad Andina y están por un lado, Colombia y Perú y, por otro, Ecuador y Bolivia. Sería necesario preguntarse si esos episodios que han sido tan centrales para Ecuador hasta hace menos de una década han dejado heridas históricas y han consolidado imaginarios y desconfianzas que salen o se instrumentalizan en una coyuntura de desencuentros y tensiones como la de hoy. Me parece que sería muy interesante auscultarlo desde el punto de vista académico, aprovechando que la academia tiene esa ventaja de llamar las cosas por su nombre y de ventilar episodios cuyas heridas sanan cuando se las oxigena.

SEXTA SESIÓN

**ECUADOR COMO
PAÍS DE EMIGRANTES
Y COMO RECEPTOR
DE MIGRACIONES
Y REFUGIO**

Necesidad de una mirada integral a la migración y al refugio

Socorro Ramírez*

El examen de los temas migratorio y de refugio, que han cobrado una enorme importancia en la agenda colombo – ecuatoriana, requiere combinar distintas miradas disciplinarias con el fin de estudiar las razones nacionales, regionales y globales que los estimulan, los contextos en los que se producen, las características que adoptan, las condiciones para los migrantes en el país destino, los efectos que generan en las sociedades receptoras, las políticas para prevenir y atender ambos fenómenos y los programas que desarrolla, en este caso, Ecuador o Colombia con sus connacionales en el exterior.

Con el fin de buscar esa mirada integral los participantes en la Cátedra prepararon esta sesión con una amplia bibliografía, que incluía textos de Alberto Acosta, Susana López y David Villamar, “Breve historia de la emigración ecuatoriana”, de Marco Guerrero, “¿Cuáles son las causas de la

* Profesora del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia

migración ecuatoriana actual?”, de David García, “La población colombiana en situación de refugio en la región y en Ecuador”, de Freddy Rivera y Hernando Ortega “Refugio de colombianos y seguridad nacional en el Ecuador: dimensiones, tensiones y complejidades”, y “Migración forzada de colombianos: una investigación comparada sobre miedo, memoria histórica y representaciones públicas en Canadá, Colombia y Ecuador”, llevada a cabo por la Universidad de la Columbia Británica, la Corporación Región de Antioquia y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Ecuador, auspiciada por el International Development Research Centre.

Los expertos en el tema coinciden en que, para que dicha mirada sea integral, se requiere dar cuenta no solo del tamaño y las dinámicas migratorias, sino también de los contextos en que se produce la salida voluntaria en busca de nuevos horizontes o la expulsión forzada, provocada, entre otras cosas, por la falta de empleo y de adecuada remuneración, la búsqueda de oportunidades de inversión y de mejores condiciones de vida, las problemáticas políticas o de seguridad en el propio país. Tales contextos deben ser vistos también en el país destino que, en unos casos, atrae la migración por la estabilidad política, la prosperidad económica, el crecimiento empresarial, la búsqueda de mano de obra adecuada a las condiciones mineras, agropecuarias e industriales; y, en otros casos, simplemente tiene que recibirlos por la proximidad geográfica o por razones humanitarias.

Además, la mirada integral exige la revisión de las condiciones que encuentran los migrantes y refugiados: aceptación o xenofobia, inserción o prácticas discriminatorias, explotación ilegal o derechos garantizados, oportunidades de realización personal y profesional o marginamiento. Asimismo, requiere explorar los efectos que producen las migraciones y el refugio en el país receptor: desplazamiento de mano de obra, impacto en la seguridad y la vida cotidiana, los presupuestos nacionales y los recursos de cooperación internacional, y el país de origen: recursos transferidos, problemas familiares, pérdida de capital humano. Igualmente, pide evaluar las políticas que se aplican para el manejo de estos fenómenos, el impacto que en esas políticas tiene, por ejemplo, el control migratorio derivado de la lucha antinarcóticos y antiterrorista del pos 11 de septiembre, la centra-

lidad de los temas de seguridad y defensa como lente a través del cual se miran las relaciones de vecindad, la militarización de las fronteras para su control, el grado de entendimiento o tensión en la relación entre los países de origen y destino, la percepción del país expulsor como amenaza y el grado de visibilidad que alcance el fenómeno migratorio y del refugio en el país de origen, destino y contexto internacional. También deberían ser considerados los programas del país de origen con sus nacionales que han tenido que emigrar.

La migración colombiana a Ecuador, en la que no incluimos el paso frecuente de pobladores de frontera, ha tenido dos grandes momentos. Uno, en los años noventa, estimulada tanto por los acuerdos de integración andina que incitaron a la migración laboral y empresarial en busca de trabajo y de lugar dónde invertir, como por la agudización del conflicto a mediados de esa década. Otro, desde los años 2000, derivado del desplazamiento, provocado tanto por las disputas en torno al control territorial de algunas áreas de la frontera colombo – ecuatoriana por parte de paramilitares y guerrillas, como por la aplicación del Plan Colombia y el fortalecimiento de la acción militar del Estado colombiano. Por eso, entre los países colindantes con Colombia, Ecuador se ha convertido en los últimos años en el principal destino de colombianos que obtienen refugio y solicitan asilo. Y a diferencia del caso venezolano, en el que la migración de colombianos en los años setenta obedecía al alza de los precios del petróleo que hacían de Venezuela un país próspero para propios y foráneos, en Ecuador se desarrolló en momentos de crisis económica, inestabilidad política y protesta social.

A pesar de que Colombia y Ecuador comparten la condición de países expulsores de población, y de que el tema ha tomado una gran centralidad en la agenda binacional, este sigue siendo un fenómeno poco explorado en los dos países, aunque desde Ecuador ha habido un mayor esfuerzo para su comprensión. Para estimular la investigación sobre el tema hemos invitado a intervenir en esta sesión personas conocedoras del tema desde ángulos distintos. Freddy Rivera nos mostrará resultados de investigaciones que vienen desarrollándose al respecto desde Ecuador. Comentaré dicha intervención Marcela Ceballos, quien cursa esta Cátedra Ecuador y ha venido

trabajando sobre el terreno en la temática migratoria y el refugio desde la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), que cuenta con una gran experiencia sobre el tema. Finalmente, María Isabel Moncayo, funcionaria de la Organización Internacional del Trabajo (OIM) en Ecuador, nos mostrará la perspectiva multilateral de una entidad que atiende dicha problemática.

Corresponsabilidad colombo – ecuatoriana en migraciones y refugio

Freddy Rivera *

Parto de mostrar algo muy poco positivo que hemos encontrado en nuestro estudio, la asimetría en términos de preocupación académica entre los dos países. La investigación respecto a los temas colombianos en Ecuador supera la preocupación colombiana sobre varios temas ecuatorianos o comunes. La atención puede estar más dedicada en el caso colombiano a la situación con Venezuela o incluso con Panamá. Por eso celebro que de alguna manera con el programa Colombia – Ecuador y la Cátedra impulsados por la Universidad Nacional de Colombia estemos llenando ese vacío y contribuyendo a un amplio conocimiento mutuo.

Muchas de los aspectos que expongo aquí fueron desarrolladas en un proceso de investigación que se desarrolla desde 2001 cuando ya veíamos la necesidad de analizar la problemática migratoria así como el desplazamiento y el refugio, su impacto en situaciones de la vida cotidiana, las intervenciones estatales y de actores políticos sobre el tema de lo que podríamos

* Profesor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).

señalar como “lo colombiano” en Ecuador. También en las evaluaciones que hemos hecho del desempeño de ACNUR y de otros organismos internacionales en la fase 2002-2004 e incluso en los resultados que obtuvimos, junto con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de Ecuador, de una encuesta aplicada en frontera en donde entraron cerca de ochenta y seis ítems con un diseño muestral elaborado con 1.280 casos. Me voy a detener en ese período porque es muy importante para la relación Ecuador - Colombia y básicamente para el análisis del refugio.

También me baso en investigaciones recientes que estamos desarrollando en los dos últimos años que tiene como objetivo central analizar comparativamente políticas sobre refugio y derechos humanos. Este proceso lo llevo a cabo conjuntamente con la Universidad de la Columbia Británica de Vancouver Canadá y la Corporación Región de Medellín que desde hace rato hace investigaciones sobre desplazamiento interno en Colombia. La investigación compara la presencia de población colombiana y la situación de refugio en cinco poblados canadienses y tres ecuatorianas, además, analiza políticas públicas sobre migración y refugio, las respuestas estatales en Ecuador y Colombia y las acciones del estado federal multicultural que tiene Canadá. Todo esto en términos de desempeño gubernamental en diversos períodos, en particular, los últimos tres años.

Lo que expongo aquí es, además, producto de un compromiso que tenemos en el caso ecuatoriano de que la investigación esté vinculada totalmente a la docencia. Entonces, los temas de investigación se convierten en talleres que sirven para los estudiantes que hacen maestría y doctorado del programa de relaciones internacionales en FLACSO Ecuador, entidad donde yo trabajo.

En cuanto a la migración forzada de colombianos a Ecuador hemos abordado cuatro campos de análisis. Primero, la relación Ecuador Colombia, donde se analizan las agendas y las políticas establecidas por ambos gobiernos respecto al problema humanitario en Ecuador por presencia de personas que han solicitado refugio porque hay una invisibilidad de los refugiados colombianos por el gobierno de su país. Segundo, el *modus de vida*, la cotidianidad de la gente que pide protección humanitaria en

Ecuador, en cuanto a ocupación, localización, expectativas, problemas, mecanismos de integración en un contexto de debilidad institucional y de reducción de recursos. Tercero, las políticas públicas para la atención de estas personas, el papel de los organismos internacionales como ACNUR, OIM, las entidades que están involucradas directa o indirectamente con el problema. Cuarto, la seguridad nacional y los derechos humanos en el tratamiento de esta problemática que ha cobrado un énfasis más amplio debido al calentamiento de las situaciones producidas en la frontera y las lecturas distintas que tienen ambos gobiernos.

1. DINÁMICAS MIGRATORIAS ECUATORIANAS

La coordinadora de esta Cátedra me ha pedido que hable primero de Ecuador como un país de emigrantes, por ello voy a utilizar datos gruesos en una suerte de introducción. Por un largo período, de 1960 a 1995, el destino primordial de la emigración ecuatoriana era Estados Unidos, y en ese período más o menos el 41 % de ecuatorianos estaba en el estado de Nueva York. Estas cifras han cambiado en los últimos años pero eso sirve como referente para compararlo o para ver el período 1996-2004 que abre el horizonte hacia España e Italia, en alguna medida.

Este éxodo migratorio es producido por una serie de circunstancias básicamente de corte estructural como el desempleo, el crash financiero de 1999 que hizo colapsar muchas pequeñas y medianas empresas, los bajos índices de desarrollo humano, pobreza y pobreza extrema se dispararon. A finales de los noventa, además, hay una pérdida del mercado petrolero, una reducción de exportaciones de productos primarios como café, banano, cacao que incidieron, por supuesto, en el empleo, la estabilidad económica y la inserción laboral. La dolarización de la economía también estuvo acompañada de una inestabilidad social y política que llevó al golpe de Estado en el año 2000, la pugna de poderes, los niveles de impunidad. Todos esos procesos llevan a una alta conflictividad social y una alta capacidad de movilización de los movimientos sociales –que en Ecuador son muy fuertes, en relación con el resto de América Latina son solo comparables con el caso boliviano- que de alguna

manera influyen en la dificultad de formación de ciertos acuerdos y alianzas en las agendas políticas para lograr la gobernabilidad democrática.

Mucha gente dice que somos democráticamente ingobernables, es decir, faltan acuerdos y consensos de la clase política para establecer proyectos a mediano y largo plazos.

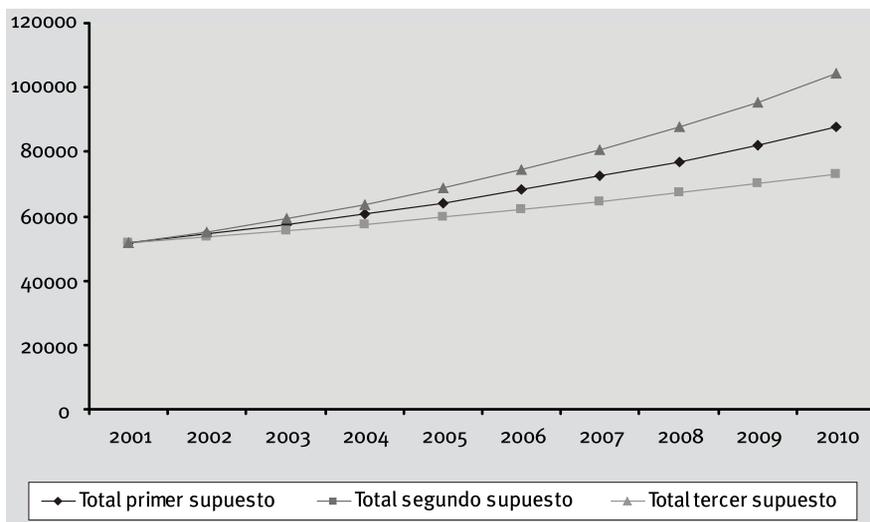
Las cifras muestran que, en 1999 llegaron a 385.655 los ecuatorianos que salieron y en 2002 aumentaron a 626.611. Provenían de distintas provincias pero sobre todo de la región sur e iban para distintos países que fueron variando y el primer destino que era Estados Unidos pasó a segundo lugar. En el período 1996 - 2001, a España migra el 49,4%, a Estados Unidos el 26,7%, a Italia el 9,9%, al resto de América el 6,7% y al resto de Europa el 4,7%. El Instituto Nacional de Estadística de España estima que para 2005 aproximadamente entre ocho cientos mil y un millón de ecuatorianos estaban en España. Ese aumento se vio en 2006, cuando por primera vez hubo voto de ecuatorianos en el extranjero. Hay que tener en cuenta que existe un subregistro ya que esas cifras oficiales registran la gente que tiene aceptación y permanencia legal a través de un trabajo registrado. También hay que tener en cuenta que hasta septiembre de 2004 los ecuatorianos no necesitábamos visa para entrar a España, se perdió esa condición por las presiones del resto de la Unión Europea. Encontramos datos que muestran que en 2005 en Italia se encontraban 53.220 ecuatorianos.

Según la oficina de censo estadounidense 298.626 ecuatorianos fueron contabilizados por el censo, en 2000, el 34,3% se ha naturalizado ciudadano estadounidense y el 65,7% mantiene únicamente la ciudadanía ecuatoriana. Hay problema también de subregistro en Estados Unidos por el temor de la población ilegal que es alta, a acercarse o a visibilizarse sobre todo Miami, Los Ángeles, Chicago y Nueva York. Esta migración ha ampliado las remesas, o envíos de dinero, que desde Estados Unidos en 2005 alcanzaron los 1.300 millones de dólares. Las estimaciones actuales del Banco Central de Ecuador es que el envío de remesas se acerca a los 2.000 millones de dólares anuales. No quiero entrar en el debate de la utilización de esas remesas en términos de reactivación, de inversión o de encadenamiento productivo lo cual nos podría llevar a otro lado, pero si cabe decir que aproximadamente 80% de ellas se van en gastos de consumo, incluso a veces suntuario.

2. CONFLICTO ARMADO E INMIGRACIÓN COLOMBIANA A ECUADOR

Ahora voy a hacer una rápida referencia a las poblaciones colombiana emigrante a Ecuador por razones de violencia e inseguridad. El censo del año 2001 en Ecuador mostró que en el territorio ecuatoriano había 51.556 colombianos a noviembre de ese año, casi el 50% en las provincias de Pichincha, Sucumbíos, Carchi y Esmeraldas. Con base en el censo se construyeron proyecciones e hicimos tres tipos de escenarios o hipótesis: primera con los flujos normales históricos de presencia colombiana en Ecuador desde 1911 hasta 2001 que generan algunos ciclos, segunda con los datos de la última década, tercera tomando solo los datos de 1998 - 2001. Como es la hipótesis conflictiva parte de la inserción colombiana en la iniciativa regional andina, la estrategia de seguridad estadounidense y las consecuencias colaterales hacia Ecuador de la estrategia regional de seguridad estadounidense y andina (gráfico 1).

GRÁFICO 1. PROYECCIONES DE COLOMBIANOS RESIDENTES EN ECUADOR, SUPUESTOS DE CRECIMIENTO 2001-2010



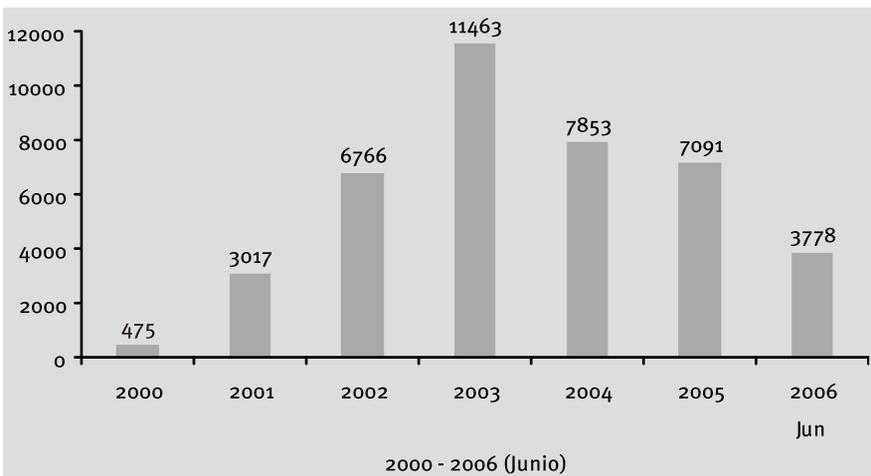
Fuente: Refugio e inmigración colombiana en Ecuador Frv/ Flacso 2003.

En 2002 todo cambia sustancialmente porque se evidencia de manera muy explícita la relación directa entre la presencia de la población colombiana refugiada y el conflicto interno en Colombia.

El pico mayor de los flujos migratorios o de migración forzada colombiana que va a Ecuador, en el período 2000 - 2006, coincide con la ruptura y el fracaso de los diálogos de paz entre el ex presidente Pastrana y las FARC. Los datos usados son del ministerio de Relaciones Exteriores que tiene un 98% de coincidencia con los datos de ACNUR (gráfico 2).

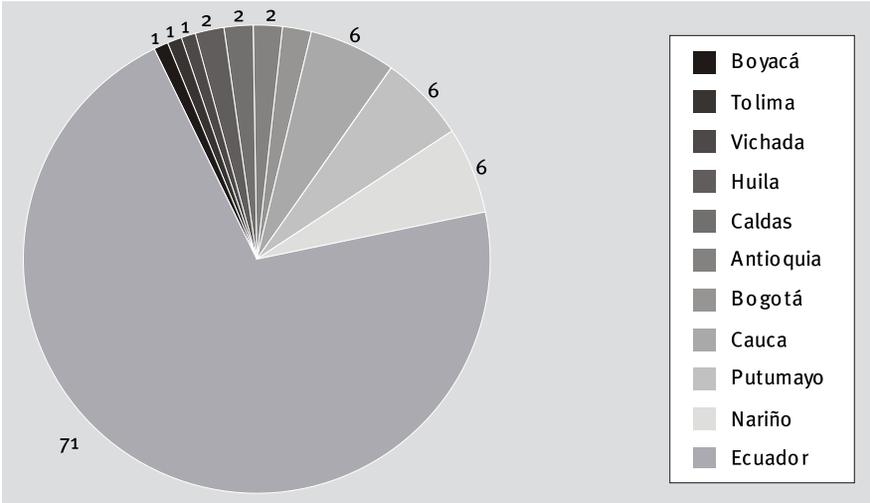
Entonces se puede ver la vinculación entre conflicto en Colombia y éxodo forzado hacia Ecuador. Las cifras son elocuentes para 2002-2003 del aumento en la cantidad de solicitudes de refugio de colombianos en ese período de intensificación de los escenarios armados. Resalto que hasta diciembre de 2006 hay información procesada, pero yo hice el corte a junio de 2006. En 2003 se preguntó dónde habían residido de manera estable antes del pedido de refugio, y se ve que son personas que tuvieron desplazamiento anterior. Muchas personas habían estado antes de venir a Ecuador, en dos sitios de Colombia (gráfico 3).

GRÁFICO 2. SOLICITUDES DE REFUGIO ECUADOR



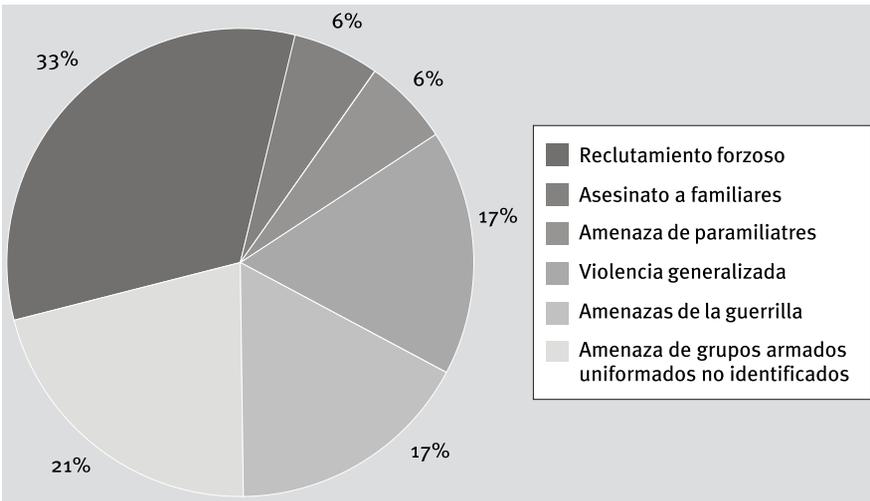
Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores Ecuador/ACNUR.

GRÁFICO 3. DESPLAZAMIENTO DE SOLICITANTES DE REFUGIO: ÚLTIMO LUGAR DE RESIDENCIA ESTABLE EN COLOMBIA 2003 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Refugio e inmigración colombiana en el Ecuador FRV/ FLACSO 2003.

GRÁFICO 4. FACTORES DE EXPULSIÓN EN 2003 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Refugio e inmigración colombiana en Ecuador FRV/ FLACSO 2003.

Como se observa en el gráfico 4, todos los factores están articulados a la violencia por supuesto. En la última sección de mi presentación voy a tocar factores vinculados con el sistema de protección humanitaria, la tendencia hacia la “securitización” que va copando los temas de política pública también en Ecuador y eso va a generar un serie de correlatos unos positivos y otros negativos.

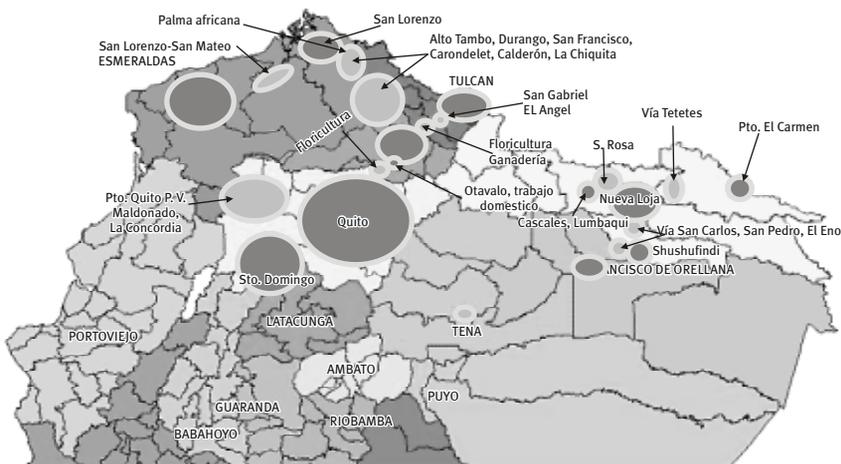
La tendencia que vemos es hacia un agravamiento antes que una solución del conflicto por lo que se lanzan en mi país distintas posibilidades de escenarios. Uno se maneja dentro de fuerzas armadas, es el escenario que llamamos el síndrome del Salvador; con arreglo pacífico del conflicto interno colombiano o sin arreglo pacífico sería los efectos nocivos podrían trasladarse hacia Ecuador con consecuencias que tienen que ser procesadas en materia humanitaria y política. Si existe un proceso de paz sostenemos que el Estado colombiano no tiene la capacidad institucional estatal y privada para absorber 50.000 personas armadas de distintos signos ideológicos incluso bandas delincuenciales. Tampoco existen los recursos suficientes para absorberlos en términos de empleo, de reconversión productiva, entrega de tierras pues no ha habido reforma agraria, de préstamos para pequeña o mediana empresa, es decir, de reinserción de estos actores armados a una vida civil con institucionalización, procedimiento de civilidad. La hipótesis que manejamos allá es que las personas que no pueden ser absorbidas por los procesos de paz van a tener que hacer algo, y las columnas de las FARC, el ELN (Ejército de Liberación Nacional), los grupos de paramilitares ya han pasado a Ecuador y tienen una operación delincencial. O lo que sucedió en El Salvador tras los acuerdos de paz que no fueron cumplidos por un Estado que no pudo absorber los actores beligerantes armados. Bueno esa es la hipótesis que se maneja y frente a eso pues hay una serie de prevenciones que se están desarrollando en Ecuador y que tienen algún tipo de repercusiones. Ese es el escenario positivo, imagínese el negativo más cercano está de agudización del conflicto, las hipótesis que da.

3. FACTORES ECONÓMICOS Y ESTRUCTURALES EN LA INMIGRACIÓN A ECUADOR

Desde 2003 se puede percibir una vinculación de economía ya dolarizada y estable con una reactivación de los mercados labores en distintas actividades y flujos migratorios temporales que van entre los 90 y 180 días haciendo uso de la tarjeta andina que da un permiso, capacidad y permanencia en territorio ecuatoriano. Los datos nos muestran comparaciones entre los sueldos.

Un jornalero en Perú devenga por semana 15 dólares, en Ecuador 40 dólares. Un albañil en Ecuador gana al mes 180 dólares y en Colombia 110 dólares. El servicio doméstico del lado ecuatoriano recibe 140 dólares al mes, al otro lado de la frontera no pasa de 80 dólares. Por eso los sectores económicos donde se da la inserción son los de construcción, agropecuario, madera, pesca y venta ambulante. Los datos son desde 2003 con precios actuales tanto en la frontera norte como en la sur, y se averiguaron teniendo en cuenta la relación peso-dólar.

Espacios de concentración población colombiana inmigrante en la franja de frontera



En el mapa se trató de hacer un ejercicio de acuerdo al peso demográfico por tamaño de círculo aproximado en las distintas regiones del país. En general suponemos que la gente que labora en Ecuador entra y sale normalmente por Rumichaca y pueden volver por el mismo sitio. Pero no necesariamente es así porque se articula a las lógicas comerciales y a dinámicas más informales de mercado para los dos lados, tanto para el oriental que es la Amazonia como para la parte del Pacífico del lado occidental.

Al mirar la situación de este tipo de migración se ve un problema con la negación de la visa de trabajo, unos efectos ocultos en términos de mercado laboral en cuanto es informal, un abuso de nuestros empresarios que hacen uso de una fuerza de trabajo barata y aprovechan porque se sienten amenazados o con temor de ser expulsados y, hay una sobreexplotación en los dos lados de la frontera norte y sur. En el anterior gobierno el ministro de Trabajo hizo una propuesta de regulación laboral de estas personas, la cuestión entró a debate y no se ha tomado todavía una resolución con el nuevo gobierno. El Estado ecuatoriano es frágil, la inspección del trabajo no cubre ese tipo de monitoreo entonces ahí se generan los espacios para que esas personas sean sobreexplotadas por empresarios que utilizan mano de obra colombiana por debajo de la ley.

Según datos de 2005, los niveles de pobreza en la frontera son muy parecidos, casi iguales a los dos lados. No podría ponerse nacionalidad a los indicadores de pobreza que en frontera bordean el 82% de la población fronteriza y la extrema pobreza, la indigencia, llega al 42%. Con los precios internacionales de petróleo ha habido buenos proyectos y las remesa de los migrantes en España, Estados Unidos e Italia hasta 2000 bordearon los 2.000 millones de dólares anuales. Eso genera en términos macroeconómicos cifras distintas pero ese dinero no necesariamente se canaliza hacia la actividad productiva sino que mucho va al consumo, a la construcción.

4. MIGRACIÓN Y SEGURIDAD

En los últimos años en términos de seguridad hay una tendencia -en el imaginario no quiero decir que sea así la realidad-, a vincular la presencia colombiana con índices de delincuencia e inseguridad sobre todo en la frontera norte. En esta última se mezclan dimensiones de seguridad ciudadana y nacional en Ecuador. De hecho, desde abril de 2003, hay un decreto de seguridad nacional que le da el control al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, de la franja de veinte kilómetros desde la línea fronteriza e implica una sujeción de las dinámicas de los gobiernos locales al comando conjunto. Se ha hecho uso de este decreto reservado de acuerdo con la coyuntura económica. También hay pedidos frecuentes de que se trate el tema migratorio y de refugio como un asunto de seguridad en el consejo nacional. Hay además, una presencia cada vez más activa de elementos de la policía y una baja de la sociedad civil en el tratamiento de este tema.

Es importante mencionar las representaciones y el imaginario colectivo que funciona en Ecuador sobre lo colombiano en términos genéricos. Si se leen editoriales, artículos o crónicas de hace seis años se va a encontrar una carga muy baja con respecto a figuras estigmatizantes o a un discurso xenóforo nacionalista. Nosotros hicimos la investigación, comparamos dos periodos de 2002-2003 versus 2005-2006, y vimos un incremento muy grande del discurso nacionalista de corte excluyente, a veces racista inclusive, pero que responde también a dinámicas muy presentes. Claro ahí se pueden ver distintos intereses corporativos, empresariales, ligados a aparatos de seguridad sobre todo en los periódicos provinciales en frontera.

La diferencia con respecto a la percepción de delincuencia es mayor en Quito que en Guayaquil. Se podría decir que existe una relación, entre más lejano se está de la frontera esa percepción disminuye, pero eso también cambió porque en 2006 el estudio muestra que el 74% de la población no está de acuerdo con la llegada de inmigrantes colombianos. Existe en eso una correlación entre trabajo - seguridad y estabilidad - seguridad. Esa es pues una de las imágenes que circulan con bastante frecuencia, sobre todo en los medios provinciales que liga la migración al miedo y a la figura de la invasión.

5. REFUGIO Y PROTECCIÓN EN ECUADOR

Ecuador tiene la mayor proporción de población colombiana que está pidiendo protección humanitaria, el segundo es Canadá. Antes de 1979 hubo mucha población argentina y chilena que pidió asilo en Ecuador. Hasta junio de 2006 están registradas cuarenta mil peticiones de refugio y protección. Ecuador ha firmado casi todos los convenios de compromiso sobre protección humanitaria internacional y los ha incluido en la legislación nacional. Hay también una serie de resoluciones internas, de acuerdos ministeriales como los de maternidad gratuita, está el código de la niñez y adolescencia, que protegen a la población colombiana residente en Ecuador en términos de derechos humanos amplios y universales. El único de los marcos jurídicos que está en discusión para ser eliminado es la prohibición de trabajo a quienes pidan refugio por un espacio de seis meses.

En papel de los organismos internacionales es importante con aciertos porque contribuyen a una política eficaz, y déficit en términos de que es difícil pedirle una rendición de cuentas a un organismo internacional sobre el desempeño en un territorio soberano como Ecuador. Hasta diciembre de 2006, la solicitud de refugio se manejaba entre cancillería y el Comité para Refugiados (CPR) que está adscrito a la conferencia episcopal, con una participación con recursos de ACNUR para que estas dos entidades procesen la información, ayuden a las solicitudes de la población colombiana que pide refugio. Eso cambió desde enero de 2007, la Cancillería exclusivamente se hace cargo del asunto y hay pedidos de presencia de representantes del ministerio de Defensa en los comités de evaluación de las solicitudes de refugio, lo que muestra más claro el síntoma de una “securitización” del tema humanitario. Ahora bien habría que evaluar cómo funciona ACNUR porque uno pide rendición de cuentas de los organismos estatales, de los distintos sectores políticos, pero los organismos internacionales aparecen sustraídos de esa rendición de cuentas aunque están directamente involucrados en la gestación de políticas públicas sobre estos asuntos humanitarios.

Recientemente tenemos una política exterior proactiva aunque hay una política migratoria restrictiva que no solo afecta a la población refu-

giada sino también a la migrante. Tenemos como positivo que muchas de las iniciativas de la sociedad civil han sido recogidas por el Estado para ser procesadas de alguna manera, por ejemplo, los pedidos para que fuesen reconsiderados casos de ayuda y protección humanitaria. Desde marcos políticos nuevos pueden buscarse soluciones verdaderas aunque la práctica es lo que va a determinar la efectividad o no.

6. RELACIONES BILATERALES Y ATENCIÓN DE LA MIGRACIÓN Y EL REFUGIO

En los últimos meses ha habido tensiones entre Ecuador y Colombia a pesar de haber mecanismos bilaterales de arreglos, cartillas de seguridad acordadas en la Comisión Binacional Fronteriza establecida entre Ecuador y Colombia (COMBIFRON) y otra serie de entidades para el tratamiento de tensiones y asperezas. Hay indicadores de la tensión, Ecuador no tiene embajador en Colombia, fue llamado a consulta, eso es bastante grave en términos de las relaciones internacionales bilaterales, Ecuador a través del ministro de defensa general Jarrín activó la defensa aérea desde octubre de 2006, eso es grave, la última vez que hicimos eso fue en la guerra contra Perú, en este momento está en alerta baja. Bueno y se podrían sumar más datos que evidencian un calentamiento de la relación que no hace nada bien al vínculo bilateral que por muchas décadas fue excelente. Es también lamentable en términos de derechos humanos la tendencia a involucrar asuntos de seguridad nacional en el tratamiento de este tema y eso se ha ido incrementando.

En todo el “calentamiento” de las relaciones binacionales en términos de fumigaciones incide, a veces, una poca transparencia de la respuesta colombiana respecto a las solicitudes del gobierno de Ecuador. Aquí son entendidas como suspensiones temporales. Pedimos que se conozca la agenda establecida entre Bogotá y Washington respecto al cronograma de las fumigaciones en las fronteras. Hay, además, un debate sobre las condiciones técnicas y científicas y los impactos de las aspersiones, pero que no se nos venda la idea de las suspensiones temporales que son una tomadura de pelo y constituye una postura poco creíble.

Está también el problema de la corresponsabilidad del Estado colombiano en el sistema de protección de sus ciudadanos en territorio ecuatoriano en términos de derecho internacional. Es un asunto que tiene que ser planteado de la manera más seria y frontal para encontrar soluciones rápidas y duraderas. Como estamos en un contexto de interdependencia los intereses estadounidenses aquí están muy presentes tienen que ser considerados para hacer un análisis serio, profundo y crítico de las consecuencias de muchas acciones en ambos lados de la frontera. Se habla de corresponsabilidad cuando un Estado que no puede manejar sus conflictos internos se hace el de la vista gorda frente a determinados problemas humanitarios, esa es la percepción que tiene Ecuador. Por supuesto, la percepción colombiana es distinta, y eso constituye un tema de debate.

Aunque el discurso oficial habla de que las relaciones han mejorado, es simplemente bajar de tono a la radicalidad discursiva. Las acciones se encaminan hacia una demanda internacional al gobierno colombiano en el tribunal internacional de La Haya. Puede manejarse el tema de manera reservada en términos de seguridad, pero lo cierto es que hay una serie de puntos adicionales que no podrían esperar más en las agendas. Los temas de seguridad han pasado a ser prioritarios respecto a los temas comerciales o de integración, está el cierre nocturno de la frontera por el lado de Carchi - Nariño, la decisión ecuatoriana de pedir pasado judicial para que los ciudadanos y las ciudadanas colombianas entren a Ecuador cosa que no existía y que vulnera los acuerdos de la Comunidad Andina sobre el libre tránsito fronterizo.

¿Qué se podría hacer? Un cambio de política exterior en donde se dimensione correctamente el problema humanitario de la población colombiana en Ecuador. Para eso se necesita asumir responsabilidades, poner recursos, mejorar las distintas representaciones colombianas a través de los consulados de Esmeraldas, Lago Agrio y en otras ciudades para atender el problema. Los gobiernos ecuatorianos han cumpliendo los distintos convenios firmados sobre refugio, desde 1951 hasta el convenio de San José de 1986. Los cambios que puedan darse en el tratamiento específicamente del refugio están atravesados por el mayor recelo en el ministerio de Gobierno y

de Defensa sobre este asunto. Una posible solución que ha suscitado mucho debate es la expresada por el ministro de Gobierno sobre una regularización extensa y masiva de la población colombiana que está en Ecuador. Esto es importante porque no se sostiene la cifra exacta y hay mucha especulación sobre cuánta población hay. ACNUR dice que la población colombiana en Ecuador que es de su interés supera las 250.000 personas, otros hablan de 300.000 personas.

En ese grupo están los refugiados, personas que trabajan hace muchos años como residentes, quienes no han recibido el estatuto de refugiado y permanecen ilegalmente pero en términos humanitarios están ahí y son objeto de atención y de política.

Podría plantearse reactivar las comisiones tripartitas entre Colombia - Ecuador - ACNUR, la última que se hizo en Bogotá en 2006, no dio resultado, entonces lo que generó fue incredulidad sobre este tipo de mecanismos. Se requeriría mayor observación internacional, mayor injerencia, monitoreo obligatorio para las dos partes. Podría haber mayor protagonismo de la OEA aunque está la pregunta de si tiene real relevancia o si convendrían más observatorios, veedurías internacionales, un mayor papel de Naciones Unidas. No creo que encerrándose en posiciones nacionalistas de lado y lado se solucione el asunto.

Entre Ecuador y Colombia hay una agenda compartida en términos de ciertos mercados internacionales, negociaciones comunes como la bananera en el mercado europeo, el fortalecimiento de la Comunidad Andina y su negociación con la Unión Europea. Hay que reactivar los mecanismos de intercambio comercial fronterizo que han caído y Perú desplazó a Colombia como socio comercial. Los dos países pueden hacer cosas conjuntas en el contexto internacional. Pero lamentablemente hay más puntos de controversia que de acercamiento.

Colombianos en Ecuador: agenda política y académica

Marcela Ceballos*

Colombia comparte con Ecuador su condición de país de origen de miles de emigrantes. Tres millones de ecuatorianos viven en el exterior, aproximadamente el 10% de la población frente a cuatro millones de colombianos en el exterior que corresponde casi el 7% de la población. De alguna manera la aceleración de la migración, su incremento en número y monto de recursos transferidos, la consolidación de redes sociales transnacionales y la diversificación de los lugares de destino son característicos del proceso migratorio actual que experimentan ambos países.

El informe sobre migración internacional del año 2006 elaborado por la CEPAL, afirma que hay una proliferación de nuevos destinos de la migración latinoamericana dentro de la misma región y que esto estaría configurando una nueva geografía de la migración. Es en ese proceso donde se inserta la migración de colombianos hacia Ecuador y habría que entenderlo desde este punto de vista.

* Estudiante de la maestría del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

Las remesas son también un punto esencial de la agenda que ha despertado el interés de los Estados en el tema migratorio ya que representan el segundo renglón de ingresos después de las exportaciones tradicionales para ambos países, excepto por petróleo. A Colombia ingresan aproximadamente 4.000 millones de dólares anuales por este concepto y a Ecuador 2.000 millones de dólares, de acuerdo con los cálculos del Banco Mundial. Pero estos impactos económicos y financieros no se reducen al tema de las remesas, tienen que ver, de alguna forma, con todos los patrones de consumo cultural y tradicional que se han establecido entre los países de origen y destino, también con la proliferación de nuevos negocios en los lugares de destino y, además, con conexiones y redes sociales o familiares de tipo transnacional.

Esa creciente preocupación por el tema de las migraciones en la agenda regional de los gobiernos se encuentra en las definiciones de las cuatro cumbres sudamericanas de presidentes sobre migración, que se han realizado en los últimos diez años y en dos de las siete cumbres iberoamericanas. También ha habido reuniones subregionales previas a la declaración y al plan de acción de México concertado en el año 2004, relativo a la protección de los refugiados en las Américas.

En Colombia y Ecuador la migración empieza a ocupar un lugar importante. Para Ecuador, Javier Ponce en una de las sesiones anteriores de esta Cátedra presentó el lugar central que ocupa este fenómeno en el Plan de política exterior, PLANEX 2020. En Colombia, la emigración y la inmigración ocupan un lugar central de la agenda de política interna y exterior, ya que en el Plan nacional de desarrollo de 2006-2010 hay un capítulo específico sobre el tema de los colombianos en el exterior y cómo se piensa desarrollar una política integral de migración.

Esta proliferación de cumbres y gestiones regionales para aproximarse a la migración tiene que ver no solamente con la heterogeneidad de la diáspora colombiana sino con factores que configuran sus dinámicas y constituyen el objeto de estudio de varias investigaciones. Para el caso de Colombia, Luis Eduardo Guarnizo y Luis Alejandro Portes son quienes más han estudiado el tema de los colombianos en el exterior, aunque han concentrado los esfuerzos en las experiencias de países con larga tradición

migratoria como Estados Unidos, Canadá, Europa Occidental y Australia. Poco se ha dicho sobre los colombianos que emigran hacia países latinoamericanos -Ecuador, Venezuela y Costa Rica-, excepto cuando se trata de las personas refugiadas que huyen del conflicto armado interno en Colombia para buscar protección y condiciones de vida más seguras en estos países vecinos. Esta población, aunque es importante, representa menos del 10% del total de emigrantes colombianos. Según el comité pro-refugiados en Estados Unidos, habría 257.900 refugiados y refugiadas colombianas en el mundo a diciembre 31 de 2005, con y sin estatus otorgado por los gobiernos del país receptor. Estos asuntos son entonces puntos esenciales que debe tener en cuenta la agenda de investigación.

En la agenda académica habría que señalar que es importante superar un enfoque que ha predominado en el análisis de las migraciones y es el nacionalismo metodológico, que trata de entender la migración de una manera unidireccional, desde un solo país de origen hacia un solo país de destino. En contraste, el transnacionalismo plantea los procesos migratorios como un continuo de relaciones entre la población que migra y sus familias, no solo de tipo económico sino social, cultural y político. Estas redes inciden en la modificación de parámetros sociales más allá de los niveles micro de la estructura social, pero además reconoce la incidencia de las políticas de migración en los mismos procesos migratorios. En síntesis, identifica la interdependencia entre políticas públicas y dinámicas migratorias.

Asimismo, habría que reconocer la importancia de las redes sociales en la decisión de migrar, superando el determinismo económico que asume que la mayoría de las poblaciones se movilizan por un único factor: existen mejores condiciones económicas en el país de destino. Desde la perspectiva del transnacionalismo, las migraciones son entendidas como

un proceso dinámico de construcción y reconstrucción de redes sociales que estructuran la movilidad espacial y la vida laboral, social, cultural y política tanto de la población migrante como de familiares, amigos y comunidades en los países de origen y destino o destinos” (Guarnizo, 2006:18).

Es importante además, considerar la relación entre destinos -para el caso de Ecuador, por ejemplo, la relación entre los migrantes en España y Estados Unidos- y cómo empieza a desarrollarse todo un proceso migratorio que involucra a estos destinos como caminos o rutas para llegar a un lugar específico; para el caso colombiano ha sido claro en los países de Europa Occidental. También hay que considerar que la migración es un derecho que puede ser vulnerado, constreñido o limitado en determinados contextos, como ocurre en casos de desplazamiento forzado por causa de la violencia.

1. LAS DINÁMICAS MIGRATORIAS MUNDIALES

Según la encuesta mundial de refugiados aplicada en 2005 por el Comité pro refugiados de Estados Unidos, el 74% de la población refugiada se encuentra en países que tienen un ingreso per cápita inferior a 2.000 dólares y solo el 4% se encuentra en países que podrían llamar altamente industrializados y que tienen un ingreso per cápita superior a 10.000 dólares, mientras que el 22% de la población refugiada se encuentra en los países que perciben un ingreso per cápita entre 2.000 y 10.000 dólares.

De alguna manera la tendencia que se empieza a observar a partir del 11 de septiembre de 2001, es una migración desde países latinoamericanos, asiáticos y africanos en conflicto, hacia otros que comparten fronteras y cuyo ingreso se facilita. Esto puede explicarse por las restricciones al ingreso en los países europeos, Estados Unidos y Canadá, políticas de inmigración que a medida que incrementan requisitos para ingresar y permanecer, generan difíciles condiciones de incorporación social para los migrantes y escasa movilidad social o dificultad para ascender en el nivel de ingresos de los lugares de destino. También entorpecen el proceso de integración social, alimentan prácticas sociales discriminatorias y sentimientos xenófobas, imponen barreras a la inserción laboral y facilitan la explotación, entre otras. Esta nueva tendencia en las políticas migratorias desincentiva la decisión de solicitar asilo, en la medida en que países de larga tradición migratoria empiezan a cerrar sus puertas para los solicitantes, con la deportación como medida cada vez más frecuente para población que se encuentra en

situación irregular. Por eso ha disminuido la población mundial denominada “de interés” para el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), como lo muestra el reporte de la situación de los refugiados en el mundo de esa entidad. La cifra pasó de dieciocho millones en 1992 a nueve millones en 2005. Esa disminución del 50% tiene que ver con el desincentivo para solicitar asilo por unas políticas cada vez más restrictivas y no necesariamente con que haya menos refugiados o que los conflictos se hayan resuelto en el mundo. En consecuencia, muchos latinoamericanos prefieren migrar dentro de la región latinoamericana.

2. BAJA REFUGIO Y SUBE MIGRACIÓN IRREGULAR DE COLOMBIANOS A ECUADOR

Los procesos migratorios entre Colombia y Ecuador están determinados por varios factores que hacen que esta relación binacional migratoria sea radicalmente distinta de lo que es la emigración de colombianos hacia países europeos. Cuenta la historia de las relaciones de vecindad íntimamente ligada con los procesos de ordenamiento territorial de los dos países a partir del siglo XVIII y los procesos de consolidación del Estado nación. Los fenómenos de carácter regional que modificaron la agenda política a partir de 1980, también han afectado las dinámicas migratorias.

Particularmente lo que tiene que ver con procesos transnacionales del narcotráfico, la influencia de economías ilegales en la zona de frontera, las políticas de seguridad hemisférica que tienen un énfasis en la lucha contra las drogas para países productores como Colombia y de tránsito como Ecuador.

El impacto internacional del conflicto armado colombiano en Ecuador y las políticas de seguridad nacional y de defensa basadas en la militarización de fronteras por parte de países vecinos, con la intención de contener el conflicto armado, ha sobredeterminado las políticas de regulación de flujos y de ingreso al territorio en Ecuador. Valdría la pena examinar por qué en otras instancias como la Comunidad Andina de Naciones (integrada

ahora, después de la retirada de Venezuela, por Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú) no se han puesto en marcha propuestas de políticas más aperturistas al respecto.

Frente al resto de los países receptores de refugiados en la región latinoamericana, Ecuador se constituye en el principal destino para los colombianos y colombianas que huyen del conflicto, aunque a partir de 2004 empieza a descender el número de solicitudes de asilo. Eso refleja una segunda tendencia -la primera es la existencia de una nueva geografía de la migración-, que la migración hacia Ecuador tiende cada vez más a desarrollarse bajo la dinámica migratoria irregular en la medida en que las políticas de asilo y de regulación de flujos a la entrada del territorio imponen nuevos requisitos y algunos procedimientos funcionan a manera de desincentivos para la población refugiada que llega. Es decir, los procesos migratorios se adaptan a las políticas públicas, pues no es cierto que disminuyan los flujos migratorios en su magnitud, tal como suponen algunos gobiernos que sería el efecto de estas restricciones al ingreso de población inmigrante.

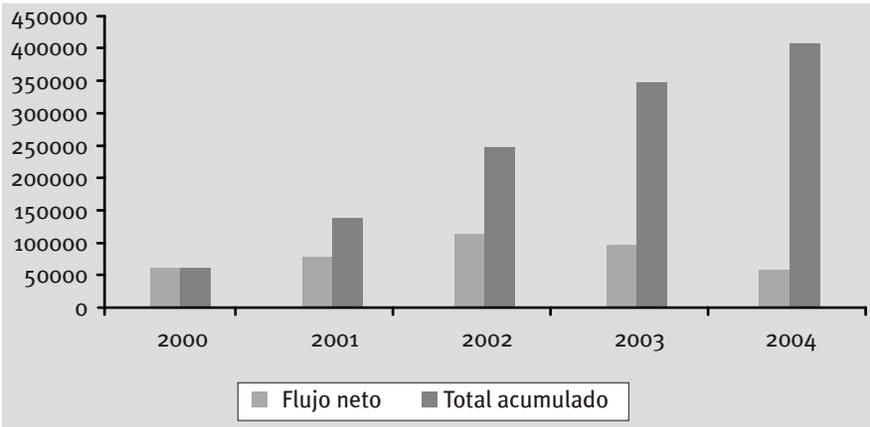
Más bien, cambia el tipo de estrategia migratoria utilizada por los y las refugiadas colombianas, quienes en muchos casos prefieren ingresar al país destino por canales irregulares y permanecer en esta situación por un tiempo indeterminado.

Esta tendencia ya ha sido comprobada por otros estudios como en el caso de los colombianos en Londres realizado por Luis Eduardo Guarnizo (2006). El estudio concluye que cuando empieza a disminuirse la tasa de reconocimiento de solicitudes de asilo y a incrementarse los requisitos, pruebas y criterios para que los casos sean considerados realmente como refugiados, entonces los migrantes prefieren ingresar por la vía irregular. Esto es precisamente lo que está ocurriendo en Ecuador, hay 560.000 personas de origen colombiano en Ecuador, según los cálculos de la Cancillería de Ecuador. De acuerdo con cifras de la Dirección Nacional de Migración de Ecuador, entre el año 2000 y 2006 se reportaron 1'275.528 ingresos de personas de origen colombiano a ese país, por canales regulados. Se reportaron para el mismo periodo 782.391 salidas de personas colombianas, lo que significa que hay un saldo migratorio de 493.391 de personas que

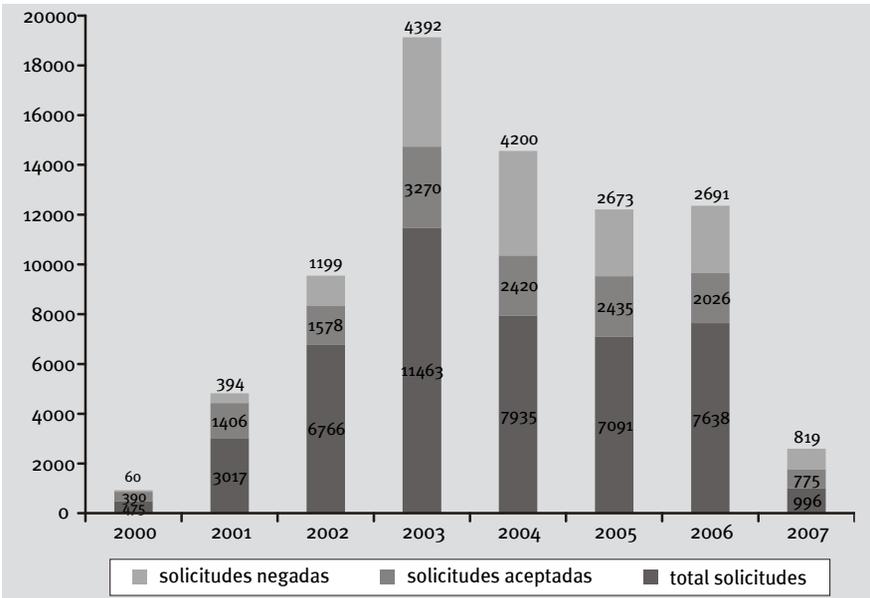
decidieron quedarse en el territorio, su situación migratoria es de distinta índole, no todas se encuentran en situación migratoria irregular. De ese total, aproximadamente hay 250.000 en necesidad de protección o población de interés del ACNUR (solicitantes de asilo, personas refugiadas de hecho que nunca han solicitado asilo ante el gobierno ecuatoriano pero salieron de Colombia para proteger su vida de la violencia política, personas refugiadas y reconocidas como tal por el gobierno ecuatoriano), mientras que los refugiados apenas sobrepasan los 12.000 a la fecha.

Habría que mirar, por tanto, cuáles son las causas del subregistro que ha ido creciendo a lo largo del tiempo. Influyen el desincentivo para solicitar asilo y el carácter de la migración temporal, sobre todo entre las regiones fronterizas de Ecuador – Sucumbíos – y Putumayo en Colombia. Esto sucede en particular durante los procesos de fumigación aérea sobre cultivos de uso ilícito, para prevenir el impacto directo de este método de erradicación forzada sobre la salud. Lo que he comprobado durante el trabajo en el terreno es que las familias prefieren salir mientras se está fumigando y cuando ya ha pasado el tiempo de esa aspersion, regresan para no perder sus bienes y el capital acumulado en su lugar de residencia permanente. Los obstáculos para el acceso a los derechos civiles y políticos, económicos, sociales, culturales y laborales derivados de esa gran magnitud de la migración irregular, es un asunto que debe ser abordado desde las políticas públicas y estudiado desde la academia.

En el gráfico 1 se puede observar cómo ha crecido el saldo migratorio o la cantidad de personas colombianas que se han quedado en territorio ecuatoriano –las barras grises claras. Las barras grises oscuras representan el flujo neto –ingresos y salidas registradas– entre el año 2000 y 2004. El saldo migratorio crece en una constante mientras que es cada vez menor el flujo migratorio neto, que pasa por canales formales para ingresar y salir a Ecuador, entre otras porque empiezan a incrementarse los documentos solicitados por el gobierno, entre ellos el pasado judicial. En consecuencia, puede esperarse a futuro un descenso en las solicitudes de asilo, que ya empieza a ser visible en el año 2004 y un incremento en la migración irregular, como se observa en el gráfico 2. Al mismo tiempo disminuye la proporción de solicitudes aceptadas, respecto del total de solicitudes presentadas al año.

GRÁFICO 1. SALDO MIGRATORIO ACUMULADO DE COLOMBIANOS EN ECUADOR, 2002-2004

Fuente: Policía de Migración del Ecuador, Citado en OIM, *Diagnóstico: necesidades y capacidades locales para brindar asistencia de emergencia a la población colombiana en búsqueda de protección internacional en Ecuador*, Quito.

GRÁFICO 2. NUMERO DE SOLICITUDES DE REFUGIO EN ECUADOR Y TRÁMITE, 2000 – 2007 (MARZO) (90% DE SOLICITUDES DE PERSONAS DE ORIGEN COLOMBIANO)

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador.

3. RESPUESTA DEL GOBIERNO COLOMBIANO AL DESPLAZAMIENTO FORZADO

Freddy Rivera mencionó en su presentación que la migración hacia Ecuador tiene que ver con la situación de política interna en Colombia. Según la encuesta de caracterización de población colombiana refugiada en Quito, elaborada por el Servicio Jesuita a los Refugiados y publicada en abril de 2006, el 56% de la población colombiana en situación de refugio había sido desplazada en Colombia al menos una vez, antes de llegar a Ecuador. Eso significa que hay fallas en las políticas de prevención del desplazamiento forzado y que las políticas de seguridad no han mejorado los niveles de protección de la vida y la integridad personal de la población civil colombiana. De manera adicional, las políticas de atención, restablecimiento de derechos y restitución de bienes, no están funcionando.

Bibliografía

- Acosta, Alberto; López, Susana; Villamar, David. 2006. *La migración en el Ecuador: oportunidades y amenazas*. Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional. Quito.
- Guarnizo Luis Eduardo. 2006. Migración, globalización y sociedad: teorías y tendencias en el siglo XX. En: Ardila Gerardo (ed.) 2006. *Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de estudios sociales – Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia – Fondo de Población de las Naciones Unidas. Bogotá:65-112.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Fundación Panamericana para el Desarrollo. 2006. *Diagnóstico: necesidades y capacidades locales para brindar atención de emergencia a población colombiana en búsqueda de protección internacional en Ecuador*. Quito.
- Servicio Jesuita a Refugiados Ecuador. 2006. *Paradigmas del refugio colombiano en Quito*. Quito: SJR-SJM.

Ecuador origen y destino de las migraciones

María Isabel Moncayo *

Mi presentación tiene cuatro partes. Primero, una panorámica de los antecedentes y de la migración en Ecuador. Luego, un análisis de los impactos de la expulsión de ecuatorianos en la sociedad ecuatoriana. Tercero, Ecuador como país de destino. Finalmente, los programas de la OIM en la tarea de apoyo al Estado ecuatoriana a sobrellevar esta dinámica de la migración.

1. ECUATORIANOS MIGRANTES

Ecuador tiene dos hitos históricos en los que expulsa a ecuatorianos. Entre 1950 y 1960 se da una migración desde la zona austral del país, específicamente en las provincias de Azuay y Cañar, principalmente hacia Estados Unidos. Muchos autores coinciden en que este primer periodo de la migración inicia con la crisis de la exportación de los sombreros de paja toquilla que era una de las principales actividades productivas de esta zona, derivado también del proceso de industrialización en esas

* Funcionaria de la OIM en Ecuador.

ciudades que se constituyen en centros mientras el campo se convierte, al mismo tiempo, en periferia. El éxodo de población en este periodo era básicamente de campesinos. Se podría decir que hasta 1995 esta migración era en su mayoría masculina pero luego empiezan también a salir mujeres desde la zona.

El siguiente hito que se encuentra es la crisis socioeconómica de los años 1998 y 1999. A través de los siguientes índices se puede visualizar el panorama de lo que pasó en Ecuador.

- Hubo una reducción del PIB, que es la mas alta registrada en toda la historia, en 30,1%, de 19.710 a 13.769 millones de dólares
- PIB por habitante se redujo en casi 32%, de 1.619 a 1.109 dólares
- Número de pobres creció de 3,9 a 9,1 millones (34 al 71%)
- Pobreza extrema dobló su número de 2,1 a 4,5 millones (12 a 31%)
- Mayor concentración de la riqueza
- Las tasas de desempleo y subempleo aumentaron vertiginosamente, se restringió el gasto social y el nivel de los ingresos se deterioró
- Todo lo anterior combinado con una gran inestabilidad política, se tuvieron cinco presidentes en cinco años.

La emigración ecuatoriana se presenta como una respuesta a la crisis. En los últimos seis años, alrededor de un millón de ecuatorianos han dejado el país, principalmente hacia España e Italia. Son dramáticos los testimonios de ciudadanos ecuatorianos encontrados en alta mar intentando emigrar a Estados Unidos a través de Centroamérica. Un estudio realizado en Quito encontró que el 56% de los emigrantes viajaron para buscar empleo y el 20% para mejorar sus ingresos, lo cual les da una idea de las condiciones en las que se encontraba la población. El Banco Central de Ecuador estima que en la actualidad más de dos millones de ecuatorianos residen en el exterior, antes se consideraba que el número correspondía a tres millones.

Las siguientes cifras complementan lo que a las presentadas por el profesor Rivera y son nos presentó Freddy, son tomadas del Instituto de Estadística de España (INE):

- 497.799 ecuatorianos empadronados en los municipios -regulares e irregulares
- 166.448 ecuatorianos no disponen de permiso de residencia y trabajo en España, según el ministerio de Trabajo y el INE,
- 331.351 ciudadanos ecuatorianos residen legalmente en España luego del último proceso de regularización
- Según datos del Ministerio de Trabajo, a marzo de 2006, Ecuador fue el país de fuera de la Unión Europea con más inscritos en la seguridad social española, 267.790 personas.

De otra parte el Instituto Nacional de Estadística de Italia (ISTAT, por su sigla en italiano) y del Dossier Statistico Immigrazione Caritas muestran las tendencias aquí anotadas.

- En 1998 había 4.908 ecuatorianos en Italia, en 2005 llegaron a 53.220
- A enero de 2004, los ecuatorianos regularizados en Italia eran 34.292
- En Génova hay 30.000 ecuatorianos, según El Universo.

Por tanto se calcula que la cifra de ecuatorianos en Italia sobrepasa los 100.000.

Estimaciones sobre la presencia de los ecuatorianos en Estados Unidos muestran que es otro de los destinos importantes, para 2005 eran más de 600.000, de los cuales 70% estaría concentrado en las zona metropolitana de Nueva York y áreas cercanas. Otros destinos con significativa población ecuatoriana son Los Ángeles y Chicago.

Algunas características de la población ecuatoriana en el extranjero muestran que la mayor parte es económicamente activa, está entre los 20 y 39 años.

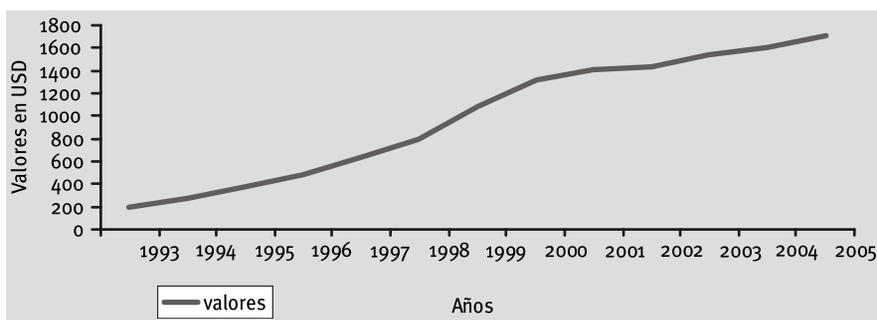
Existe un similar porcentaje de mujeres que hombres. Alrededor de 20.000 niños menores de 14 años han emigrado. El acceso a la educación de los emigrantes dobla la media nacional. La mayor parte de los emigrantes ecuatorianos no son los más pobres, pertenecen al sector medio - bajo urbano, sobre todo los de esta segunda oleada que inicia en 1998. Existen redes migratorias que facilitan el viaje y un interesante nivel organizativo de los ecuatorianos en el extranjero, a través de federaciones y organizaciones de migrantes.

2. IMPACTOS DE LA MIGRACIÓN

El primer impacto de esta emigración es social dado por el endurecimiento de políticas migratorias y por el cierre de fronteras en los países del norte que ha provocado la aparición de nuevas modalidades, nuevas vías migratorias que intensifican la migración irregular, lo que pone a la población en situación de riesgo, de caer en el “coyoterismo” o en la trata de personas. Los costos del “coyoterismo” están asociados a la ruta, son similares entre niños y adultos. Sin embargo, si un niño va solo cuesta mucho más, hasta 17.000 dólares cuesta que un “coyotero” lleve a un niño hasta Centroamérica con destino a Estados Unidos.

Otros datos muestran diversos impactos sociales. En 1991, 17.000 niños fueron dejados por el flujo migratorio, en 2000 asciende a 150.000. Según el PNUD, esta migración hace cambiar las relaciones y los arreglos familiares, los papeles de hombres y mujeres. Al principio como salieron más hombres, las mujeres empezaron a tomar roles que no tenían, luego salen también las mujeres por tanto se consolidan las familias transnacionales y se dan rupturas familiares definitivas. Ante la ausencia de los padres, los niños asumen papeles de adulto y a veces también se dan casos de jóvenes que asumen comportamientos violentos por la falta del adulto.

En cuanto al impacto económico, las remesas representan el segundo rubro de ingresos para el Estado ecuatoriano después de las exportaciones de petróleo. En el gráfico 1 siguiente se ilustran tres etapas de evolución en las remesas que van de acuerdo con los flujos migratorios.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LAS REMESAS SEGÚN LOS FLUJOS MIGRATORIOS

Fuente: Banco Central del Ecuador.

En el gráfico 1 se muestra que entre 1993 y 1997, el incremento anual promedió los 120 millones de dólares, así mismo entre 1998 y 2000 la cifra sufre una seria aceleración, el aumento anual promedio se duplicó y alcanzó los 262 millones de dólares. Entre 2001 y 2005 hay una tendencia a la saturación, se desacelera el flujo de remesas, el crecimiento promedio mensual se sitúan en alrededor de los 64 millones anuales. Este último fenómeno se podría atribuir a que gracias a los procesos de regularización en algunos de los países de destino, los emigrantes ya están invirtiendo allí y no están enviando grandes montos a Ecuador.

3. ECUADOR COMO PAÍS DE DESTINO

Las principales poblaciones que ingresan a Ecuador son las colombianas y peruanas. En cuanto a la peruana las cifras disponibles no permiten todavía interpretar el impacto y la magnitud de su población migrante. Sin embargo, los ingresos, salidas y el saldo migratorio dan una idea de que existen aproximadamente unos 300.000 peruanos en Ecuador (cuadro 1).

Precisamente esto se esclarecerá en 2007 puesto que ambos países han firmado el acuerdo para regularizar la situación laboral y migratoria de nacionales de Ecuador y Perú en la región de integración fronteriza ampliada, proceso impulsado desde la mesa de trabajo sobre migraciones laborales en

CUADRO 1. FLUJO MIGRATORIO DE PERUANOS EN ECUADOR

AÑO	SALIDAS	INGRESOS	DIFERENCIA
2001	65.807	82.955	17.148
2002	39.707	47.394	7.687
2003	25.571	58.037	32.466
2004	80.995	190.598	109.603
2005	83.414	207.743	124.329
Total	295.494	586.727	291.233

Fuente:

la que participa la OIM. A mediados de marzo de 2007, inician los talleres que van a capacitar a los funcionarios de la policía y de los ministerios de Trabajo y Relaciones Exteriores que participan en este proceso.

De acuerdo con datos de la policía ecuatoriana, entre 2000 y 2005, existían 368.318 colombianos en Ecuador, entre refugiados reconocidos, refugiados negados, migrantes irregulares o que tenían alguna categoría migratoria. Sin embargo, los datos de la policía y los saldos migratorios solo pueden dar pistas, no quiere decir que esa sea el total de la población que está en Ecuador. Un dato oficial que manejan diferentes instancias es el número de refugiados reconocidos que tiene Ecuador, de acuerdo con la información del ministerio de Relaciones Exteriores y ACNUR. El cuadro 2 muestra cómo han ido aumentando las solicitudes de refugio y cuántos han sido los refugiados reconocidos.

En 2006 había 40.443 solicitudes de refugio de las cuales habían sido reconocidas 12.596, entonces ¿qué pasa con esta población refugiada de acuerdo con el ACNUR? Las poblaciones que estarían en necesidad de protección internacional, son aproximadamente 220.000 personas que si bien estarían en necesidad de protección de alguna manera se encuentran invisibles. Los únicos datos concretos y oficiales se refieren al número de refugiados, el resto corresponde a la población invisible, que es la de interés para ACNUR (cuadro 3).

De esta población existe un alto número de mujeres y niños, el 7% son mujeres de 6 a 17 años, 8,5% son niños de 6 a 17 años que estarían en necesidad de protección internacional.

La OIM tiene presencia física en la frontera norte y se ha estado atendiendo los desplazamientos de colombianos que han sido bastante importantes, junto con ACNUR, el ministerio de Relaciones Exteriores, la Cruz Roja, la Defensa Civil y varias otras organizaciones que están presentes. Los últimos cuatro hechos de desplazamientos han sido.

CUADRO 2. ECUADOR. ESTADÍSTICAS A ABRIL DE 2006 (PERSONAS)

Año	SOLICITUDES DE REFUGIO	REFUGIADOS CONOCIDOS
2000	475	390
2001	3.017	1.406
2002	6.766	1.578
2003	11.463	3.270
2004	7.853	2.395
2005	7.091	2.486
2006	3.778	1.071
2000-2006	40.433	12.596

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, Ecuador.

CUADRO 3. ESTIMADO DE DISTRIBUCIÓN POR SEXO Y EDAD

EDAD	FEMENINO	%	MASCULINO	%	TOTAL	%
0 a 5	8.153	3,71	5.450	2,48	13.602	6,19
6 a 17	15.360	6,99	18.656	8,49	34.016	15,48
18 a 59	60.649	27,60	83.942	38,20	144.592	65,80
60 y más	19.887	9,05	7.647	3,48	27.534	12,53
Total	104.049	47,35	115.695	52,65	219.744	100,00

Fuente:

En el *primero*, entre el 11 y 14 de noviembre de 2005, provenientes de varias poblaciones fronterizas 704 colombianos se desplazaron hacia San Lorenzo –Esmeraldas-, que cuenta con 20.000 habitantes aproximadamente y que no estaba preparada para recibir a tanta gente, por tanto el alcalde Gustavo Samaniego declaró en estado de emergencia a la ciudad. De inmediato se conforma un comité de operaciones de emergencia, presidido por el alcalde de San Lorenzo y del cual la OIM formó parte activa, junto con la Cruz Roja, la Defensa Civil, la ACNUR, entre otros. La mayor parte de desplazados fueron ubicados en albergues temporales, se adaptaron cinco escuelas y un albergue de la misión que ya tenía espacio para atender a desplazados. Estas poblaciones recibieron asistencia médica ambulatoria, asistencia psicológica y sicosocial, dotación de víveres y vituallas. Finalmente al 25 de noviembre la mayoría había retornado voluntariamente y 53 personas solicitaron refugio.

El *segundo*, del 14 al 18 de noviembre de 2005, en la provincia de Sucumbíos, se registraron desplazamientos de 140 indígenas quichuas de la comunidad colombiana de San Marcelino, que cruzaron el río San Miguel y se ubicaron en los sectores ecuatorianos de Cachupenda y Curiplaya. Algunos se ubicaron en otras comunidades quichuas de Ecuador y 50 fueron trasladados por ACNUR hacia el albergue para refugiados de Apafano, administrado por ACNUR y que se encuentra a 17 kilómetros de la ciudad de Lago Agrio, capital de Sucumbíos. Allí, fueron asistidos con alimentos, kits de higiene, asistencia sicosocial y médica. El albergue cuenta con servicio de agua potable y alcantarillado, apoyos dados por la OIM años atrás. Por esos mismos días, en el sector de puerto El Carmen del Putumayo, que está ubicada más al oriente de Sucumbíos, 42 familias colombianas, con 93 personas en total, se alojaron en casas de familiares del lado ecuatoriano y fueron atendidas por ACNUR en coordinación con la Cruz Roja. La mayoría retornaron voluntariamente y diez solicitaron refugio.

Tercero, el 25 de enero de 2007, cerca de 38 colombianos se desplazaron a la comunidad de Tambillo, cantón San Lorenzo, Esmeraldas. Estas personas recorrieron casi 30 horas por el mar desde Bazán, departamento del Valle del Cauca en Colombia, en una embarcación particular de un comprador de conchas. Tambillo queda a 45 minutos de San Lorenzo por vía pluvial, la población está dedicada a la pesca artesanal y a la recolección de

conchas, tiene 800 habitantes afroecuatorianos, que viven en condiciones de extrema pobreza. Afortunadamente tienen agua potable en este momento, gracias al apoyo de la OIM. De acuerdo con testimonios, los grupos irregulares, la guerrilla en particular, solicitaron a la población la salida del sector en un plazo de 24 horas y toda la población se desplazó, recibieron asistencia de emergencia, kits de limpieza, medicamentos, raciones alimenticias. En este caso todos pidieron refugio, no van a regresar.

Cuarto, el 22 de febrero de 2007, desde la comunidad de Tallambí, Nariño, fueron desplazados 452 colombianos, 80% de esta población son indígenas awa y el 20% son mestizos, que pasaron hacia la población ecuatoriana de Chical, provincia del Carchi, que tiene 660 habitantes y también cuenta con agua potable. Cuando 660 habitantes deben recibir a 452 desplazados, la situación se torna bastante compleja. La mayoría están ubicados en casas de familiares, se han habilitado dos albergues temporales de atención, recibieron asistencia de emergencia, raciones alimenticias, asistencia médica ambulatoria. Se ha sabido que tres familias se han movilizado hacia el interior de Ecuador y doce han solicitado refugio. Lo más probable sería que cuando se solucione la presión en el lado colombiano se produzca el retorno de algunas familias como ya ha sucedido en anteriores ocasiones.

4. PROGRAMAS DE LA OIM ANTE EL DESPLAZAMIENTO

Como parte de la estrategia de OIM para atender a estas poblaciones desplazadas hay varios programas. Uno, el programa de asistencia a lo largo de las fronteras colombianas con Ecuador, Panamá y Venezuela, con el fin de facilitar soluciones de emergencia y protección a corto plazo para aquellos que salieron forzosamente por el conflicto interno colombiano hacia estos tres países y en búsqueda de asilo. Todas las poblaciones desplazadas que han sido atendidas mediante este programa, financiado por el departamento de Estado de Estados Unidos y ofrece asistencia directa y fortalecimiento de las capacidades locales incluyendo a comunidades receptoras.

A su vez se tiene el programa de desarrollo de la frontera norte, financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en coordinación con la UDENOR que es la contraparte de Ecuador, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de poblaciones receptoras a través de la dotación de infraestructura básica y productiva, así como de acciones de fortalecimiento de la sociedad civil y de los gobiernos locales. El programa ha comprendido un periodo de 2001 a 2007 ha construido 104 sistemas de aguas y planifica construir otros 18 así como 34 sistema de alcantarillado, faltan 8 que están en proceso. Estas obras de infraestructura están dirigidas a la población ecuatoriana pero benefician también a las poblaciones colombianas que viven en la zona.

En cuanto a programas de infraestructura productiva se han construido puentes, caminos, un muro de contención y se han mejorado canales de riego. En el área de fortalecimiento a gobiernos locales OIM tiene un convenio con CARE Ecuador y trabaja para fortalecer al gobierno local en gestión, atención al cliente, institucionalidad. En la actualidad se trabaja en diez municipios y en veinte juntas parroquiales, que constituye el siguiente nivel de gobierno local, más pequeño que el municipio.

Otro componente es el de atención a población desplazada y atención de emergencia, que también se ha llevado a cabo a través de algunas actividades para atender a poblaciones desplazadas en la zona. De igual modo hay otros programas como los de reasentamiento para refugiados en Estados Unidos, los países nórdicos, el cono sur y Canadá. Desde que empezó el programa, en 2003 hasta enero de 2007, se han asistido casi a dos mil individuos en el reasentamiento a terceros países y este trabajo se hace en directa coordinación con ACNUR.

También está el programa de trata de personas que involucra el reclutamiento, el transporte y la explotación de personas y que afecta a los grupos más vulnerables: mujeres, adolescentes, niños y niñas. El programa tiene varios objetivos. Contribuir a la implementación del plan nacional del gobierno de Ecuador contra la trata de personas y otras formas de violencia, a través del fortalecimiento de la comisión interinstitucional del gobierno y la secretaria técnica para la implementación de dicho plan. Apoyar la pre-

vención y las denuncias de casos de trata de personas a través de la campaña regional Llama y vive que se desarrolla en otros países en América, así como identificar actividades de prevención, protección y persecución para complementar las iniciativas nacionales.

Otro programa es el de apoyo a la migración laboral ordenada de ecuatorianos con la unidad técnica de selección de trabajadores migratorios que además los transporta a España, se realiza a través de un acuerdo de regularización de los flujos migratorios entre Ecuador y España, y que ha cubierto tres mil puestos desde marzo de 2002. También hay programas de retorno voluntario y de reintegración asistida para apoyar a ecuatorianos que han migrado y desean retornar a Ecuador en forma sostenible, es decir, ayudando a las personas a encontrar actividades generadoras de ingresos. Finalmente se cuenta con el proyecto para la modernización del sistema ecuatoriano de emisión de pasaportes que se hace gracias a un convenio con el ministerio de Relaciones Exteriores y la Corporación Comercial de Canadá.

La OIM ha observado que en Ecuador hacen falta muchos estudios sobre el impacto de la migración colombiana en el país y sobre las necesidades de esta población. En este sentido el papel de la academia es muy importante porque aportará luces tanto a los Estados como a los organismos internacionales y de cooperación para visibilizar a esta población que efectivamente necesita ayuda y para poder garantizar sus derechos.

Debate

► **INTERVENCIÓN DE FUNCIONARIO DE LA EMBAJADA DE ECUADOR**

Antes de venir a Colombia yo era el director de la oficina de refugiados en la Cancillería de Ecuador y por eso manejo ciertos temas y me voy a permitir hacerle a Marcela una precisión, y después voy a hacer algunas sugerencias. La precisión es que Ecuador en 2004 exigió el pasado judicial para todo colombiano que ingresa a nuestro país, lo que obviamente, de alguna manera, tuvo un impacto sobre los solicitantes de refugio, pero de ahí a decir que hay una política restrictiva en cuanto al refugio no estoy de acuerdo. Ecuador, como ustedes mismos coinciden, es el país latinoamericano que mayor cantidad de refugiados colombianos recibe, la política de Ecuador es abierta hacia el tema de refugio, las cifras son las mismas que maneja la cancillería y ACNUR, porque tenemos una misma central de cómputo, las coincidencias en los casos aceptados y los casos negados son del 98%.

En cuanto a las cifras de migraciones colombianas a Ecuador hay muchas diferencias porque en Ecuador no existe un censo, el último fue en 2001. Las cifras han cambiado principalmente en cuanto a la migración colombiana por motivo del conflicto interno colombiano. ACNUR maneja unas cifras de que habría alrededor de 220.000 colombianos en necesidad de protección en Ecuador, es una estimación con base en proyecciones, no sabemos si es así y por qué las personas no solicitan refugio. Algunas prefieren pasar invisibles ya que hay desconfianza en las autoridades, desconocimiento del sistema, entre otros aspectos.

En cuanto a las cifras de inmigración que nos dio María Isabel, ¿por qué el peso es tan grande de colombianos y no de peruanos? Según las

estadísticas de migración habrían ingresado 291.000 peruanos frente a 1'275.000 colombianos. Es un acumulado de todos los colombianos que han ingresado a Ecuador por los puestos legales de control migratorio, pero existen más de 63 cruces ilegales. La diferencia entre la gente que salió y que ingresó es de 439.000 colombianos que se habrían quedado. Con una población de 13 millones de ecuatorianos estaríamos hablando de que casi el 8% de la población que está en Ecuador sería colombiana. Yo he tenido la facilidad de cruzar el río de un lado al otro sin que nadie me controle por la peculiaridad que tiene la frontera común de ser porosa, muy fácil el ingreso y muy difícil el control.

El nuevo gobierno ecuatoriano ha dicho que Ecuador legalizaría alrededor de 500.000 colombianos, es importante explicar el por qué, las conveniencias o no de esa medida. Personalmente creo que es muy positivo, si la gente está ahí que por lo menos esté legal y si Ecuador va a pedir ayuda a la comunidad internacional y a Colombia para atender esta población, saber por lo menos cuántos son. El tema del pasado judicial está muy vinculado a la seguridad de asuntos humanitarios y migratorios.

► INTERVENCIÓN DE PARTICIPANTES

- Quiero hacer un comentario para complementar lo que dijeron los invitados. Es un poco difícil el camino hacia una regulación de las migraciones entre Colombia y Ecuador dadas las características del conflicto colombiano. No sé qué podría pasar si Ecuador abre sus fronteras en el mercado laboral dado que Colombia tiene una oferta grande de servicios, de personas que trabajan vinculadas al conflicto armado. La teoría de los salarios dice que la principal causa de las migraciones radica en las diferencias en ventajas económicas netas atribuibles principalmente a diferencias salariales. En economía laboral se dice que hay cuatro factores que podrían explicar cuáles son los motivos por los cuales una persona emigraría hacia otro lugar: las diferencias salariales entre origen y destino -no conozco los datos de Ecuador del salario mínimo y de la economía laboral-, las diferencias en las tasas de desempleo entre

los dos países -que tengo entendido en los últimos cinco años tienen tasas de desempleo más o menos similares-, una tercera es la distancia entre origen y destino para medir costos de movilización –en este caso no es tan grande, por tanto no lo considero tan relevante-, y la cuarta hace referencia a que los inmigrantes tienen una tendencia a localizarse en lugares donde por un lado los salarios sean más altos y por otro donde los programas sociales sean un poco más atractivos. Me gustaría saber qué incentivos podrían tener colombianos para irse a Ecuador o ecuatorianos para venirse a Colombia dadas las diferencias salariales que puedan existir. También me gustaría saber si hay diversificación de salarios entre indígenas y no indígenas, entre hombre y mujeres.

- En cuanto a programas sociales, la última expositora hacía una referencia con respecto al desplazamiento ¿qué política de Estado puede tener Ecuador en cuanto a los programas sociales de personas que no están legales en ese país?
- Quisiera pedirle a Marcela que nos hablara más de la investigación en la frontera sobre la migración de los colombianos durante las fumigaciones y después vuelven al país, ¿cómo funciona? ¿estamos hablando de refugiados ambientales?
- Quisiera que Marcela profundizara en su experiencia de trabajo de campo en la frontera puesto que desconozco estudios centrados en el terreno, otras disciplinas de las ciencias sociales como la antropología están desarrollando trabajos específicos sobre la frontera y abriendo esos campos de investigación, ¿cómo podría tratarse desde la antropología transnacional que se dedica a estudiar el caso de los flujos migratorios en México y Estados Unidos? Estoy de acuerdo en que la migración no debe plantearse solo como efecto del conflicto, creo que siempre en una frontera tiene que haber movilidad. ¿Cuál es la influencia de esa movilidad trasfronteriza en la identidad tanto ecuatoriana como colombiana? No creo que se haya llegado a la consolidación nacional puesto que las fronteras siempre han sido la periferia de nuestros respectivos países latinoamericanos.

- La pregunta es para el profesor Freddy, si bien me gustaría conocer la opinión de los demás de la mesa. Desde el horizonte de investigación de FLACSO -una institución que ha tenido como derrotero elaborar teorías que interpreten desde las caracterizaciones de nuestros propios países y que busquen alternativas de respuesta con discursos alternativos- me gustaría que me responda si las migraciones, no solamente por las dimensiones sino por sus características, son ante todo un fenómeno posmoderno, es decir, de un mundo globalizado en donde el concepto de frontera por lo menos estaría permeado y poroso, si es así la o las respuestas que usualmente se le dan a éste fenómeno migratorio no son premodernas, basadas en el concepto de identidad y soberanía nacional, conceptos tan difíciles de sostener. ¿Cómo dar respuestas constructivas y propositivas al fenómeno posmoderno de las migraciones, con enfoque, metodologías y conceptos premodernos? ¿Cuál es la tarea que FLACSO Ecuador está haciendo, ya no solamente por el tema de las migraciones, sino por la reconceptualización del reto de la integración integral?
- Hace algunas semanas salía la noticia en periódicos de Ecuador y de toda el área andina sobre la reducción de las ayudas de Estados Unidos a estos países para sus programas antinarcóticos y al parecer el único que salió beneficiado fue Colombia. Quiero saber si ¿la resonancia que en Ecuador hacen de Colombia no es una manera de pedir recursos para su lucha interna? ¿Las denuncias ante organismos internacionales en contra de las fumigaciones qué propósito tienen?

► RESPUESTAS DE FREDDY RIVERA

Voy a comenzar por lo que dijo alguien que intervino acerca de la nueva política para el tratamiento de lo migratorio y del refugio. Una de las medidas que se adoptó es la eliminación del poder que tenía el comité pro refugiados adscrito a la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, en el tratamiento de la información de las solicitudes de refugio por la poca confianza en el manejo de la información reservada de las personas que habían pedido so-

licitud y habían entregado sus datos para el procesamiento del estatuto de protección. Si esa información va a parar a manos de actores armados colombianos es nefasto, de ahí que esa intermediación el Estado ecuatoriano decidió eliminarla y concentrar todos los esfuerzos en la Cancillería. Esto implica también un nuevo tipo de relaciones con ACNUR, que ha influido en determinadas conducciones de políticas sobre refugio aprovechando las crisis que hemos tenido en términos de desempeño institucional en el Estado ecuatoriano. Se abren nuevas posibilidades, una de ellas fue la que mencionó el ministro de Gobierno respecto a una legalización de la población total colombiana que vive en Ecuador. Eso obviamente va acompañado de un reconocimiento a la vez recíproco de la corresponsabilidad del Estado colombiano en la irradiación de su conflicto no resuelto. Si es que lo hacemos de manera unilateral sería una medida bienvenida y habría que pensar en una serie de mecanismos para que vaya por cursos normales.

En cuanto a por qué se ha dimensionado tanto el peso de la población colombiana básicamente estos últimos años es porque está relacionada con una serie de problemas muy álgidos que involucran ejes de discusión y de posicionamientos políticos absolutamente diferenciados entre Ecuador y Colombia. Enumeraré cuatro.

Primero, la cuestión de la interdicción marítima, Ecuador no acepta ni va a colaborar con este tema por una posición diferenciada sobre lo que es el manejo de los recursos marinos y de la soberanía nacional. La soberanía es un principio que no se derrumba sino que está más vivo que nunca, de hecho la Constitución o la robustez de muchos Estados nacionales demuestran lo contrario. La preservación del Estado nacional y la revalorización de la soberanía se han reforzado, sino miremos a Venezuela, Brasil y Argentina. La posición colombiana y ecuatoriana en este asunto es como el día y la noche.

Segundo, el asunto de la soberanía de la Corte Penal Internacional (CPI) en el juzgamiento de crímenes de lesa humanidad, hay precedente para que haya una posición ecuatoriana respecto al tema distinta a la de Colombia. Ya nos pasó como país que funcionarios estadounidenses asesinaron hace unos años a un chico y no pasó absolutamente nada, quedó en impunidad.

Tercero, la cuestión de diferencia absoluta sobre Estados Unidos. En la guerra antidroga que es parte de la estrategia regional estadounidense, Ecuador está sancionado militarmente por Estados Unidos desde 2002, en ayuda, asistencia. Los recursos en nuestro caso no pasan de 48 millones de dólares al año en equipo, entrenamiento y asistencia en inteligencia y logística versus nuestro vecino Colombia que es el cuarto país en el mundo que recibe ayuda militar directa.

Eso tiene que ser tomado en cuenta en términos de política exterior. Uno de los retos del actual gobierno y que ya empezó en el anterior es desnarcotizar la agenda con Estados Unidos y con Colombia, eso implica que temas de comercio bilateral llámese ATPDEA, TLC u otro acuerdo no tiene que pasar por el tratamiento del combate a las drogas porque no es prioritario para Ecuador, no es un problema de seguridad nacional ni pública. No somos productores, los servicios de inteligencia policial entre Colombia y Ecuador son bastante buenos para el combate a las drogas, y no tenemos una tradición cultural de cultivos de coca en términos rituales o ancestrales, y eso nos diferencia respecto a Perú y Bolivia.

Cuarto, el tema de las fumigaciones tiene que ver con el derecho internacional, el Tribunal de La Haya, de la OEA y Naciones Unidas como parte del régimen de derechos humanos. La posición de no involucrarse de Ecuador, de considerar a cualquier actor armado en el territorio nacional amenaza, incluye las mismas fuerzas del orden público colombiano. Lamentablemente el calentamiento en términos de seguridad que está vinculado con el tratamiento de la migración y de la protección humanitaria infortunadamente corresponde a estas dimensiones. La seguridad, los sistemas de protección tienen que pensar escenarios.

No quiero minimizar el asunto de la etnicidad, pero es grande la vulnerabilidad que tienen los pueblos afroecuatorianos y afrocolombianos que no tienen un sistema de protección ni poderosas organizaciones en Ecuador, y como lo políticamente correcto es género y etnicidad en las agendas de organismos internacionales entonces se visualiza más esto y lo otro no tanto. La cuestión migratoria no es un concepto posmoderno, los otawaleños que ustedes ven aquí son prehispánicos y han sido migrantes desde hace mucho tiempo.

Se pueden criticar los intentos fallidos de la consolidación de la Comunidad Andina que ha dejado sinsabores en términos de un proyecto que desde el acuerdo de Cartagena de 1969 ha contribuido poco. Haciendo un balance yo diría que hay que ser un poco pesimista en ese plano en cambio hay dinámicas más bien positivas del MERCOSUR. Hay preguntas en torno a si hay incentivos en Ecuador para la migración, las tasas de desempleo nuestras son de alrededor del 10% y un subempleo que bordea al 40%.

Como académicos nuestro compromiso depende de la ética y de valores políticos, uno contribuye o no para construir agendas gubernamentales. En la actualidad algunos de mis colegas están directamente involucrados en el quehacer gubernamental sea como ministros o subsecretarios, personalmente no me involucre como subsecretario de Defensa porque pensé que mi contribución podría ir más hacia otro lado.

► RESPUESTAS DE MARCELA CEBALLOS

Restrictiva o no, la política de asilo de Ecuador sí tiene esa tendencia. Reconozco que habría que examinar en un período más largo de tiempo lo que sucede frente a la tasa de reconocimiento. Es importante mencionar que la reducción en la solicitudes de asilo obedece a diversos factores, entre ellos, la temporalidad de la migración en la frontera, la necesidad de reunificación familiar, es decir, el retorno rápido o la importancia que pueden tener otros factores asociados a esas redes transnacionales y las implicaciones que puede tener una solicitud de asilo en el proceso de incorporación social del migrante.

Frente a las fumigaciones es un estudio de caso muy concreto para la zona de Putumayo, en la zona de Nariño es completamente diferente la situación, en los casos de los awa que hemos reseñado también durante los últimos cuatro años ha habido desplazamientos al interior de estas comunidades binacionales por causa de las fumigaciones. Ahí hay un dilema en términos de cómo enfrentar la protección de estas comunidades, porque a veces el discurso de que son comunidades binacionales se vuelve la excusa para no aplicar políticas de protección referidas al asilo. Entonces en el caso

del Putumayo lo que hemos encontrado es que la atención del Estado y del gobierno colombiano para los casos de desplazamiento como efecto de fumigaciones, es mínima, las comunidades prefieren resistir en su territorio y quedarse allí a salir y encontrarse sin nada, sin ninguna posibilidad de atención humanitaria, sin otra opción.

Esta situación de temporalidad del refugio por causa de las fumigaciones para el caso específico del Putumayo nos mostraría que el mito de que los colombianos se van a Ecuador porque ese es el nuevo paraíso laboral, no es cierto. Además, ha habido un reposicionamiento del peso con respecto al dólar que nos muestra que no sería tanta la ganancia que podría pensarse tiene un jornalero en Ecuador. El salario mínimo legal en Colombia y en Ecuador es más o menos de 171 dólares, entonces una inserción laboral sería una pérdida para los colombianos que salen hacia allá. Las personas que salen hacia Ecuador y solicitan asilo van porque realmente tiene que hacerlo y porque en muchos casos ya han sufrido dos o tres desplazamientos internos como lo muestra la encuesta del Servicio Jesuita para Refugiados. Los migrantes son antes que nada personas integrables, no fuerzas laborales, máquinas o cifras. Pesan mucho más las identidades regionales que las nacionales, así ocurre en los tres ámbitos amazónico, andino y pacífico, en los cuales se dan lazos que constituyen una franja fronteriza que no obedece a la lógica de la “raya”.

► RESPUESTAS DE MARIA ISABEL MONCAYO

Estoy de acuerdo con Freddy en que la migración no es un fenómeno posmoderno, la humanidad ha sido migrante desde siempre, es parte de nuestra esencia así es como se han hecho las civilizaciones. Es verdad que ahora estamos en un momento especial porque tenemos globalización versus cierre de fronteras sobre todo en lo que se refiere a la migración sur – norte.

Es importante ver a la migración de una manera integral, es decir, antes, durante y después del movimiento. Solo de esta forma podemos garantizar que se cumplan los derechos de las personas que se movilizan y atender sus necesidades.

Agenda investigativa en temas migratorios

Socorro Ramírez *

Son muchos los temas centrales que quedan planteados para estimular una agenda de investigación. Ojalá que estudiantes de la maestría se interesen por involucrarse en esa agenda y que lo hagan de manera conjunta o comparada con sus pares ecuatorianos. En esa agenda es esencial tomar en consideración las tendencias y los niveles de la migración de colombianos a Ecuador a partir de los procesos sociales, políticos y económicos de los dos países, y no solo del conflicto. Además, es esencial acercar los debates tan dispares que se desarrollan en ambos países sobre la dinámica del conflicto colombiano, pues en ocasiones, al oír a colegas ecuatorianos, pareciera que están hablando de otra realidad.

Aunque en la vida real a veces se mezclan diversas dinámicas y motivaciones migratorias, la investigación tendría que hacer un mayor esfuerzo por distinguir el refugio de la migración en sus diversas modalidades voluntaria, forzada, temporal derivada de acuerdos como la tarjeta andina o el

* Profesora del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

histórico paso de un lado al otro de la frontera. El refugio es un sistema de protección para las personas que se encuentren en una situación de peligro y no cuenten con la protección en su país de origen. Ese sistema está regulado por acuerdos internacionales de carácter obligatorio para el reconocimiento del asilo y hasta para el tratamiento de las personas a las que les es negada la solicitud de protección. No se trata de un prurito académico de precisión o de un problema terminológico ya que tiene consecuencias para las políticas de protección de las personas implicadas.

Existe, también, en cada uno de los dos países y entre ellos, en entidades de gobierno, ONG y organismos multilaterales, datos muy distintos de cada una de esas modalidades, con excepción del refugio, que tiene un registro bastante similar. Ese desfase obedece a la falta de un censo, como se ha mencionado aquí, al diferente uso de denominaciones para clasificar muchas de las manifestaciones de la migración, a la aplicación de distintas metodologías para la recolección de datos, a la dificultad del conteo dado el carácter amplio y poroso de las fronteras que tienen pocos pasos transfronterizos formales y muchos informales, al temor de la población afectada de dar a conocer su caso, pero también a cierto uso político de las cifras. Hay mucha especulación sobre los números. Como hay subregistros, cada vez que alguien quiere mostrar la gravedad de la situación le agrega nuevos dígitos. Por todo ello, resulta incomprensible que no se haya llevado a cabo el censo del que han hablado los gobiernos de Colombia y Ecuador, y que ayudaría a que cada país asumiera sus responsabilidades frente a esta problemática.

Para dejar planteados puntos centrales del debate sobre la recepción de los migrantes colombianos en Ecuador quisiera terminar recordando lo planteado en la reunión de Bogotá y cuyos textos están en el primer libro de este programa Colombia – Ecuador, por Fernando Bustamante, ahora ministro de Seguridad Interna y Externa.

Primero, sobre las percepciones, Bustamante relataba cómo desde niño oía en privado reflexiones acerca del peligro que representaban los colombianos en Ecuador, y señalaba que lo que existía en el mundo cotidiano, aparece en los años noventa como un asunto explicitado por los medios

o por actores políticos y culturales; por eso, llamaba la atención sobre la necesidad de preguntarse por los discursos e intereses que construyen los problemas.

En segundo lugar, decía:

estamos padeciendo un 'lepenismo' de tercer mundo... actuando respecto a los migrantes colombianos de manera xenófoba y etnocéntrica. Actitudes que hallamos censurables en los segmentos antimigrantes en los países europeos o en los Estados Unidos... ¿por qué no ver a la migración como una solución a ciertos problemas de eficiencia macroeconómica en la distribución espacial del trabajo?... Ciertamente que habrá delincuentes dentro de los muchos migrantes colombianos, pero la enorme mayoría de la migración colombiana es un aporte neto para nuestro desarrollo económico... Ciertamente la migración trae algunos problemas de regulación, de acogida, etc., pero nada de ello esta fuera del alcance de lo que pueden resolver políticas públicas de normalización y regulación.

Tercero, agregaba:

El problema del refugio en realidad no es tan enorme para Ecuador. Casi todo el tema del refugio ha sido planteado como problemático en la perspectiva de que podría darse una afluencia masiva de refugiados colombianos como fruto del Plan Colombia. Todo está basado en una especulación contra-fáctica de lo que podría llegar a ocurrir a partir de algunos supuestos respecto de lo que haría la gente en Colombia cuando se vea sometida al stress de la guerra. No es nada claro que la gente tenga que necesariamente huir a Ecuador o cruzar una frontera. La gente puede trasladarse dentro de su propio país, ir a otros países etc. La gente puede hacer muchas otras cosas, no necesariamente ir a Ecuador. En ese tema se ha tomado como un hecho lo que es una especulación sobre lo que podría pasar. Y se hace política o se intenta hacer política sobre la base de amenazas virtuales, sobre cosas que potencialmente a alguien se le ocurren que podrían ser amenazas. Eso no ayuda a clarificar qué es una amenaza y qué hacer ante ella.

SÉPTIMA SESIÓN

**ÁMBITOS FRONTERIZOS
COLOMBO E CUATORIANOS:
SITUACIÓN Y DESAFÍOS
DE DESARROLLO
E INTEGRACIÓN**

Dinámicas transfronterizas y encrucijadas para los Estados

Socorro Ramírez*

La dinámica propia del Estado nación y de las regiones transfronterizas internacionales, así como la de su mutua relación, ha estado siempre y continúa estando sometida a una constante redefinición. Los cambios se han hecho ahora más significativos debido a muy diversos procesos en curso que surgen tanto desde el interior de esas mismas zonas y de sus respectivos países, como desde las fuerzas derivadas de los procesos de integración regional y global.

Los procesos que en la actualidad están en marcha en las zonas fronterizas son resultado de una larga construcción social condicionada por el hecho de que estas zonas están situadas en el área próxima a los límites internacionales, los cuales, al tiempo que demarcan y separan espacios, ponen en comunicación a los grupos humanos que los habitan a ambos lados de “la raya” y moldean sus formas de interacción. Así ha ocurrido siempre en la conformación de los ámbitos fronterizos. En todos esos espacios, lle-

* Profesora del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

nos de posibilidades pero también de dificultades, se ha ido generando una densa problemática ligada a la diversidad étnica, lingüística, ambiental y socioeconómica de sus poblaciones, y a su distinta pertenencia nacional.

En el caso colombiano, la situación de las zonas fronterizas se viene haciendo cada día más visible. Desafortunadamente, su visibilidad ha tomado un predominante carácter negativo, derivado en buena medida de la ausencia de Estado o de su precaria presencia, no solo en lo que toca al control territorial y al mantenimiento del monopolio de la fuerza, sino también en sus funciones de agente de desarrollo, equidad e integración nacional. La ausencia o pobre presencia del Estado ha permitido a los protagonistas de la confrontación armada, así como a toda suerte de agentes ilegales, desde mediados de los años noventa, convertir muchas áreas de distintos ámbitos fronterizos en corredores estratégicos en disputa.

En el caso colombiano, pero también en otros casos similares, el desencuentro entre las percepciones y dinámicas del Estado central y de las comunidades locales es cada vez más fuerte. Mientras el centro político percibe las regiones fronterizas como zonas de ilegalidad e inseguridad, sus habitantes consideran que, cuando el Estado interviene, destruye su integración espontánea e informal con los vecinos, y cuando formaliza la integración con otros países mediante acuerdos binacionales o subregionales, como los de la Comunidad Andina o las cumbres suramericanas, desata procesos que, como el dinamismo comercial o los megaproyectos de integración física, anulan las funciones tradicionales de las poblaciones locales, ligadas a las aduanas, al trasbordo y a la protección nacional, sin que las ayude a reconvertir en la nueva situación. En estos casos, la superposición entre la soberanía estatal y las relaciones transfronterizas espontáneas, propias de las zonas de frontera, crea situaciones problemáticas de cara a los desafíos del desarrollo o la seguridad, situaciones que suelen ser tratadas de manera diferente en el nivel local y nacional y frente a las cuales existen, además, fuertes divergencias entre gobernantes de países vecinos.

Las zonas fronterizas se han hecho también visibles a la luz de las fallas en los procesos de integración regional. Las definiciones emanadas de los órganos de regionalización andina o suramericana sobre los problemas

del desarrollo o la seguridad en las fronteras se han mostrado inoperantes. Al carecer de control, las zonas fronterizas han sido aprovechadas por redes criminales transnacionales que articulan distintos sectores de cada uno de los países a flujos ilegales, como es el caso del tráfico de drogas, precursores y dineros ilegales, o de los contrabandos de armas, explosivos, gasolina, etc. Estos flujos, a su vez, alimentan las problemáticas internas. El proceso es tanto más negativo en las zonas fronterizas internacionales, dado que en ellas suelen manifestarse con más fuerza muchos de los problemas que enfrenta cada país: la confrontación colombiana en particular, sus repercusiones y sus interacciones mutuas.

Más concretamente, las fronteras interandinas y de los países andinos con Brasil han dejado al descubierto una serie de falencias de los más de 35 años de integración andina, de los más de 26 años de existencia del Tratado de Cooperación Amazónica y de las recientes cumbres suramericanas que han definido la Iniciativa de Integración Regional Suramericana (IIRSA). Ni el primero, que se supone es un proceso más profundo, ni la segunda, que ha sido fundamentalmente un instrumento de relaciones de Brasil con cada país amazónico, ni los últimos esfuerzos han logrado generar aún las articulaciones institucionales necesarias para hacerle frente de manera conjunta a las tareas del desarrollo y la seguridad, que han estado pendientes durante siglos, y a las problemáticas actuales, que se han unido a las más antiguas. En suma, los procesos de regionalización le plantean retos enormes a las zonas fronterizas y a su relación con el Estado central.

Los retos se derivan también del actual contexto de globalización, en el que no solo los Estados-nación sino también muy distintos ámbitos subnacionales, como las regiones y las ciudades-región, compiten por su inserción en dinámicas de carácter planetario. Estos procesos generan no pocas transformaciones. Ante todo, impulsan cambios en la concepción del espacio, que se ve sometido a procesos de desterritorialización, inducidos por flujos y redes de toda naturaleza, más móviles que las que se desarrollan en el ámbito del Estado territorial. Los flujos transnacionales y la progresiva conformación de espacios económicos ampliados e integrados económicamente desdibujan las fronteras reestructurando territorios

no solo subnacionales sino también transfronterizos, que involucran a dos o más países. En esa dinámica adquieren nueva importancia, no solo los actores gubernamentales, sino también los actores económicos y sociales locales, y cobran sentido nociones como las de supranacionalidad, supragobernabilidad, supraterritorialidad. También conceptos como los de región, regionalización, espacio, contigüidad, distancia, territorio y soberanía se ponen en movimiento a un ritmo tan acelerado como el de los avances en el transporte y las comunicaciones. Se producen, además, transformaciones entre lo que solía considerarse como fenómenos propiamente internos y los estrictamente externos, que se expresan, entre otras cosas, en la articulación de las situaciones domésticas con muchas dinámicas globales, articulación que exige encontrar soluciones transnacionales a problemas domésticos y soluciones domésticas a problemas transnacionales.

Dos textos fueron sometidos a escrutinio por parte de los participantes en esta Cátedra para preparar la sesión: el de Roque Espinosa, *Anotaciones sobre los discursos en torno a la frontera colombo-ecuatoriana* y el de Socorro Ramírez, *Ámbitos diferenciados de las fronteras colombianas*. Con el fin de analizar esta temática desde una visión lo más amplia posible, quisimos contar con la intervención de actores locales, académicos que la estudian y responsables gubernamentales que deben atenderla. Desafortunadamente, el gobernador de Nariño no pudo llegar. Nos acompaña el sociólogo ecuatoriano Roque Espinosa, quien ha problematizado desde el concepto hasta las miradas habituales sobre la frontera y quien coordinó un segundo estudio de la Universidad Simón Bolívar de Quito en la frontera norte de Ecuador. El primer estudio lo realizó el profesor Pablo Andrade, de la misma universidad, a comienzos del año 2000, y se centró en lo institucional, la seguridad y el comercio, con alguna referencia al tema de los lazos sociales. Este nuevo estudio plantea meollos centrales de la problemática para cuya presentación hemos invitado a Roque Espinosa. La mirada gubernamental será presentada por Ricardo Montenegro, oriundo de la frontera colombo-ecuatoriana y quien se desempeña como director de Soberanía y Desarrollo Fronterizo en la Cancillería colombiana.

Desdramatizar y no criminalizar la frontera

Roque Espinosa*

Espero que mi intervención, antes que una conferencia, termine siendo un diálogo entre hermanos y, en cierto sentido, entre compañeros de intereses. Permítanme hablar con ustedes con cierta sencillez, bajo la perspectiva de que esto contribuye a generar una relación mucho más interactiva entre ustedes y los que estamos en esta mesa.

Por circunstancias de la vida, entre abril de 2005 y agosto de 2006, me tocó dirigir desde la Universidad Andina y con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo una investigación sobre la situación de la población fronteriza en las provincias de Sucumbíos, Carchi y Esmeraldas, con la finalidad de analizar los efectos del conflicto colombiano en la frontera norte de Ecuador. La cualidad que quizás tiene esta investigación es que trató de generar información en campo y no solo desde Quito. En general, cuando se ha hablado sobre frontera, al menos desde los círculos académicos de mi país, ha habido una tendencia a hacerlo desde la mirada del centro distante. Vista con esa lejanía nos involucra poco. Aquí voy a hablar, entonces, de

* Coordinador de investigaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

algunas ideas en torno a la frontera que han emergido alrededor de ese trabajo, que permite ratificar o rectificar los imaginarios que se han construido en torno a la misma.

1. “CIVILIZAR” LAS ZONAS DE FRONTERA

Una de las estrategias que los estados latinoamericanos, entre ellos Ecuador, se propusieron al comienzo de su vida republicana fue definir las líneas limítrofes. Sin embargo, las fronteras terminaron siendo territorios absolutamente indefinidos donde, hasta bien entrado el siglo XX, en el caso ecuatoriano, no habían llegado la civilización y la soberanía. En el lenguaje convencional, eran asumidos como territorios vacíos donde no había personas civilizadas; espacios naturales que bajo la mirada civilizatoria debían ser sometidos e integrados al Estado. Para apropiarse de esos espacios vistos como baldíos, incivilizados y bárbaros, el Estado ecuatoriano, como otros Estados latinoamericanos, estableció tres estrategias básicas: misionar, concesionar y colonizar, procesos que corresponden con periodos históricos fundamentales. Así se buscaba integrar estos espacios indefinidos a la soberanía estatal.

Cuando miramos actualmente la frontera colombo-ecuatoriana, y esa es la impresión que me queda a mí y a la gente que participó en esta investigación, observamos que aún ahora se sigue pensando desde la perspectiva mencionada: que la frontera es un espacio donde campea la barbarie y que, por lo tanto, a esos bárbaros hay que someterlos. Es una idea que está todavía presente. Ese proceso de “racialización” de la política indudablemente puede ser el contexto que define las acciones de guerra y los distintos actores. Estos son una suerte de bárbaros modernos que están ubicados en territorios allende y no tanto aquende el Estado, y que deben ser sometidos.

Esta nueva manera de entender la incivilización y la idea de someter los incivilizados se reditúa, bajo nuestro criterio, en las viejas y no tan viejas políticas de seguridad, que no solamente pretenden configurar una mirada sobre la frontera bajo esos patrones, sino al mismo tiempo preten-

den crear –y lo han hecho si pensamos que los discursos tienen efectos de poder– un conjunto de imaginarios y no poca retórica respecto del tema de frontera. El discurso misional y colonizador supone que estas zonas de frontera son espacios vacíos, con pueblos bárbaros, salvajes y, por lo tanto, incivilizados, como se decía anteriormente.

2. CONFLICTO QUE SE RIEGA Y CONTAMINA LA FRONTERA

Desde Ecuador, y sospecho que desde Colombia, existe una mirada sobre la frontera anclada en el tema de seguridad. En Ecuador esta mirada toma fuerza, desde 1999-2000, cuando se empieza a implementar el Plan Colombia, y alude a un hecho sustancial: el conflicto colombiano es un problema regional y tiende a regarse en el resto de países de la región, particularmente en sus países fronterizos. Por consiguiente, es necesario establecer medidas preventivas con el fin de detener y evitar una posible contaminación con todas las secuelas, en especial el incremento de la violencia, no solo en las zonas de frontera sino en todo Ecuador. Las acciones de contención son de distinta índole y apuntan a blindar la frontera y a crear apoyos para conseguirlo.

En ese horizonte, la frontera colombo-ecuatoriana ha sufrido varias modificaciones sustanciales. Si antes la frontera era considerada como de tipo abierto donde existían hermanos colombianos, ahora existen sospechosos vecinos y, con los estigmas que se han creado, posibles enemigos a los que hay que frenar, generando todas las medidas necesarias para que no contaminen y afecten el territorio ecuatoriano. El discurso sobre la seguridad ha tenido un complemento en los discursos de derechos humanos. Como el conflicto colombiano se ha vuelto agudo, sobre todo en la frontera caliente del Putumayo, se supone un incremento de desplazados, refugiados e inmigrantes a Ecuador. En otras palabras, hay una visión de la frontera que la reduce a una zona de desplazados y refugiados, de narcotraficantes, guerrilleros y terroristas, que “demoniza” la población de frontera y sus relaciones transfronterizas, incluidas las relaciones que establece con

los diversos actores, que son acciones y relaciones de alianza, de contradicción y tensión, pero que posibilitan las relaciones sociales de frontera.

Esta retórica, que nuevamente “racializa”, ha generado toda clase de estigmas sobre la frontera y sobre las colombianas y los colombianos. La idea de la incivilización en estas zonas de barbarie me parece que está anclando los imaginarios en las zonas de fronteras y justificando el desarrollo de acciones en pro de la seguridad, que descontaminen el medio y que detengan la violencia. Estas acciones son vistas por el Estado bajo la doble perspectiva de soberanas y civilizatorias. Me parece que este es un tema absolutamente discutible y falso.

La frontera, que antes era abierta, de paz y de tránsito de hermanos ecuatorianos y colombianos, es ahora vista como una zona cerrada donde se “transuda”, por decirlo de alguna manera, violencia e inseguridad. Esta retórica es el ámbito donde ubicuamente perviven el miedo, la violencia y la inestabilidad. Si miran con detenimiento, este es un imaginario creado desde el discurso, y nuestra investigación, en la medida en que se ha movido con un trabajo de campo, ha puesto en tela de duda ese tipo de interpretaciones.

3. DIVERSIDAD DE CONDICIONES Y PROBLEMÁTICAS FRONTERIZAS

Esta forma de mirar la frontera ha creado el imaginario y la retórica de que la frontera es una, única, homogénea y está toda atravesada por la misma problemática. Esto quiere decir que toda la frontera colombo-ecuatoriana es una zona peligrosa, violenta y sometida a la incidencia de la guerra en Colombia, que contiene una realidad que puede ser considerada igual e idéntica en todos los puntos de frontera. Lo anterior es, sin duda alguna, profundamente preocupante. La investigación muestra que esta es una visión que debe ser problematizada y que a nosotros nos parece falsa.

No es igual la situación de Sucumbíos y Putumayo, que puede ser considerada una frontera caliente, difícil, donde la guerra está abierta, consoli-

dada y donde hay actores y economías irregulares, que la situación de frontera de Carchi y Esmeraldas. Incluso en la zona de Sucumbíos la situación de la población cercana a los ríos San Miguel y Putumayo no es la misma que la del resto. Además, señala un hecho que me parece profundamente discutible, y es que la frontera, al ser por definición una zona violenta, requiere por tanto una mirada militar, dominante incluso sobre la mirada política. Esta apreciación anclada en la seguridad convierte a los militares en privilegiados actores y representantes estatales para contener el conflicto. Por lo tanto, seguridad significa incremento de la perspectiva militar y de la militarización del cordón fronterizo, lo que rompe la relación transfronteriza y precariza la situación de la población en uno y otro lado de la frontera.

Conviene repetirlo, la frontera colombo-ecuatoriana no es uniforme. No toda está sometida a la violencia, ni toda trasmite las mismas problemáticas. Hay situaciones, dinámicas y problemáticas fronterizas diferenciadas que merecen miradas y respuestas particulares. Desde esa perspectiva, todo proceso de integración o todo proceso que busque la solución de los conflictos, de las problemáticas o de las tensiones de uno y otro lado, tendrá que tomar en cuenta esas particularidades. Lo mismo sucede en Colombia, en donde las problemáticas en el Putumayo bajo, medio y alto no son semejantes a las del altiplano de Nariño, ni a la zona sur tropical del Pacífico.

Nos parece que esas problemáticas diferenciadas tienen que ser analizadas para generar propuestas y apuestas políticas particulares.

4. RELACIONES TRANSFRONTERIZAS AMAZÓNICAS

Hablar de frontera es reconocer abiertamente que estas se estructuran sobre relaciones transfronterizas. No pueden entenderse las realidades regionales, sino sobre la base de que las relaciones transfronterizas articulan las economías, las sociedades y los arreglos institucionales políticos particulares de las distintas zonas. Es sobre este tema que quisiera hacer unas observaciones, basado en mi trabajo de campo.

En la zona amazónica se han ido construyendo, desde fines de los años setenta, relaciones transfronterizas muy importantes. De hecho, cuando uno va por los ríos nadie sabe quién es colombiano y quién es ecuatoriano. Esa idea de nacionalidades y de ciudadanías se disuelve completamente en esas zonas. Allí el comercio se hace a través de las barcazas que atraviesan el Putumayo y que sirven para comercializar a ecuatorianos y colombianos. Los unos, venden arroz y, los otros, maíz, gas, maderas o productos de panllevar.

Los ecuatorianos han establecido relaciones muy fuertes con las nuevas economías que surgen en las zonas del Putumayo en torno a la producción de coca. El gobierno ecuatoriano y su respectiva sociedad, generalmente, han tenido una frase bastante tranquilizadora cuando han analizado la situación, sobre todo en Sucumbíos. Han dicho que, por suerte, en Ecuador no se produce coca, y la gente ha entrado en una situación de cierta felicidad, si no paradisíaca al menos convencional, que permite atenuar los cargos de conciencia y, obviamente, las malas artes que a veces la mala conciencia genera. Una frase como esta, que se ha traducido en una política convencional, ha impedido ver la articulación, que desde hace ya algo más de dos décadas se ha dado, entre la población campesina de Sucumbíos y la población campesina del Putumayo, particularmente en los ríos Putumayo y San Miguel, y sobre todo en ese triángulo que para los colombianos representa Puerto Leguízamo, Puerto Asís y La Hormiga-Guamuez, que, sin duda, tienen contrapartes ecuatorianas en Lago Agrio, Teteyé y Puerto El Carmen.

El nuestro es el primer estudio que lo advierte claramente, porque me parece que es un tema que hay que discutir. Lo nombro porque es indudable que desde hace ya dos décadas, aquellos campesinos ecuatorianos que no pudieron ser asimilados, que no encontraron espacio ni alternativas en la economía petrolera –porque el enclave petrolero impedía el acceso abierto y amplio a campesinos en situación particular de colonización– han encontrado una posibilidad de resolver parte de sus economías generando estrategias de integración en la producción de la coca.

Por lo demás, en suelos frágiles, como son los de la Amazonia tanto colombiana como ecuatoriana, los campesinos han encontrado en la coca

una de las alternativas de sobrevivencia, mas no la única. Los ecuatorianos han proporcionado fuerza de trabajo, bienes de subsistencia, materias primas y precursores, y han estado, en general, involucrados en arreglos institucionales y políticos que posibilitan la emergencia de estas situaciones de frontera. Han sido cultivadores, raspachines, mano de obra para otras actividades complementarias en el otro lado, abastecedores de bienes de panllevar para los campesinos colombianos que se dedican al cultivo de la coca. Por su parte, los campesinos colombianos han pasado a Ecuador a dejar a sus familias, fortalecer lazos familiares, de vecindad y poblacionales, que han definido relaciones fronterizas verticales y horizontales.

Creo que si se quiere pasar a sincerar las situaciones de frontera se tiene que tomar en cuenta el hecho particular que señalé y que el gobierno y la sociedad ecuatorianos se han empeñado en negar. Transparentemos si queremos tener unas relaciones adecuadas, reconozcamos que la economía de coca articula a sectores tanto de la población ecuatoriana como de la población colombiana. Las respuestas que se generen políticamente tanto del lado ecuatoriano como del colombiano se diferenciarán si se reconoce o no este hecho sustancial y básico. Si en la zona caliente de frontera se ha producido esta relación es porque, como ocurre en cualquier frontera, los campesinos, las autoridades y las organizaciones de base ecuatorianas, de algún modo han estado relacionados con los actores colombianos del otro lado. Siempre han establecido estrechos contactos que les permiten una relación abierta dentro de lo que es su integración a la economía de la coca.

Esa economía, y sobre todo las economías campesinas de la región, se precarizan a partir de la aplicación del Plan Colombia. En buena medida porque al cerrar y blindar la frontera, las relaciones, que habían sido amplias, se vuelven cada vez más difíciles y ponen entre la espada y la pared a campesinos no solo colombianos sino también ecuatorianos. Actualmente la situación de los campesinos en estas zonas de frontera es cada vez más precaria, lo cual ha hecho que se reeditúen redes clientelares de patronazgo personales que son más difíciles de detectar, pero a su vez son más complejas en términos de relaciones abiertas de uno y otro lado. Obviamente la criminalización de estas actividades no ha conducido sino a hacer más opaca y más oscura la visibilización de esta problemática.

Cuáles son las características en esta zona de frontera, que podría ser la más caliente de América Latina. El negocio de la coca, como bien lo ha señalado María Clemencia Ramírez en su investigación sobre el Putumayo, tiene distintas fases y nosotros hemos comprobado la validez de sus observaciones haciendo algunas anotaciones particulares sobre el tema. Es indudable que los campesinos, en una primera instancia, establecieron relaciones con la producción de la coca anclada en lo que fue el cartel de Rodríguez Gacha y de los Masetos que dominaron el Putumayo.

Nosotros hemos comprobado con testimonios esta situación caótica, que generó mucha más violencia e inestabilidad y que estableció relaciones particulares con la población ecuatoriana.

Cuando la guerrilla aparece y empieza a disputar la hegemonía en la zona, las poblaciones colombianas, y también ecuatorianas, empiezan a encontrar una alianza tensa y contradictoria con los frentes 48 y 32 de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que han tejido relaciones con la población y han ido construyendo órdenes sociales que tienen incidencia en Colombia, pero también en Ecuador. En otras palabras, la población ecuatoriana también ha estado atrapada y ha tenido que establecer estrategias con los distintos actores del conflicto.

Después de la época de Gacha y del arribo de las FARC, llegan los paramilitares y hay una confrontación por el control de ríos, de cultivos y de poblaciones. Esa tercera etapa está presente. Elementos del Ejército colombiano se alían con los paras en esa zona de frontera. Ese marco redefine las relaciones transfronterizas, porque cada actor intenta crear otros órdenes y otras formas de actuar de ecuatorianos y de colombianos. En ese contexto, donde los paramilitares empiezan a ser un actor determinante, donde el Ejército colombiano, a partir de 1999, empieza a buscar un control del territorio, se incrementa la violencia y la población ecuatoriana, tanto como la colombiana, queda ahí atrapada. En el caso ecuatoriano queda atrapada, además, porque el Ejército ecuatoriano empieza a gestar toda una estrategia de contención de esas relaciones para que no se realicen con la apertura que existía anteriormente. La frontera, antes abierta, empieza a cerrarse, a blindarse y las relaciones de un lado y del otro, que son afectadas por los

distintos actores colombianos y por la acción del Ejército ecuatoriano, se vuelvan más difíciles para comercializar gas, ganado en pie, animales, distintos tipos de gasolina, productos de panllevar, artefactos eléctricos, etc. El cambio de moneda también se vuelve difícil y afecta la población.

5. RELACIONES TRANSFRONTERIZAS ANDINAS

En el caso de la frontera andina ha habido una relación histórica entre Carchi e Imbabura, con lo que es Nariño. Es una zona andina más de comerciantes formalizados y del comercio hormiga de subsistencia de uno y otro lado. En esta zona en ningún momento han existido relaciones conflictivas entre los dos lados. La relación entre campesinos, uno y otro sector del comercio y las relaciones entre autoridades han generado apoyos en la educación y en la salud y permite abastecimientos múltiples de conveniencia mutua. De hecho, esta ha sido una de las fronteras abiertas donde el comercio legal y el comercio ilegal, de alguna manera, se han dado juntos aunque parezca raro. Los gobiernos afirman que no han existido relaciones con narcotraficantes y guerrilleros, y esto me parece igualmente falso. Lo que sucede es que son otras condiciones.

El comercio formal, que generalmente registran los datos estadísticos, no expresa todas las relaciones comerciales y las articulaciones zonales que se dan en estos lugares. De manera paralela a estas relaciones formales ha habido otras relaciones económicas subterráneas que se han ido dando entre campesinos y pobladores de uno y otro lado. Esto ha permitido llegar a arreglos de producción, por ejemplo, en algunos productos comerciales como la papa y la leche, al punto de que alguna parte de la producción de papa y leche de Colombia se comercializa, por debajo, como ecuatoriana en el mercado interno de este último país. Del mismo modo, no pocos de los productos que se comercializan en Nariño son productos que aparecen como colombianos y vienen del trópico carchense o del altiplano carchense. El caso concreto es el de los productos del subtrópico que vienen de poblaciones como Chical y Maldonado y que se comercializan en Nariño, ya sea en Ipiales, Túquerres o Pasto.

Hay un conjunto de arreglos institucionales con los sectores no solamente formales sino con los actores beligerantes que existen en zonas de frontera. En El Carmelo y Santa Bárbara –que tienen particular relación con La Victoria, en el lado ecuatoriano que colinda con La Victoria en el lado colombiano– o Chical y Maldonado –que tienen relación en el lado colombiano con San Juan de Mayasquer y con la Unión– se han establecido relaciones políticas, sociales y económicas con los actores del otro lado, donde están acantonados un frente de las FARC, uno de los frentes más importantes del ELN y las brigadas camilistas que están trabajando desde hace casi treinta años.

Estos vínculos han permitido una relación estrecha no violenta, que ha tendido a la construcción de arreglos sociales e institucionales que permitan garantizar el orden. Si ustedes quieren ponerlo en términos particulares, la paz que se vive en las zonas de frontera está articulada sobre la base de la mirada siempre vigilante de las fuerzas beligerantes colombianas, al punto que, por ejemplo, maridos que no cumplen bien sus actividades, borrachos, ladrones, sapos, etc., están siempre a merced de dichos grupos y bajo los castigos por ellos instituidos en la zona. Ha sido también, de alguna manera, fruto del orden constituido por los arreglos institucionales hechos por los grupos beligerantes con organizaciones locales.

6. RELACIONES TRANSFRONTERIZAS DEL PACÍFICO

La situación es distinta en la zona del Pacífico colombo-ecuatoriano. Chocó-Manabí, forman un continuo cultural, geográfico, ecológico, económico, poblacional, con fuertes relaciones históricas de los grupos afro e indígenas. Como en las otras zonas de frontera, nadie sabe ciertamente hasta dónde va la ascendencia, en el caso colombiano de ecuatorianos, y en el caso ecuatoriano de colombianos. Los indígenas Awa de Nariño y la provincia del Carchi, también están en Esmeralda y en las zonas colindantes colombianas. Cuando mencioné a Chircal y Maldonado me refería a aquello que sucede con la etnia Awa. Cuando uno está en Tumaco y en San Lorenzo no sabe

quién es quién. Lo que dicen del lado colombiano es que son ecuatorianos y del otro lado dicen que sus parientes son colombianos y que su ascendencia es colombiana, aunque cada día es más difícil decirlo en voz alta. Se ha vuelto complicado en toda la frontera decir que se tienen hermanos en el otro lado o que la mujer es colombiana o el compadre es ecuatoriano, o el primo o el vecino que son del otro lado. El otro lado empieza a ser una marca definitoria. Una marca que antes era irreal se está haciendo real.

Las relaciones tradicionales han sido abiertas y estrechas y esto ha permitido un comercio y un intercambio cultural y social muy fluido desde Urabá hacia abajo, que nosotros hemos podido comprobar. Esta situación, sin embargo, se ha ido precarizando y cerrando desde que buena parte de los cultivos del Putumayo se han trasladado a la zona del Pacífico. Cada vez más las relaciones formales del comercio convencional, que ha sido abierto, y del comercio hormiga y las relaciones transfronterizas están siendo articuladas en torno a la problemática de la coca y, junto a ella, el cultivo de la palma y la explotación indiscriminada de madera, con la destrucción indiscriminada del bosque natural, a los dos lados de la frontera. Con la llegada del cultivo de coca en la zona, cada vez se ve más la trilogía coca, madereros y palmicultores, cuyo eje vertebral en el lado colombiano es Llorente. Esta es la zona del Pacífico donde se ubica ese nuevo dinamismo. Todo esto crea las condiciones necesarias para la actuación de los diferentes actores armados: guerrillas, paramilitares, narcotraficantes, reinsertados en la zona de Tuma-co y desde el descolgadero del Mira, donde están algunos frentes de las FARC. Los reinsertados están incidiendo de manera brutal en la zona.

El traslado de cultivos a la zona del Pacífico ha incidido también en la población ecuatoriana. El cultivo se está pasando al otro lado, en la zona de Tovar Donoso, muy alejada del Ecuador oficial y que está muy integrada con el otro lado. Desde el Alto Mira, del descolgadero del Mira para abajo se han ido generando nuevos tipos de cultivos. He oído gente que dice que le gustaría censarse al otro lado. ¿Por qué? Porque le van a dar un pedazo de tierra que le permita producir en condiciones aceptables para conseguir recursos complementarios. Porque le van a dar un préstamo para el comercio de conchas que va desde Puerto Merisal para abajo, que no se consume tanto en Colombia, pero sí mucho en Ecuador.

7. LAS FRONTERAS SON NÓMADAS VIENEN Y VAN

Las problemáticas de frontera ponen en evidencia que, más allá del comercio y las relaciones sociales formales, existen intercambios económicos y políticos particularizados y diferenciados, que hay que tener en cuenta. Estas zonas de frontera no solo suponen relaciones institucionales con las distintas instancias de ambos Estados, sino arreglos y acuerdos subterráneos entre las poblaciones de frontera que han permitido mantener estables las relaciones transfronterizas y construir arreglos culturales e identidades específicas y particulares. Debo decir que las anteriormente nombradas son, para la mirada central, relaciones y problemáticas invisibles, y si las ven las criminalizan. Esa invisibilización de las problemáticas de frontera ha contribuido a retomar imaginarios históricos sobre frontera bárbara y no tanto a generar propuestas sobre las problemáticas sustanciales y básicas. Esa mirada colonizadora desde los centros ha podido trasladarse hacia esos confines del Estado. Aspiro a que en esta aproximación haya podido dar alguna mirada de la compleja situación de frontera. Espero que esta intervención contribuya a problematizar las propuestas que se puedan dar, para no caer en las simplificaciones que a veces los discursos oficiales han generado sobre frontera.

Quiero terminar recordando el título de un texto de un escritor mexicano que hacia mediados de los años setenta escribió el libro *Sonora, la frontera nómada*, texto de Héctor Aguilar, un escritor emblemático. Si retomo la metáfora real a la cual aludía este escritor, estas son fronteras nómadas en situaciones particulares, que expresan realidades fronterizas que no pueden ser entendidas exclusivamente bajo la mirada de un lado o del otro, sino que tienen que ser observadas desde su relación íntima, en la medida que esto ayuda a desmitificar la línea demarcatoria.

Cuando uno está en la zona de Ancón de Sardinias o en cualquier zona de Esmeraldas o Tumaco y va en pleno mar, le dicen: “¿usted vio? ahí está la frontera. Esa es la ‘raya’. Uno les pregunta dónde, y le siguen diciendo: “ahí, en la ola que va y en la ola que viene”. Ese ir y venir, sin embargo, ahora está muy afectado. En esta ola que va y viene, en este intercambio espero

contribuir con algunas ideas para conocer la realidad de frontera para desdramatizarla, discriminalizarla y para generar una mirada que vaya mucho más allá de la guerra y construya acuerdos políticos que aseguren ciertamente la paz en uno y en otro lado.

Decisiones con las fronteras, no a pesar de ellas

Ricardo Montenegro*

En el marco de este diálogo voy a presentar algunos elementos de lo que conjuntamente con la Cancillería, y en general con el gobierno ecuatoriano, hemos venido haciendo para un fortalecimiento de la integración en la frontera. En un cargo como el que ocupo se conjugan dos temas: soberanía territorial y desarrollo fronterizo, que con todo lo que implican en la práctica parecieran antagónicos. Justamente ese es el gran interés y el encanto que posee el cargo, que entre esos dos extremos hay un nivel intermedio que es el más apasionante, la búsqueda de integración y el fortalecimiento de los procesos que conduzcan a ello.

* Director de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

1. INSTITUCIONALIDAD BINACIONAL

Empecemos por ver cómo se ha venido construyendo parte de la institucionalidad de la zona de integración fronteriza (ZIF) colombo-ecuatoriana y que comenzó con la Comisión de Vecindad e Integración generada por la declaración presidencial de 1989. Conformar la primera ZIF en Suramérica fue, sin duda, un gran aporte de los dos países al proceso de integración de la Comunidad Andina. Desafortunadamente, con el tiempo se fue desdibujando porque, como lo mencionó el profesor Espinosa, las miradas de los niveles centrales no siempre le dan a las fronteras el lugar que deben ocupar en un proceso de integración. Entonces las decisiones terminan tomándose no con las fronteras sino a pesar de las mismas.

La zona de integración fronteriza inicialmente incluía todo el departamento de Nariño y Putumayo, las tres provincias del norte de Ecuador –Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos– e Imbabura. Posteriormente, de acuerdo con los temas que se iban tocando y con algunos intereses, sobre todo de los gremios económicos, fue ampliándose hasta ocupar prácticamente las dos terceras partes del territorio ecuatoriano y un tercio de territorio colombiano, pues llegó al Cauca, Valle, Huila y Leticia, para efectos turísticos. Obviamente en la práctica, esa ZIF no generó la integración fronteriza esperada.

La Comisión de Vecindad ha venido trabajando en medio de ajustes que han sido necesarios para visualizar esa región de frontera. La política de la Comunidad Andina sobre integración y desarrollo fronterizo intentó pasar de un esquema de intercambios económicos para buscar la complementación de los mercados a darle un valor específico al ser humano, como elemento fundamental del proceso de integración. Antes de la decisión 459, en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) se integraban los mercados; después de ella empiezan a generarse posibilidades de integración entre comunidades, en especial las de frontera. La decisión 501 complementa la anterior. Tuve la oportunidad de participar en su redacción como miembro del grupo de alto nivel de integración y desarrollo fronterizo de la CAN y en ese momento las visiones eran bastante divergentes. Cada uno de los países tenía una forma de ver cómo hacer ese proceso de integración y, finalmen-

te, se llegó a una decisión bastante amplia, que parte de facilitarles a los gobiernos herramientas básicas para generar esos procesos de integración.

A partir de esas decisiones andinas, con Ecuador nos dimos a la tarea de aterrizar esa desdibujada ZIF que se había dado en la década anterior y empezamos a revisar lo que hasta el momento eran los avances que se habían venido dando, por ejemplo, entre Bolivia y Perú, y luego entre el mismo Perú y Ecuador, que buscaban ejes de desarrollo. De una u otra forma el hecho de haber crecido en Túquerres, en zona de frontera con el Ecuador, me da una mirada distinta a la que normalmente se ve desde Bogotá, y, por eso en ese momento como consultor de Cancillería, me encargaron de hacer una propuesta para materializar esa zona de integración fronteriza.

2. EJES DE DESARROLLO O REGIONES DE DESARROLLO

La primera pregunta que me hice era si lo necesario para esa zona de frontera eran ejes de desarrollo o regiones de desarrollo, pues son dos formas totalmente diferentes de ver el proceso.

Si nos hubiéramos enmarcado en la teoría de los ejes de desarrollo, estaríamos hablando de lo que termina siendo común al hablar de integración fronteriza con Ecuador y es revisar qué tan bien está marchando el eje de integración Imbabura-Carchi-Nariño, pero nos quedábamos limitados a revisar qué tan fuertes son los lazos de conectividad de los núcleos poblados que le permiten a esa integración vincularse a través de una carretera como la vía Panamericana. En las diferentes conversaciones con Ecuador, lo que queríamos no eran esos ejes sino, más bien, una propuesta mucho más incluyente que le diera cabida a la frontera en su amplitud. Obviamente, considerando algo que también ya señalaba el profesor Espinosa, no caer en esa falsa ilusión de ver la frontera como un todo, sino partir, hasta donde fuera posible, de las características particulares que señalan subregiones al interior de la frontera y que obligan a los Estados, entendiendo esas realidades, a aplicar políticas públicas que sean consecuentes con ellas.

Si bien los problemas pueden ser comunes a las tres subregiones, la expresión de dichos problemas no necesariamente es la misma y casi siempre no se presenta como igual. Los fenómenos de requerimientos y necesidades en términos de salud, educación, acueductos y alcantarillados pueden suplirse, quizás, a partir de programas de orden nacional que le den un trato similar a estas subregiones. Pero al profundizar en el conocimiento de las mismas nos damos cuenta de que son comunidades que de manera particular viven lazos de interacción directa. Algo totalmente diferente es hablar de la interconexión histórica, cultural y social que han tenido las comunidades afro de Esmeraldas con las de la Costa Pacífica de Nariño y la que han tenido las comunidades del área andina de Nariño y Carchi, y, a su vez, la que de manera diferente han tenido las comunidades amazónicas de Putumayo y Sucumbíos.

El reto era cómo ajustar la posibilidad de llegar efectivamente a esa frontera haciendo esa identificación. La primera tarea a la que se dieron las cancillerías fue hacer una caracterización de las tres subregiones. Hay un documento que elaboraron las áreas técnicas de nuestras cancillerías en las direcciones de soberanía y fronteras, que nos permitió tener claridad de qué hay en cada una de esas tres subregiones desde el punto de vista geofísico, social, económico, político, cultural, ambiental, etc. Es un trabajo bastante interesante que fue el sustento y la base para tomar decisiones sobre qué hace parte de la ZIF colombo-ecuatoriana. Hoy por hoy la zona de integración fronteriza tiene una extensión de poco más de 79.000 kilómetros, que por casualidad es un área de proporciones más o menos similares, 48,5% está en territorio colombiano y 51,5% de esa extensión geográfica está en territorio ecuatoriano.

3. ÁREAS ESTRATÉGICAS DE DESARROLLO

En lugar de definir una y única zona de integración fronteriza que cubriera toda esa área o esos ejes de desarrollo indicando ciudades a lado y lado de la frontera, que serían las que debían integrarse, se establecieron, de mutuo acuerdo, tres áreas espaciales de desarrollo que justamente aplican a esas

tres subregiones. En esas áreas de desarrollo estratégico empezamos a hacer un trabajo de acercamiento a la realidad de la frontera.

El área estratégica de desarrollo andina cuenta con 23 municipios del centro y suroriente del departamento de Nariño, que son los que, después de los análisis que realizamos, identificamos como de mayor dinamismo en los flujos de intercambio social, cultural, histórico, etc. con la provincia del Carchi. Es el área de mayor dinamismo que cuenta con el paso de Rumichaca, que luego de su habilitación constituye el principal eje motor entre los dos países para todo tipo de intercambios comerciales binacionales, que no dejan mayores valores agregados en la región de frontera.

El área estratégica de desarrollo del Pacífico está conformada por tres municipios del departamento de Nariño –Tumaco, Barbacoas y Ricaurte– y por toda la provincia de Esmeraldas en Ecuador.

La subregión más grande es el área de desarrollo estratégica Amazónica, que conforman el departamento del Putumayo –a excepción del municipio de Puerto Leguízamo, que es colindante en parte también con Perú– y la provincia de Sucumbíos.

Para no quedarnos únicamente en la visión formal establecida mediante canjes de notas reversales que crearon la zona de integración fronteriza colombo-ecuatoriana, quiero hablar de en qué está y qué haría falta concretar entre los dos países para que la ZIF pase de la retórica y aterrice en realidades concretas, y supere la agenda negativa. Como mencionaba el profesor Espinosa, en la práctica no es por falta de voluntad propia de estas regiones de frontera sino por carencia de visiones desde los niveles centrales que está frenado el desarrollo en esta ZIF; por no apartarnos de esa visión de frontera línea que nos ha hecho tanto daño y que no ve que es una zona de afinidades, de tratos y manejos locales en términos económicos, comerciales.

4. SITUACIÓN DE LA FRONTERA COLOMBO-ECUATORIANA

Veamos las distintas dinámicas propias de la zona de frontera.

Primero, hay unas políticas públicas de carácter reactivo que no cuentan con una visión integral sobre la región y buscan soluciones cada vez que un tema hace crisis. En muchos casos nos ha correspondido, a quienes participamos en la discusión de la agenda bilateral, salir corriendo a atender temas que no son precisamente los de mayor interés de la región de frontera y alejarnos del entendimiento que generan las interacciones propias que se dan en esa dinámica fronteriza.

En el establecimiento de las tres áreas estratégicas de desarrollo de la ZIF se avanzó en un primer esbozo de diferenciación regional al interior de la frontera, pero, infortunadamente, todavía esa frontera se sigue viendo como un todo, como un área en la que hay que dar soluciones homogéneas a problemas que tienen diferencias sustanciales y marcadas en el área pacífica, andina y amazónica.

Segundo, hace falta ver los dos lados de la frontera como una región complementaria. Comúnmente la prioridad en términos de desarrollo e inversión es ver la frontera que llega hasta la línea. Para que esas políticas no sigan haciendo daño deben transformarse si queremos seguir hablando de una zona de integración fronteriza fortalecida y que le aporte a la construcción de los dos países en un proceso de integración sólido. De planes nacionales hay que llegar a asumir la frontera como un área complementaria en el orden social, económico, etcétera.

Los ciclos de producción de las regiones de frontera se piensan según las posibilidades de comercialización hacia al interior de cada país. Así, en algunos casos, los productores de leche o de papa de un lado venden algo de su producción al otro lado, no siempre como comercio formal.

Esos tratos no necesariamente obedecen a la existencia de un circuito económico propio sino simplemente a que en ciertos momentos el precio

de la papa o de la leche llega a niveles tan bajos que cuando la van a enviar desde Nariño a Cali o Bogotá, la plaza de abasto mayorista simplemente les dice que por ahora no la necesitan, y le corresponde a la gente de frontera mirar en dónde la venden. Además, por la dolarización, el campesino colombiano opta por enviar producción al otro lado de la frontera en búsqueda de salidas para generar un nivel de mejoramiento en esos ciclos tan complicados que tiene la productividad interna. Es parte de la precariedad de la región de frontera, al no existir complementariedad en las cadenas productivas. Se ha intentado generarlas en muchas oportunidades, sobre todo en el sector agropecuario con la tendencia a transformarlo en agroindustrial, pero no se ha logrado. El análisis del por qué estas experiencias no han prosperado amerita una presentación puntual por las sorpresivas conclusiones a las que es posible llegar.

Tercero, la ausencia de políticas públicas nacionales en ambos países que atiendan las realidades de frontera. Predomina el trato a la frontera con el mismo rasero que se le aplica al interior del país –a Soacha, Medellín, Cali o a la Costa Caribe– lo que no necesariamente le ha traído a la región de frontera los mejores beneficios. Por el contrario, ha acentuado los problemas de escasa generación de iniciativas integracionistas desde el nivel local y ha incrementado esa pasividad que en varios foros regionales les hemos cuestionado a las autoridades municipales y departamentales. Aunque las autoridades, los gremios y la academia hacen un listado interminable de lo que haría falta en la región de frontera para la integración, lo cierto es que falta un empoderamiento en los niveles locales para que el proceso de integración se construya desde la región hacia el interior y no a la inversa. Esto desde luego no quita el pecado del centralismo en la aplicación de políticas públicas que desconocen la realidad regional.

Cuarto, si se observan los planes de desarrollo municipales o departamentales, encontramos que, en el mejor de los casos, escasamente existen ciertas alusiones a propuestas hechas por los niveles centrales y que casi siempre se subsumen en párrafos retóricos que indican el interés de la administración en fortalecer el proceso de integración con los vecinos, pero esos planes no cuentan con estrategias concretas ni aterrizan en pro-

yectos puntuales. Algo similar pasa en los gobiernos centrales, porque esa deficiencia también se nota en las políticas públicas y en los planes de desarrollo de carácter nacional. Hemos tratado de subsanar ese error en el plan de desarrollo que está en trámite en el congreso colombiano y aspiramos a que quede un capítulo muy fuerte del interés del gobierno nacional en fortalecer procesos de desarrollo e integración fronteriza y el explícito interés de elaborar un plan de desarrollo binacional con cada uno de los países vecinos.

Por fortuna, en los últimos dos o tres años se ha vuelto más frecuente el diálogo directo entre las autoridades locales de ambos lados de la frontera, aun cuando sea solo para hablar de lo mal que se está o de lo mal que los gobiernos en los niveles nacionales atienden las solicitudes que se hacen desde las regiones, pero también para formalizar propuestas concretas frente a sus realidades particulares. Ese debería ser un esfuerzo continuo que tendría que darse a través de interacciones permanentes entre las autoridades locales.

Quinto, los mecanismos binacionales existentes del nivel central han disminuido su dinamismo. La Comisión de Vecindad e Integración Colombo-Ecuatoriana se reunió por última vez en abril de 2006. Propusimos hacerlo en noviembre y no se pudo y luego las coyunturas difíciles entre nuestros países han impedido esa nueva reunión. Sin embargo, las dos cancillerías han avanzando en la definición de lo que aspiramos se convierta en muy breve plazo en el esquema básico de un plan de desarrollo binacional para la zona de integración fronteriza.

Sexto, ha existido, a su vez, muy poco aprovechamiento de las herramientas andinas para la integración. Uno de los peores desastres que le puede pasar a cualquier persona es tratar de pasar en un día de mercado, ya sea viernes o lunes en la tarde, entre Rumichaca e Ipiales, fácilmente se puede llegar a demorar entre una hora y media y dos horas. Las grandes tractomulas se atraviesan en el puente, pendientes de que nuestras deficientes administraciones de aduanas y de control de ambos lados les expidan los permisos correspondientes. No ha sido factible que los dos países unan esfuerzos para lograr complementar lo que está perfectamente claro en la

decisión 502 de la Comunidad Andina sobre centros binacionales de atención en frontera e, inclusive, con la misma aplicación de la decisión andina sobre zona de integración fronteriza, que permiten controles unificados de carácter migratorio y de todo tipo, sin ningún inconveniente. Eso lo hacen en cualquier parte del mundo países que comparten frontera. Pero en los dos países el tema se sigue viendo bajo la óptica de la seguridad nacional y no de la posibilidad de volver eficientes esos controles.

En suma, si se recogen los elementos particulares que generan esa poca eficiencia en los mecanismos bilaterales existentes dirigidos a promover la integración, a mi modo de ver, son: 1) La poca capacidad de respuesta de los mecanismos bilaterales a las solicitudes que presentan las regiones de frontera, porque el nivel de entendimiento entre entidades de uno y otro país es muy lento, porque la gestión a veces se vuelve tediosa y porque esa gestión está supeditada a que haya luz verde en otros temas pendientes en esa agenda bilateral; 2) la ausencia de recursos propios determinados para fortalecer esa integración, que no necesariamente son muy altos porque para materializarse la integración se requiere más de voluntad y de buena gestión que de ingentes recursos; 3) otro elemento clave y que es necesario trabajar conjuntamente entre nuestros Estados y gobiernos es la formulación de políticas públicas de largo plazo, que más allá de las coyunturas concreten la posibilidad de generar y fortalecer esos procesos de integración. Creo que pesa más el primero que el segundo factor, pues la agenda de esa Comisión de Vecindad depende, desafortunadamente, de otros temas sensibles para los dos países, y la ausencia de políticas de largo plazo hoy por hoy es evidente.

5. ASUNTOS ECONÓMICOS SIN SATISFACTORIA SOLUCIÓN

No existe una reglamentación precisa para el comercio interfronterizo. Actualmente la gente que comercializa en fronteras tiene que asirse de las normas que regulan el comercio internacional.

Nuestras autoridades en ambos lados de la frontera asumen que, por ejemplo, hacer mercado en Ipiales –porque la coyuntura temporal puede ser la más adecuada y le permite a nuestros vecinos ecuatorianos venir y abastecerse de productos de primera necesidad o a nosotros en algunas otras épocas ir y hacerlo en el territorio ecuatoriano– debería tener las mismas regulaciones que se aplican a mercancías que vienen de Panamá por el aeropuerto El Dorado. Con esa desafortunada aplicación de normas, que pueden servir para otras latitudes, nuestras instituciones no han entendido que no son viables en un escenario que debe entenderse como complementario y flexible y no se puede pretender imponer reglas para prohibir, que es lo contrario a integrar.

La migración laboral fronteriza itinerante es un fenómeno permanente y cotidiano cuyo manejo también carece de regulación especial entre Colombia y Ecuador, aun cuando en el ámbito andino ya hay algunas normas que nos deberían guiar. Tampoco ha sido posible entender que lo que conocemos en el resto de nuestros territorios como contrabando que se produce en los grandes puertos y aeropuertos de nuestros países –desde mi punto de vista– es algo muy distinto de la canasta básica familiar que pasa de un lado a otro de la frontera como una práctica histórica, común y recurrente. En la frontera el concepto de contrabando debe ser repensado cuando se trata de abastecimiento para consumo básico familiar, pues no aplica; se trata de comercio interfronterizo, que es un valor agregado de vivir en frontera, y no un lastre, ni la oportunidad para aplicar el Código Penal.

Históricamente, el peso fundamental de la integración binacional se trasladó al aumento de las exportaciones y las importaciones que no incluyen a la frontera como circuito económico sino únicamente como corredor de paso. Ese comercio binacional no ha generado valor agregado a las provincias del norte de Ecuador, ni del sur de Colombia para que tengan la posibilidad de implementar proyectos de desarrollo económico en la frontera. Por eso, si comparan el nivel de exportaciones y de importaciones que pueda hacer Ecuador hacia Colombia o viceversa, se darán cuenta que la ínfima proporción sale como origen desde las provincias del norte de Ecuador o los departamentos del sur de Colombia.

La economía fronteriza tiende a ser cíclica y no es complementaria. Entonces, cuando un lado de la frontera está bien, desafortunadamente el otro lado está mal. Casi que para que un lado de la frontera esté bien se necesita que el otro esté mal y mientras los unos ven llenarse los almacenes, los otros están pendientes de cómo salir de las crisis. Los niveles nacionales no han estudiado de manera previa o posterior el impacto, que no necesariamente es positivo, de sus políticas económicas en la frontera. Tampoco las políticas públicas nacionales han logrado identificar de qué manera a la frontera la deben regular normas particulares que eviten el impacto negativo de esa economía pendular. Paralelamente, a medidas como la dolarización o como otras tomadas desde Colombia, hay que generar algunos mecanismos de compensación que eviten esa economía pendular.

Colombia hace dos o tres años se inventó una fórmula que pretendía ser la varita mágica con la cual algunas regiones de frontera deberían cambiar su estado de economías débiles con mínima generación de valor agregado y únicamente generadoras de materias primas, para convertirlas en grandes polos de atracción de inversiones. Son las famosas zonas económicas especiales de exportación, ley 677, que cuando se llevaron como fórmula a Cúcuta, Ipiales, Valledupar y Buenaventura, y posteriormente también a Tumaco, la gente se llenó de expectativas, pero resulta que esta norma con el tiempo fue limitada por la regulación de la Organización Mundial de Comercio. Adicionalmente, la norma desconocía eso que hemos venido repitiendo, la necesidad de ver las características particulares de la frontera.

Esa norma no había establecido cómo hacer para que un empresario que requería una inversión inicial de al menos dos millones de dólares se instalara en un municipio como Ipiales, con evidentes carencias en términos de infraestructura. Allí, el aeropuerto por su pista corta sirve únicamente para vuelos pequeños y no de carga y la infraestructura vial está atada a la vía Panamericana como su única salvación. La norma hubiera podido ser interesante para Bogotá, Medellín o Cali, pero en las ciudades de frontera solo generó expectativas que quedaron fuera de toda posibilidad y ahondaron ese sentimiento de que el nivel nacional vive totalmente divorciado de la realidad de la frontera.

Ante esa carencia de respuesta, las presiones locales llevan a que el centro opte por salidas que quitan competitividad a la frontera con el trasbordo o el contrabando. Por eso la integración fronteriza termina siendo buena solo hasta las diez de la noche, cuando se impone el cierre nocturno del puente Rumichaca y hay que volverlo a abrir hasta la mañana siguiente.

6. RETOS DE LA ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA

Es necesario resaltar que el proceso de integración fronteriza debe ser un elemento central de la agenda de los dos países y, por tanto, independizarlo de las coyunturas tensas. Los gobiernos locales deben ser capaces de dar señales concretas de su interés en la integración, mediante la materialización en el corto plazo de proyectos de desarrollo conjunto en la ZIF, acordes con esas características específicas de cada una de las áreas estratégicas de desarrollo. Los gobiernos centrales tienen que materializar la retórica integracionista en práctica integracionista, mediante soluciones a las comunidades de frontera. Estamos trabajando en ello, pero nos hace falta todavía mucho por andar. Hay que convertir a Rumichaca, ese símbolo de la integración entre los dos países, en un modelo de facilitación, eficiencia y agilidad en trámites y procesos binacionales e interfronterizos. El ideal no es que Rumichaca sea solo el modelo a seguir internacionalmente, en el cómo volver eficiente el paso de una tractomula que viene desde los centros productivos de Cali, Medellín o Bogotá hacia los centros de destino en Guayaquil, Quito o alguna otra ciudad, sino que Rumichaca se convierta cada vez más en el principal elemento de promoción de ese proceso de integración y no lo contrario.

Es esencial equilibrar el peso entre la integración económica bilateral y la social y productiva de la zona de integración fronteriza. Estos son elementos que hay que mirar por separado y a los que hay que darles su determinado peso específico. Hay urgencia de adaptar las legislaciones nacionales a la realidad de la frontera para subsanar los vacíos y ver si en el marco de la Comunidad Andina es factible avanzar en implementar pro-

yectos binacionales de desarrollo. Hoy por hoy la modalidad de proyecto de integración no existe en la planificación de Ecuador ni en la de Colombia. Incluso en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), si se pregunta en el banco de proyectos de inversión por cuántos proyectos de integración o de desarrollo fronterizo están inscritos, nos encontramos con la respuesta de ¿eso qué es? Es igualmente indispensable aumentar la participación de actores regionales no solo en la identificación de prioridades de trabajo conjunto sino en el liderazgo de iniciativas desde lo local. Finalmente, hay que posicionar a la Comisión de Vecindad e Integración como un mecanismo con agenda independiente de las tribulaciones de la relación bilateral. Se debe expedir prontamente un plan de desarrollo binacional específico, puntual y acorde con esa zona de integración fronteriza.

Debate

► INTERVENCIÓN DE FUNCIONARIO DE LA EMBAJADA DE ECUADOR

Tengo un par de precisiones con respecto a la formulación de políticas desde las cancillerías, porque, a lo largo del tiempo, desde abajo ha sido mejor la generación de proyectos. Eso lo hemos visto en la última reunión de la Comisión de Vecindad, de abril de 2006, y creo que se nota más particularmente en el acuerdo de la zona binacional, porque además acoge ejes transversales e iniciativas como las que se acabaron de mencionar de jóvenes y comunidades afrodescendientes.

Es verdad que los proyectos son pequeños y puede decirse inclusive que el impacto es escaso, pero lo vamos a ver con el tiempo. A mí me parece extremadamente valioso y digno de resaltarse el hecho de que son las comunidades interesadas las que van generando sus propios proyectos.

Por otro lado y respecto a ciertas decisiones de gobierno que afectan la fluidez comercial y el tránsito de personas y vehículos en la zona de frontera, hay que ver que la frontera no es todo el país y que la relación bilateral tiene que ser vista no solamente como una relación fronteriza. Hay también fenómenos que se dan en la frontera que afectan a todo el país y en esa medida los gobiernos se encuentran en la necesidad de tomar decisiones que pueden tener costo e impacto en la zona de frontera.

► INTERVENCIÓN DE PARTICIPANTES

- Le pediría al profesor Roque Espinosa que nos ampliara su presentación de la investigación que realizó en la frontera, en particular con lo que encontró sobre las dinámicas de degradación ambiental y sobre el papel de la economía ilegal en las dinámicas fronterizas. Usted nos dijo que le gustaría hablarnos un poco más al respecto y por eso le pediría que nos profundizara sobre el tema.
- Le solicito que nos hable un poco sobre los conflictos territoriales en la parte de Sucumbíos.
- Tengo una pregunta que tiene que ver con algo que planteaba en su exposición sobre los efectos de la implementación del Plan Colombia, que en su opinión había enfriado las relaciones entre ambos países ¿bajo qué conclusiones o resultados del estudio usted puede afirmar eso?
- En el evento de Pasto realizado por este programa académico Colombia-Ecuador, pudimos escuchar que varias comunidades tienen planes de vida. Está, por ejemplo, el del pueblo Cofán, los jóvenes en Tumaco y Esmeraldas también mostraron que se han podido unir para construir proyectos conjuntos. ¿Esos planes se reflejan en el plan de desarrollo nacional?
- ¿Cómo ha podido la Dirección de Soberanía Nacional ayudar a que el gobierno actúe para dar solución a esas falencias en la regulación o a las carencias de políticas públicas, a la planeación del desarrollo binacional, que usted mismo describía en su exposición?
- Uno de los retos que nos mostró para avanzar en la integración es el de dar señales concretas en el corto plazo mediante la materialización de proyectos de desarrollo conjuntos para la ZIF. ¿Cómo cree usted que en medio de las diferencias actuales se podrían dar esos pasos en el corto plazo? Más exactamente, ¿cree usted que en la situación actual se puede concretar el plan de desarrollo e integración binacional o simplemente se quedó en donde va y jamás va a ser una realidad o por lo menos en el corto plazo? ¿Qué podemos esperar?

- Quisiera saber qué está pasando con las organizaciones sociales fronterizas, cuáles son los mecanismos que tienen estos pueblos para poder plantear sus programas y proyectos y si hay algún tipo de dinámica que permita que esos planes tengan curso en los gobiernos.

► RESPUESTAS DE ROQUE ESPINOSA

Entraré por las economías ilegales y terminaré por el tema ambiental. En el discurso normal, que además trasmudan los medios de comunicación, la impresión que uno tiene, peor si está en Bogotá, es que la frontera está bien lejos, lejos, pero realmente lejos. Sin embargo, por la misma ubicuidad del discurso periodístico, en algún momento la frontera se acerca. Esto sucede cuando la tópica de la noticia empieza a aludir a temas como el narcotráfico que por unos extraños azares resulta que ya no se ubica en los confines del Estado sino a la vuelta de la esquina, casi en la propia calle. Cuando se habla de esas economías sumergidas, de algún modo la frontera ya no está tan lejos, está aquí.

Para que empecemos a reflexionar, yo muestro que la frontera en realidad no está lejos. Es parte de la constitución misma de la sociedad la que impide o escamotea ciertos problemas para convertirlos en esa lejanía metafórica a la que nosotros a veces apelamos. Con este comentario quisiera señalar un par de hechos y algunas anécdotas, porque asumo que, como antes decía, somos amigos más que sospechosos vecinos.

Cuando un campesino de mi país, que podría ubicarlo en cualquier punto de la frontera, por ejemplo, en Puerto El Carmen, Santa Bárbara, en el descolgadero del Mira, en fin en cualquier parte, que por trabajar diariamente en el campo recibe entre tres y cuatro dólares, se va al otro lado de la frontera cargando un cilindro de gas, sea al hombro, en bicicleta, en mula o en lancha, y lo vende en cualquier destino y gana seis o siete dólares, entonces uno se pregunta ¿dónde está lo ilícito de este comercio?, ¿qué es lo ilícito en las economías lícitas? Cuando un campesino, por ejemplo del lado de Sucumbíos, vende ganado en pie, gallinas, arroz o maíz al otro lado, es

decir, a otros campesinos como él que no les queda más que cultivar coca, y les vende estos productos para que sobrevivan, además de gas y de gasolina, yo me pregunto: ¿dónde está lo ilícito o qué es lo ilícito allí?, ¿dónde termina lo lícito y dónde empieza lo ilícito?, ¿dónde está la frontera entre uno y otro lado de lo lícito y de lo ilícito?

Cuando un afrodescendiente, para hablar en este lenguaje tan convencional, va a Tumaco y más arriba y trae conchas de Puerto Merizalde o de Tumaco para vender –porque el mercado de la concha negra en Ecuador es el de concha colombiana, dado que la sobreexplotación del manglar del lado ecuatoriano hace que ya no hayan conchas–, la pregunta de nuevo que uno se hace es ¿en dónde está lo ilícito? No olviden además que la extracción de conchas es una actividad de niños y de mujeres negras. Dónde está lo lícito y dónde está lo ilícito es un tema que hay que discutir.

Parece que lo lícito es cuando se reúnen las cámaras de comercio de un país y llegan a acuerdos con las cámaras de comercio de otro país. ¿Entonces el comercio formal, el comercio mayorista, ese que de alguna manera acata la mirada institucional y de los Estados, es el lícito y el otro es simplemente ilícito?

La pregunta que está en la base es que el comercio hormiga, el que se desarrolla en los términos y límites de la sobrevivencia, ese comercio que de todas maneras es una estrategia de supervivencia para las poblaciones de frontera de uno y otro lado, ese comercio ¿por qué tiene que ser considerado como ilícito? ¿Por qué quien comercia con las FARC con el ELN, incluso con los mismos narcotraficantes, en ese comercio hormiga que es la única alternativa para sobrevivir, tiene que ser considerado ilícito?, ¿por qué ese comercio se criminaliza y no otros comercios que sin duda alguna en este contexto también afectan a las cámaras de comercio y al comercio mayorista?

Les voy a poner un ejemplo que es patético. Puerto El Carmen está, digamos, en el centro de lo que podría ser el punto de referencia de Puerto Asís y Puerto Leguízamo. Era un puerto pequeño hasta hace algún tiempo y ahora tiene mucha dinámica sobre el río Putumayo. El papá del alcalde, que de paso es el mayor terrateniente de la zona, a vista y paciencia de las

autoridades colombianas y ecuatorianas, es el mayor comerciante mayorista de gasolina y hay una feria, la del domingo, donde de un lado y del otro se comercializa gasolina en grandes cantidades. ¿Esto es lícito o ilícito? Sobre todo lo voy a poner en el contexto de que gran parte de esta gasolina sirve para alimentar las barcazas que recorren el río Putumayo. Los límites son los que pone el discurso y es la perspectiva de quien lo analiza la que diferencia lo lícito de lo ilícito. La frontera que está allá es la frontera que está aquí.

Con respecto a los conflictos territoriales, no sé si con esto se está aludiendo a los efectos que puede tener el conflicto armado colombiano en la frontera caliente, en Ecuador, en la provincia de Sucumbíos, o que de hecho puede tener más adelante en la provincia de Esmeraldas. Es un tema que, a mi juicio, debe ser ubicado en el siguiente contexto. Desde los años ochenta cuando el cartel de Medellín y Rodríguez Gacha a la cabeza minaron el Putumayo, hasta el momento en que las FARC los sacaron de ahí y después nuevamente vino el asedio del Ejército colombiano y ahora también de los paramilitares, el conflicto territorial se volvió muy complejo y decisivo. Los conflictos territoriales tendrán un contenido de acuerdo con los distintos actores. Con el incremento de la presencia paramilitar en el Putumayo se han endurecido los controles de un lado y de otro lado de la frontera y el comercio hormiga, las relaciones sociales y culturales de buena vecindad no solo se han deteriorado sino que se han venido precarizando.

Los más afectados no son el papá del alcalde de Puerto El Carmen, o los grandes comerciantes de ganado en pie que venden enormes cantidades al otro lado, o las cámaras de comercio que se reúnen en uno y otro lado de la frontera. El que se precariza es el pequeño productor, el pequeño campesino que vive del día a día. A él es al que le ponen la metralleta en el pecho y le piden los papeles, a él es al que le piden el pasado judicial, al que definitivamente de un lado y del otro la “coima” se le hace sentir. Indudablemente el conflicto colombiano y el Plan Colombia han deteriorado estas relaciones y han afectado desigualmente a distintos actores, no solo en el ámbito económico. Voy a poner un ejemplo concreto de la investigación con un hecho simple de Chical y Maldonado, pueblitos pequeños que no existen en el mapa porque muchas poblaciones no están georreferenciadas. A un lado está San Juan de Mayaqueri y al otro lado La Unión y se conectan

por puentes colgantes. Resulta que en el correo ecuatoriano hay dos casilleros con rótulos, uno que dice Ecuador y otro que dice Colombia y que usan los amigos del otro lado que van a retirar su correspondencia, hasta los guerreros, porque no hay carreteras del lado colombiano, mientras del lado ecuatoriano están altamente dotadas y es por estas carreteras ecuatorianas por donde salen también los colombianos. Pero cuando se endurece la frontera es más difícil hasta retirar el correo.

En uno de estos pueblos chiquitos un campesino me contaba lo dura que se le está volviendo la vida, porque una de sus hijas tiene que recibir una medicina especial y tiene que salir por ella cada tres meses ya sea a Túquerres o a Cumbal, pero resulta que le ponen trabas. Le está resultando difícilísimo retirar esa medicina, que se hace por el único carretero que puede haber, que es el ecuatoriano.

Pregunto si esto no es una forma de precarización social de la población que ya está en sí misma arrinconada. El Estado y la sociedad, tanto en Colombia como en Ecuador, no les ofrecen alternativas. Díganme una vez más ¿cuál es el límite de lo lícito y de lo ilícito?

► RESPUESTAS DE RICARDO MONTENEGRO

Permítanme señalar algo de lo que está haciendo el gobierno nacional para dar respuesta a los retos que planteé en mi presentación. En el plan nacional de desarrollo que está tramitando el Congreso incluimos un componente muy fuerte que fue trabajado conjuntamente con el DNP, con los gobernadores de los departamentos de frontera y que ha venido siendo socializado, en particular, con algunos senadores que le han dado fuerte respaldo a esa iniciativa. Así buscamos darle un viraje a la alusión de soslayo que hay en los planes de desarrollo anteriores, la cual se quedaba en una intención retórica de fortalecer el proceso de integración fronteriza y el desarrollo en estas regiones, y tratamos de darle un contenido concreto como aspiraciones por parte del gobierno nacional. La idea obviamente es que esa intención y esa voluntad vayan acompañadas con recursos para poderlas materializar.

Al viceministro de Hacienda le hemos preguntado qué vamos a hacer en frontera y cuánto dinero hay para ello.

En los temas de regulación hemos venido reuniéndonos con las cámaras de comercio y con algunas comunidades de la región de frontera para tratar justamente de identificar qué instrumentos del orden nacional es necesario reformar, modificar y actualizar, a efectos de evitar esas distorsiones que se presentan con su aplicación en las regiones de frontera. Uno de los principales proyectos que hemos venido alentando, en el marco de la Comisión de Vecindad, es el manejo que debe darse en términos económicos y comerciales a los asuntos locales. Sin embargo, es mucho lo que falta por revisar de las directrices centrales, y por entender y asumir esas dinámicas propias de las zonas de frontera.

Cuando se recorre la frontera con Ecuador, y en general cualquier frontera, lo primero que uno tiene que reconocer es la tremenda impotencia que siente al ver tanta necesidad y tan poca posibilidad de hacer algo. En la reunión de Pasto de este programa académico, les mencionaba a mis paisanos cuán difícil es hacer integración entre pobres, porque no existe la posibilidad de que los presupuestos de los dos países se pongan a la orden de las múltiples necesidades de las regiones. Con los recursos que se obtienen, bien sean nacionales o de cooperación internacional, estamos tratando de ver cómo materializar programas para esas diferentes necesidades que se van mostrando en la región. Justamente ahí tendrían cabida todas las solicitudes que surjan desde lo local. Debo decirlo, más que las mismas autoridades locales, más que alcaldes y gobernadores, me ha sorprendido enormemente cómo han sido los grupos de comunidades organizados los que han generado propuestas. Los consejos de comunidades negras en el área de Tumaco o las comunidades indígenas de toda la frontera son las que le han mostrado a las cancillerías que tienen una propuesta y que debe ser tomada en cuenta. Obviamente son propuestas que surgen desde su propia manera de ver las cosas y que están dirigidas a atender aquello que es necesidad en sus comunidades y en toda la frontera.

El que no se haya reunido la Comisión de Vecindad no significa que los temas han decaído o que el contacto se ha perdido. Por el contrario,

con mis homólogos de la cancillería de Ecuador hablo constantemente y evaluamos cómo van los proyectos, porque tenemos el gran reto de darle respuesta a la zona de integración fronteriza definida geográficamente. En 2006, las dos cancillerías hicimos una serie de reuniones regionales en Carchi, Pasto y Tumaco para percibir la información que sale desde el nivel local y que nos indica para dónde hay que ir. Decidimos que la primera etapa de esta materialización de acciones por parte de los dos gobiernos debería partir de la identificación y priorización de un número razonable de proyectos que sean fácilmente logrables o al menos que permitan avanzar en un corto tiempo. El primer listado que reportó Ecuador estaba alrededor de 140 propuestas, y el primer listado que reportamos nosotros estaba alrededor de 80 propuestas. Debo ser más claro, no se trata aún de proyectos sino de ideas. Algunas responden a ideas que suelta la gente en las reuniones, pero no tienen un soporte detrás. A veces se levanta un señor de una comunidad y dice que para ellos sería muy importante construir el puente en tal sitio porque al otro lado viven la prima, la tía y la sobrina y no puede ir a verlas. Son más aspiraciones que proyectos formulados como tal.

Es en ese proceso de formulación de propuestas en el que nos encontramos las dos cancillerías. No queremos solo firmar el acuerdo de desarrollo binacional para la región fronteriza sino adjuntarle a ese plan un esquema de proyectos concretos que ya tenemos identificados y que recogen parte de esas aspiraciones y tratan de empezar a dar soluciones concretas a esos problemas existentes. Muy mal haríamos, y en eso tenemos plena coincidencia con Ecuador, en recoger como en una feria todas las propuestas, proyectos e iniciativas que surgen de la región, llenar una carpeta y dejarle a la gente la sensación de que con la suscripción de un convenio lloverá maná del cielo y todos los problemas serán subsanados. Eso no es sensato y no obedece a la realidad de lo que los dos países quieren hacer en su frontera. Si en este momento hay un interés fuerte por parte de las dos cancillerías es precisamente el de enderezar ese proceso que se ha venido dando en el marco de la Comisión de Vecindad. Aun con dificultades en los temas de gestión, lo que aspiramos poder materializar es la identificación clara de esos trece proyectos para que podamos llegar nuevamente y decirle a la gente que ya esos trece se superaron y que podemos avanzar en otros.

Puntos del debate sobre la problemática fronteriza

Socorro Ramírez*

Las intervenciones de esta sesión dejan puntos específicos sobre el tema de las fronteras, que debería abordar el debate académico y que apenas ha empezado a ser desarrollado. Voy a enumerar algunos de ellos.

En primer lugar, como lo han mostrado ambos invitados, la frontera no es un todo homogéneo, como de manera errónea ha sido asumido, incluso por políticas públicas, para su manejo. Las zonas fronterizas no las define la línea límite, ni las divisiones político-administrativas de municipios y departamentos. Las definen las interacciones sociales, ambientales, culturales y económicas que van creando ámbitos muy diferenciados y requieren políticas específicas para su manejo.

Segundo, desde el trabajo de campo, y no solo con una mirada de escritorio desde las capitales, Roque Espinosa ha mostrado muchos ejemplos de la riqueza que representan para la relación binacional los fuertes lazos

* Profesora del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

de parentesco étnicos, sociales y culturales de las zonas fronterizas. Verlos como un peligro por los problemas de seguridad no solo causa daños a la frontera, sino impide que los dos países se acerquen a una problemática compleja que se está simplificando de forma inadecuada al reducirla a un problema de seguridad. Reducir la mirada de la frontera a la violencia, la ilegalidad y el terrorismo ha llevado a que predomine la responsabilidad de los militares en el manejo de la frontera. En el caso ecuatoriano, un decreto reciente establece un área importante cercana a la línea limítrofe como área de seguridad nacional bajo control absoluto de las fuerzas armadas, y son muchas las denuncias de cómo esto ha entrabado las relaciones de vecindad. En el lado colombiano las medidas gubernamentales para hacerle frente a la ofensiva de los grupos irregulares están teniendo efectos graves en los pobladores articulados a ambos lados de la frontera.

Un tercer tema tiene que ver con la ausencia del Estado y de alternativas de desarrollo, que han dejado el campo libre a grupos armados irregulares y economías ilegales para ir construyendo redes que articulan a las poblaciones de las zonas fronterizas. Hay que desarrollar el debate que plantea el profesor Espinosa sobre qué es legal y qué es ilegal en una estrecha articulación de las poblaciones y de los problemas de las distintas zonas fronterizas. Hay que analizar también cómo la criminalización de esas zonas y sus poblaciones crea un círculo vicioso en el que, por esa imagen de peligro de la frontera, no se implantan alternativas económicas y la presencia institucional se reduce a aquello que tiene que ver con los asuntos de seguridad, y ante la creciente precariedad de las poblaciones aumenta su articulación a redes ligadas a la economía ilegal, que actúan más rápido que las iniciativas estatales.

Cuarto, si, por un lado, el conflicto armado y las economías ilegales han generado un daño histórico en las zonas fronterizas y, por el otro, muchas de las políticas que se están agenciando de uno u otro lado para enfrentar el problema de seguridad hacen aún más precaria la situación de los sectores sociales, el resultado es el aumento de la problemática transfronteriza, la agudización de la tradicional marginalidad de estas zonas y la dificultad para la consolidación de redes sociales más renovadoras que las

viejas redes de clientelismo o de patronazgo local, que han resurgido y hacen más fácil la articulación con grupos y dinámicas ilegales. Cómo romper ese círculo vicioso, sin duda es un gran desafío no solo intergubernamental para las capitales, sino para los actores locales, desafíos a cuya superación puede contribuir el estudio sistemático y en terreno adelantado por parte de universidades fronterizas y nacionales de los dos países.

OCTAVA SESIÓN

SEGURIDAD

TRANSFRONTERIZA:

CONFLICTO

COLOMBIANO

E INTERACCIONES

ECUATORIANAS

Desencuentros binacionales en materia de seguridad

Socorro Ramírez*

En la relación de Colombia con Ecuador, el tema de seguridad ha reemplazado, en los años dos mil, la centralidad, que en la década de los noventa, tuvo el tema de integración. Podría decirse que en lugar de cooperación han crecido y se han hecho constantes las diferencias en relación con la seguridad fronteriza. A pesar de tener retos comunes a la seguridad, se amplían las diferencias en las percepciones, intereses, enfoques, pretensiones y prioridades de cada uno de los dos países. Se multiplican las denuncias sobre incursiones territoriales o sobre falta de control, los señalamientos unilaterales, las mutas recriminaciones.

Desde Colombia, la agudización del conflicto, que exige actuación del Estado en diferentes frentes, y la falta de una política estatal continua han hecho que las acciones y dispositivos para hacerle frente a los problemas de seguridad sean insuficientes para afrontar la multiplicidad de factores

* Profesora del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

que pueden tener repercusiones negativas para Ecuador. Sin duda, le cabe a Colombia la primera responsabilidad en establecer un dispositivo de seguridad suficiente y completo que permita asegurar la zona de frontera y evitar que esta pueda ser usada por los grupos irregulares para pasar a territorio ecuatoriano y así evadir las operaciones militares en su contra. El gobierno colombiano espera que Ecuador adopte una actitud más comprensiva sobre sus limitaciones, y reconozca que la presencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en su territorio representa una amenaza directa a su propia seguridad nacional y, en consecuencia, impida que las guerrillas aprovechen la frontera y ayude al control de los tráficos ilícitos de armas, municiones, explosivos, precursores, coca y dineros ilegales. Distintos sectores colombianos señalan, además, la gran dificultad ecuatoriana para entender la evolución del conflicto colombiano y para reconocer que, como sucede en todos los conflictos armados internos, las fronteras tienden a ser utilizadas como retaguardia estratégica.

Del lado ecuatoriano existe una enorme reacción contra lo que diferentes sectores políticos, sociales y estatales perciben como un intento de compromiso nacional en el conflicto colombiano y en la estrategia de seguridad estadounidense, que no comparten. De allí, la insistencia de su no participación en el conflicto, el rechazo al Plan Colombia y al Plan Patriota y a los efectos que estos causan debido a las fumigaciones y el desplazamiento. En consecuencia, desde Ecuador se ha ampliado la presión para que Colombia reconozca que Ecuador hace un inmenso esfuerzo por asegurar la frontera y que por eso ha incrementado el pie de fuerza militar y policial desplegado en dicha zona, y para que Colombia reconozca e indemnice a la población ecuatoriana por los efectos de las fumigaciones y coopere con la atención de los desplazados y refugiados.

Para hacerle frente a esta problemática, cada lado intenta responder solo tomando en consideración sus propias percepciones, prioridades y posibilidades. Colombia, en razón del conflicto, cuenta con unos 4.000 efectivos de sus fuerzas armadas que se desplazan por distintos sectores de la zona de frontera, mientras que el dispositivo ecuatoriano es de aproximadamente 7.000 efectivos, dado que una vez terminado el conflicto con Perú

movilizó hacia su frontera norte los dispositivos antes desplegados en la frontera sur. La mayor respuesta de ambos lados ha sido fundamentalmente militar y policial, lo que ha afectado las relaciones transfronterizas y de vecindad local, como vimos en la sesión anterior de esta Cátedra.

En abril de 2006, la Comisión de Vecindad e Integración desarrolló una de sus mejores reuniones en la que depuró la agenda binacional, le pasó revista a los temas que estaban estancados, que se habían vuelto rutinarios, y relanzó una serie de iniciativas. No fue, además, un evento de las dos cancillerías sino un proceso con gran respaldo social, ya que contó con una nutrida participación de la frontera; lo que demuestra que los mecanismos de vecindad para atender tanto asuntos de seguridad como de desarrollo transfronterizo son los adecuados, requieren continuidad en su funcionamiento y dependen del respaldo político al más alto nivel. Deben ser los jefes de Estado y las cancillerías los que participen, junto con las autoridades locales y regionales, para que estas últimas empujen y demanden el cumplimiento de los acuerdos que se vayan adoptando. Lo paradójico es que ese mecanismo, que demostró ser un instrumento esencial para atender la agenda negativa y para impulsar la positiva, fue paralizado por un desacuerdo entre las capitales, que rápidamente frenó el proceso impulsado desde la Comisión de Vecindad.

De hecho, el buen entendimiento entre Quito y Bogotá permitió algo esencial: que procesos de desarrollo trasfronterizo ligados a la construcción de la zona de integración fronteriza se reactivaran y que las autoridades del Carchi y Nariño, rodeadas de las cámaras de comercio y de todas las organizaciones sociales existentes a ambos lados, generaran un plan de desarrollo que fue respaldado, motivado y acompañado por las dos cancillerías durante 2006. Sin embargo, ese plan, rico en posibilidades y dotado con un claro cronograma para su desarrollo, se frustró, en diciembre de 2006, por la reanudación de las fumigaciones en la frontera. Las consecuencias de ese desentendimiento no las pagan Quito y Bogotá, las paga la zona fronteriza. Lo que dejan de hacer los Estados, lo hacen redes articuladas a economías ilegales, que enlazan a sectores de la población más rápidamente que las iniciativas intergubernamentales.

En Colombia el gobierno insistió en que reanudaba las fumigaciones cerca de la frontera porque en esa zona habían proliferado los cultivos ilícitos, porque la estrategia de seguridad del gobierno está dirigida a quebrar la base que financia y le da el poder a los grupos irregulares y porque así respondía a la presión nacional y regional de lograr el control territorial y resolver el conflicto. Insistió en que erradicar manualmente en medio del conflicto es muy difícil, por los ataques a quienes ejecutan esa labor, y que establecer instalaciones fijas en la frontera para protegerla es imposible porque allí se desarrolla la confrontación. Ecuador, por su parte, insiste en que Colombia incumplió acuerdos, no considera su punto de vista, no es sensible a los testimonios y reclamos de la gente de la frontera que se siente afectada y de los colombianos que se han desplazado a causa de las fumigaciones. En Ecuador se le agrega un ingrediente que Colombia subvalora, y es la presencia norteamericana en el país y lo que esta les causa a los vecinos. No se tiene suficientemente en cuenta que Estados Unidos tiene su propia agenda y usa el conflicto colombiano no propiamente para encontrar su solución sino para hacer avanzar su agenda de seguridad.

Para analizar esta problemática de seguridad y sus impactos en la relación binacional hemos invitado al ex canciller Francisco Carrión, quien tiene una imagen diferente en los dos países. En Ecuador es apreciado como el canciller que logró definir una política hacia Colombia y defender los intereses de su país. En Colombia su gestión final ha generado mucha controversia. En distintos medios colombianos se sugirió que el canciller Carrión estaba sacrificando la relación a una especie de agenda propia, es decir, a supuestas pretensiones de permanecer en su puesto como canciller, convertirse en secretario general de la Comunidad Andina o en futuro presidente de Ecuador. Por esta razón se habría montado en la ola del nacionalismo ecuatoriano, deslegitimando e invalidando el acuerdo al que habían llegado en Managua, en enero de 2007, los dos presidentes: el recién electo, Rafael Correa, y Álvaro Uribe, y por eso habría usado de manera inaceptable el tema humanitario en declaraciones en las que amenazó con devolver a los 500.000 colombianos que, a su juicio, estarían en su país, en contravía de los acuerdos internacionales que impiden un uso similar de temas humanitarios. Para completar el deterioro de la situación, Carrión llamó a consultas

al embajador, lo que no había hecho Ecuador, ni siquiera cuando estuvo en guerra con Perú.

Al examinar esas dos apreciaciones contradictorias se puede apreciar que el canciller Carrión y la canciller Carolina Barco lograron mejorar de manera sustancial la relación binacional durante 2006, uno de los años más fructíferos para la misma porque, luego del acuerdo del 7 de diciembre de 2005, se clarificó la agenda binacional y se pusieron en funcionamiento todos los mecanismos de vecindad; pero se encuentra también que, a fines de 2006 y comienzos de 2007, con la reactivación de la fumigación por parte de Colombia y cuando el canciller Carrión terminaba su gestión, la relación entró en la crisis más aguda que han vivido los dos países, que implicó el retorno durante varios meses del embajador ecuatoriano a Quito, llamado a consultas. Siendo canciller, Francisco Carrión habló de “desglifosatar” la relación, lo que se logró durante un año. Sin embargo, al final de su gestión la relación volvió a “glifosatarse”. Agradezco al ex canciller que, cuando le propuse en Quito que nos acompañara en la Cátedra, aceptó de inmediato y desarrolló la agenda que le programamos, colmada de reuniones y entrevistas. En el diálogo con el ex canciller Carrión participó en esta sesión de la Cátedra el especialista colombiano en temas de seguridad Alfredo Rangel, director de la Fundación Seguridad y Democracia y autor del artículo “La política de seguridad democrática de Colombia”, que fue señalado como lectura para esta sesión, junto con el del ex ministro de defensa ecuatoriano Oswaldo Jarrín y de Enrique Ayala Mora, “La política de defensa de Ecuador frente al conflicto colombiano”. Esperamos que el debate no solo ayude a clarificar una coyuntura muy representativa de la relación, sino también salidas a la actual situación.

Urge superar contexto de desconfianza mutua

Francisco Carrión Mena*

No puedo iniciar esta intervención sin dejar de aplaudir el esfuerzo que hace la Universidad Nacional de Colombia, a la cabeza del programa académico binacional y ahora de esta Cátedra Ecuador, que buscan tender puentes de entendimiento y de mayor conocimiento entre Ecuador y Colombia. Creo que Ecuador le debe mucho a este programa y, permítanme decirlo, Colombia también, por este esfuerzo para conocernos y entendernos mejor, al menos en el nivel académico, y para que luego trascienda y permee la opinión pública, y podamos aportar conjuntamente para lo esencial en beneficio de nuestros pueblos. Por eso mi aplauso, felicitación y agradecimiento por esta cordialísima invitación, que acepté rápidamente tan pronto me la propusieron, para exponer ante ustedes algunos temas que creo son de interés para la relación entre los dos países. También para desvanecer esas percepciones que en Colombia han podido existir sobre mi actuación al final de mi gestión como Canciller de mi país hasta enero último.

* Embajador de carrera diplomática, ex canciller de Ecuador.

Antes de empezar, también quiero hacer algunas aclaraciones. No hablo aquí a nombre del gobierno ecuatoriano. Soy un funcionario de carrera del servicio exterior, pero no hablo como autoridad oficial. Voy a hacer algunas reflexiones desde el punto de vista de mi experiencia como ministro de Relaciones Exteriores y de los hechos que se sucedieron desde fines de 2005 hasta comienzos de 2007. No pretendo tampoco que esta sea una presentación de carácter académico, pues soy fundamentalmente un diplomático que quiere referirse a los hechos y a las circunstancias que rodean esos hechos y que hacen, finalmente, la historia de los países. Mi intención es aportar algunos elementos para que analistas de medios de comunicación o académicos puedan hacer una interpretación lo más adecuada posible a lo acontecido.

1. COLOMBIA, SEGUNDA CASA

No tiene sentido que me remonte al pasado, para hablar de la amistad que existe entre Ecuador y Colombia después de que se consolidaron los territorios de ambos países y de que fuéramos, en una época, un solo país dentro de la Gran Colombia. Salvo algunos incidentes aislados, Ecuador y Colombia han sido países que se han entendido correctamente a través de la historia y han forjado, creo no exagerar al decirlo, una verdadera hermandad más allá de solamente una amistad entre pueblos.

Quiero hacer una mención de tipo personal, permítanme y discúlpeme por ello, para demostrarles el afecto con el que abordo la relación entre los dos países. Mi abuelo, Benjamín Carrión, insigne hombre de letras y político ecuatoriano, por los años 1933 y 1934 vivió en Ipiales un asilo político, perseguido por una de las tantas dictaduras que ha tenido Ecuador. Junto a él, acompañándolo, mi padre aprendió a amar mucho a Colombia. Por esas vueltas que da la vida, de 1938 a 1939, ese mismo perseguido político vendría a Colombia como ministro plenipotenciario de Ecuador, puesto equivalente en esa época al de embajador. Mi padre se educó en el Gimnasio Moderno en Bogotá y en mi casa siempre se habló de Colombia como una suerte de segunda casa donde, en circunstancias difíciles como fue la

persecución política, recibió acogida y, luego, como embajador, aumentó su amor por este maravilloso país.

Lo anterior lo digo con el afán de aclarar cómo y con qué voluntad asumí yo el Ministerio de Relaciones Exteriores de mi país, cuando el Presidente Alfredo Palacio me invitó a participar en su gobierno en un contexto internacional complejo, en circunstancias extremadamente difíciles de política interna ecuatoriana y del servicio exterior de mi país. Asumí ese reto convencido de que la tarea fundamental de la gestión que asumía era normalizar la relación con Colombia, que en ese momento estaba en un nivel muy precario y entrecruzado por varios otros problemas difíciles de dilucidar como el narcotráfico, la violencia, el terrorismo. Asumí ese gran desafío con la voluntad de conseguir que Ecuador y Colombia recuperaran el nivel de relaciones que estamos obligados a tener.

Por eso me resulta inaceptable que se haya dicho que he adoptado esta posición de firmeza ante Colombia para quedarme de canciller, cuando para ese momento ya estaba anunciada la designación de la actual canciller María Fernanda Espinosa. No tengo ninguna aspiración política; soy un diplomático de carrera. Respecto a la Secretaría de la CAN, probablemente cometa una infidencia, pero fui candidato propuesto por la canciller Araújo de Colombia; Perú se adhirió; Bolivia estaba en la transición, pero apoyaba la propuesta. El último en enterarse fue el Presidente Palacio.

Al saberlo él me dijo: “Bueno, pues me tendré que deshacer de mi canciller, cosa que no quiero. Esto desarma mi equipo, pero es que si hay esta propuesta de Colombia”. Yo públicamente decliné esa propuesta.

2. RESPETO MUTUO

Ecuador mantiene y mantendrá siempre, al igual que Colombia, supongo, como uno de sus principios básicos en materia de política exterior, la no intervención en asuntos internos de terceros Estados, y Ecuador ha dado muestras concretas del respeto a ese esencial principio del derecho interna-

cional, en su relación con Colombia. En consecuencia, mi país se solidariza con la situación conflictiva y violenta que vive Colombia pero no interviene en sus asuntos internos que corresponde resolverlos a los propios colombianos; pero quiere también que se conozca la realidad que vive Ecuador, la visión que tiene de lo que sucede en Colombia y las graves consecuencias que el conflicto colombiano tiene sobre su población, economía y sobre su propia seguridad.

No cabe duda de que Ecuador respeta a Colombia, lo ha hecho siempre y lo seguirá haciendo, pero también espera que Ecuador sea respetado. Esa es la clave de una equitativa, constructiva y solidaria relación que beneficie a quienes finalmente nos debemos todos los que tenemos una responsabilidad pública, que son los pueblos de nuestros países. No caben pues las miradas por encima del hombro. Lo que cabe aquí es que miremos juntos en la misma dirección, que no haya desdén del uno por el otro. Lo que queremos es que haya una solidaridad compartida ante problemas dramáticos que tienen nuestros pueblos: el hambre, la salud, la educación, que son, esos sí, los verdaderos enemigos.

3. PRIORIDADES ECUATORIANAS DE SEGURIDAD

Las prioridades de la seguridad nacional para Ecuador están dadas en una doble vertiente: la seguridad externa o internacional y la seguridad interna o ciudadana. La primera, la exterior, le concierne a la diplomacia y a las Fuerzas Armadas; la seguridad interna obviamente le corresponde a las fuerzas policiales.

Durante mi gestión me empeñé en que Ecuador pensara, dentro de una perspectiva de mediano y largo plazo, hacia 2020, una política exterior consensuada entre los diferentes sectores de la sociedad: empresarios, periodistas, autoridades locales, estudiantes, grupos étnicos, sindicatos, intelectuales, de diversas regiones del país. Una política exterior con consensos básicos que puedan servir, aun con el paso de los gobiernos, como la orientación y la agenda estratégica mínima consensuada entre todos esos

sectores. Aquí, en esta Cátedra, estuvo como invitado el embajador a quien encargué para coordinar este proyecto y les presentó el resultado de ese debate desde abajo, desde las sociedades y desde diferentes sectores regionales, y que estableció las prioridades en materia de seguridad: lucha contra la delincuencia transnacional organizada, oposición a la existencia de armas de destrucción masiva, combate contra el narcotráfico y delitos conexos, lucha contra la corrupción y no permitir la presencia de miembros de fuerzas armadas extranjeras en el territorio nacional.

Dentro de esas prioridades, Ecuador hace frente al conflicto que vive Colombia, bajo cuatro principios fundamentales. Primero, el respeto al principio de no intervención en asuntos internos de los Estados, por tanto, las Fuerzas Armadas de Ecuador no participarán en operaciones combinadas, conjuntas o coordinadas con las Fuerzas Armadas colombianas. Segundo, la presencia y el control efectivos y permanentes en la zona fronteriza de los cuerpos de seguridad del Estado para evitar que el lado ecuatoriano pueda convertirse en un escenario bélico y de las actividades ilícitas que en una parte de la zona fronteriza se ejecutan. Tercero, la política de desarrollo de las zonas fronterizas con el afán de fortalecer la institucionalidad como verdadera forma y permanente mecanismo para consolidar la presencia del Estado y afianzar la seguridad. Cuarto, la precaución para impedir que distintas actividades afecten a los pobladores de esas zonas.

Estamos aquí para hablarnos con franqueza. No podemos desconocer que existen graves problemas de seguridad en la frontera entre los dos países. Los pobladores del lado ecuatoriano viven atemorizados, viven bajo la permanente preocupación por lo que ocurre en términos de combate, de cultivos de hoja de coca del lado colombiano y también por la presencia militar constante de fuerzas armadas ecuatorianas en ese lado de la frontera. Se han creado mecanismos que tratan de paliar esa situación fronteriza, para que cuando se produzca un incidente, este pueda ser canalizado, y resuelto. Incidentes de frontera suceden en zonas limítrofes de muchas partes del mundo.

Quiero dejar sentado que, en términos de Estados, no hay la más mínima posibilidad de confrontación entre Ecuador y Colombia. Lo que sí hay

son efectos de la situación interna que lamentablemente vive Colombia, pero una confrontación de ninguna manera es posible que se pueda dar entre dos países hermanos.

4. EFECTOS DEL CONFLICTO COLOMBIANO

Varias son las razones que hacen inevitable que el conflicto colombiano incida sobre Ecuador. Ante todo, visible e inevitable es la vecindad geográfica. Tenemos una frontera de alrededor de 600 kilómetros y la población de frontera, tanto colombiana como ecuatoriana, comparte problemas, carencias y dificultades y eso hace que el conflicto colombiano llegue a Ecuador. Otra razón es el carácter poroso de esa frontera que va desde el Pacífico hasta la Amazonia. Es una frontera sumamente difícil en términos topográficos y de vegetación, muy poblada en ciertas zonas, lo que eso hace que haya una vinculación social y económica entre los pobladores de los dos lados. A eso se añade, hay que reconocerlo con franqueza, que el Plan Colombia y los planes posteriores como el Plan Patriota y el Plan Victoria han incidido sobre Ecuador.

Permítanme hacer un listado. Más de medio millón de colombianos han sido acogidos por Ecuador, entre ellos migrantes irregulares, refugiados reconocidos por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y desplazados que huyen de la violencia en Colombia. Ecuador tiene una economía limitada que no es capaz de absorber una mano de obra tan grande. Este flujo poblacional también ha incrementado la inseguridad ciudadana, la delincuencia común, el narcotráfico y sus delitos conexos, actividades en las cuales ha estado involucrado un alto porcentaje de ciudadanos colombianos. La cercanía geográfica ha hecho que en la sociedad ecuatoriana se infiltren el crimen organizado y mafias de todo tipo. Ecuador ha tenido que desplegar más de 8.000 efectivos entre militares y policías a la zona de frontera para controlar, y esa presencia es altamente costosa.

La lucha contra el narcotráfico originada en el territorio colombiano ha tenido efectos nocivos en Ecuador, país que está firmemente comprome-

tido por propia convicción en esa lucha. Los resultados positivos antinarcóticos están a la vista.

Por último, debo referirme a ese tema emblemático que tanto daño ha hecho a las relaciones entre los dos países: las fumigaciones aéreas para combatir las plantaciones de coca. En mi país se ve como una suerte de incompreensión por parte de Colombia hacia los pobladores ecuatorianos de la frontera. Según Ecuador, el glifosato es nocivo, no por sí mismo sino por la forma de aplicarlo, que es aérea e indiscriminada, por las dosis que se incluyen en este tipo de aspersiones, por los coadyuvantes que se utilizan, que son las sustancias que permiten que se adhieran a las hojas. Todo esto ha afectado grandemente la salud de los pobladores de la frontera y sus cultivos lícitos.

5. INTERACCIONES DE ECUATORIANOS CON EL CONFLICTO COLOMBIANO

Debemos reconocer que desde Bogotá o desde Quito no se percibe exactamente cuál es la realidad de la vida de los pobladores de frontera. Hay sin duda una primera interacción entre los ecuatorianos y colombianos que viven en ella, que es por decirlo de alguna manera *sui generis*. Existen relaciones familiares, humanas, muy fluidas, intercambio comercial y de servicios. Ecuador ha hecho un gran esfuerzo en cuanto al fortalecimiento institucional, pero no lo suficiente porque tiene una economía limitada como para llegar a atender todos esos requerimientos. Hay que ver la situación en la que se encuentran esos pobladores de frontera, conocer sus carencias, sus necesidades, la inseguridad en la que viven y en eso tenemos la responsabilidad compartida de darle una inmediata atención.

Se me plantea si es que se considera el conflicto colombiano como un asunto doméstico, regional o internacional. Para Ecuador está claro que es un problema doméstico de Colombia y por eso lo trata bajo el principio de la no intervención en asuntos de otros Estados. Espera, en consecuencia, que este conflicto no termine constituyéndose en un conflicto regional o internacional.

Se me plantea, también, si hay una neutralidad o una cooperación selectiva. Se le ha querido atribuir a Ecuador una neutralidad por unas declaraciones hechas por un canciller ecuatoriano, que probablemente fueron sacadas de contexto. En todo caso, Ecuador no es neutral, tiene un solo interlocutor válido y legítimamente constituido que son el Estado y el gobierno de Colombia, que Ecuador respeta, y exclusivamente con ese Estado y gobierno mantiene diálogos y relaciones. Para que no quepa la menor duda, el enemigo de Ecuador no es el Estado colombiano. El enemigo es el narcotráfico, la pobreza, el terrorismo, el analfabetismo, contra los cuales lucha por convicción y con decisión aunque con escasos recursos. Con base en esos principios y en esa convicción de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, Ecuador combate y guarda celosamente sus fronteras, la independencia y la soberanía de su territorio. Lo hace en función y por convicción de los citados principios y en defensa de sus propios intereses, lo cual es legítimo.

Ecuador es solidario con Colombia en la lucha que lleva valientemente adelante pero, insisto, no interviene en asuntos internos de otro Estado. Ecuador suscribió hace ocho años un convenio que facilita la base de Manta para el monitoreo y la lucha contra el narcotráfico. Eso se ha dicho, de alguna manera, que podría haber incorporado a Ecuador al conflicto colombiano, pero es un compromiso del Ecuador en la lucha contra el narcotráfico.

Por lo demás, la seguridad corresponde y concierne exclusivamente a cada país. Ecuador hace lo suyo en la medida de sus posibilidades, sujeto a la Constitución y a las leyes internacionales y tiene, insisto, una presencia efectiva y permanente en la zona fronteriza entre los dos países hasta la línea final de su territorio con Colombia. Hay que decirlo así mismo con franqueza, de lo contrario resulta difícil que nos entendamos, que hay amplias zonas del otro lado de la frontera, del lado de Colombia, en las que no hay esa misma presencia de las fuerzas de seguridad del Estado colombiano sino de fuerzas irregulares.

6. PERCEPCIONES ECUATORIANAS SOBRE EL CONFLICTO COLOMBIANO Y LA RELACIÓN BINACIONAL

En cuanto a las percepciones que existen del conflicto por parte de los diferentes sectores políticos en Ecuador, quiero hacer hincapié en que en mi país la relación con Colombia se ha entrampado en un planteamiento casi maniqueo, al decir que Colombia nos desdeña o no nos toma en serio. En esto mucho tienen que ver los medios de comunicación. También ha aparecido una especie de rechazo al colombiano, lo cual es altamente peligroso, puesto que Colombia y los colombianos han sido hasta hace pocos años altísimamente considerados en Ecuador. Hay partidos políticos, que representan minorías, que han planteado un nacionalismo chovinista inexplicable, reacciones absolutamente inaceptables. Es decir, hay una percepción de distintos sectores y de instituciones políticas, preocupante para la buena relación entre los dos países si no hay una mayor comprensión de Colombia.

Los incidentes e incumplimientos que se han dado por parte de Colombia a compromisos adquiridos con mi país han llevado a que sectores institucionales en Ecuador se manifiesten con una virulencia que hace solamente ocho años no existía o no podía siquiera pensarse que se diera. El Congreso Nacional hizo, por ejemplo, una declaración contra la política de irrespeto de Colombia hacia el Ecuador. Era impensable hace pocos años que una cosa así pudiera darse. Inclusive el Consejo de Seguridad Nacional –que está compuesto por los jefes de los tres poderes del Estado: los presidentes de la República, del Congreso y de la Corte Suprema de Justicia, así como por los ministros de diferentes áreas: externa, militar, económica y de seguridad interna– emitió un boletín de prensa, algo poco usual, haciendo notar su preocupación por la situación en que se encontraban las relaciones colombo-ecuatorianas.

Esos incidentes e incumplimientos han dificultado el funcionamiento de variados mecanismos de vecindad suscritos y que están vigentes entre los dos países. Tenemos suficientes mecanismos, pero si no han funcionado de una manera suficiente y continua, hay que decirlo, es porque Colombia ha incumplido en materia de seguridad algunos compromisos adoptados

no solo verbalmente sino por escrito, dentro del contexto de la seguridad en la frontera. Por ejemplo, incidentes como la explosión de un mortero en Puerto Nuevo en la zona de Sucumbíos, entre otros que no viene al caso detallar, han dificultado la relación.

7. CUMPLIMIENTO PARA RECUPERAR LA CONFIANZA RECÍPROCA

Es indispensable por interés, conveniencia y necesidad recuperar la confianza recíproca entre Ecuador y Colombia. Personalmente creo en un diálogo franco, de mutuo respeto, sincero y que implique el cumplimiento de los compromisos acordados.

Quiero referirme al acuerdo firmado por mí en calidad de canciller de Ecuador y con la canciller Carolina Barco de Colombia, en diciembre de año 2005, que estableció una verdadera hoja de ruta de lo que debe ser la relación y el camino a recorrer sin evadir tema alguno. Es un documento en el cual se habla de temas de seguridad, de los relacionados con narcotráfico y migración, de desplazados; es decir, de temas de esa agenda negativa. Pero se habla también y en profundidad de los temas de la agenda positiva que son muchos y que son aquellos que nos deben unir sobre todo.

Dentro de este afán de enriquecer la agenda positiva se habló en ese acuerdo de asuntos comerciales, de cooperación, donde Colombia puede transmitirnos experiencias desde muchos campos, así como nosotros desde otros. En ese comunicado, que tiene 32 puntos, se habla de algo enormemente rico y con proyecciones igualmente positivas para los pobladores de frontera y para los dos países, como son los proyectos de desarrollo fronterizo y el plan binacional.

En ese contexto, se mencionó salud, educación, compartir experiencias y construir confianza recíproca. En seguridad se habló del compromiso de hacer reuniones periódicas entre jefes militares, inclusive de ministros de Defensa, y del problema mundial de las drogas y los delitos relacionados, lucha en la que Ecuador y Colombia coinciden.

En cuanto a los temas migratorios, estos son sumamente importantes en la medida en que más de medio millón de colombianos vive en Ecuador. Yo digo medio millón pero hay otras personas que hablan de un número mayor y otras de números menores. Debemos trabajar entonces sobre una base seria, científica y argumentada para saber cuántos colombianos hay en Ecuador y para saber la forma en que podemos abordar ese problema. Colombia se comprometió en ese acuerdo a conseguir fondos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) con el respaldo pleno de Ecuador. Tampoco se ha conseguido. Se trató, por supuesto, de los refugiados, de ese grupo numeroso que supera los 40.000, con estatus de refugiado, y de 250.000 colombianos que estarían en condición de solicitarlo.

Allí mismo, creo que en el punto 20 del documento, se tocó el tema de las aspersiones aéreas. Ahí se comprometió Colombia a suspenderlas en la zona aledaña a diez kilómetros de la frontera con el Ecuador atendiendo nuestro pedido. Ese compromiso se cumplió; se erradicaron de manera manual muchas hectáreas de coca y dio muy buenos resultados para la relación. Nosotros apreciamos mucho ese gesto. Se activaron mecanismos, inclusive de seguridad, y se reunieron los ministros de Defensa de los dos países. Aunque no dejaron de existir incidentes por supuestos inevitables en una frontera compleja, pero fueron tratados dentro del contexto de los mecanismos previstos para ese tipo de acontecimientos. Me refiero a la Comisión Militar Binacional y Fronteriza (COMBIFRON), a la Cartilla de Seguridad que existe entre los responsables militares de la zona, y fueron superándose.

Quiero corroborar lo dicho en la presentación de esta Cátedra: que 2006 fue un año donde la relación ecuatoriana con Colombia fue altamente productiva, altamente fructífera y que permitió que volviéramos a recuperar el diálogo, la fluidez. Hubo visitas de cancilleres. Yo mismo vine a Bogotá, las dos cancilleres, primero Carolina Barco y luego María Consuelo Araújo, estuvieron en Quito. Mantuvimos diálogos en reuniones multilaterales. Tengo la satisfacción de decir que hasta diciembre de 2006, un mes prácticamente antes de que terminara mi gestión, la relación había sido recuperada en los niveles normales, teniendo en cuenta, insisto, las dificultades de la situación fronteriza y del impacto que el conflicto colombiano tiene sobre Ecuador, pero los mecanismos funcionaron y la situación fue fluida.

En ese mismo documento acordamos que se haría un estudio compartido entre técnicos de Ecuador y Colombia con especialistas de las Naciones Unidas. Ecuador pidió por escrito, en dos ocasiones, que se hiciera ese estudio y no hubo ninguna respuesta de la Cancillería colombiana. Lamento decirlo aquí, pero para entendernos y comprendernos tenemos que reconocer lo que hemos hecho y lo que hemos dejado de hacer los dos países como responsables. Ecuador sostiene que las aspersiones aéreas sí hacen daño, Colombia sostiene que son inocuas y por eso llegamos a este acuerdo de establecer el referido mecanismo. Colombia no cumplió con el mismo y replica que ya hay un estudio de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), pero ese estudio ha sido descartado en todos los niveles científicos, puesto que fue una simple recopilación de estudios y la CICAD es una institución de la OEA que lucha contra el abuso y el uso de las drogas y no para hacer estudios científicos de este tipo.

Luego vinieron elementos adicionales que han complicado la situación. El compromiso por parte de Colombia de suspender las aspersiones, es cierto, es unilateral y voluntario. Pero lamentablemente, en diciembre de 2006, el Presidente Uribe tomó la decisión de reanudar esas aspersiones cuando estaba a unas semanas de la posesión el Presidente electo Rafael Correa.

Era un momento de transición de autoridades, de responsabilidades. Yo personalmente me sentí decepcionado. Todo el esfuerzo con el que habíamos trabajado con las dos cancilleres se vino al suelo. En Ecuador el tema de las fumigaciones es un tema emblemático. La coordinadora de la Cátedra ha recordado que en alguna ocasión sostuve que no había que “gli-fosatear” de ninguna manera la relación con Colombia, que es muchísimo más rica que la fumigación. Es verdad.

En donde más tenemos que esforzarnos es en lo referente a la desconfianza. Soy y seré el primero en ayudar a acercarnos, conocernos y a establecer esos puentes que vienen estimulando con tanta dedicación y esmero la Cátedra Ecuador y el programa académico de la Universidad Nacional de Colombia. Por eso acepté inmediatamente cuando me invitaron, para explicar la visión de Ecuador. Pero del mismo modo me comprometo a buscar esta aproximación, a tender puentes para que entre los dos países haya la relación que debemos tener.

En Colombia se insiste en que Ecuador no comprende ni es solidario frente a la relación que vive su pueblo. Quiero reiterarles que sí somos solidarios. Como un país pequeño, con una economía limitada, Ecuador ha recibido a más de 500.000 colombianos. Es la forma más humana de ser solidarios. Soy un convencido de que aparte de Colombia, el primer país favorecido con su pacificación es Ecuador y es por eso que hacemos votos por la paz. Mi compromiso ahora es ayudar a tender esos puentes para que Colombia y Ecuador normalicen su relación, la fortalezcan y la incrementen.

“Fronterización” de la relación, “securitización” de la frontera y militarización de la seguridad

Alfredo Rangel*

Comencemos por pensar hipotéticamente que si no hubiera conflicto armado en Colombia, si no existieran las FARC, probablemente las relaciones entre Colombia y Ecuador estarían en un nivel de normalidad que se ha perturbado en los últimos años. Creo que las tensiones fronterizas han sido las causas de las tensiones diplomáticas, por decirlo de manera sintética, y que las relaciones de los dos países se han “fronterizado”, que la frontera se ha “securitizado” y que la seguridad se ha militarizado. Por lo tanto, no es de extrañar que las relaciones diplomáticas entre los dos países hayan ido, en los últimos años, un poco al vaivén de los incidentes fronterizos relacionados con el tema de la seguridad.

* Director de la Fundación Seguridad y Democracia.

1. DESBORDAMIENTO DEL CONFLICTO COLOMBIANO

El conflicto armado colombiano ha tenido un efecto de desbordamiento hacia Ecuador. El Estado colombiano tiene la primera responsabilidad de que esto suceda porque ha sido incapaz de contenerlo dentro de sus fronteras, de controlar su territorio y de ejercer soberanía allí para impedir que esos problemas internos traspasen las fronteras. Pero también hay que reconocer que Ecuador tampoco ha sido capaz de evitar ese desbordamiento hacia su propio territorio. Los hechos problemáticos de la seguridad en la frontera están relacionados con varios factores. En primer lugar, con la presencia de las FARC y el narcotráfico. En segundo término con el hecho de que existe, como ya lo decía el ex canciller Carrión, una larga y porosa frontera muy problemática.

En cuanto a la presencia de las FARC, no es la primera vez que un grupo armado irregular utiliza las fronteras de su propio país como una zona de retaguardia estratégica o por lo menos como una zona de desplazamiento o descanso y como una zona de abastecimiento. Han sido innumerables los hechos que testifican la utilización de las FARC del territorio ecuatoriano para esos efectos.

Han sido desmantelados, hay que decirlo, por las fuerzas militares de Ecuador muchos campamentos de las FARC, de tal manera que si en algún momento las fuerzas militares o el gobierno ecuatoriano negaron esa presencia, han tenido que reconocerla pues ellos mismos han realizado esos desmantelamientos de campamentos de las FARC. En mayo de 2006, por ejemplo, el gobierno ecuatoriano informó del desmantelamiento de siete campamentos en territorio ecuatoriano, en la zona de Santa Helena, con capacidad para 300 guerrilleros del frente 48 de las FARC y, en julio, informó del desmantelamiento de cinco campamentos de la guerrilla en la zona de Santa Rosa de Cofanes. De igual manera, ha habido anuncios de las autoridades ecuatorianas, por ejemplo, del desmantelamiento de clínicas clandestinas en Quito, donde fueron capturados unos diez guerrilleros que estaban en tratamiento o curándose las heridas de combate, etc. También, de un par de fábricas de uniformes camuflados de las FARC ubicadas en

Quito, lo que da a pensar que la intención de esta guerrilla colombiana es establecer una red de auxiliares, abastecimiento, logística y recuperación en territorio ecuatoriano.

El contrabando de armas, municiones y explosivos también ha sido comprobado por muchas capturas y decomisos de ese material por parte de las autoridades ecuatorianas y de las colombianas; decenas de miles de municiones 7.62 que utiliza la guerrilla, munición 4.3 y 2.23 que es de menor calibre para pistolas, granadas de mano, fusil de fragmentación, fusiles AK47, alimentadoras para ametralladoras M60, piezas de fusil, lanzacohe-tes, en fin es muy larga la lista del tipo de armamento y de munición que ha sido capturado en la frontera. Hay que añadir las importantes capturas de explosivos de dinamita que se han detectado que, en su mayoría, son producidas por la empresa Explocen, de propiedad del Estado ecuatoriano. Lo más preocupante para los colombianos, y obviamente para las autoridades del país, para los organismos de inteligencia, es que muy buena parte de todas estas armas, municiones y explosivos proceden de las armerías o de los arsenales del Ejército ecuatoriano, sin que haya existido, podríamos decir, una explicación suficiente y coherente de ese hecho, aun cuando, también hay que decirlo, las autoridades ecuatorianas se han ocupado de la investigación de esos hechos. Esa recurrencia de tráfico tan frecuente y permanente, de ese material bélico para las FARC procedente de la industria militar y de los batallones de Ecuador da a pensar que existe una corrupción y una red de infiltración dentro de las mismas fuerzas militares de Ecuador y de alianzas con sectores o elementos de estas fuerzas que hacen posible esa oferta y ese abastecimiento de material bélico en cantidades tan significativas hacia la guerrilla colombiana.

Recordarán ustedes que cuando la explosión de dos armerías, de dos batallones distintos de Ecuador, se comentó como hipótesis que habían sido no producto de accidentes sino explosiones deliberadas, precisamente para ocultar la fuga de material bélico de Ecuador hacia la guerrilla colombiana, producto de la venta, de la corrupción de sectores o de elementos de las fuerzas militares de Ecuador en contacto con la guerrilla colombiana. El robo de combustible que fue descubierto en un poliducto que transportaba

combustibles en la zona de Sucumbíos y que, según cálculos de las mismas autoridades ecuatorianas, posibilitó sustraer recursos por un valor de 2,5 millones de dólares anuales por el robo de combustible para la guerrilla colombiana. El material que se utilizaba para el robo de combustible fue oportunamente decomisado por las autoridades ecuatorianas.

En cuanto a la porosidad tan grande de la zona fronteriza, organismos de inteligencia colombianos han ubicado cerca de 27 pasos ilegales a través de la frontera. En un estudio que hicimos en la Fundación Seguridad y Democracia pudimos identificar ocho rutas terrestres y cuatro rutas marítimas y fluviales para el tráfico ilegal de armas, explosivos, insumos para el narcotráfico, salida de coca, etc., lo cual da a pensar el tamaño de este intercambio ilegal entre Colombia y Ecuador con destino a las guerrillas y a otros grupos ilegales en Colombia.

2. HISTÓRICO REZAGO COLOMBIANO EN SEGURIDAD

Es un hecho que hay una débil presencia del Estado colombiano en la frontera, no solamente en términos de instituciones que propicien el desarrollo y el bienestar de la población sino también en materia de seguridad. Colombia tiene, más o menos, unos 4.000 miembros de las fuerzas militares a lo largo de una frontera de alrededor de 600 kilómetros, mientras que Ecuador en ese mismo territorio tiene cerca de unos 7.000 soldados. Esto, en términos proporcionales, equivale a decir que Colombia tiene en la zona fronteriza con Ecuador solamente el 2,2% del pie de fuerza de las fuerzas militares, mientras que Ecuador tiene cerca del 15% de su propio pie de fuerza. Para que Colombia hiciera un esfuerzo semejante o proporcional al que hace Ecuador, debería ubicar al menos 27.000 hombres en esta zona fronteriza, para que la proporción de la fuerza militar colombiana fuera equivalente a la proporción de la fuerza militar que utiliza el Ecuador para blindar la frontera.

Es obvio que Colombia tiene una situación muy crítica en términos de orden público, de seguridad nacional. Hay que decir, además, que tiene

un pie de fuerza muy escaso para poder controlar la totalidad del territorio, escaso para controlar al interior del territorio las zonas más importantes en términos estratégicos, demográficos, económicos, etc.; obviamente también es supremamente insuficiente para el control de la zona fronteriza. Al hacer una comparación con el nivel internacional, Colombia tiene la mitad de soldados por kilómetro cuadrado de los que tiene un país como España que no tiene problemas del tamaño de los que tiene en seguridad Colombia, y tiene la mitad de policías por cada 100.000 habitantes, en comparación con el promedio de los países europeos. Para que Colombia tuviera tantos policías por 100.000 habitantes como los que tiene Francia, tendríamos que duplicar el tamaño de la policía, no para hacer un Estado policivo, sino para estar en los estándares en los que está Italia, España o Francia.

Hay un rezago muy importante en el presupuesto y en el esfuerzo que hemos hecho los colombianos para brindarnos seguridad, rezago en un esfuerzo histórico de décadas, lo que ayuda a explicar, en parte, el por qué han proliferado y se han fortalecido tantos grupos irregulares, paramilitares, narcotraficantes, mafiosos, guerrilleros, etc. a lo largo y ancho del territorio nacional.

Los colombianos hemos tenido históricamente una actitud bastante despectiva y prevenida frente a lo que significan las fuerzas y el gasto militar, y durante mucho tiempo lo vimos simplemente como un desperdicio. Siempre, sobre todo en los últimos tiempos, se habló de un falso dilema, si era mejor utilizar esos recursos de la seguridad en desarrollo social, como si esa fuera realmente una alternativa. Se ha retrasado ese esfuerzo en seguridad y las consecuencias entonces están a la vista, a pesar de que en los últimos años los gobiernos han hecho un esfuerzo muy grande por incrementar ese gasto en defensa y en seguridad.

Todavía el rezago es muy grande; lo que gasta Colombia exclusivamente en defensa y en gasto militar es solamente la mitad de lo que en promedio han dedicado de su propio PIB otros países que han tenido conflictos internos. En 2006, tres países de izquierda o de centro izquierda en América del Sur superaron a Colombia con creces en el gasto, inversión y compras militares: Chile en primer lugar, seguido por Venezuela y por Brasil. Esto

simplemente para dar algunos referentes internacionales que nos ayudan a poner en contexto las deficiencias y dificultades para que Colombia pueda hacer un mayor esfuerzo en el control de su propia frontera.

3. DISTINTAS IMPLICACIONES EN EL PROBLEMA DE LAS DROGAS

Desafortunadamente en la zona fronteriza de Colombia, en Putumayo y Nariño, están localizados centenares y miles de hectáreas cultivadas de coca. Nariño es uno de los departamentos que más plantaciones cocaleras tiene y donde más han crecido en intensidad los cultivos de coca en los últimos tiempos. Buena parte de los cultivos del Putumayo, que se han visto disminuidos por una época de fumigaciones intensivas durante los primeros años del Plan Colombia, se trasladaron hacia muchas zonas del país. Hubo un efecto globo hacia el interior del país y Nariño fue precisamente uno de esos receptores de cultivos de coca. El gobierno habla de 10.000 hectáreas, pero otros observadores independientes llegan a hablar de 40.000 o más hectáreas de coca en Nariño. Al comienzo del Plan Colombia había coca en cerca de seis u ocho departamentos del país, siete años después hay coca en cerca de 22 departamentos, es decir, que ha habido un efecto de dispersión de los cultivos de coca hacia el interior de Colombia.

En cuanto a la actividad del narcotráfico, no solamente se importan insumos desde Ecuador para el procesamiento de la cocaína sino que también se introduce, desde Ecuador, pasta de coca procedente del Perú para ser procesada en Colombia. También sale cocaína ya elaborada por Tuma-co-Esmeraldas, o lo que está aconteciendo en el puerto de Guayaquil, en donde mafias ecuatorianas compran la coca colombiana y la reexportan hacia otros destinos, lavan su dinero en empresas pesqueras nacionales, de tal manera que se ha detectado que el lavado de activos de estas mafias es mucho mayor que el lavado de activos que las mafias colombianas realizan en Ecuador. También existen del lado ecuatoriano algunas pequeñas plantaciones, no creo que del tamaño de la proporción que a veces intentan mostrar las autoridades colombianas, pero las mismas autoridades ecuato-

rianas han informado, en ocasiones, haber arrancado cerca de 3.000 matas de coca en algunas zonas del territorio de Ecuador.

Así que tenemos un panorama variopinto muy complejo, donde se expresan muchos fenómenos en esta zona fronteriza e, insisto, hay una debilidad de parte de los dos Estados para poder contener todos estos problemas que afectan la seguridad de las dos naciones y también de los ciudadanos, de los pobladores que están presentes en esos lugares.

4. PERCEPCIONES Y LECTURAS DISTINTAS DE SITUACIONES COMUNES

Hablemos ahora de cómo se ve desde Ecuador y cómo se ve desde Colombia esta misma situación tan complicada, que tiene unas lecturas muy distintas según del lado desde el cual se esté mirando. Desde el lado ecuatoriano hay una visión muy propagada por medios de comunicación y también por ciertos sectores de la clase política muy radicales que presentan a Colombia como una amenaza, como la fuente de todos los problemas de Ecuador. Un amigo periodista ecuatoriano me comentaba haberse quedado perplejo cuando en un programa de radio de una gran audiencia en Ecuador el locutor decía que todos los problemas venían de Colombia.

Esa es una percepción difundida entre sectores de la opinión pública ecuatoriana y tiene que ver con problemas como la inmigración ilegal, el desplazamiento forzoso, la presencia de colombianos en Ecuador con estatus de refugiado, los problemas de la guerrilla, de la delincuencia común, del narcotráfico, etc. Todo ello genera esa percepción que se tiene desde Ecuador.

También se percibe que Colombia no hace lo suficiente para tratar de evitar que esos problemas colombianos se trasladen a Ecuador. El Plan Colombia es visto también en algunos sectores como uno de los causantes, aceleradores o catalizadores del traspaso de los problemas colombianos hacia Ecuador. Al analizar esas percepciones se ve que no se cumplieron

los temores de que el Plan Colombia llegara a suscitar un desbordamiento masivo del conflicto dentro de Ecuador, que las fumigaciones iban a ocasionar un traslado de centenares de miles de pobladores de Colombia hacia Ecuador, que los cultivos de coca se iban a trasladar hacia ese país. Esa visión catastrófica sobre la frontera, afortunadamente para los colombianos y los ecuatorianos, no fue la que sucedió.

La migración y el desplazamiento forzoso, el traslado de los cultivos de coca no fueron del tamaño que se temía; el efecto globo ha funcionado es hacia el interior de Colombia. Ese Plan Colombia es visto en Ecuador como parte de una estrategia de Estados Unidos para fortalecer su presencia militar en el área con unos planes expansivos de poder y de control territorial. A mi manera de ver, es una visión un poco exagerada con respecto a las posibilidades y pretensiones del Plan Colombia.

El Plan Patriota es visto de la misma forma. Yo me opuse desde el comienzo de ese plan por simples y estrictas razones militares estratégicas. Nunca creí conveniente ni oportuno que se utilizara una fuerza militar del tamaño de la que se utilizó; realmente es la campaña de mayor magnitud que jamás haya usado el Estado colombiano contra las FARC; esa fuerza se utilizó contraviniendo todos los principios de la estrategia militar. Al adversario hay que atacarlo donde es más débil, donde tiene el terreno en su contra y donde se puede sorprender, lo contrario de lo que son El Caguán y las selvas del sur del país, donde las FARC han tenido mayor conocimiento y ventaja en términos del terreno, donde han sido más fuertes y donde el factor sorpresa se perdió a las pocas semanas de haber iniciado esa ofensiva militar. Habiendo criticado y dicho que iba para mal, que se iba a empanatar, que había que desmontar ese Plan Patriota y destinar los recursos, que son escasos pero que eran muy significativos –cerca de 14.000 hombres para cubrir otras zonas de mayor importancia estratégica en el país–, sin embargo, reivindicó la decisión soberana del Estado colombiano de realizar esa ofensiva militar. Con lo equivocada que haya sido y con los resultados tan precarios que finalmente tuvo, no se puede criticar al Estado colombiano por esa ofensiva militar, aun cuando haya sido apoyada también con recursos del Plan Colombia.

En cambio, en Ecuador no se denuncian los problemas que aquejan a la misma frontera y que son ocasionados por unas tácticas de la guerrilla colombiana dirigidas a estar presente en esas zonas de territorio ecuatoriano, a utilizarlas como zonas de desplazamiento, descanso y abastecimiento, como zonas donde, como por ejemplo el caso de Teteyé, el territorio ecuatoriano fue utilizado para ocultar el desplazamiento de la guerrilla antes de atacar al Ejército colombiano.

5. DISTINTAS MIRADAS DE LA FRONTERA Y DE LOS PROBLEMAS DE SEGURIDAD

Para Ecuador, la frontera con Colombia, que queda relativamente cerca de la capital, tiene una importancia muy grande que, proporcionalmente hablando, no tiene para los colombianos, así haya sido una frontera activa, un escenario importante para la economía y para la sociedad. La lejanía de Bogotá de la misma zona fronteriza hace que lo que suceda en la frontera sea para los colombianos prácticamente desconocido. La importancia que le dan los ecuatorianos a los asuntos fronterizos, a los incidentes en la frontera es desproporcionadamente más grande que la que le damos los colombianos a los sucesos en la frontera con Ecuador. Esto también tiene que ver con la manera como se ha controlado y copado el territorio en los dos países. Las zonas del sur son las menos pobladas, las de mayor descuido por parte del Estado colombiano y algunas de ellas, como las zonas selváticas del Amazonas, han sido históricamente desprotegidas y olvidadas.

Hay a su vez en Ecuador una percepción muy recurrente de que Colombia viola de manera sistemática, frecuente y cínica la soberanía del territorio ecuatoriano, sin importarle que las fuerzas militares estén en territorio extranjero. La verdad es que algunos de esos incidentes han tenido que ver más con la dificultad en la comunicación y coordinación de las fuerzas militares de ambos países, porque, como lo explicó el ex canciller Carrión, una política del Estado ecuatoriano y de los últimos gobiernos ha sido la de no realizar acciones militares coordinadas ni mucho menos conjuntas o combinadas en la frontera. Eso acarrea ese tipo de problemas

de comunicación entre las fuerzas militares de los dos países, porque no se han estandarizado las referencias geográficas de los límites de los dos países, porque la compatibilización de los radares de las fuerzas militares de ambos Estados ha sido problemática. Esa falta de coordinación ha traído como consecuencia las disputas de si se pasó o no al otro lado.

La percepción que predomina en Colombia sobre estos asuntos es que Ecuador está tolerando a las FARC dentro de su propio territorio. A raíz de alguno de esos incidentes fronterizos que han sido tan frecuentes e innumerables, el propio Presidente Uribe exhortaba a las autoridades ecuatorianas a impedir tal presencia. Esa percepción sigue abundando dentro de las fuerzas militares, la policía y los organismos de seguridad de Colombia. También el público en general tiene esa visión, aunque no es de ninguna manera un tema, como en Ecuador, de la agenda política partidista, de la agenda electoral. En cambio en Ecuador la relación con Colombia es uno de los temas con respecto a los cuales se alinean los diferentes partidos y tener una actitud muy dura con el gobierno colombiano es, desafortunadamente, de buen recibo en la opinión pública, porque es interpretado que Colombia está siendo como una plataforma de lanzamiento de la estrategia norteamericana. Entonces, al tener una posición dura contra Colombia se asume que se tiene una posición dura frente a Estados Unidos.

El sentimiento antinorteamericano en Ecuador es supremamente extendido y muy popular. Probablemente, este tema sería para indagarlo en la investigación académica, porque se percibe que en la década de los años cuarenta del siglo XX, Estados Unidos impuso el tratado de Río de Janeiro en detrimento de Ecuador y a favor de Perú en la disputa territorial. Ese sentimiento antinorteamericano, tan generalizado en Ecuador, es muy diferente al de la opinión pro Estados Unidos que en general se tiene en Colombia, excepción hecha, claro está, de partidos de izquierda, y que percibe de manera muy positiva la ayuda a través del Plan Colombia. Incluso ha habido momentos en que la opinión pública colombiana reclama una mayor participación e involucramiento de Estados Unidos para solucionar el problema colombiano. Hasta ese extremo, digamos de falta de orgullo nacional, se llega. Obviamente los gringos, además de poner la plata, nunca

van a poner los muertos para solucionar nuestros problemas internos. Esa percepción del papel de Estados Unidos en el conflicto colombiano y en la zona fronteriza difiere entre Ecuador y Colombia.

6. DIFERENCIAS SOBRE LA COOPERACIÓN EN LA SEGURIDAD FRONTERIZA

En Colombia ha habido una actitud más o menos continua con respecto a los temas de seguridad fronteriza. Ha insistido en la necesidad de que las fuerzas militares de ambos países tengan una actitud más cooperativa, más coordinada, para potenciar la presencia de los dos ejércitos en la zona fronteriza. Si no hay ese tipo de coordinación, los 7.000 soldados en la frontera ecuatoriana más los 4.000 en la frontera colombiana, no dan 11.000 soldados; dan 7.000 soldados en Ecuador y 4.000 en Colombia, que podrían ser 11.000 si hubiera más coordinación y mejor comunicación.

En Ecuador ha habido cambios de la posición sobre la frontera por la inestabilidad política que desafortunadamente ha padecido en los últimos años. Bajo el gobierno de Lucio Gutiérrez se percibió una actitud de cooperación y compromiso en el fortalecimiento de la presencia del Estado ecuatoriano en la frontera, con el incremento significativo en el pie de fuerza que actualmente tiene, y ante incidentes hubo una mayor comunicación entre las fuerzas militares de ambos países. En cambio, el gobierno de Alfredo Palacio comenzó por criticar la actitud que había tenido Gutiérrez con respecto al conflicto colombiano y a la manera como se estaba haciendo presencia en la frontera.

Hubo incluso declaraciones de un gobernador del Carchi ante la prensa ecuatoriana de haber visto una patrulla de las fuerzas militares de Ecuador mirar de manera impasible cómo un grupo numeroso de las FARC penetraba en terreno ecuatoriano sin que hubiera una actitud de reacción.

Un estudioso ecuatoriano de estos temas, como Fernando Bustamante, habla de un par de principios del Estado ecuatoriano en la zona fronteriza:

impedir el uso de la frontera para iniciar o apoyar ataques de una fuerza armada sobre el territorio de otro país y no atacar a los grupos guerrilleros en territorio propio de Ecuador si entran en son de paz. Este último no deja de ser problemático para Colombia.

Hay que decir, sin embargo, que durante el gobierno de Palacio se capturaron varios dirigentes de las FARC en territorio ecuatoriano, se desmantelaron campamentos y se combatió a la guerrilla en muchos incidentes. Ese gobierno también mantuvo la presencia militar, no desmontó el dispositivo de seguridad que había establecido Gutiérrez, aunque tuvo una actitud muy radical, en términos de sus expresiones públicas con respecto al Plan Colombia.

El temor de Ecuador en el involucramiento en el conflicto armado en Colombia ha contribuido a detener esa posibilidad de una mayor comunicación en la búsqueda de la seguridad fronteriza. Pero desafortunadamente para ecuatorianos y colombianos, Ecuador ya está involucrado en el conflicto armado colombiano por la vía de padecer los efectos del desbordamiento sobre su territorio, por la vía de padecer la presencia de las FARC, por la vía de la corrupción que ha penetrado dentro del Ejército, fábricas y batallones militares, y por el surgimiento de grupos mafiosos. Ha sido víctima, pero también participante de manera activa. Contrarrestar la presencia de las FARC sería, pues, una forma de cooperar y de ayudarle al Estado colombiano a mantener el problema dentro de su propio territorio.

7. GLIFOSATO INOCUO PARA COMBATIR EL NARCOTRÁFICO

El gobierno actual de Rafael Correa busca unos cambios estructurales en Ecuador. La suerte de ese proceso es incierta y de alguna manera debido a ello ha decaído la atención que en general se está prestando en este momento sobre el tema de la frontera. El interés está en términos de la coyuntura política, y el incidente del glifosato ha puesto las relaciones en una situación de las más bajas y deterioradas de los últimos años. La ausencia

del embajador de Ecuador en Colombia, que se ha prolongado tanto, es muy problemática para la relación entre los dos países.

El tema del glifosato ha tenido un efecto lamentable para lo que debe ser la discusión de lo que pasa con el narcotráfico en la frontera. La discusión se ha centrado en si el glifosato es inocuo o no para las personas y para el medio ambiente y no en si el glifosato es o no inocuo para combatir el narcotráfico. Después de años de fumigaciones en Colombia ha sido demostrado de manera clara y evidente que la estrategia antinarcóticos basada esencialmente en las fumigaciones masivas de los cultivos de coca ha sido un completo y absoluto fracaso. Al comienzo del Plan Colombia, como ya lo mencioné, había coca en cerca de seis u ocho departamentos del país, siete años después hay coca en cerca de 22 departamentos, es decir, que ha habido un efecto de dispersión de los cultivos de coca hacia el interior de Colombia. Después de centenares de miles de hectáreas fumigadas, de miles de millones de dólares invertidos en esa estrategia, diez años se pasó de 320 toneladas de cocaína a 640. Algo está funcionando mal.

Probablemente las relaciones de los dos países van a continuar coyunturalmente dependiendo del tema del glifosato, de si las comisiones se conforman, se reúnen, de si Colombia cumple o no con la suspensión y durante cuánto tiempo, de los reclamos de Ecuador sobre el tema, y del argumento de Colombia que si no fumiga se reproducen las plantaciones en esa zona. Creo que este tipo de espacios académicos, propiciados desde la Universidad Nacional de Colombia y por estudiosos de estos temas en Ecuador, ha permitido ir comprendiendo las diferentes visiones que a cada lado de la frontera se tienen sobre este problema de las relaciones de vecindad. También ha contribuido a que gracias a una mejor comprensión puedan buscarse salidas que superen las ideas fijas, las animadversiones, las sospechas infundadas y se traten de dar solución a estos asuntos. De igual forma ha demostrado que el tema de la seguridad, que aun siendo básico e importante para las relaciones bilaterales, no puede copar el conjunto de la agenda binacional, que necesita ser nutrida e incorporada de muchos temas de interés comercial, de desarrollo económico, de desarrollo social y tecnológico.

Debate

► INTERVENCIÓN DE PARTICIPANTES

- Ante todo quiero agradecer al ex canciller Carrión, a Alfredo Rangel y a Socorro Ramírez por sus reflexiones. Simplemente quería traer a colación que en el marco de la situación que nos ha sido descrita y que realmente es compleja, y en medio de la preparación para el examen de acenso en la carrera diplomática, estamos revisando la historia reciente de la CAN. Recordaba que en el año 2005 en Lima hubo acuerdo en una alianza andina contra el terrorismo y una alianza andina también contra el narcotráfico. En ambas alianzas se prevén una serie de mecanismos de cooperación judicial, de intercambio de información, que podrían ser una ruta a explorar como marco de acercamiento de los dos países.
- Una pregunta al embajador Carrión, quien ha mencionado varias cifras sobre el tema de la migración, que dan una dimensión de la amplitud del flujo, pero sobre las que todavía existe mucha incertidumbre. ¿Cuál sería su opinión en cuanto al marco jurídico que hay que desarrollar tanto de parte de Ecuador y Colombia como de la Comunidad Andina para enfrentar este nuevo tipo de migrantes irregulares? Usted ha mencionado la dificultad de parte de Ecuador para insertar a migrantes y refugiados, ¿qué recursos se pueden destinar y qué políticas puede adelantar Ecuador y Colombia y otros países de la Comunidad Andina para lograr una inserción económica y social de esos migrantes o de los refugiados?
- Hubo quienes pensaron que las fumigaciones recientes con glifosato fueron una política anticipada del gobierno de Álvaro Uribe para aumentar el músculo político y de negociación con el nuevo gobierno en Ecuador, ¿creen ustedes que eso fue así?

- El comentario que voy a hacer lo hago desde un trabajo que tengo encomendado por una especialización en relaciones internacionales para hacer un módulo académico práctico sobre educación y cultura en la frontera; entonces lo que estoy escuchando lo estoy tratando de incorporar en términos conceptuales y teóricos. Dentro de una racionalidad un poco clásica, se le da una gran importancia a lo local, pero si miramos lo que está pasando en el mundo actualmente nos damos cuenta de que la transnacionalidad es lo dominante en todos los aspectos. En las ciencias de la complejidad lo que es verdad localmente puede ser una gran mentira globalmente y viceversa. Si miramos a las FARC como algo transnacional y no nacional, que pertenece a un movimiento transnacional que tiene una lógica y unos apoyos como tales, o si miramos el fenómeno del narcotráfico como fenómeno transnacional, entonces aparecen más elementos para tratar de entender mejor estos temas.
- Soy un empleado del ejército colombiano y quisiera hacer dos comentarios. Desde 1960 cuando se hizo la primera conferencia de los ejércitos americanos, entre sus acuerdos se comprometieron a intercambiar información para combatir los delitos fronterizos, entre ellos a los grupos al margen de la ley, al narcotráfico, entre otros. Si el intercambio de información que tienen los ejércitos de Colombia, Brasil, Perú, no es el mecanismo para combatir los delitos fronterizos entonces señor ex canciller ¿cuáles son los otros mecanismos que propone Ecuador para combatir esos delitos? Soy un lector de los boletines “Siguiendo el conflicto” que saca la fundación que dirige Alfredo Rangel, sin embargo, me sorprende lo que dijo acerca de que los resultados del Plan Patriota son absolutamente precarios. Ese plan tiene dos fases. La primera, la Operación Libertad 1, fue contra el centro de despliegue estratégico y por eso la gente de Cundinamarca le da las gracias al gobierno nacional por haber erradicado la guerrilla de esta zona, ahí se quebró el centro de despliegue estratégico, son resultados tangibles no precarios. En la segunda fase –de la que las FARC dicen en un documento evaluatorio, que necesitan por lo menos cuatro años para recuperarse de los golpes infringidos con ese plan– se le golpeó su centro de despliegue estratégico y luego su área de retaguardia. A las FARC se les ha golpeado efectivamente en su área de acumulación ¿que tiene usted que decir al respecto?

► RESPUESTAS DE FRANCISCO CARRIÓN

En primer lugar quisiera expresar mi complacencia al haber escuchado la posición del profesor Rangel; personalmente me he enriquecido con la información que él ha proporcionado. Creo que es muy pertinente esa pregunta que hace en cuanto a cuán inocuas son las aspersiones para efectos de luchar contra el narcotráfico. Es una pregunta que va al fondo mismo del problema y me he quedado sorprendido con las cifras que él ha dado respecto a la cocaína que se producía hace varios años en Colombia y lo que se produce ahora, a pesar de tantos centenares de miles de hectáreas asperjadas.

En cuanto a las afirmaciones que el profesor Rangel ha hecho sobre el abastecimiento de las FARC en Ecuador, la captura de armas y municiones ecuatorianas, la corrupción que existe, el robo de combustible, hay que decir que todo eso se ha podido combatir precisamente por la voluntad que tienen el gobierno y el Estado ecuatoriano de luchar contra el narcotráfico. En ningún momento podemos negar que eso exista, pero son infiltraciones, no son cuestiones permanentes, y ese desmantelamiento de campamentos así lo demuestran. En otras palabras, no hay una presencia permanente de las fuerzas irregulares en Ecuador que lucha contra esa presencia.

Resulta muy importante la revisión que él ha hecho sobre las percepciones que hay de Colombia respecto a Ecuador. A mí me enriquece enormemente escucharlas, y también son muy ajustadas las que él ha hecho respecto de cómo desde Ecuador se ve el problema colombiano, el Plan Colombia, y que todos los problemas vienen de Colombia. En eso tenemos que resaltar el rol fundamental que tienen los medios de comunicación en no generar ese ambiente muchas veces hostil y que puede hacer mucho daño. Esas percepciones tienen que ser erradicadas definitivamente.

En cuanto a la pregunta que hace relación a las migraciones debo decir que Ecuador es un país de emigración y de inmigración y también de tránsito. Busca ser coherente en los tres campos. Hemos tenido flujos significativos de ecuatorianos que han emigrado especialmente a Europa en los últimos seis u ocho años, en particular a España y a Italia, y pedimos a sus gobiernos que regularicen a esos ecuatorianos. Tenemos esa misma

coherencia en tanto hemos regularizado a 4.000 peruanos que en la zona fronteriza sur han pasado a trabajar en Ecuador. Es un enfoque desde los derechos humanos y ahí no hacemos distinción entre si es peruano, colombiano o francés. El gobierno del Presidente Correa hace poco ha anunciado su voluntad de regularizar a ese número de colombianos, que no sabemos con certeza y que está en condición irregular en Ecuador. Desde los derechos humanos no cabe la expulsión ni la deportación. Soy miembro del comité de Naciones Unidas para la vigilancia del cumplimiento de la Convención para los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares, y esa misma política la mantenemos en el contexto multilateral cuando no es seguida por los países desarrollados receptores de migrantes, que temen que la globalización termine también siendo también de personas; algo que les produce una reacción muy negativa.

La pregunta respecto a la decisión de reanudar las aspersiones por parte del Presidente Uribe como mecanismo de advertencia o mensaje al nuevo gobierno, eso no lo puedo yo interpretar. Lo que sí creo es que esa decisión fue inoportuna en la medida en que fue pocas semanas antes de la posesión del nuevo presidente y fue muy mal recibida en Ecuador. Habría sido deseable que el nuevo gobierno ecuatoriano tuviera un encuentro con el Presidente Uribe, para que Correa conociera la realidad colombiana y el Presidente Uribe tomara en cuenta las preocupaciones de Ecuador. Una decisión como la que tomó ha sido la que, en buena medida, ha llevado al actual deterioro de las relaciones entre los dos países.

Sobre el narcotráfico y el terrorismo que se encuentra vinculado a la violencia, la guerrilla, los grupos irregulares, Ecuador lucha por convicción propia, pero también por compromisos internacionales que lo obligan. Hay intercambio de información, de inteligencia, mediante mecanismos como la Comisión Militar Binacional y Fronteriza (COMBIFRON), que ha sido sumamente útil para tratar con prudencia de evitar que incidentes, que inevitablemente se producen en una frontera compleja y caliente como la colombo-ecuatoriana, puedan llevar a mayores problemas. Por supuesto allí hay una obligación de intercambio de información, hay una cartilla de seguridad que obliga a actuar de una manera cuando se producen este tipo de incidentes.

Decía en mi intervención inicial que asumí la Cancillería cuando había circunstancias en el entorno nacional de política interna muy complejas, puesto que había una desinstitucionalización de Ecuador muy grave. No había Corte Suprema de Justicia, el Congreso había sido autodepurado, el presidente de la República asumió el poder en esas condiciones. Institucionalmente, Ecuador pasaba por un periodo muy conflictivo que había afectado al Ministerio de Relaciones Exteriores. El hecho de que yo sea un funcionario de carrera me facilitó abordar el problema interno y recuperar la institucionalidad que se había deteriorado en el cumplimiento de reglamentos internos, de ascensos, traslados. En Ecuador hay una carrera diplomática debidamente estabilizada que se organizó desde 1964, de tal manera que hay mecanismos establecidos, tiempos de salida, de permanencia, capacitación, una cuota política, en fin, y logramos estabilizar la situación interna del servicio exterior.

El papel que tuvo el sindicato en la Cancillería de Ecuador fue muy positivo. Hubo oportunidad de trabajar conjuntamente para fortalecer la institucionalidad, lo que ayudó en la toma de decisiones en materia de política exterior y en la capacidad de implementar las decisiones. Todo esto hizo que el servicio exterior tuviera un protagonismo importante dentro del contexto de una desinstitucionalización. De eso me siento satisfecho como ministro, pues creo que lo logramos.

Tenemos que mirar hacia el futuro. Creo fundamental que los dos países hagamos esfuerzos, porque ponernos de espalda, como nos encontramos ahora, no beneficia a nuestros pueblos. Ecuador y Colombia están obligados por la geografía, por la historia, por sus propios intereses, por su cultura, por su educación a entenderse y a llevarse bien. Conozco la voluntad del gobierno del Presidente Correa de normalizar las relaciones, siempre desde un contexto de mutuo respeto y de cumplimiento de los compromisos que se han adquirido recíprocamente. Personalmente hago votos porque así sea.

► RESPUESTAS DE ALFREDO RANGEL

Quiero agradecer al ex canciller Carrión sus generosas palabras. Yo también he aprendido mucho de su exposición. La diplomacia del micrófono, estamos de acuerdo todos, le ha hecho mal a las relaciones bilaterales en los últimos tiempos. Ha sido la tendencia de funcionarios públicos de ambos gobiernos de saltar por encima de los mecanismos binacionales y de la institucionalidad establecida para tramitar los problemas. Hablar directamente y de manera calenturienta de estos incidentes y de estos temas ha contribuido, en muchas ocasiones, a enardecer aún más las relaciones.

Un pacto de prudencia entre el gobierno de Colombia y el de Ecuador, como el que han firmado los presidentes Uribe y Chávez, contribuiría mucho a poner las cosas en su lugar y a no dejar desbordar los efectos de estos incidentes, que, probablemente, pueden seguir siendo inevitables en el futuro inmediato. De parte del gobierno colombiano, en ocasiones, ha habido una especie de dispersión y proliferación tumultuosa de voces y posiciones distintas respecto a problemas en la frontera y eso ha contribuido a incrementar la desconfianza de parte de Ecuador. Recuerdo incidentes en donde han dicho cosas distintas el comandante de la policía, el ministro de Defensa, el embajador de Colombia en Ecuador y una diferente el Presidente Uribe. Todo lo anterior ha contribuido a la confusión y perjudica.

Aunque la COMBIFRON y las cancillerías han tenido unas actuaciones destacables al tratar de bajarle un poco el tono al escándalo que propicia la prensa allá y acá sobre estos incidentes, hay que reconocer que en ciertos periodos esos mecanismos institucionales han sido rebasados por la problemática de las relaciones binacionales derivadas de la seguridad fronteriza. Esos mecanismos institucionales no han tenido la celeridad suficiente ni la eficacia para tramitar toda esta serie de problemas y de tensiones que se han suscitado entre los dos países. Ojalá esos mecanismos institucionales sigan recuperando esa función para bien de las relaciones de los dos países.

Es claro que el narcotráfico es un problema transnacional y sería motivo de otro foro hablar del tema, pero diría que Colombia tiene que seguir y

no se debe cansar de cacarear en sus propios huevos sobre la lucha contra el narcotráfico. Ningún país del mundo ha hecho el esfuerzo, proporcionalmente hablando, que ha hecho Colombia para combatir el narcotráfico y eso es absolutamente desproporcionado con relación a los esfuerzos que, por ejemplo, los países europeos hacen para combatir el narcotráfico. No hay margen de comparación.

Colombia se queda con el pecado en esta lucha antidrogas. Le dan continuamente palmaditas en el hombro para que continúe así, pero no se ve un esfuerzo similar en el combate contra el consumo, contra el tráfico ilegal de estupefacientes y de insumos para la fabricación de las drogas, o un esfuerzo similar para neutralizar el tráfico de armas o el lavado de dinero. El tamaño que tiene, por ejemplo, la producción de marihuana en Estados Unidos es mayor que otras producciones agrícolas; está por encima de la soya, del maíz y del trigo juntos. Al ser sumados se ve que la marihuana es el mayor cultivo agrícola, es más grande que el cultivo de la uva en California, que el cultivo del maní en Georgia o que el cultivo de maíz en Alabama. No vemos las fumigaciones de glifosato a los cultivos de marihuana en Estados Unidos ni en ningún otro país del mundo. El embajador Wood está tratando de convencer al gobierno de Afganistán para fumigar contra el narcotráfico. Mientras Colombia ha fumigado durante tanto tiempo, tercamente y de manera infructuosa e irracional. Este sí es un caso de estudio de política pública de la reincidencia en el fracaso probado de una estrategia que no conduce a ninguna parte.

Hace unos años, para erradicar por medio de la fumigación una hectárea había que fumigar dos hectáreas, hoy hay que fumigar veinte para erradicar una. Desde donde se mire esto es absolutamente irracional. Sería necesario un estudio sobre el por qué se sigue insistiendo en esa estrategia, por qué se insiste desde Estados Unidos. Uno puede plantear muchas hipótesis. Hay intereses de muchas agencias, por ejemplo, de la Drug Enforcement Administration (DEA), de los fabricantes de los químicos o de las compañías de las avionetas o de los pilotos, etc., y en Colombia de la policía antinarcóticos. Hay una actitud de acomodamiento y sometimiento de parte del Estado colombiano a esa estrategia impuesta y cuya persistencia

se impone de parte de Estados Unidos. Ahí hay un problema de inercia muy grave. El hecho de que se fumiguen los cultivos habla también de la falta de soberanía y del riesgo que para el Estado significa erradicar manualmente.

En algún momento, ante la escasez de resultados en el sur del país, en la retaguardia estratégica de las FARC, a las fuerzas militares les dio por anunciar que el Plan Patriota era lo que estaba haciendo el Ejército en todo el país, y que, por supuesto, como los resultados han sido muy significativos en muchas partes, el plan no era ningún fracaso. Cuando yo hablo del Plan Patriota me refiero específicamente a la campaña militar del sur del país, donde se utilizaron 14.000 soldados para capturar unas cuantas imprentas de las FARC, hasta que el presidente mismo dijo “no me vuelvan a presentar imprentas de las FARC como resultado del Plan Patriota, porque ya estoy cansado de fotografías al lado de los cambuches con municiones”. Los fines del Plan Patriota eran desarticular el secretariado, dar de baja a sus miembros y debilitar las estructuras militarmente más fuertes de las FARC. Esos objetivos no se cumplieron y, desde ese punto de vista, es un fracaso.

Claro está, se le ha incomodado la operatividad a las FARC en muchas zonas del país. La pregunta es: ¿Eso compensa el tamaño del esfuerzo que se ha hecho? A mi manera de ver, el balance es muy negativo en términos de esfuerzos, costos y beneficios. Por ello, a pesar de que fue una decisión soberana, es criticable y, afortunadamente, se puede empezar a hablar en pasado de él, porque el Plan Patriota se desmontó como al año de haberse iniciado. La pregunta ahora es ¿qué otro camino hay aparte de este tipo de acciones para controlar la situación? No hay un único camino, hay muchas vías que conducen a lo que finalmente estamos buscando, que no es el aniquilamiento de las FARC. El propósito de cualquier política militar y de paz debe ser la pacificación del país, la eliminación de la violencia.

En ese sentido va el giro que ha dado el Ministerio de Defensa recientemente, al hacer más énfasis, por ejemplo, en el tema de las fronteras, que se ha olvidado y va a ser en los próximos años uno de los temas centrales de inversión de un presupuesto muy abultado que tiene ahora ese Ministerio, como producto del nuevo impuesto de seguridad que se ha aprobado por el Congreso nacional.

Habr  otras formas de seguir intentando controlar la situación. Se necesita más inteligencia, más movilidad, más pie de fuerza y, simultáneamente, una política de paz mucho más flexible que la que ha imperado hasta ahora. Hay que abonarle a esa política que ha permitido iniciar diálogos con el Eln en Cuba sin que este haya cumplido las exigencias que el gobierno nacional le exigió a los paramilitares para iniciar conversaciones de paz hace cuatro años: cese al fuego, reducción de la agenda de conversaciones, localización. Ojalá las cosas con el Eln avancen y no descarto la posibilidad de que en este mandato del Presidente Uribe se reinicien conversaciones de paz con las Farc. La paz es un prerrequisito para una lucha realmente eficaz y significativa que reduzca el narcotráfico. Tarde o temprano tendr  que establecerse una alianza estratégica entre las Farc, el gobierno nacional y Estados Unidos para luchar contra el narcotráfico.

Agenda investigativa en materia de seguridad

Socorro Ramírez*

Como hemos repetido una y otra vez, la Universidad Nacional de Colombia, con este programa académico Colombia-Ecuador y, en particular, de esta Cátedra, quiere contribuir al conocimiento mutuo sobre las percepciones, preocupaciones y necesidades del otro país. Sí Ecuador percibe que Colombia no lo toma en cuenta, así Colombia piense que no es cierto, es una percepción de la que tiene que partir, pues a veces las percepciones pesan más que las realidades. Hemos invitado a esta Cátedra a voceros de las distintas posiciones ecuatorianas con el fin de que se les pueda escuchar de viva voz en Colombia.

Para salir del marco de la mutua recriminación, la investigación y la discusión académica podrían contribuir a contextualizar las situaciones difíciles que están viviendo los dos países, en particular en materia de seguridad fronteriza. Los estudiosos del tema deberían propiciar la comparación de la caracterización que cada lado hace de las amenazas, de los efectos

* Profesora del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

del conflicto colombiano y de las interacciones que desde los países vecinos se establecen con la confrontación armada. Establecer un balance binacional de los problemas de seguridad militar y de otra naturaleza, ligados al conflicto armado en la frontera, es una necesidad. Hemos propuesto desde el comienzo de este ejercicio académico trabajar en una caracterización compartida del conflicto armado colombiano, en particular en torno a dos puntos que son polémicos a ambos lados. ¿Se le ha dado al conflicto un tratamiento exclusivamente militar? ¿Cuál es el origen de la militarización existente? ¿Qué papel ha jugado la guerrilla en ella? En cuanto a la no participación de Ecuador en el conflicto interno colombiano, ¿es esto posible cuando los actores del conflicto se involucran en el territorio ecuatoriano y entran en relaciones con sectores de su población? ¿En qué medida la no participación puede convertirse en neutralidad entre dos actores que, en la práctica, son considerados como igualmente legítimos?

La investigación académica también podría contribuir en el debate sobre los medios más aptos para el mejoramiento de la percepción mutua y la recuperación de la confianza, no solo mediante la tradicional definición de medidas de confianza en el plano militar, sino en otras dimensiones y con diferentes actores. En esa perspectiva juega un papel central todo aquello que contribuya a reducir la incertidumbre respecto a la actuación del otro país. Por ejemplo, una mayor institucionalización de la relación bilateral, la transparencia de las relaciones y el intercambio abierto de información pueden crear confianza recíproca. Como hay mutuas acusaciones de parte de los dos gobiernos por supuestos incumplimientos de los acuerdos, bien valdría la pena una pública rendición de cuentas para dar cuenta de compromisos y corresponsabilidades.

Dos actores podrían jugar un papel en el restablecimiento de la confianza si se proponen esa tarea específica. La sociedad civil organizada podría fortalecer las relaciones mutuas si asume como necesaria la formación de confianza entre los dos países. Organizaciones multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Organización de Estados Americanos (OEA), aun siendo polémicas en la relación, podrían contribuir a que un país comprenda las necesidades del otro en materia de seguridad.

NOVENA SESIÓN

ECONOMÍAS

ILEGALES Y

REDES ILEGALES

TRANSFRONTERIZAS

Graves efectos del mutuo desconocimiento

Socorro Ramírez*

En esta sesión analizaremos uno de los temas que más controversia causa en la relación de Ecuador con Colombia, y frente al cual existe en cada país un gran desconocimiento de las dinámicas que se dan en el vecino. Ese desconocimiento implica percepciones equivocadas y hasta diferentes metodologías para medir la dimensión cualitativa y el tamaño de la economía ilegal. En Ecuador, por ser un país de tránsito de las drogas y con una problemática relativamente menor que la de Colombia en este campo, se ha dicho que el control de estos fenómenos es un problema nacional. Se tiene la idea de que se está frente a una situación que permanece más o menos constante a lo largo del tiempo. Sería interesante analizar si no estamos también en Ecuador, como en el caso colombiano y en otros, como el de México, ante cambios significativos, no solo en términos de magnitudes y rutas sino también en las diversas dinámicas del fenómeno.

A manera de introducción voy a enunciar algunos de los temas que fueron planteados en el debate sobre esta temática que desarrollamos en

* Profesora del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

2006 en el taller sobre drogas y economías ilegales en la relación colombo-ecuatoriana, con el fin de que en esta nueva revisión del tema avancemos con respecto a la discusión anterior.

La pregunta por la relación de la problemática de las drogas en Ecuador con las economías informales, con la violencia fronteriza y con los grupos armados ilegales, guerrilla, paramilitares y mafias del narcotráfico, ha estado presente de manera recurrente en las distintas discusiones sobre el tema. No sabemos aún cómo se procesa en Ecuador el carácter transnacional de las economías ilegales en las que tiene gran peso el narcotráfico y en las que está inmerso el conflicto colombiano, y que hacen parte de un fenómeno no solo en la región andina sino en muchos de los conflictos de la Posguerra Fría.

Suele existir una gran resistencia en los países implicados en esa transnacionalización para asumir sus propias responsabilidades, dificultad que se agudiza en el caso de la relación entre drogas y guerra debido a la enorme movilidad de esa economía ilegal que traslada cultivos, rutas y modalidades de exportación. ¿Puede tener cada país por sí solo la capacidad para, al menos, contener esta dinámica? ¿Está blindado Ecuador frente a esa problemática desterritorializada, que se agudiza en el contexto de la confrontación armada colombiana? ¿Cómo se aprecia la regionalización del narcotráfico, que va más allá de las interacciones fronterizas y cuáles podrían ser las acciones cooperativas que Ecuador propone al respecto? Estas han sido preguntas recurrentes en los tres eventos binacionales de este programa Colombia-Ecuador.

En alguna medida ayudan a aproximarse a esa problemática los artículos propuestos para la sesión y derivados de los debates ecuatorianos ligados al Planex 2020: “Delincuencia transnacional: narcotráfico, corrupción, terrorismo y lavado de dinero” y “¿Es posible una nueva política de narcotráfico en Ecuador?” así como el de Freddy Rivera Vélez, “Ecuador: los bemoles de la guerra contra las drogas”.

Para continuar en el análisis de estos problemas complejos he invitado a la sesión de hoy a dos de los estudiosos más reconocidos en los dos

países sobre el tema. Al investigador ecuatoriano Carlos Espinosa, quien ha impulsado una investigación de campo, cuantitativa y testimonial, que ayuda a darle nuevas dimensiones al asunto, y al investigador colombiano Ricardo Vargas, quien comentará la intervención del invitado ecuatoriano a partir de la mirada no solo nacional sino regional de sus estudios y de las redes académicas y sociales de incidencia en las políticas públicas de Colombia y Estados Unidos, a las que ha estado vinculado.

Cooperación ante amenazas transnacionales

Carlos Espinosa*

Muchas gracias por la invitación. Lo que voy a presentar es el resultado de una investigación que lleva varios años de trabajo sobre el tráfico de drogas y las actividades ilícitas en la frontera ecuatoriana-colombiana. Es un intento de utilizar algunas metodologías cuantitativas para acercarse a un fenómeno insondable como es la economía clandestina, que por su naturaleza deja pocos rastros y hace muy difícil determinar su magnitud. Sin embargo, se pueden hacer algunos intentos válidos de aproximación a sus magnitudes lo que es mejor que hablar en abstracto.

1. SEGMENTOS DEL NARCOTRÁFICO EN ECUADOR

Se pueden distinguir varios segmentos del narcotráfico en Ecuador que son paralelos; tienen una cierta relación entre ellos y también cierta autonomía.

* Profesor de la Universidad San Francisco de Quito.

El segmento más importante en términos de valores y de volúmenes es el tráfico tipo emporio, que es la red de exportación de cocaína colombiana a gran escala desde Ecuador hacia los destinos o mercados finales, Europa y Estados Unidos. En el caso ecuatoriano, por razones geográficas obvias no existe un tráfico de reexportación hacia Brasil, que está emergiendo como un consumidor de drogas importante. El tráfico tipo emporio se maneja desde las principales ciudades, es decir, Guayaquil, Quito y Santodomingo, que es un centro de almacenamiento y de redistribución importante dentro de Ecuador. Este tráfico maneja embarques de cientos de kilos, incluso de cuatro, seis o siete toneladas, que evidentemente significa montos monetarios muy grandes.

El segundo segmento es la microilegalidad en la frontera norte, que involucra a la población local de la provincia de Sucumbíos, que colinda con el departamento del Putumayo y las provincias de Esmeraldas y Carchi, que, a su vez, colindan con el departamento de Nariño. En todo el cordón fronterizo esa microilegalidad incluye varios tráficos y actividades ilegales que están atravesados por las redes logísticas de las FARC, con las actividades de abastecimiento de este grupo al lado ecuatoriano de la frontera.

El tercer segmento es el lavado de dinero que en Ecuador se nutre de tres fuentes, una es el propio tráfico a gran escala, el tráfico de emporio, que genera un valor agregado que tiene que ser hasta cierto punto lavado dentro del país. Otra fuente de la cual se nutre el lavado de dinero en Ecuador es el capital ilícito que se genera en Colombia y que es lavado en mi país a través del equivalente a inversión extranjera directa o de portafolio. Hay también lavado vinculado a la microilegalidad y a las actividades de abastecimiento de las FARC de lado ecuatoriano de la frontera, si bien los montos que maneja parecen ser menores a los que genera el tránsito tipo emporio.

Por la forma en que se estructura el lavado de dinero, como acabo de decir, es probable que solo un pequeño porcentaje del capital generado por el tránsito circule activamente en la economía ecuatoriana. Esto se puede inferir porque la mayoría de ese dinero termina en paraísos financieros y regresa como intereses y ganancias lentamente al país, a Ecuador. Si asumimos tasas de 15% al año en relación con los paraísos financieros, la

cifra que se lava es muy limitada y podría estar en el orden de 100 millones de dólares anuales. Hicimos también un seguimiento de los depósitos per cápita en distintas ciudades de Ecuador y encontramos que sí hay cierta relación entre depósitos per cápita y proximidad a la economía del narcotráfico colombiano. Por ejemplo, Lago Agrio tiene depósitos mayores a los que se esperaría de una capital provincial; sin embargo, tenemos que tomar en cuenta que las refinerías de petróleo están concentradas en Sucumbíos y que esto puede ser una fuente de riqueza que esté alimentando los depósitos per cápita. Por tanto, podemos hablar de una relación débil entre ubicación fronteriza y depósitos per cápita en el sistema financiero local.

2. ¿POR QUÉ ECUADOR OCUPA ESTE ROL FRENTE A COLOMBIA?

El papel que juega Ecuador frente a Colombia se puede ver en términos de ventajas comparativas. Una, evidentemente, es la proximidad relativa a las zonas de cultivo y a las zonas de abastecimiento. Otra ventaja para que se hayan desarrollado eslabones transfronterizos es la existencia de refinerías de petróleo del lado ecuatoriano de la frontera, en Sucumbíos sobre todo, que generan como subproducto el éter de petróleo o gasolina blanca, que es un precursor químico para el procesamiento de pasta de coca. Una ventaja comparativa adicional es la economía dolarizada que permite flujos y salidas de capitales con poco control y con mucha facilidad. Otra ventaja comparativa para que la cadena de valor se haya desarrollado es que, como en todos los países andinos, en Ecuador existe un grado de corrupción que puede ser aprovechado por traficantes y actores involucrados en actividades ilícitas. No hay que olvidar que la pesca industrial es también otra razón por la cual el Ecuador se ha conectado con el narcotráfico colombiano. Hay así, unas ventajas comparativas y unas complementariedades muy fuertes.

La proximidad genera las rutas de la cocaína, la principal de ellas va por la vía Panamericana, que entra por Ipiales-Tulcán, se dirige hacia Santo Domingo y, finalmente, hacia los principales puertos ecuatorianos que son Guayaquil y Manta, y desde ahí fluye hacia los destinos finales. Otra ruta

marítima que ha cobrado fuerza en los últimos dos años está ubicada en el entorno de las islas Galápagos, y funciona con lanchas rápidas que salen de Tumaco cargadas con cocaína y se encuentran con barcos pesqueros de bandera ecuatoriana en altamar, en el entorno de Galápagos o a cientos de kilómetros de estas islas, pero tomándolas como un punto de referencia. Luego del trasbordo de la cocaína, los barcos pesqueros siguen hacia México, que es el puente hacia Estados Unidos.

También hay tráficos menores entre Perú y Colombia que cruzan por Ecuador: algo de pasta de coca y de látex de opio del norte del Perú se procesa en el sur de Colombia, cerca a Tumaco, pero son tráficos menores en comparación con la reexportación de cocaína colombiana que se hace desde Ecuador. Hay también una ruta de pasta que va desde el Putumayo, ingresa a Ecuador y luego retorna a Colombia, vía Tulcán-Ipiales, hacia los laboratorios de procesamiento de cocaína del Valle del Cauca. Así aprovecha la ausencia de posiciones de grupos armados del lado ecuatoriano y evita posibles fuentes de interferencia para el tráfico de pasta.

3. ¿CÓMO SE MIDEN LOS VOLÚMENES Y VALORES EN PAÍSES DE TRÁNSITO?

En Colombia, la economía de la droga se mide basándose en el cultivo a partir del cual se reconstruye el resto de la cadena. En Ecuador, que no tiene cultivos significativos de coca, la única forma de aproximarse a volúmenes y valores del tráfico de droga es a través de las incautaciones. Para calcular el volumen de tránsito se usa uno u otro factor de conversión: Lo más común es 10 o 12 % de relación entre capturas y tráfico total.

Si utilizamos estos factores de conversión llegamos a la conclusión de que el tráfico de drogas por Ecuador, en los últimos años, el de cocaína en particular, es de 80 a 100 toneladas anuales. Ahora, utilizando este estimado podemos hacer un cálculo del valor del tráfico basándonos en el precio al por mayor de la cocaína en Ecuador, que es bastante más alto que en Colombia: el precio del kilo en Ecuador es de alrededor de 5,5 millones

dólares. Si multiplicamos el volumen por ese precio, nos arroja una cifra de 450 millones de dólares, que sería el valor del tráfico que pasa por Ecuador y que se origina en Colombia.

Existe también tráfico de heroína y se puede calcular su valor de la misma forma, lo cual nos arroja una cifra del orden de 30 millones de dólares, que sumados daría una magnitud de cerca de 500 millones de dólares, que representa alrededor del 2% del PIB, asumiendo que en los últimos años ha estado en niveles de 30.000 millones de dólares.

4. ¿UN PAÍS DE TRÁNSITO PUEDE SER UN ACTOR CLAVE EN EL NEGOCIO DEL NARCOTRÁFICO GLOBAL?

Generalmente se asume que los actores clave son los productores, aquellos países que tienen una extensión de cultivo importante, pero este supuesto me parece que es erróneo. Los países de tránsito cumplen un papel importante, manejan y retienen valores importantes generados por el narcotráfico. Esto es posible porque cada vez que se mueve la cocaína adquiere mayor valor. Si se mueve cientos de kilómetros adquiere mayor valor en la ruta de tránsito, tanto así, que el precio de la cocaína en Colombia es de alrededor de 2.000 dólares y el precio al por mayor en el destino final es de alrededor de 18.000. Eso quiere decir que en el trayecto se genera la mayor parte del valor, el cual es retenido a lo largo de la ruta, por lo que los países de tránsito terminan siendo actores clave en el negocio.

Si asumimos que el volumen de tráfico por Ecuador está en el orden de 80 a 100 toneladas, esto representaría entre el 10 y el 25% de la cocaína producida en Colombia en los últimos años, estimando volúmenes de entre 400 y 700 toneladas en Colombia en los últimos siete años. Un hallazgo interesante de la investigación es que las capturas en Ecuador siguen muy de cerca la curva de producción en Colombia. Las capturas significativas en Ecuador empiezan en 1995, es decir, cuando se inicia el cultivo a gran escala de coca en Colombia, en parte concentrado en el sur, en la zona de

Putumayo. Las capturas llegan a picos en 1999 y 2000, luego en 2003 y 2004 se reducen en aproximadamente el 50%, para después en 2005 y 2006 volver a aumentar, lo cual sigue de una forma sorprendente la curva de producción en Colombia, suponiendo que en los últimos dos años ha habido un ascenso de producción en relación con los años anteriores.

El valor agregado del tránsito es alto y se puede medir mediante el diferencial de precio entre la frontera colombo-ecuatoriana y los puertos ecuatorianos. Existe una diferencia de por lo menos 3.000 dólares, que es el valor agregado o lo que genera el movimiento de la cocaína a lo largo de ese trayecto. Tomando en cuenta ese referencial podemos estimar que el valor agregado o generado por el tránsito está en el orden de 300 millones de dólares, frente a volúmenes de tránsito de alrededor de 500.

5. MITOS EN ECUADOR Y COLOMBIA SOBRE EL TEMA DEL NARCOTRÁFICO

Los datos antes analizados permiten contextualizar la situación y aproximaciones a los estereotipos que existen sobre el narcotráfico en Ecuador. Uno de ellos es que Ecuador, como país de tránsito sin cultivos, no está involucrado en el narcotráfico global. Como acabamos de verlo, esto evidentemente es falso porque el tránsito es un eslabón clave en el narcotráfico internacional.

Otro mito que existe y que ha cobrado fuerza en algunos círculos en Colombia, es que Ecuador tiene una economía narcotizada. Se dice, por ejemplo, que la dolarización depende fuertemente del lavado de dinero y que, a su vez, aquella es uno de los sustentos del lavado de dinero. Si tomamos en cuenta el estimado de valor agregado, representa apenas el 1% del PIB. Otra cifra referencial es que el sistema bancario ecuatoriano maneja 10.000 millones de dólares en depósitos. Esto significa que el narcotráfico existe y que es un sector que tiene cierto peso, pero Ecuador está muy lejos de tener una economía narcotizada o dependiente absolutamente del tráfico o del lavado de dinero.

Otro estereotipo colombiano que vale la pena desmitificar es que en Ecuador no hay controles antinarcóticos, que el país es una suerte de Estado fracasado que no controla los tráfico ilícitos o que incluso se acerca al estatus de un Estado paria que protege activamente el narcotráfico. Me parece que ambas imágenes están muy lejos de la realidad. Hay controles efectivos. Es así como en 2005 se capturaron 45 toneladas, que es un monto alto, y 33 toneladas en 2006. Esto indica un aumento en el tráfico por Ecuador, pero también indica que la policía está capturando una cantidad significativa de drogas. Otra prueba de la efectividad de los controles es precisamente la importancia que ha cobrado la ruta marítima, que se ha convertido en la ruta principal como respuesta a la efectividad en los controles en las rutas terrestres. Que el tráfico se haya desplazado hacia altamar nos muestra cómo la ruta terrestre está, hasta cierto punto, bajo control.

Está, además, el mito de que la notoria inestabilidad política ecuatoriana se traduce en un Estado fracasado. En la encuesta que hicimos, los entrevistados respondían que con mucha frecuencia veían patrullas, que la presencia militar era persistente y visible, además de que hay mucha actividad por parte de ONG internacionales. En cambio creo que del lado colombiano sí existen condiciones de Estado fracasado en la frontera común. La presencia estatal es menor y menos efectiva en relación con los retos que enfrenta y eso genera externalidades para Ecuador.

Sobre la corrupción también hay muchos estereotipos infundados. Ecuador es considerado como un país muy corrupto, de hecho hay que admitir que en los índices internacionales a Ecuador le va muy mal, ya que todos los años se ubica en niveles indicativos de alta de corrupción, conjuntamente con Venezuela y Paraguay. Sin embargo, en un intento de medir la incidencia de la corrupción en casos de narcotráfico, encontramos que ella probablemente no es muy fuerte. Investigamos la tasa de condenas en casos judiciales por narcotráfico, que es extremadamente alta, mientras las sentencias absolutorias son pocas, lo que significa que la compra de justicia no es muy común. Una objeción que se ha hecho a este componente en la investigación es que no estamos tomando en cuenta los casos más sonados que involucran a los narcotraficantes importantes, pero si hacemos un son-

deo rápido de esos casos el resultado es el mismo, la tasa de condenas es extremadamente alta. ¿Qué explica este fenómeno? Me parece que en este tema, el monitoreo por parte de Estados Unidos ha generado una cultura judicial que es muy severa con los narcotraficantes.

6. LA MICROILEGALIDAD Y VIOLENCIA EN LA FRONTERA

El rubro más importante de la microilegalidad en la frontera es el de gasolina blanca, su tráfico va desde las refinerías en Sucumbíos a las zonas de procesamiento de pasta en Putumayo y posiblemente más hacia el norte en el Caquetá. Algunos dicen que este tráfico es extremadamente rentable y que sostiene a la economía ecuatoriana, lo que según mi criterio es absolutamente falso.

El tráfico existe y tiene efectos perniciosos, pero finalmente maneja valores muy limitados y esto tiene que ver con el bajo valor por unidad que tiene la gasolina blanca, cuyo precio en el mercado negro oscila entre uno y dos dólares por galón. Eso significa que pueden pasar cientos de miles, incluso unos cuantos millones de galones y el monto en términos monetarios es limitado. El flujo de gasolina blanca está en el orden de los cientos de miles o en pocos millones, uno o dos millones de dólares máximo, pero es un tráfico estratégico desde el punto de vista de la cadena de valor del narcotráfico, porque permite el procesamiento de pasta del lado colombiano de la frontera.

Otro elemento de la microilegalidad en la frontera es el de los cultivos ilícitos. Es un tema muy sensible y últimamente se debatió en el Estado si existían o no cultivos de coca del lado ecuatoriano de la frontera. La respuesta es que sí existen, eso es innegable, pero su extensión es reducida. Estamos hablando de menos de 500 hectáreas y probablemente entre 100 y 200 hectáreas. Si asumimos que del lado ecuatoriano hay 500 hectáreas, el valor que estos cultivos genera es bajo y se ubicaría por el orden de 1,5 millones de dólares.

Revisemos varias fuentes de evidencia. La fotografía satelital, que no es tan confiable, ha identificado algunos años 30 o 40 hectáreas en Sucum-

bíos, que colinda con Putumayo. Todos los años la policía y las fuerzas armadas erradican manualmente alrededor de diez hectáreas, la mitad en Esmeraldas y la otra mitad en Sucumbíos. Si miramos una serie histórica de las hectáreas de coca en Ecuador, vemos cómo a mediados de los años ochenta había más coca, quizás más que en la actualidad, en los años noventa vinieron a desaparecer los cultivos y luego repuntan a principios del milenio, probablemente como resultado de la aplicación del Plan Colombia en Putumayo, que recordemos fue el foco inicial del plan.

Para determinar cómo funciona la toma de decisiones para participar o no en la microilegalidad en la frontera, con mi grupo de trabajo hicimos una encuesta en la frontera sobre tráficos ilícitos y llegamos a las siguientes conclusiones. Existe entre las personas que participan en estos tráficos una noción de legitimidad de ellos, es decir, la ilegitimidad no es compartida por los participantes en los tráficos, no hay un estigma moral que afecte la participación en tráficos ilícitos y hay una cierta tolerancia al narcotráfico. También es evidente una percepción de bajo riesgo, es decir, se considera que el riesgo de captura es mínimo y que es fácil corromper a las autoridades. En general, los que participan parecen vivir en condiciones de desempleo mayor, gozar de menor capital social y participar menos de la política social. Estos serían los condicionamientos que llevan a la participación en actividades ilegales que probablemente son muy parecidos a los que llevan a participar en el cultivo de coca del otro lado de la frontera.

Se puede inferir, con base en la información que me ha llegado de varias fuentes, que hay cierta asociación entre campamentos temporales de las FARC del lado ecuatoriano de la frontera y pequeños cultivos de coca. Este es un fenómeno que se repite en la frontera con Venezuela. Esa correlación es considerada en Ecuador como accidental, pero parece ser una asociación sistemática. En definitiva, del lado ecuatoriano el tráfico de pasta y de precursores y los cultivos de coca tienen cierta vinculación con las redes de abastecimiento y con la presencia de campamentos temporales de las FARC en la frontera. Es común, por ejemplo, encontrar bidones de gasolina blanca cerca de los campamentos temporales de las FARC en la frontera. Esos campamentos son temporales, no apuntan a una presencia permanente ni a ser territorios controlados por las FARC, aunque hay que admitir que,

en algunos casos, estos tienen arsenales importantes de armas, lo que hace pensar que son algo más que campamentos de descanso.

La relación entre el narcotráfico y violencia, que es muy conocida en el caso de Colombia, también está presente en Ecuador. La provincia con mayores niveles de asesinatos u homicidios por 100.000 personas es, de lejos, Sucumbíos; es más, tiene niveles de violencia muy parecidos a las provincias más violentas en Colombia. Se trata de niveles por encima del nacional colombiano en los años ochenta. Esta violencia de alguna forma u otra se relaciona con la microilegalidad. Esmeraldas también tiene niveles de violencia mucho más altos que el promedio ecuatoriano.

Hicimos una regresión tomando en cuenta varias variables, vinculando un índice de violencia que incluía asesinatos, secuestros y extorsión, y resultó que la relación más fuerte era entre niveles altos de violencia y proximidad a la frontera norte, relación mucho más fuerte que entre pobreza y niveles altos de violencia. En cambio, las provincias amazónicas fronterizas con Perú son relativamente pacíficas. Algunas tienen niveles de violencia menor al promedio nacional, lo que apunta al efecto de la proximidad a Colombia, como un factor determinante en la generación de violencia.

También podemos sondear hasta qué punto son aplicables algunos conceptos clave en las relaciones internacionales al estudio de los tráfico ilícitos en la frontera, por ejemplo, el efecto globo o de derrame. Ambos es innegable que están presentes. En general, debemos verlos como fenómenos económicos que buscan aprovechar ventajas comparativas pero, en parte también, como respuestas a los diferentes regímenes antinarcóticos.

7. DILEMAS NACIONALES ANTE LA SEGURIDAD TRANSNACIONAL

Hay un dilema, el de seguridad, que postula que las medidas defensivas que toma un país para mejorar su propia seguridad son interpretadas o generan inseguridad en los países vecinos. Esa dinámica se está dando en

la relación colombo-ecuatoriana. Las medidas que Colombia está tomando para generar su propia seguridad provocan cierto grado de inseguridad en Ecuador. Sin embargo, hay que tener en cuenta que si Colombia no tomara esas medidas, la inseguridad en la región se complicaría muchísimo. Si el Estado colombiano no hubiera reaccionado en 1998-1999, el escalamiento de la violencia hubiera continuado y las implicaciones para la seguridad regional hubieran sido negativas.

En cuanto a las amenazas transnacionales, la amenaza común para los dos países es el narcotráfico y la fusión del narcotráfico y la guerrilla, pero curiosamente la existencia de esas amenazas comunes no ha llevado a su corolario, que es un alto grado de cooperación bilateral. La teoría nos hace suponer que al existir una amenaza común la cooperación debería fluir, sin embargo, en nuestra frontera ocurre todo lo contrario.

La percepción del lado ecuatoriano es que cooperar en este caso conlleva un costo muy alto, porque convierte a las fuerzas de seguridad ecuatorianas en blancos de la violencia colombiana.

Me parece que se genera un dilema: cooperar tiene un costo alto, pero al mismo tiempo no cooperar significa que es muy difícil controlar esa amenaza y la frontera. Ese dilema no se va a resolver, va a continuar porque el alto costo de cooperar creo que es real: la exposición de las fuerzas de seguridad ecuatorianas a venganzas o ataques de los grupos armados en esa zona.

El realismo da importancia a los Estados fuertes en el sistema, asume que son los Estados fuertes quienes imponen normas en el sistema internacional y que sustituyen a la acción colectiva de los países más débiles. Eso es exactamente lo que está pasando en la subregión andina. Estados Unidos exporta un régimen de control de narcotráfico a los niveles nacional y regional, en ausencia o como sustituto de la acción colectiva entre vecinos. Hasta cierto punto alinea las políticas de seguridad de países próximos a Colombia, una alineación parcial y que enfrenta resistencia, pero por lo menos en los casos de Ecuador y Panamá me parece que sí se ha dado. Brasil creo que es más autónomo por razones obvias, como es su peso

en el sistema internacional y Venezuela evidentemente tiene una relación bastante más complicada con Estados Unidos. Pero el hecho de que la cooperación regional sea menor a la esperada, es lo que ha aumentado el rol para Estados Unidos.

El constructivismo en relaciones internacionales postula que los hechos sociales son construidos socialmente, que hay un patrón de invención y de subjetividad en la construcción de hechos sociales, especialmente de las amenazas. Esta teoría ha tenido un impacto importante en las percepciones académicas ecuatorianas. Se dice que en la frontera se ha dado una “securitización” innecesaria, que se ha construido el tema de la frontera como un tema de seguridad, cuando se le debería ver como un tema de abandono estatal y de desarrollo. Se dice que se ha inventado una serie de amenazas en la frontera y que igual que es posible “securitizar” es posible “desecuritizar” a través de un acto de voluntad política. Esta posición me parece que es problemática ya que existen actividades que se pueden legítimamente interpretar como retos a la seguridad del lado ecuatoriano de la frontera y que la respuesta a esos retos tiene que ser hasta cierto punto de seguridad, combinada obviamente con desarrollo alternativo y con mejoras de los gobiernos locales, que pueden contribuir a la disminución de tráfico ilícitos. Sería entonces muy problemático “desecuritizar” de la noche a la mañana la política fronteriza del lado ecuatoriano, sin mencionar cómo sería una “desecuritización” del lado colombiano cuando enfrenta directamente a efectivos pertenecientes a grupos armados irregulares.

Para el liberalismo se supone que es fácil cooperar y construir regímenes. Vemos, por un lado, que eso no se ha dado en la subregión andina y que, en cambio, el hegemónico ha sustituido a la acción colectiva y, por otro lado, algunos estados andinos simplemente no están interesados en esfuerzos mancomunados.

Drogas, transnacionalismo y cooperación

Ricardo Vargas*

Gracias por la invitación y a ustedes por su presencia. Voy a referirme más al contexto de la política de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social o Plan Colombia II y a los fundamentos en que se aborda la temática de drogas y de seguridad. Colombia ha articulado las luchas contra las drogas y contra el terrorismo. Eso es algo que caracteriza bastante la política del actual gobierno e inclusive es uno de los cuatro componentes de la estrategia de consolidación de la democracia y desarrollo social. Esta estrategia busca consolidar el control total del territorio nacional por parte del Estado en aquellas zonas consideradas como de mayor violencia, afectadas por cultivos de uso ilícito y por problemas que están asociados con ese tipo de economías. Busca, también, consolidar los logros que ya ha habido en relación con la guerra contrainsurgente.

* Acción Andina Colombiana.

1. POLÍTICAS ANTIDROGA Y ANTITERRORISTA

El documento que la sustenta se llama lucha contra los grupos narcoterroristas y su principal fuente de financiación, que son los cultivos ilícitos, considera que esto se debe combinar con el desarrollo alternativo y busca una mayor flexibilidad de la cooperación internacional para la implementación de las políticas en el ámbito interno. Estos propósitos u objetivos son diferenciados dependiendo de la región colombiana, para lo cual se estableció una tipología que me parece interesante, de ya no entrar a formular políticas tan generales sino dependiendo del tipo de problemática.

El documento distingue varias zonas: las que están en proceso de recuperación institucional, que tienen que ver sobre todo con los espacios en los cuales el Estado ha logrado neutralizar o ganar el terreno a los grupos insurgentes; las zonas de desmovilización relacionadas con el proceso que se adelanta con los grupos paramilitares; y hay una tercera área que se distingue, las zonas de frontera, definidas como las que requieren una mayor presencia de la fuerza pública y de las diferentes agencias del Estado, con el fin de evitar que las organizaciones terroristas utilicen las fronteras como retaguardia o como corredor de movilidad del narcotráfico y del tráfico de armas e insumos químicos, y para ello se plantea una cooperación estrecha con los países vecinos, la cual será fundamental. Finalmente se plantea la estrategia en relación con las retaguardias de los grupos armados ilegales.

Quisiera llamar la atención sobre la significación que tiene el documento sobre cómo se implementa la política en las zonas de frontera partiendo de que la política antidrogas está íntimamente relacionada con la lucha antiterrorista. La lectura que se hace de las zonas de frontera en el marco de esta estrategia tiene que ver con lo que se denomina una regionalización del conflicto, en el sentido del uso de las áreas fronterizas como puntos de apoyo, descanso y usos para actividades ilícitas, que a su vez reportan beneficios económicos importantes para el sostenimiento de la guerra. Ese enfoque está marcando la pauta en relación con la frontera ecuatoriana y las tres subregiones, la pacífica, la andina y la amazónica.

La amazónica, es la que más condensa esta problemática por la fuerte presencia de los grupos armados en el Putumayo y las denuncias que ha habido acerca de la importancia que tiene esta frontera para la obtención de beneficios de la droga para el conflicto. Carlos Espinosa ha detallado algunos lugares y puntos en donde se observan dinámicas de lo que es la economía ilegal no solamente del narcotráfico sino de otras actividades que le son afines. No obstante, también se puede observar que la frontera del Putumayo tiene otras percepciones como zona donde hay que hacer recuperación institucional, por ejemplo, Teteyé o Puerto Asís, porque las guerrillas consideran una zona de retaguardia y protección para gran parte de la dirección de las FARC en la geografía de ambos países. Lo anterior implica el desarrollo de acciones que se concentran sobre todo en este momento en San Miguel y en el Valle del Guamuez.

2. ZONAS SIN CONTROL ESTATAL

Estas definiciones subregionales de implementación de la estrategia actual del Plan Colombia II y del enfoque sobre el tema de las drogas se relacionan con la caracterización de áreas no controladas por el Estado que es, en toda la literatura sobre el tema de seguridad global, uno de los aspectos centrales que define gran parte de las decisiones de política en materia de seguridad.

Hasta hace muy poco tiempo, tal vez hasta antes del fin de la Guerra Fría, las zonas no controladas por los Estados eran zonas abandonadas, marginales, que no significaba que fuesen inseguras para los Estados. Pero una de las características que presenta la Posguerra Fría, y más aún el periodo de la seguridad asociada a la lucha antiterrorista, es justamente un cambio de percepción sobre el significado y la función de este tipo de zonas.

Las franjas no controladas por el Estado han dejado de ser aquellas áreas que el Estado debía involucrar y asumir una presencia en ellas. Han pasado a ser consideradas como zonas que potencialmente representan una mayor inseguridad para los Estados, como áreas sin control, independientemente de que sean marginales, se vuelven autónomas y autosuficientes

en la medida en que se consolidan allí economías ilegales controladas por poderes armados que amenazan la seguridad de los Estados. Gran parte de los conflictos de hoy en el contexto global se centran básicamente en este tipo de zonas o en las áreas. En el caso colombiano uno podría pensar que gran parte de nuestras fronteras con Brasil, Perú, Ecuador, Venezuela y Panamá entrarían perfectamente en una caracterización de esta magnitud, en el sentido de ser zonas de bajo control estatal y, por tanto, asociadas en el contexto global a ser zonas potencialmente susceptibles de convertirse en áreas de afirmación de poderes que amenazan la seguridad regional.

Obviamente existe otra lectura sobre el significado de estas áreas. Además de economías ilegales, en muchos sitios del mundo estas áreas son también importantes por contener recursos naturales estratégicos en relación con la demanda de energía, de materias primas básicas para poder sostener gran parte de la economía global. Por tanto, cuando uno ve las dinámicas de los conflictos en África, por ejemplo, más que con economías ilegales están relacionadas con el uso, la manipulación, el control y el comercio ilegal de ese tipo de recursos –diamantes, petróleo, maderas–, que son bienes lícitos. Algunos analistas señalan que el control privado ilegal facilita más intercambios económicos de una manera mucho más rápida, con menos impuestos. Cuando se ve toda la cadena social, por ejemplo, en el tema de los diamantes en el caso de Liberia, Sierra Leona o Angola, en la posibilidad de controlar este tipo de economías se ha visto involucrada y beneficiada una serie de intermediarios asentados básicamente en países como India, Suiza, Israel o Suráfrica. Inclusive muchas de las sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas han sido neutralizadas porque detrás de esto hay intereses, como pasa en el caso de Sierra Leona o en el de las maderas en relación con Francia y China, que están involucrados en este tipo de manipulación de materias primas.

En general diría que el contexto en el cual se deben inscribir las políticas que hoy en día se están tomando en materia de seguridad tiene que ver con esta caracterización de estas zonas sin control estatal y que, de una u otra manera, se hacen más complejas en la medida en que se asientan allí economías ilegales y que, a su vez, hay un empoderamiento de grupos ar-

mados o de tráficos importantes. Es un poco la situación que regionalmente vivimos, y actualmente es más significativa en la frontera con Ecuador y en algunos puntos con Venezuela, pero existe la posibilidad de que se incremente a otras zonas fronterizas con Brasil. Hace falta todavía mucha investigación de campo.

Este tipo de manejos en materia de seguridad no solamente se relaciona con grupos asociados a la insurgencia, al cuestionamiento del Estado y a la búsqueda de cambio por las armas. También se relaciona con los llamados señores de la guerra que, en muchos casos, han cumplido una función importante, y es el ejemplo típico de África, donde no han sido grupos armados guerrilleros.

Al contrario, algunos grupos que se conformaron durante la Guerra Fría evolucionaron hacia formas más privadas de control de estas materias primas, hacia una inscripción en el contexto de tráficos ilegales que actualmente crecen de forma alarmante en el contexto de una globalización ilegal. Algunos analistas lo llaman el lado oscuro de la globalización y calculan que es un movimiento mundial de alrededor de 600.000 millones de dólares, en donde se conjugan no solamente drogas sino una serie de actividades ilícitas, contrabando de distinto tipo, tráfico de armas, órganos, mano de obra, prostitución infantil, materias primas, etc., que están cada vez más interrelacionadas en una actividad en común.

3. FALSOS O LIMITADOS SUPUESTOS DE LAS ESTRATEGIAS ANTIDROGAS

Con la anterior perspectiva es necesario hacer un balance más crítico del significado de las estrategias que hoy en día se están desarrollando. Uno de los problemas que enfrenta Colombia es que ha prevalecido un discurso que se mueve en términos del paradigma “provisionista” y bajo un esquema en el cual se busca controlar la oferta de drogas y los puntos de producción. En ese modelo que impone Estados Unidos, hay una relación costo-beneficio que pone los énfasis más fuertes sobre seguridad. Los cultivos ilícitos son

una especie de blanco más susceptible de ser ubicado y, por tanto, allí se pone el énfasis más que en otras partes de la cadena. Es más riesgoso y difícil parar el tráfico de drogas, contenerlo en los puntos de comercialización y demanda para lograr el objetivo central que es el de reducir la disponibilidad de drogas en los centros de comercio, incrementar su precio, bajar la pureza y, finalmente, por esta vía motivar una reducción de la demanda.

En el paradigma de las drogas ya existen análisis que muestran que tal relación de causalidad no existe. El investigador Peter Reuter, por ejemplo, en un artículo de un reciente libro sobre un evento que programó la Universidad de los Andes sobre el tema del narcotráfico, en diciembre de 2006, muestra cómo siempre se ha argumentado que el Plan Colombia no pudo lograr los propósitos centrales de bajar la disponibilidad de drogas en los centros de comercialización, no pudo aumentar los precios, tampoco pudo disminuir la pureza de las drogas. Al contrario, lo que se muestra en el periodo 2000-2006 es que estos indicadores de la estrategia señalan unos fracasos. No obstante dice Peter, que si eso es así, y aplicando la relación de causalidad entre oferta y demanda, Estados Unidos debió haber sufrido un incremento significativo en la demanda de drogas, sobre todo de cocaína. Sin embargo, eso no ocurrió, la demanda en ese país está relativamente estabilizada desde 2000, no bajó por el hecho de que las drogas sean más baratas o más puras. Esto muestra cómo no necesariamente la oferta determina la demanda y cómo hay unas variables dependientes en relación con los procesos de auge de la demanda de drogas al interior de Estados Unidos. Estas obedecen a otras características, son dinámicas más históricas referidas a momentos de coyuntura, como en el caso de la heroína, del crack y la cocaína. Sería más interesante investigar por qué todavía hay una demanda importante en Estados Unidos.

Una evaluación distinta de la aplicación del Plan Colombia es que el problema no es cuántas hectáreas se han fumigado o cuántas se han erradicado, sino qué ha pasado con buena parte de la demanda, lo que obligaría a un replanteamiento de toda la estrategia. El Plan Colombia en el discurso antidrogas está montado sobre unos supuestos falsos de una relación de causalidad entre oferta y demanda.

Colombia se mueve en el paradigma global prohibicionista y en el uso de las drogas como fuente de financiación de la guerra, lo que sitúa el conflicto junto al de países como Afganistán y Birmania, cuyos conflictos internos se financian con fuentes de comercio ilícito como las drogas. Sin lugar a dudas que los grupos armados, tanto guerrillas como paramilitares, han tenido un incremento muy importante en su poder de fuerza basándose en el control que tienen de ese tipo de economías. Pero también en Colombia las drogas se han convertido en fuente de empoderamiento económico y de control político regional. Hoy en día empieza a haber un poco más de información sobre qué tipo de transformaciones se han dado en muchas regiones del país en relación con la articulación entre el poder paramilitar, el narcotráfico y toda la dinámica de transformación local y regional y sobre la manera como el narcotráfico deja una herencia determinante en los nuevos problemas de construcción de la democracia, y de control regional. Una visión más detallada sobre la dinámica fronteriza arrojaría datos interesantes de una correlación entre este tipo de comportamientos y el tema fronterizo.

El Plan Colombia I y II se ha movido solamente sobre la dimensión de financiación de los grupos terroristas con los dineros de la droga. Veo muy limitados alcances en relación con el cuestionamiento que señalo que ha hecho Peter Reuter y sobre el punto en el cual no se aborda en términos de estrategia un compromiso más de fondo acerca del diagnóstico del tipo de transformaciones de orden local y regional que se han dado ya en Colombia. Este tipo de transformaciones no solamente se relaciona con el tema de lo que pueda pasar con la negociación con los grupos paramilitares, con sus cabezas o, como algunos los llaman, con los señores de la guerra, sino con cuáles son las transformaciones que se están dando en los niveles local y regional con respecto al control político mafioso.

El control político mafioso quiere decir que el problema no solamente se reduce a las drogas sino que hay una ampliación de nuevas actividades ilegales. Por ejemplo, el sistema de red “pagadario”, que representa una sobreexplotación a sectores pobres que demandan créditos día a día y sobre el cual pagan intereses por encima del 20%. O la apropiación de recursos de

los presupuestos municipales y departamentales. O el control de la política local y regional por dinámicas mafiosas, lo cual supone el diseño de estrategias que vayan mucho más allá de un modelo que simplemente lo reduce al tema de la guerra y al uso de recursos para ejercer el terrorismo. En Colombia aparecen unas nuevas tendencias de mimetización y de fortalecimiento de dinámicas ilegales asociadas en principio con el tema del narcotráfico. El tema se está complejizando mucho más y, en ese sentido, hay que diseñar estrategias que vayan de la mano con las nuevas dinámicas del conflicto asociado a drogas, a las economías ilegales y con las dificultades que enfrenta el país para la construcción de democracia local y regional.

4. REDEFINICIÓN DE LA COOPERACIÓN ANTE AMPLIACIÓN DE LA TRANSNACIONALIZACIÓN ILEGAL

Vistos estos ámbitos de complejidad, los términos en que se sitúa la cooperación internacional, a mi modo de ver, son absolutamente equivocados. El tema de la corresponsabilidad o responsabilidad compartida, parte del supuesto de que el mundo se divide entre países productores y consumidores, cosa que no es cierta. Además, está desbordada en términos de articulación, por ejemplo, de países llamados consumidores como Estados Unidos en los cuales crece una importante producción de marihuana, o de Europa con la producción de drogas sintéticas o de países como Brasil y México que tienen importantes demandas de drogas. No obstante, se siguen construyendo las políticas de cooperación sobre el supuesto de países consumidores versus países productores. Este es un elemento clave en la redefinición del tema de la cooperación.

Otro elemento clave de la redefinición parte de cómo crece una globalización ilegal de una gran magnitud, lo cual supone que hay una responsabilidad distinta de muchos países que va más allá del tema de drogas, pues involucra de manera diferenciada bases de asentamiento de muchos grupos que hoy en día están en Italia, España o Europa del Este, como Albania, Bulgaria, Rusia, etc., donde crecen estructuras mafiosas con una capacidad

de incidencia sobre toda Europa y sobre África, unas estructuras en red muy ágiles que han sabido aprovechar toda la dinámica de la globalización para poder fortalecer su presencia en el orden global.

Revisados, pues, estos dos elementos: la inexistencia de un mundo dividido en consumidores y productores y el fortalecimiento de una economía ilegal en la globalización, se requeriría una reformulación total de la cooperación internacional en la que se adjudicaría una responsabilidad compartida muy distinta. Tal corresponsabilidad tiene que ver no solamente con drogas sino con el conjunto de actividades ilícitas y que vaya mucho más allá del problema de si hay países productores que deben desarrollar políticas, como en el caso colombiano catalogado como el primer país productor de cocaína y por tanto hay un libreto que Colombia debe aplicar en relación con la implementación de este tipo de estrategias.

En ese orden de ideas hay que formular un debate en el contexto global y reformular las relaciones con los países vecinos. En el caso de Ecuador o Venezuela recojo los planteamientos de Socorro Ramírez en su capítulo del libro reciente del IEPRI, *Nuestra guerra sin nombre*, en el que planteaba un cuestionamiento a esa formulación de la regionalización del conflicto colombiano solo a partir del tema del desborde o incidencia del conflicto colombiano en los países vecinos. También llama la atención sobre la necesidad de comprender las dinámicas de ilegalidad que hacen presencia en esos países colindantes por razones inherentes a su propia evolución interna y que están cada vez articulándose de una manera veloz con redes globales y con flujos ilegales de Colombia, pero que no necesariamente se reducen a un *spillover* o desborde del conflicto colombiano.

La característica que tiene el narcotráfico hoy en la región es justamente esa transnacionalización de las estructuras mafiosas. De ahí la importancia que están adquiriendo en Centroamérica, Guatemala y Panamá, y México, Venezuela y Ecuador. En este último caso, como ya lo ha mostrado Carlos Espinosa, Ecuador consolida su condición de país de tránsito con un promedio de 40 toneladas incautadas en 2005 y 2006, lo cual cambia su naturaleza, en términos de lo que se tenía de 2004 hacia atrás. O lo que está pasando actualmente en Brasil, con la importancia que están teniendo los

grupos ilegales en el control de áreas importantes de Río de Janeiro o Sao Paulo. A su vez, Venezuela incautó, en 2006, 58 toneladas de cocaína.

Todo esto supone una ampliación muy grande de la dinámica de ilegalidades del conjunto de la región y, por tanto, un llamado de atención acerca de si han funcionado o no esas políticas diseñadas bilateralmente con Estados Unidos. También supone un replanteamiento que recoja las transformaciones antes señaladas en el caso colombiano, pero también en la situación que está viviendo la región en términos de la problemática de ilegalidades y de cómo esto afecta la democracia en el conjunto de países de América Latina. Supone, además, un giro importante en toda la discusión que ponga en su sitio la relación con Estados Unidos, porque las cosas han variado considerablemente. Por ejemplo, en la Cumbre de Cartagena de 1990 el esquema era mucho más claro, pero después de diez y siete años esto ha cambiado de una manera radical. Por tanto, hay que reformular toda la política de cooperación en materia de drogas y relevar mucho más el tema de las ilegalidades transnacionales y de toda la correlación que tienen las actividades ilícitas con el mundo global de hoy.

5. DIÁLOGO COLOMBO-ECUATORIANO

En la búsqueda de formular ideas para un trabajo de campo más sostenido para la frontera ecuatoriana, diría que efectivamente Ecuador se consolida como un lugar de tránsito a partir de 2005, pero también se amplía como lugar de procesamiento de cocaína. Ya son varios los laboratorios destruidos en la zona limítrofe con Perú, es decir, Ecuador está adquiriendo cierta importancia en términos de procesamiento y de incremento de redes transnacionales o, lo que es lo mismo, se mueve en el contexto de lo que la región está presentando hoy en materia de economías ilegales.

El diálogo con Ecuador debe tener en cuenta este tipo de características para poder reformular una estrategia. Ha tomado mucho auge la reducción del problema al tema de las fumigaciones.

Entendemos que es un tema muy sensible en la opinión pública ecuatoriana pero llevarlo todo por esa vía es equivocado, porque el problema, como hemos visto, es mucho más complejo que la incidencia de la fumigación. Estoy de acuerdo con algunos argumentos que ha presentado el gobierno ecuatoriano y me parece que Colombia ha menospreciado de una manera significativa las demandas de Ecuador; creo que hay que hacer un balance y un replanteamiento de la relación con Ecuador, como lo está proponiendo esta Cátedra del IEPRI. El discurso de la ministra de Relaciones Exteriores de Ecuador, en la cuarta sesión del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, hace muy graves acusaciones contra Colombia, lo que muestra el grado de deterioro en que se están dando las relaciones con Ecuador por un pésimo manejo del tema de las fumigaciones, que insisto no debe ser el tema central en el diálogo con Ecuador.

Es también preocupante lo que se le viene a Ecuador en relación con la decisión que ha tomado el gobierno del Presidente Correa de no renovar en 2009 el convenio militar con Estados Unidos para el uso de la base de Manta, en lo concerniente a la presencia de un puesto de operaciones avanzadas en esta zona. Ya empezamos a ver documentación de parte del Departamento de Estado y de algunos medios de comunicación de Estados Unidos, con una especie de correlación entre este tipo de decisiones y la manera como Ecuador se va a convertir en un centro importante de narcotráfico e ilegalidad. Esto puede convertirse en un instrumento para colocar a Ecuador en la picota pública.

Llamo la atención sobre la posibilidad de una tensión fuerte con Estados Unidos por este hecho y pregunto si efectivamente el Plan Ecuador que formula el Presidente Correa tiene los elementos estratégicos como para evitarle una presión mayor a Ecuador y que la zona fronteriza se complejice mucho más. Habría que debatir si ese crecimiento del tránsito por la costa ecuatoriana denota una debilidad institucional, si la inexistencia de un tratado de extradición garantiza condiciones para que más gente se comprometa con las economías ilegales, argumentos que pueden ser manipulados políticamente para presionar a Ecuador a volver al cauce normal de un acuerdo bilateral con Estados Unidos.

En la oferta de materia prima hay un involucramiento de los grupos armados que de hecho cambia los términos del problema. Pero el problema mayor radica en el cómo se discrimina y desconoce que en estas zonas hay una población civil, colonos, campesinos e indígenas, que, de una u otra manera y por distintas razones, ya sean de pobreza o de presión de los grupos armados, está involucrados con esta actividad económica. El Estado colombiano no puede seguir fumigando indiscriminadamente, como lo hace en este momento en la zona de San Miguel, y acabando con toda posibilidad de autosuficiencia alimentaria de las comunidades campesinas. En este momento 3.000 campesinos han marchado al casco urbano de La Dorada a protestar porque el Estado prácticamente deja por fuera cualquier posibilidad de darle salida y tenderle la mano a una población civil que está envuelta en un problema muy complejo de drogas y conflicto armado en esta zona fronteriza.

El Estado colombiano no puede seguir despreciando de una manera tan alarmante como lo hace a la población civil involucrada en zonas de drogas y conflicto armado. La experiencia de La Macarena, de lo que pasa en estos momentos en el Putumayo y Nariño está prácticamente sembrando las posibilidades para que esta población civil sea articulada a una dinámica de incremento de la guerra y de prolongación del conflicto. Es perder la posibilidad de tender puentes en una dinámica de comprensión del problema fronterizo, que no solamente se resuelve con fumigaciones y más presencia de fuerzas armadas, sino que es necesario el diseño de políticas mucho más claras para rescatar la posibilidad de que la población civil de estas zonas tenga una salida a una situación muy grave y compleja. Así es como entiendo la “desecuritización” de la frontera, no simplemente la crítica a que haya presencia armada, puesto que la debe haber, sino a cómo se desconoce la presencia de población civil que demanda políticas distintas para la frontera y hacia una estrategia de paz. Por la vía escogida por el Estado colombiano se están construyendo más condiciones para una prolongación del conflicto armado colombiano.

Debate

► INTERVENCIÓN DE PARTICIPANTES

- La economía orientada al narcotráfico está articulada a verdaderas empresas transnacionales que equivalen a las exportaciones de petróleo o a las divisas que llegan de los colombianos que viven en el exterior, y de ella viven muchas personas. De esta economía ilegal están viviendo también en Ecuador y en los demás países andinos. Son muchísimas personas.
- Este problema se aborda más desde un punto de vista político y económico, pero para mí es ético, de conciencia y del pensamiento de las personas. ¿Qué ética van a tener los colombianos o los ecuatorianos si casi el 50% está sumido en la pobreza? Estos son de los países más desiguales del mundo y los gobiernos hacen muy poca inversión, desarrollo y capacitación. ¿Qué opciones dejan los Estados a sus ciudadanos para vivir? Será que a los países industrializados o al departamento de Estado norteamericano les conviene promocionar una guerra a través de las drogas, porque se me hace extraño que no hayan acabado con el problema.
- Sobre la pregunta que hace Ricardo Vargas sobre la responsabilidad, no entiendo cómo habla de que esta es del Estado colombiano. Como ciudadano, que no soy guerrillero ni paramilitar o narcotraficante, no veo que la responsabilidad la tenga el Estado como conglomerado político, jurídico y social. O ¿se refiere directamente al gobierno colombiano para vincularlo a este problema bifronterizo en el que también han estado implicados los ecuatorianos en diferentes problemas de narcotráfico?

- El narcotráfico no se ve como un problema exclusivo de Colombia o de Ecuador sino como el enemigo común de ambos Estados por todos los efectos dañinos que trae en la economía o en la sociedad. La pregunta es si se ve que ambos Estados padecen de esos efectos ¿por qué en el caso ecuatoriano, sin abandonar la política de no intervención no se toman acciones conjuntas con Colombia para enfrentar ese flagelo al menos en lo que tiene que ver con la cuestión fronteriza? ¿No se eliminarían, de paso, las situaciones negativas que se mostraron hoy ligadas a las economías sumergidas, a la violencia y al terrorismo? Si la solución es una acción conjunta no tanto militar sino política o de desarrollo, ¿no se está en mora de realizarla?
- Soy educador y estudioso de los temas de la integración subregional y tengo una pregunta para los dos expositores y una especificidad dentro de la pregunta para Ricardo Vargas. Cuando se nos plantea con suficiente ilustración de cifras y ejemplos que el tema de la droga hay que estudiarlo en el contexto global, uno esperaría en una lógica elemental soluciones, mecanismos y respuestas globales que no escuché ¿Cuál es la posición de ustedes dos como investigadores de este tema respecto a la posible legalización y a las consecuentes reglamentaciones del uso de las drogas? ¿No tendría así un tratamiento como cualesquier pandemia que está afectando a toda la humanidad? La especificidad para Ricardo Vargas es pedirle que alimente el debate propiciado por esta Cátedra, dado que en la sesión anterior el investigador de la Fundación Democracia y Seguridad, Alfredo Rangel, planteó esta hipótesis: sería un prerequisite para abordar el tema del narcotráfico en Colombia una alianza estratégica previa entre el gobierno de Colombia, de Estados Unidos y las FARC ¿Cuál es su ilustrado concepto sobre el particular?
- Tengo dos preguntas concretas: ¿Cuáles son las percepciones de la población civil en cuanto a las políticas antidrogas del Estado y a su vez de la ausencia en su formulación? ¿Cómo participan y construyen los pobladores dinámicas cooperativas en medio de este conflicto?

► RESPUESTAS DE CARLOS ESPINOSA

En cuanto a la legalización me parece que tendría que ser una acción colectiva. No podría ser una iniciativa unilateral por parte de los países andinos, productores o de tránsito. A su vez tendría que tener el consenso de los países consumidores, de los Estados fuertes en el sistema internacional. Estoy de acuerdo con que la mayoría de los problemas vinculados al narcotráfico son producto del régimen de prohibición y no del consumo de drogas en sí mismo, pero la formación de un consenso a favor de la legalización en los países desarrollados me parece que va a ser un proceso muy complicado. En definitiva, es necesario repensar, como ha dicho Ricardo Vargas, las políticas antinarcóticos que no están surtiendo los efectos esperados, pero me pregunto si hay alternativas viables en este momento al régimen actual que es disfuncional.

En cuanto a la cooperación entre los Estados, como dije antes, frente a una amenaza común debería haber cooperación. Sin embargo, quisiera resaltar el cálculo del Estado ecuatoriano que me parece que es razonable: los costos de la cooperación para Ecuador en términos de convertirse en blanco de ataques de los grupos armados colombianos sobrepasan los beneficios de la cooperación. Evidentemente en políticas de desarrollo puede haber mayor coordinación. He trabajado en la coordinación que se dio en la frontera sur entre Ecuador y Perú después de la guerra o del conflicto territorial, y me parece que los elementos de éxito que tuvo esa cooperación dependieron de la existencia y necesidad de una infraestructura común, sobre todo relacionada con el manejo de recursos hídricos, de lo contrario resulta difícil cooperar. No conozco ninguna frontera en la que se haya logrado coordinar esfuerzos de desarrollo alternativo a las drogas ilegales; se puede hablar de coordinación pero en realidad esos esfuerzos se dan de manera paralela.

En el tema de la educación y la ética estoy de acuerdo, creo que identifiqué las causas de la participación de la población local en actividades ilegales, que en definitiva tienen que ver con déficits sociales, no solo en educación sino de capital social, con debilidad de los gobiernos locales, etc.

► RESPUESTAS DE RICARDO VARGAS

En primer lugar saludo que en el público haya gente que se reclame parte del Estado, eso es un rasgo de modernidad, de hecho a mí tampoco nunca me consultaron la política de drogas. El asunto es ¿cómo debe el ciudadano hacer valer su voz como parte del Estado? ¿Qué instrumentos, instancias o mecanismos tiene para ello? Creo que en la medida en que el Estado cree o produzca esas instancias, entonces estamos hablando de que tenemos Estado. No soy tan optimista todavía. Considero que estamos aún en proceso de creación de Estado, proceso que cuenta con unas amenazas muy grandes en diversas formas. Tal vez lo más avanzado del Estado está en Bogotá y Medellín, pero cuando uno se sitúa en zonas de la periferia realmente hablar de que tenemos Estado es muy difícil y poco creíble. Entonces diría que estamos en proceso de formación de Estado, pero a la vez esa formación se ve amenazada por dinámicas de ilegalidad, de ausencia de una ética alternativa desde un acumulado que nos permita tener los elementos socio-culturales, que nos permita afirmar que estamos encaminados a construir un Estado democrático. La actual política no ha sido consultada. Gran parte de las políticas, por ejemplo, del Plan Colombia fue mal discutida y se sigue discutiendo en el Congreso de Estados Unidos más que en el nuestro. Hace falta mucho por hacer para poder afirmar que efectivamente esta es una política estatal nacional que prevalece más que unas políticas de gobierno; no obstante hay algunas líneas de continuidad.

La imposición del paradigma “provisionista” ha sido una constante en Colombia desde hace mucho y si los ciudadanos que no están de acuerdo con esa política carecemos de instancias para hacernos oír y de alguna manera incidir en un replanteamiento de la política, nos toca recurrir más a una incidencia en el Congreso de Estados Unidos y a un diálogo con el Departamento de Estado para buscar un cambio de política, más que en términos de la incidencia en el interior de Colombia.

El jefe de la policía alemana para asuntos de América sobre drogas me decía que es en la resocialización de las personas que han caído en una conducta ilícita en la que se encuentra uno de los espacios donde más se plasma la posibilidad de construir Estado. Me parece que en esto también

perdemos en términos de lo que está pasando en las cárceles, que son exactamente lo contrario a la posibilidad de una resocialización, pues son más bien centros de continuidad del delito. No solamente en Colombia, el caso de Brasil con Sao Paulo paralizado durante varios días por estructuras mafiosas que desde la cárcel están en capacidad de ejercer ese control. En Colombia es igual, desde la cárcel se manejan redes criminales. Para hablar de cosas muy recientes, la desmovilización de un grupo supuestamente de ex guerrilleros del Putumayo no la organiza siquiera el Alto Comisionado para la Paz, sino que es un delincuente que está en la cárcel el que organiza la entrega de estos señores. Desde la cárcel también se sigue manejando la politiquería y el clientelismo, como en el caso de los implicados de la parapolítica de Sucre, que siguen recibiendo a sus ejecutores locales para darle continuidad a su incidencia sobre las próximas elecciones. Es decir, desde la cárcel se hace y deshace y allí es donde se refleja la posibilidad de que el Estado esté en capacidad de afirmarse en términos de una política de control y a la vez de resocialización de aquellos que han cometido un delito.

El problema arranca desde la manera misma como la legislación considera igual de responsable a un cultivador de coca que a un narcotraficante. El Código Penal, a los dos, les da cuatro o cinco años de cárcel, sin ninguna discriminación en términos del tipo de delito penal. Eso es grave por las posibilidades y por la necesidad que está detrás del cultivador, en muchos casos, versus la actitud más delincencial del financiador. En este punto no hay un restablecimiento de esas diferencias frente a las cuales se debería construir una política criminal para el caso de drogas y, en general, para el tema de la delincuencia en Colombia.

Sobre el tema de la legalización pienso que el tipo ideal para golpear la producción de valor agregado es intervenir a grupos que controlan los mercados internacionales, puesto que al golpearlos efectivamente se afecta gran parte del negocio. Ese argumento es contundente al igual que el de la violencia. Lo que presentaba Carlos Espinosa sobre Sucumbíos es interesante en términos de la incidencia de la violencia en un área muy controlada por el narcotráfico; sin embargo, me parece que es necesario detallar muchos más efectos desde el punto de vista de salud pública en relación con la demanda y con el problema de los productores.

Lo anterior lo digo en el sentido de que en países como los nuestros, en donde no ha habido políticas predictivas en cuanto al problema de drogas, se han desconocido completamente, por ejemplo, experiencias distintas a la prohibición, tales como las políticas de reducción de daños que permiten al Estado un mayor acercamiento a la problemática de drogas y a los usuarios mediante cosas muy simples, como en el caso de Europa con el suministro de jeringas, la ubicación de espacios en los cuales ellos no tengan el estrés de la persecución de la policía para inyectarse su dosis personal, el suministro de heroína en el caso de Suiza, los *coffee shops* en Ámsterdam, donde no hay violencia y son controlables. La política holandesa está construida sobre el supuesto de que lo que se prohíbe se separa más del Estado, se aísla y hay menos capacidad de control y así lo viene haciendo con la prostitución, desde el siglo XVI, y ahora con las drogas.

Ese tipo de experiencias son muy interesantes para poder propiciar espacios de acercamiento a la problemática de las drogas, porque un usuario criminalizado queda en las manos de las mafias, del distribuidor que le puede vender cualquier cantidad de cosas que le hacen un deterioro muy grande a su salud. Ese es el problema con las personas que no tienen la posibilidad de conseguir drogas que por lo menos sean analizadas para verificar que estén en buen estado. Ese debería ser un servicio que el Estado preste al usuario para que no se agrave mucho más el problema de salud, es decir, para que a la dependencia de las drogas no se le agreguen los problemas colaterales por la mala calidad de las drogas.

En nuestros países no tenemos las instituciones, las normas, ni la gente formada para enfrentar un escenario de legalización del uso de drogas. Deberíamos empezar por unas normas, unos procedimientos, unas estructuras institucionales, unas políticas públicas, que por lo menos nos acerquen de una manera razonable al manejo del problema. Empezar a ilustrar mucho más qué son las drogas, cuáles son las diferencias que hay entre el uso de marihuana y heroína, por qué es mucho más peligroso el uso del alcohol y el cigarrillo que de la marihuana. En nuestro medio se mete en un solo paquete todo y cuando se sacan las estadísticas no se discrimina; en cambio, en algunos países de Europa, por lo menos hacen diferencia de cada droga y desarrollan políticas menos represivas frente al caso de la marihuana.

Entonces hay muchísimas cosas por hacer antes de legalizar. Por lo menos hay que crear unas condiciones en donde se puedan ir construyendo espacios en los cuales estemos mejor preparados para enfrentar un escenario de legalización donde muy seguramente va a haber un incremento de la demanda y no nos va a coger sin instrumento. En ese contexto veo a Colombia y a muchos países de América Latina: pésimamente preparados para un escenario de legalización del uso de drogas. De la misma manera la legalización va a golpear zonas productoras porque les va a acabar el negocio, y frente a esos campesinos hay todavía muchas dificultades para poder plantear políticas estratégicas de desarrollo alternativo. Hay mucha improvisación y corrupción en la manera como los dineros de desarrollo alternativo se están ejecutando, pues hay beneficiarios que no son propiamente los campesinos.

En cuanto a la hipótesis de Alfredo Rangel, creo que el problema de las drogas es de alcance global, no es solo de Colombia. Mientras haya la prohibición global de las drogas, un escenario ideal donde se sienten el gobierno de Colombia, el de Estados Unidos y las FARC puede de alguna manera tener un impacto sobre unas zonas productoras en Colombia controladas por las FARC, pero no en el negocio. Un diálogo así podría ser beneficioso para el caso colombiano en términos de una inscripción en el contexto de paz. Pero eso tampoco garantiza que producido un acuerdo de ese tipo no haya un escenario en el cual gente distinta a este grupo inicie de nuevo un proceso de producción de cultivos porque el problema es de una complejidad que compromete a otros países y hay que avanzar más en propuestas de cambio de políticas para poder hablar de un cambio en materia de drogas.

El problema es que cada vez se está transnacionalizando más y va mucho más allá del tema de las drogas; hay casos inclusive más graves como la esclavización de muchos seres humanos, el tráfico de prostitución infantil, economías ilegales que golpean directamente la condición humana. Estas economías se están subvalorando por la manera como aparece el tema de drogas como el fundamental cuando hay muchas otras actividades ilegales que están golpeando de igual o de peor manera la mínima condición de la vida y naturaleza del hombre.

Sobre la percepción en las zonas implicadas diría que las comunidades productoras perciben al Estado colombiano como una amenaza de fuera cuando llega fumigando y actuando violentamente. La percepción es de marginalidad, abandono, que es la fuerza la que primero llega a destruir cultivos y envenenar aguas. Es la percepción de alguien de afuera que es su enemigo. En ese contexto los grupos armados cabalgan para decir: “¿quiere irse con el Estado? Mire lo que este les ofrece”. La política de drogas no está construyendo ese propósito retórico de afianzar el Estado en zonas marginales, sino todo lo contrario, está profundizando más la brecha, por la ausencia de diálogo con este tipo de colombianos que están en zonas marginales.

Hay que mirar la resistencia de estas comunidades; por ejemplo, el desplazamiento es un tipo de resistencia, lo que hoy en día se está dando en La Dorada muestra a gente que ha quedado sin nada por la erradicación, que no tiene nada que comer y que está reunida diciéndole al Estado que mire lo que está haciendo con ellos, que dialoguen al respecto. El Estado no quiso ir a la reunión que ellos convocaron, pero la gente ha decidido mantenerse allí porque quieren el diálogo con el Estado y alternativas creíbles para poder solventar esa situación.

Las comunidades están muy acosadas por los actores armados ilegales que, por decirlo de alguna forma, les tienen el fusil en la cabeza para obligarlos a sembrar y a vender en ciertos puntos su pasta básica, les imponen unos precios y muchos son condenados a pena de muerte por vender en sitios distintos. Las gentes de esas zonas están acosadas, no son guerrilleros pero el Estado piensa que todos los campesinos que están en estas zonas hacen parte de estructuras ilegales proclives a la guerrilla. Es un error muy grave que sigue reproduciendo el Estado y, en ese contexto, no hay márgenes de una resistencia civil. Con todo y eso creo que hay experiencias como en el caso de las comunidades indígenas del norte del Cauca y de algunas comunidades negras que buscan diferenciarse de los actores armados y del Estado.

Iniciativas comunitarias a pesar del conflicto

Socorro Ramírez*

En respuesta a la pregunta surgida en el debate sobre la resistencia de las comunidades ante esta problemática y sobre cómo construyen alternativas en medio del conflicto, habría que citar varios casos que vale la pena reforzar. Uno es el de las autoridades departamentales y municipales de Nariño, que intentan coordinar esfuerzos con sus pares vecinos, construir planes de desarrollo transfronterizos, impulsar acciones conjuntas y revertir los cierres de frontera con programas como “Fronteras amables”. Pero también las comunidades indígenas vienen elaborando en esas zonas planes de vida conjuntos con sus hermanos del otro lado de la frontera; planes de reordenamiento de sus territorios, de recuperación ambiental y cultural. Las comunidades negras han venido elaborando planes de desarrollo que bien valdría que Planeación Nacional los conociera. Los que acabo de conocer en Tumaco cuentan con un esfuerzo de conocimiento concreto del territorio y sus recursos, con ejercicios de planeación con participación de los distintos sectores involucrados, con estrategias de negociación con actores

* Profesora del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

locales, nacionales o internacionales que pueden aportar recursos o refuerzos a sus planes y proyectos. Vistas desde las capitales y desde la magnitud de los problemas, estas iniciativas pueden parecer microscópicas pero son vitales para las comunidades implicadas y deberían contar con apoyos nacionales y binacionales que les permitan a las comunidades revertir las situaciones de marginalidad y sobre todo para impedir que las economías ilegales sigan llenando los espacios dejados por la ausencia de regulación, control y presencia estatal.

En esta sesión y en varias de las anteriores ha surgido el llamado a intentar cuantificar la magnitud y caracterización concreta de las economías ilegales que están articulando rápidamente dinámicas locales. Este asunto, como se ha insistido en otras sesiones, no puede ser abordado criminalizando a la población local sino a partir de toda la complejidad de las relaciones y dinámicas transfronterizas que involucra. Varios estudios y testimonios de las fronteras muestran que el vacío dejado por el Estado y por las alternativas de desarrollo lo están llenando las economías ilegales y los actores irregulares que se aprovechan de dinámicas locales, nacionales, binacionales, transfronterizas y globales. Se trata de un tema que no se puede abordar con una mirada meramente nacional. En muchos momentos Bogotá y Quito se han hecho mutuas recriminaciones y han visto el tema solo desde una mirada de seguridad nacional y no de desarrollo conjunto. Queda, pues, de esta sesión, el llamado a profundizar en una investigación rigurosa sobre uno de los meollos más importantes de los problemas existentes en la frontera colombo-ecuatoriana.

DÉCIMA SESIÓN

**RELACIÓN DE
ECUADOR CON
ESTADOS UNIDOS**

Distintas realidades y opciones que tensionan la relación binacional

Socorro Ramírez*

Cada vez con más frecuencia se repite en Colombia que la diferencia entre los dos países sobre la relación con Estados Unidos no solo obedece a la presencia de ese país en el conflicto colombiano. Además, tendría una raíz histórica desde cuando en 1942, en la conferencia interamericana para declarar la guerra a las potencias del eje, Estados Unidos presionó para que se estableciera un tratado que pusiera fin al conflicto armado entre Ecuador y Perú, iniciado el año anterior, 1941. A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, Ecuador impugnó dicho tratado. Cuando conversé, en el programa radial de UN Radio que realizo cada semana, con el invitado ecuatoriano, Adrián Bonilla, él insistió en que el sentimiento ecuatoriano frente a Estados Unidos tiene algún tipo de explicación de carácter nacionalista y hace

* Profesora del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

parte del nacionalismo latinoamericano que ha visto con sospecha a Estados Unidos. Mostró, además, cómo en la negociación que se abre en 1995 como consecuencia de un nuevo enfrentamiento armado entre Ecuador y Perú, y que culmina en 1998, Estados Unidos como uno de los países que medió entre Ecuador y Perú, mantuvo un perfil bajo; el mayor protagonismo lo ejerció Brasil.

Lo que es claro es que, a diferencia de Colombia, que ha querido tener relaciones especiales con Estados Unidos, Ecuador ha tenido generalmente agendas distintas, aunque no ha incurrido en una abierta confrontación retórica con Washington, ni esta se ha desarrollado en escenarios específicos. Pistas importantes sobre este tema da el profesor Bonilla en el artículo propuesto como lectura para esta sesión, “Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana”, y en el de Catalina Barreiro, “La agenda de la política exterior Ecuador-Estados Unidos”.

Adrián Bonilla, a quien hemos invitado en varias ocasiones a eventos sobre el conflicto colombiano y sus repercusiones sobre países vecinos, ha sido invitado a esta Cátedra en una doble condición: como conocedor de rasgos y razones de las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos, y porque esta Cátedra es en realidad un acto de reciprocidad tardía con la iniciativa que tomara hace varios años FLACSO Ecuador de hacer una Cátedra Colombia. Para comentar la intervención de Adrián he invitado a dos colegas que trabajan el tema desde Colombia: Diana Rojas, del IEPRI, y Arlene Tickner, de la Universidad de los Andes.

Ecuador y Estados Unidos: agendas distintas sin confrontación

Adrián Bonilla*

Muchísimas gracias por la invitación, estoy muy contento de participar en este programa académico colombo-ecuatoriano, y en particular en la Cátedra Ecuador que se está dictando en Colombia.

1. ECUADOR UN ESTADO PEQUEÑO

Quiero comenzar planteando lo que parece evidente, pero importante dentro de una estructura analítica: el Ecuador es un país pequeño. ¿Qué significa un país pequeño en la política internacional y qué tipo de agendas puede tener un país pequeño? ¿El hecho de que un país sea pequeño hace de él un país también débil y vulnerable? Estos son algunos de los elementos que tendríamos que considerar a partir de la literatura sobre Estados pequeños que plantea una serie de premisas, la mayoría de las cuales puede ser considerada para Ecuador.

* Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Los Estados son pequeños no en razón de su territorio, ni de su población, ni de su economía. La literatura plantea que estos lo son en razón de cómo son percibidos en la arena internacional; hay por supuesto países diminutos que tienen capacidad nuclear, hay países pequeños con economías muy desarrolladas o hay países pequeños que tienen enorme influencia política. En general, estos países pequeños en dimensiones o en población, no necesariamente son países pequeños en esas otras dimensiones.

Esta definición se construye para aquellos países como Ecuador, que en el ámbito internacional no juegan a potencias, no son vistos proyectándose mucho más allá de su entorno físico próximo. Son países percibidos como vulnerables a influencias externas, a la turbulencia de su propia política doméstica, y que desarrollan una serie de estrategias de sobrevivencia como entidades políticas antes que de proyección más allá de las fronteras. Por lo tanto, son países que normalmente recurren al multilateralismo, que tienen agendas reactivas en términos internacionales, que levantan discursos equiparables a los del idealismo clásico y que son fanáticos de la no intervención, de la soberanía.

La idea de que Ecuador no es una gran potencia, no es un país mediano sino, al contrario, es un país pequeño, expuesto, vulnerable e internacionalmente débil, debería ayudarnos a comprender la conducta del país y su política exterior. Se trata de un país que intenta preservar sus limitados recursos de autonomía y que normalmente juega como, la mayoría de países pequeños, a la defensiva y que además reacciona frente a los estímulos externos antes que levantar agendas propositivas. Esa es la mejor descripción para el Ecuador.

Sin embargo, no debemos olvidar un dato adicional. América Latina está compuesta en su mayoría de países pequeños y si vemos al mundo en su totalidad vamos a encontrar que la enorme mayoría de países del mundo son pequeños, que operan más o menos como Ecuador en la arena internacional. En este contexto es que debemos entender la constelación de relaciones entre Ecuador y Estados Unidos

Lo que interesaría saber es si Ecuador como país pequeño y vulnerable tiene la capacidad de definir independientemente una agenda, de proteger

sus intereses y su agenda cuando estos no coinciden con aquellos de la potencia hemisférica. Lo vamos a describir más adelante en lo referente a los intereses ecuatorianos, marcados en una sociedad pobre, que son los de un país pequeño y con una economía relativamente vulnerable. No son los intereses de una economía gigantesca, de un país militarmente muy poderoso y con muchos más recursos políticos, económicos y militares. Las agendas de Ecuador y de Estados Unidos, bajo este contexto, no son las mismas ni coinciden; al menos en los temas de seguridad disienten. ¿Qué tipo de política exterior y de conducta puede un país como Ecuador observar, tener, desarrollar, desplegar cuando este evento de diferencias aparece?

2. AGENDA CENTRADA EN LA SEGURIDAD

A pesar de la tendencia a la autorreferencia que las sociedades y los países latinoamericanos tienen, América Latina, en su conjunto, y cada uno de sus países, en particular, no son una prioridad estratégica de Estados Unidos. Si fuésemos venezolanos tenderíamos a pensar que, como tenemos petróleo y un presidente con una capacidad retórica extraordinaria, somos el centro del universo. Si fuésemos panameños tenderíamos a pensar que como tenemos el canal, Panamá es el país más importante del mundo para Estados Unidos y para el resto del mundo. Si somos ecuatorianos tenderíamos a pensar que como estamos al lado de Colombia también somos muy importantes. Pero, en general, ningún país latinoamericano es extraordinariamente importante, al menos en este momento. Parecería que América Latina no es la preocupación central de la agenda global de Estados Unidos y ningún país realmente tiene una relación especial, con excepción, por supuesto, de México, por su contigüidad, por el hecho de ser un país limítrofe y por la enorme cantidad de interdependencias que existen entre Estados Unidos y México.

El que América Latina no sea central en la agenda de Estados Unidos no significa, de modo alguno, que no tengan política para América Latina, para la región andina, ni una política específica de carácter bilateral para todos y cada uno de los países del hemisferio, incluyendo por supuesto

Ecuador, Colombia y Argentina. Ecuador, al igual que el resto de países andinos, a lo largo de por lo menos las últimas tres décadas se ha relacionado con Estados Unidos, alrededor de agendas de seguridad.

Creo que podría afirmarse que sí hay cambios importantes en la política de Estados Unidos para América Latina, pero que hay también una continuidad que da cuenta de la relación. Y es que desde finales de la década de los setenta hasta el presente los temas de seguridad continúan dominando la agenda y desbordando la política de Estados Unidos hacia la región en su conjunto y hacia los países andinos. Son temas que en los años setenta, ochenta y noventa se articulaban alrededor de la imagen del narcotráfico y seguridad, luego de los ataques del 11 de septiembre, lo hacen alrededor de la representación del terrorismo como amenaza global, que a su vez se vincula como un ingrediente nuevo y dinámico a las antiguas visiones y percepciones de Estados Unidos.

3. ¿EL TEMA COMERCIAL CAMBIA LA POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS?

La forma como Estados Unidos se relaciona con América Latina ha variado de manera más o menos significativa desde 1994 hasta el presente. Planteo diciembre de dicho año como un momento emblemático, porque es cuando se produce la cumbre presidencial de Miami que da cuenta, en medio del gobierno del Presidente Clinton, de lo que parecía ser una etapa nueva de relaciones en el hemisferio marcada por el optimismo de todas las partes, que superaba en sus expectativas, incluso a los dorados años del buen vecino. La cumbre de Miami pone sobre el papel una agenda a seguirse por parte de los Estados del hemisferio en alianza con Estados Unidos, que de una u otra manera intentaba materializar la propuesta enunciada varios años antes por el Presidente Bush padre. Esa Iniciativa para las Américas, un documento de apenas página y media, fue desarrollada como consecuencia de la necesidad de enviar un mensaje a la región semanas antes de que se firmaran los tratados de libre comercio de América del Norte.

¿Qué suponía esta estrategia en términos generales? En primer lugar, un continente que viva con gobiernos civiles en democracia. En segundo lugar, un continente que viva en una zona de comercio que vaya de Alaska hasta Tierra del Fuego. En tercer lugar, un continente que pueda producir políticas de desarrollo comunes, sobre todo en los temas ambientales y de producción de infraestructura. Esta era pues la imagen que suponía iba a regir las relaciones interamericanas a partir de 1994, Hubo entonces una cumbre en Miami, una en Quebec, una en Santa Cruz. Luego de una cumbre de Mar del Plata, parece que todo el proyecto entra en crisis y no llega a concretarse.

¿Qué podríamos decir entonces con respecto a lo que pasó con el libre comercio? Este era un proyecto económico, pero también de carácter ideológico, que es resistido por las economías con más recursos del hemisferio y con el mercado interno más amplio –los gobiernos de Brasil, Argentina e incluso de Venezuela–. Era previsible que los tratados de libre comercio con Estados Unidos fueran resistidos por economías con un mayor grado de desarrollo relativo en sus mercados internos con respecto al resto de economías del hemisferio. El libre comercio termina convirtiéndose, entonces, no en un proyecto de carácter multilateral, no en una negociación de esta dimensión que hubiera supuesto el seguir adelante la concesión de demasiadas oportunidades en la lógica del Departamento de Comercio de Estados Unidos, sino que se va desplegando en un sin número de negociaciones de carácter bilateral que están atravesadas por marcados acentos que vienen de las sociedades políticas domésticas.

Terminaron las negociaciones con Centroamérica y con parte del Caribe. Han concluido, pero no han sido ratificados los tratados con dos de las cuatro naciones andinas, pero en la lógica de Miami, que incluso había puesto 2005 como la fecha para que concluyeran los tratados de libre comercio, solo hay un país que había entrado, Chile. Lo acontecido en la Cumbre de Mar del Plata de 2006 da cuenta de varias cosas; no solamente que el momento de libre comercio con Estados Unidos parece haber llegado a su fin, sino que todo el momento de Miami parece haber llegado a su fin. No hay una continuidad en lo que tiene que ver con políticas de defensa y a nadie en este momento se le ocurre pensar que una cumbre hemisférica nueva pueda reconstruir la agenda o generar otra nueva.

Otro tema central de Miami y que incluso sobrevivió mucho más que el del comercio fue la posibilidad de discutir, analizar y explorar un nuevo régimen de seguridad colectiva que reemplace al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y a las instituciones que datan de la década de los cuarenta del siglo XX, que regulaban las políticas de seguridad y defensa del hemisferio. Los tratados de 1948, como el sistema interamericano de defensa que fue diseñado con la experiencia de la segunda posguerra mundial, eran funcionales para la Guerra Fría, cuyas ideas marcan el tratado que finalmente entra en crisis luego de la Guerra de las Malvinas y que nunca termina de aplicarse.

La cumbre de Miami genera una serie de dinámicas paralelas, más allá de las cumbres de presidentes. De ellas, tres son muy importantes: las reuniones periódicas de los ministros de defensa; de los ministros de comercio y economía y de los responsables o ministros de medio ambiente en el hemisferio. De estas reuniones, las más sistemáticas fueron las de ministros de defensa, quienes habiéndose reunido múltiples veces, al igual que los jefes de los comandos conjuntos y los responsables militares, llegan a una única conclusión: decir que la agenda de seguridad interamericana es multidimensional. Esta fue una conclusión que cambió el panorama en forma confusa, dispersa y bastante vaga. La idea de lo multidimensional ha sido interpretada de miles de maneras. Parecería que en términos políticos no tenemos en el hemisferio una agenda de seguridad distinta que reemplace la complejidad de los tratados de 1948 y que los países del hemisferio, incluido Estados Unidos, han preferido dejar los temas de seguridad a relaciones de carácter binacional, que no han funcionado del todo mal.

4. ECUADOR Y EL TLC CON ESTADOS UNIDOS

En el caso de Ecuador, su participación y su forma de procesar la agenda de Miami, que de alguna manera expresa la agenda hemisférica de Estados Unidos, tuvo diferentes formas y momentos. En lo que tiene que ver con el libre comercio, Ecuador estuvo alineado con los otros dos países andinos Perú y Colombia, cumplió todo lo que tenía que haberse cumplido a lo lar-

go de estos años y estuvo también a punto de firmar el tratado. Pero para Ecuador lo que ocurrió es que la turbulencia de la política doméstica permitió que los intereses que resistían al tratado –que no son exclusivamente de los sectores subordinados de la sociedad sino de importantes sectores empresariales que veían con cautela el Tlc– incidieran en una serie de políticas que finalmente supusieron la suspensión provisional de las conversaciones. Desde la elección del Presidente Correa, parecería ser una suspensión definitiva, al menos mientras sea presidente, cosa que en Ecuador nunca se sabe. Es posible que sea presidente mucho o muy poco tiempo.

¿Cómo se suspendió, qué es lo que pasó, cómo colapsó la negociación? El tema giró en torno a una decisión del gobierno anterior, a propósito de una compañía petrolera, la Occidental, que tenía concesión en una de las subregiones con varios de los pozos petroleros más productivos de Ecuador. Esta compañía violó una disposición del contrato, ya que encarga la explotación, vende a su vez la concesión de la explotación o los derechos a otras compañías que le pagan a la Occidental y no al Estado ecuatoriano, cuando el contrato exigía que el Estado aprobara esta delegación. Con estos elementos, que son datos de la realidad, el gobierno de Palacio invoca otra cláusula del contrato, declara la caducidad y recupera esos pozos para el Estado.

La compañía en estos momentos está apelando y el caso está sometido a un proceso internacional de arbitraje con sede en Londres. Más allá de si el Estado ecuatoriano tenía o no razón jurídica, lo que ocurrió es que hubo una presión para la renegociación. Occidental le estaba pagando al Estado ecuatoriano doce dólares por barril de petróleo, cuando este se cotizaba en el mercado internacional en precios cercanos a los 60 dólares. Lo que ocurre en Ecuador con la Occidental, ocurre de distintas maneras en otros países de América Latina, donde se empiezan a renegociar contratos, precisamente porque se modifica la estructura del mercado internacional y de los precios. Se han renegociado contratos en Brasil, en México, en Bolivia, en Venezuela. Y no solo en América Latina. A lo largo de los dos últimos años ha habido una ola de renegociaciones contractuales como consecuencia de la modificación internacional del mercado petrolero.

La cancelación de la concesión y la reversión de estos pozos al Estado ecuatoriano provocó la reacción de Washington que suspendió las conversaciones con Ecuador sobre el tratado de libre comercio cuando faltaba la última ronda, que por cierto era la más difícil, porque era la negociación de los productos agrícolas. Luego siguió lo que Correa había dicho cuando era candidato y que lo sigue diciendo ahora que es presidente, el tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Ecuador es inconveniente para este último; por tanto, no lo firmaría ni reabrirla las negociaciones de ninguna manera, porque se lesionan sobre todo pequeños productores agrícolas. El nuevo y el gobierno pasado del Ecuador han peleado fuertemente la renovación de las concesiones del tratado de preferencias arancelarias andinas que, en principio, fue inspirado, negociado y propuesto por Estados Unidos como una compensación a los países andinos cuando se portaban bien en la lucha antinarcóticos.

5. ¿QUÉ PASA EN LA LUCHA ANTINARCÓTICOS ENTRE ECUADOR Y ESTADOS UNIDOS?

Ecuador fue incluido tardíamente como parte de los países andinos en la lucha contra el narcotráfico. A pesar de que era una política regional desde finales de la década de los años setenta, recién a finales de la década de los ochenta, en las cumbres de Cartagena y de San Antonio, es invitado Ecuador a participar. Como consecuencia de esa invitación, que fue activamente buscada por Ecuador, Estados Unidos hizo extensivo el tratado de preferencias arancelarias andinas que ya gozaban Bolivia, Perú y Colombia.

A lo largo de estas tres últimas décadas de gesta antinarcóticos del gobierno estadounidense, la naturaleza de la inserción de Ecuador en la economía política del narcotráfico no varió mayormente. Este es un país de tránsito, así lo fue a finales de los años setenta y sigue siéndolo en el año 2000. Ecuador es también un centro de lavado de dinero, lo fue antes y lo sigue siendo en forma proporcional a su economía. Pero no es un país cultivador, los últimos cultivos relevantes se erradican con un campaña especial financiada por Estados Unidos en 1984 y desde ese año hasta el presente,

ni el departamento de Estado ni Naciones Unidas han reportado nunca cultivos mayores a 500 hectáreas en Ecuador, los cuales son más o menos artesanales, se mantienen en esa cantidad y ocasionalmente se descubren y se erradican.

No habiendo cultivos, no se produjeron en Ecuador fenómenos que articulaban la economía de masas de campesinos, como en el caso boliviano, o que hayan articulado otros fenómenos ilegales como el de organizaciones armadas como los que se produjeron en Perú y que se producen en Colombia. No hay tampoco disputas territoriales dentro de Ecuador vinculadas al fenómeno del narcotráfico, ya que no hay cultivos que defender, proteger o erradicar. En ese sentido, para el Estado y la sociedad ecuatorianos se hace muy difícil comprender, porque no lo ha vivido, las realidades de conflictos que eventualmente se resuelven o se perpetúan violentamente como consecuencia de las disputas territoriales de sectores en donde puedan existir cultivos ilegales y, junto con ellos, laboratorios y todo lo que acompaña a la economía ilegal en su fase de cultivo y de producción.

Estados Unidos ve a Ecuador en la lógica regional. Existe una agenda de carácter bilateral, pero Ecuador ha sido siempre visto desde Estados Unidos como un país que se encuentra en medio de grandes productores de cultivos ilícitos. A partir de la redefinición de la estrategia de seguridad nacional estadounidense y de la recomposición de las imágenes que el Pentágono tiene sobre la región, Ecuador es un país al que de una u otra manera se imagina articulado, vinculado y como parte de la eventual solución del conflicto colombiano.

¿Cómo reacciona Ecuador frente a esta percepción? Frente a la idea de que el fenómeno del narcotráfico es de carácter regional, Ecuador acepta siempre y cuando esto signifique algún tipo de compensación de carácter económico. En la cumbre de Cartagena y en la de San Antonio, en las que se incluye a Ecuador, además de no quedar por fuera del tratado de preferencias arancelarias andinas, Ecuador plantea en su agenda frente a Estados Unidos la necesidad de cooperación internacional, particularmente de este país, para luchar contra el narcotráfico. Esto se traduce básicamente en recursos y en asesoramiento policial y militar por parte de Estados

Unidos y la solicitud de mantener a Ecuador dentro de algún sistema arancelario privilegiado independientemente de que exista o no un tratado de libre comercio. Si existe una relación bilateral de corresponsabilidad, y si esta ha sido gestionada desde San Antonio hasta la fecha por el tratado de preferencias arancelarias, en la lógica ecuatoriana no existe razón para suponer que Estados Unidos pueda cancelar el tratado porque no hay uno de libre comercio. El tratado de preferencias arancelarias, en la posición de Ecuador, no tiene nada que ver con un TLC; una cosa es un tratado de ese estilo y otra son las preferencias arancelarias que Ecuador recibe como compensación por haber mantenido su territorio libre de cultivos.

Ecuador se ve a sí mismo como el país más exitoso o el único país exitoso en la lucha antinarcóticos en la región andina. Es un país donde no hay cultivos, se producen enormes capturas cuando hay tránsito. Es un país, además, en donde, al menos dentro del sistema legal, existen filtros iguales o similares al del resto de países para controlar el lavado de dinero, que desde la lógica ecuatoriana no puede ser mucho, dadas las dimensiones de la economía nacional. En ese sentido, con esta imagen y percepción de éxito en la lucha contra el narcotráfico, Ecuador no cree tener la obligación de hacer más de lo que ya ha hecho y está haciendo, de lo cual puede exhibir resultados. Los gobiernos ecuatorianos no se sienten responsables de lo que pueda ocurrir en Bolivia, en Perú, en Brasil o en Colombia. Los ecuatorianos han firmado con Estados Unidos todos los tratados que les han pedido sobre lavado de activos, intercambio de información y de inteligencia, interdicción, e incluso ha cedido una base militar para controlar el fenómeno. En la perspectiva ecuatoriana han hecho todo lo que se puede hacer y existe, y además con la idea de que no lo han hecho mal.

En cuanto a la base de Manta, siempre ha sido impopular. Un porcentaje importantísimo de la población siempre se ha pronunciado en contra de la presencia de una base militar extranjera en el país. La base fue concedida de manera apresurada en el gobierno de Jamil Mahuad, en 1998, cuando necesitaba que Estados Unidos hiciera una especie de *lobby* en el Fondo Monetario Internacional (FMI) a favor de un préstamo por apenas 120 millones de dólares para poder pagar sueldos a unos maestros que se encontraban en huelga. El presidente concede la base, no es discutida por el

Congreso y, finalmente, no recibe el préstamo del FMI. La base se concede a cambio de absolutamente nada, ni siquiera de esa pequeña cosa. En la última campaña presidencial todos los candidatos, a excepción del millonario Álvaro Noboa quien llegó a la segunda vuelta y perdió, plantearon que si llegaban al poder no renovarían la concesión de la base de Manta. El Presidente Correa, que además llega con un discurso de izquierda y apoyado por varias fuerzas de este sector, era uno de los más explícitos en este sentido.

La base de Manta no es un tema exclusivamente antinarcóticos y así ha sido visto por la sociedad ecuatoriana. Es altamente probable que el gobierno del Presidente Correa, si sigue siendo gobierno en 2009, no renueve el tratado que concluye ese año. Lo ha dicho cuando fue candidato y lo ha vuelto a decir explícitamente ahora que es presidente. La imagen que informa al actual gobierno, a propósito de la base de Manta, a varias fuerzas y actores políticos ecuatorianos es que en Estados Unidos se produce una distorsión de los fines y los objetivos para los cuales fue concebida la base: monitorear vuelos, tráfico marítimo y cultivos en la región andina. Pero desde que Estados Unidos supone que el terrorismo es la causa del narcotráfico y una vez que cambia su estrategia de seguridad y la variable independiente la sitúa en la lógica del terrorismo, el temor de gobierno ecuatoriano, y de los actores políticos que se oponen a la permanencia de la base de Manta, es que esta sea usada para producir información que de una u otra forma ayuden a Estados Unidos y al gobierno colombiano a resolver el conflicto armado en Colombia o los episodios armados que el conflicto tiene. Desde la lógica ecuatoriana, ese no era el propósito para el establecimiento de la base.

El gobierno ecuatoriano tiene, además, la imagen de que el conflicto colombiano no es un problema regional. En este punto hay un disenso con la imagen que Washington tiene, en el sentido de que los Departamentos de Estado y el de Defensa sostienen que el conflicto colombiano es un problema de carácter regional. Para el gobierno ecuatoriano no lo es; es un conflicto interno de Colombia y desde esa perspectiva –si bien apoyan y reconocen al gobierno colombiano– no se sienten en la obligación de formar parte o de intervenir en él, y al que ven como un tema no regional.

6. POLÍTICA REACTIVA HACIA ESTADOS UNIDOS

En su relación con Estados Unidos, Ecuador ha ido construyendo una política exterior más o menos consistente a lo largo de los años. Sin embargo, no es explícita porque es reactiva. No hay una agenda ecuatoriana para Washington, lo que hay son reacciones frente a las políticas e iniciativas estadounidenses, y estas reacciones son de carácter defensivo. Sobre todo en los temas de seguridad, son una reacción casi natural, casi alérgica. Si Estados Unidos dice que el conflicto de Colombia es un problema regional, los ecuatorianos reaccionan diciendo que no lo es; si se les pide a los ecuatorianos que intervengan en algún tema que alude a su agenda de seguridad, la reacción inmediata de los ecuatorianos es defensiva y negativa para empezar las negociaciones.

Esta posición ha sido relativamente consistente. El único momento en que Ecuador se habría alineado con las políticas de Estados Unidos fue en el segundo año, no durante todo el gobierno, del mandato del coronel Lucio Gutiérrez. Fue un alineamiento retórico que no se acompañó por políticas que permitieran implementar ese alineamiento. Si entrevistamos a los oficiales y diplomáticos colombianos que llevaron adelante ese proceso, probablemente vamos a encontrar la percepción generalizada de que, si bien los ecuatorianos se comprometían a todas las cosas, realmente cumplían poquísimas; en el segundo año del Presidente Gutiérrez hubo, en general, una sorda resistencia a la implementación. El alineamiento del Presidente Gutiérrez dependía, además, de las necesidades domésticas del presidente, que consideró a Estados Unidos un aliado importante en la lucha política que él sostenía en el frente interno, en el que se vio siempre amenazado por una oposición a la que él atribuía, como se habría visto después con mucha justicia, que tenía intenciones de sustituirlo. Estados Unidos, de hecho, respaldó todo el tiempo al Presidente Gutiérrez; la embajada estadounidense en Quito jamás reportó la gravedad del descontento que existía y la reacción cuando el Presidente Gutiérrez destituye la Corte Suprema de Justicia fue prácticamente inexistente. Pocos meses después Gutiérrez se cae y Estados Unidos se encuentra con un gobierno que recupera la política

ecuatoriana de ausencia, de renuencia a la asociación con ese país y que, finalmente, se expresó en la reversión del contrato con Occidental y en la suspensión de las negociaciones del tratado de libre comercio.

En suma, para Ecuador la relación con Estados Unidos es probablemente la más importante de sus relaciones bilaterales, tanto como la colombiana, con la diferencia de que la asimetría entre Ecuador y Estados Unidos es enorme. Existen agendas distintas y visiones diferentes, a propósito de temas regionales, y estos temas son básicamente cómo procesar el narcotráfico, cómo procesar temas de delincuencia internacional, cómo se mira al conflicto colombiano. El advenimiento del Presidente Correa no cambia mucho este curso de apreciaciones.

7. DIFERENCIAS CON ESTADOS UNIDOS SOBRE EL CONFLICTO COLOMBIANO

En la lógica de la política exterior y de la política de defensa de Ecuador, el conflicto colombiano es una amenaza y un problema para la seguridad de Ecuador, pero su visión de este y de las amenazas que genera es distinta de aquellas que Washington cree. Los ecuatorianos perciben el conflicto colombiano en cuatro órdenes de amenaza.

a. Frente a la posibilidad de que los actores armados del conflicto desarrollen operaciones armadas en Ecuador –al hablar de actores armados en Ecuador se hace referencia a todos, incluyendo a las fuerzas armadas y a la policía colombianas, y no solamente a los actores armados ilegales–, la reacción ecuatoriana ha sido la militarización de la frontera con Colombia y la reorganización de la arquitectura de las fuerzas armadas ecuatorianas. Como todos conocemos, desde 1942 hasta 1998 Ecuador vivió una situación permanente de hipótesis de conflicto con Perú. Si bien hubo muchos incidentes armados, las posibilidades de que cualquiera de estos incidentes desembocaran en una guerra parecen ahora una exageración, pero la probabilidad de una guerra era absolutamente cierta.

A partir de 1998, cuando se termina el conflicto con Perú, las fuerzas armadas ecuatorianas también empiezan a modificar su composición. Durante este conflicto toda la inversión militar estaba destinada a armas convencionales y a fortificar lo que los militares ecuatorianos veían como los puntos vulnerables de la frontera. Hasta 1998, la política social nacional estaba orientada a promover deliberadamente migraciones hacia la zona de frontera para construir lo que los militares llamaban fronteras vivas. La idea era, en su lógica, no repetir lo que había pasado en 1941 cuando se produjo una guerra entre los dos países y las fronteras ecuatorianas con Perú estaban despobladas. Entonces tenemos un desarrollo relativamente temprano de poblaciones en zonas de frontera, que es probablemente una de las razones que explicaría, entre otras cosas, la ausencia de cultivos ilegales en Ecuador, puesto que había de todas maneras una presencia de población, de Estado, de instituciones, en zonas vulnerables.

Las fuerzas armadas, que estaban orientadas con todo su gasto militar hacia la guerra convencional, se rearticularon, se replegaron paulatinamente del sur del país y de la Amazonia fronteriza con Perú, concentrándose en la frontera con Colombia. Esta última, hasta finales de la década de los noventa del siglo pasado, era una frontera controlada por menos de 2.000 soldados y ahora tenemos 10.000 soldados, aproximadamente, en la línea fronteriza con Colombia. La preparación de las fuerzas armadas ecuatorianas ya no es exclusivamente destinada al manejo de armas convencionales, sino a lógicas de despliegue rápido y ocupación del territorio para prevenir la presencia de grupos armados de fuera del país.

En conclusión, frente a la imagen de que podrían producirse operaciones armadas de actores colombianos en territorio ecuatoriano, la respuesta ecuatoriana es militarizar la frontera, lo que viene acompañado de una serie de políticas que se incrementan sobre todo a partir de gobiernos locales, de separación física y real de las poblaciones de los dos países. Pero como son poblaciones que han vivido integradas literalmente cientos de años, esto por supuesto está causando problemas a familias y a personas vulnerables, que viven de economías, que al menos en la zona, están muy integradas, como lo conoce y lo ha demostrado Socorro Ramírez.

b. La otra imagen de riesgo intenso que se genera desde Colombia, es la idea de un desastre humanitario como consecuencia de un fenómeno incontrolable de desplazamiento o de refugio, si es que los combates en el sector fronterizo adquieren un tono dramático. Esta idea existe, pero aquí la respuesta ecuatoriana ha sido distinta y se podría considerar una respuesta clásica: los ecuatorianos han aceptado sin mayores problemas a todos los que han cruzado la frontera. Hay problemas en la concesión del estatus de refugiado, porque no todos los que han cruzado la frontera tienen documentos que acrediten ese estatus y porque la mayor parte de los que han cruzado la frontera y podrían ser refugiados tiene el temor de acreditarse como tales para no sufrir represalias en territorio ecuatoriano. Al menos en la retórica, la última declaración sobre el tema por parte del gobierno, en este caso del Presidente Correa, es que Ecuador está dispuesto a conceder la residencia a todos los colombianos que ya estén en Ecuador legal o ilegalmente. No obstante, existe una creciente xenofobia en Ecuador, absolutamente reprochable, que se advierte en la vida cotidiana.

Entonces vemos cómo dos respuestas paradójicas, por un lado la militarización y por otro una política de tolerancia, se han expresado de una manera más o menos explícita a lo largo de las últimas décadas. No ha habido grandes problemas en ese sentido con Ecuador, a pesar de que hay voces que constantemente se elevan para pedir que se les imponga visa a los colombianos y una serie de estrategias por el estilo.

c. Un tercer orden de percepciones de riesgo viene por el temor a una réplica de la situación colombiana en las zonas de frontera ecuatorianas. La percepción de que una relación violenta entre actores de la sociedad dé como consecuencia la reproducción de prácticas delictuales y violencia en territorio ecuatoriano. Esto se levanta sobre el estereotipo de que los colombianos no solo exportan capitales, tecnología y fuerza de trabajo sino también técnicas delictivas hacia Ecuador. Esto sí ha producido políticas públicas especiales, sobre todo, por parte de los organismos represivos del Estado, en concreto la policía, que actúa en forma discriminatoria con los colombianos que habitan en Ecuador.

d. Un tema adicional de preocupación para los ecuatorianos, como consecuencia del conflicto colombiano, es el de los efectos ambientales tanto de la producción de narcóticos como de la erradicación desde territorio colombiano. Sobre todo porque en el límite nororiental ecuatoriano con Colombia se encuentra una de las zonas más diversas del planeta; de estas zonas de biodiversidad única que no existen ya en el planeta, porque es la ceja de selva que va desde las montañas de los Andes hasta la selva propiamente dicha. A propósito de esta percepción, tenemos todo el drama mediático de las protestas por las fumigaciones, respuestas colombianas y todo lo demás que en este momento mantiene la relación en un punto de frialdad y de distancia, cuya consecuencia más afortunada ha sido que en Colombia exista una encargada de negocios en los asuntos de la embajada, en lugar de un embajador.

Desde la lógica ecuatoriana, la percepción de Washington sobre el conflicto colombiano es compartida por Bogotá, y entonces existe la tendencia al prejuicio. En general se percibe el eje Washington-Bogotá como un eje del mal. En este sentido la política ecuatoriana sí ha sido reactiva e impermeable para observar las necesidades que se plantean desde Colombia. Cabe decir que Washington no ha ayudado mucho diferenciándose en ese sentido, y, claro está, en términos de percepciones no es el mejor momento del Departamento de Estado en América Latina.

8. RELACIONES CON COLOMBIA SIN UN TERCERO

La reconstrucción de la agenda viene por un hecho que a lo mejor suena evidente, pero que es muy difícil de comprender dentro de la política exterior de los dos países en los últimos años y es que la agenda debe “desecuritizarse”. El asunto es que una vez que un tema se “securitiza” es muy difícil limpiarlo. A todos los países andinos nos ha pasado esto con el problema de las drogas y nos está empezando a pasar de manera dramática y absolutamente injusta con el problema de la emigración ilegal internacional, que es fenómeno que se está “securitizando” ante nuestros ojos, se está construyendo

como un tema de seguridad. El tema migratorio hasta hace un año era social y ahora está apareciendo como un tema de seguridad. Es así como ya no se habla de migración ilegal sino de tráfico de personas. Resulta que el problema de la emigración ya no es económico, ya no es la necesidad de fuerza de trabajo barata y sin protecciones laborales que tienen los países industrializados, y la culpa de la emigración la tienen los traficantes de personas, que ahora son unos delincuentes en el escenario retórico internacional. Estamos siguiendo los mismos pasos que con el tema del narcotráfico, que se “securitizó” en muy poco tiempo, cuando es un tema de salud pública.

El problema es que los temas de seguridad son muy difíciles de descontaminar. Un primer esfuerzo tendría que ser el de ampliar, abrir, visibilizar y construir deliberadamente otros temas, que los hay, por supuesto. Hay temas de desarrollo, de intercambio comercial y hay infinidad de asuntos en los cuales Colombia y Ecuador pueden votar juntos en organismos multilaterales, pero no son los temas que se construyen y que se visibilizan. Al contrario se imponen los temas de seguridad, tal vez porque son más mediáticos o porque son más fáciles de comprender para diplomáticos y militares.

Otro punto que me parece importante es la posibilidad de reconstruir una agenda bilateral sin terceros, sin Washington, ni Caracas. Esto sería importante y necesario para los dos países. Además, dentro del escenario doméstico es posible y es necesario visibilizar a las poblaciones de frontera. Estas últimas tienen intereses específicos y, además, son votos que pueden movilizar la conducta de los políticos que gobiernan los países. En este sentido, descentralizar la atención de los temas de seguridad hacia los temas de las personas podría ser una manera de reconstruir la imagen, la representación y permitir el restablecimiento de políticas públicas de distinta naturaleza que moderen la relación.

En cuanto a los temas de seguridad no hay consenso y no lo va a haber. No hay acuerdo y no lo va a haber. ¿Qué ocurre cuando esto pasa? Hay que normarlo, hay que regularlo, hay que establecer regímenes para que sean procesadas las diferencias, para que haya certezas en las dos partes que no coinciden en una visión. Lo que funciona son regímenes elementales de confianza mutua, sistemas de alerta temprana, mecanismos

de contacto directo, porque los esfuerzos que un país y el otro hagan para hacer que uno y otro se sumen a su agenda no van a concretarse. Los ecuatorianos no van a asumir la agenda colombiana y los colombianos van a seguir sin comprender la reacción ecuatoriana y esto va a seguir ocurriendo en los temas de seguridad. Entonces hay que tener regímenes que permitan procesar institucionalmente los conflictos que se produzcan.

Relación con Estados Unidos juega de manera distinta a cada lado

Diana Rojas*

La presentación de Adrián Bonilla nos ha ilustrado muy bien con respecto a qué es lo que piensa Ecuador y cuáles son las diferencias con Estados Unidos, y, en particular, sobre cómo se percibe el conflicto colombiano. Intervengo pensando en qué cosas tendríamos que mirar para el avance de la investigación conjunta sobre el tema.

La primera es la idea de que Ecuador tiene una visión distinta sobre los temas de seguridad a la de Estados Unidos y a la de Colombia, con respecto a lo que representa Colombia en el contexto de la seguridad regional. Para Ecuador, tal como lo señala Adrián, una cosa es el problema del narcotráfico y de la lucha antinarcoóticos y otra cosa es el conflicto armado. Esta diferenciación es, además, un asunto de seguridad nacional ecuatoriana que implica definir amenazas diferentes y las formas de tratarlas con políticas igualmente distintas.

³ IEPRI, profesora de la Universidad Nacional de Colombia.

El caso colombiano es justamente el contrario, lo que vemos es que si bien inicialmente el Plan Colombia se presenta como un plan antinarcóticos y solo de manera derivada una forma de atacar el problema del conflicto armado, muy rápidamente Colombia supera de alguna manera esa ambigüedad. Sobre todo después del 11 de septiembre asume la idea de que lo que hay en Colombia es una amenaza narcoterrorista, y no hay manera de distinguir en dónde empieza la amenaza vinculada al narcotráfico y cuál es propiamente la que pertenece al conflicto armado.

Lo que tenemos es una fusión de la estrategia antinarcóticos y de la estrategia contrainsurgente, que a Colombia le parece completamente obvia y evidente, Parte de las dificultades en las relaciones con el gobierno ecuatoriano y con los militares de ese país está en no entender las diferencias con Ecuador. Habría que preguntarse, también, si se trata de una visión que Washington impone sobre el conflicto armado colombiano o si Washington es quien termina adoptando la visión colombiana y avalándola.

Adrián hablaba de la visión regionalizada que hay del problema colombiano y cabría preguntar si hay posibilidades de redefinir ese sentido de regionalización; es decir, si es posible volver a visiones de seguridad nacionales, soberanistas, etc. Es muy difícil frente al tipo de amenazas que estamos enfrentando y frente a los problemas que tiene no solo Colombia sino los países de la región. Tenemos amenazas de seguridad de carácter transnacional y evidentemente se requiere una agenda que responda a amenazas de tal naturaleza. Bajo esta óptica, entonces, el asunto es si esa regionalización podría adquirir un sentido distinto. Es cómo pensar esos problemas transnacionales como el de migración ilegal, la trata de personas, el flujo de drogas ilegales, de armas, etc. y cómo resolverlos de manera regional y cooperativa.

A la dificultad de asumir esa mirada regional ha contribuido una visión inicial del Plan Colombia en la cual el problema aparecía solo como colombiano y la estrategia estaba dirigida solo a nuestro país. Realmente no incluyó esa dimensión regional. Mencionaba muy rápidamente que había problema en las fronteras, que los países vecinos tenían que ser tenidos en cuenta, pero no incluía una estrategia de regionalización. Simplemente asu-

mía que era obvio y evidente que se requería la cooperación de los países vecinos, presunción que terminó dando por sentada.

Hubo inclusive un problema de diplomacia con nuestros vecinos, quienes obviamente reaccionaron viendo amenazadas sus fronteras. Es el caso de Ecuador, como lo señalaba Adrián, pero también fue el caso de Brasil e incluso de la propia Venezuela, que veían que este conflicto se iba a desbordar y se les iban a trasladar los problemas de Colombia, en vez de plantearse como una problemática regional que nos afectaba de una manera u otra a todos. Fue un problema de la visión y de la concepción inicial de la estrategia, que desafortunadamente todavía no se ha subsanado. Lo que se hace con la iniciativa regional andina es intentar palear el problema por la vía de la lucha antinarcóticos, pero que realmente no plantea una estrategia de seguridad regional. Además, porque, en buena medida, desde la visión de Estados Unidos esa regionalización aparece simplemente como una prolongación de la política antinarcóticos y no frente a la amenaza de un conflicto de la naturaleza del que tiene Colombia.

También me pareció muy sugestiva en la presentación de Adrián, la idea de construir una agenda bilateral sin terceros. Él mencionaba a Washington y a Caracas; claro está que Caracas con una menor intensidad, aunque últimamente un poco más presente. En el caso nuestro podría ser con la “desnorteamericanización” de la agenda bilateral, más que mirando que existe una agenda impuesta por fuera, desde Estados Unidos. Visto desde Colombia el asunto es más complejo. En cada uno de los países hay también una diferencia en el papel que juega Estados Unidos en la política interna.

Mientras en el caso ecuatoriano, simplificando un poco, la relación con Estados Unidos juega como chivo expiatorio en el sentido de que sectores políticos y la oposición pueden reivindicar en el debate político interno esa posición contraria, en el caso colombiano lo que tenemos es un muy fuerte consenso a favor de la relación con Washington, que no genera que la relación con Estados Unidos sea parte de la disputa política doméstica. En Colombia, por ejemplo, las elecciones no pasan por un debate de si nos alineamos o no con Estados Unidos. Hay una aceptación de que ese alineamiento es un elemento fundamental de la política exterior colombiana; no

hay un fuerte cuestionamiento ni siquiera en el caso del Tlc. Entonces la relación con Estados Unidos juega de una manera distinta para cada uno de los países. La pregunta es hasta dónde el hecho de que para Ecuador la relación con Estados Unidos esté más politizada desde el punto de vista doméstico, y para Colombia sea una decisión con consenso de alineamiento casi completo con Washington, hace más difícil esa desnorteamericanización de la agenda bilateral. Sería interesante pensar cómo y hasta dónde poder poner la relación con Estados Unidos en un espacio distinto que permita una agenda propia bilateral que no esté traspasada ni por la visión, ni por los intereses, ni por la relación con Estados Unidos.

Relación de Colombia con Estados Unidos, exclusiva y excluyente

Arlene Tickner*

Quiero comenzar por donde Adrián Bonilla lo hizo, definiendo qué es un país pequeño. Se me hace que la respuesta que da en su intervención deja de lado que Colombia también es un país pequeño con unas posturas totalmente distintas frente a la potencia, Estados Unidos. Adrián comenzó señalando que un país pequeño lo es en función de cómo se proyecta, cómo se percibe a sí mismo en el ámbito internacional. Si bien creo que lo que estaba insinuando es que Ecuador se proyecta y se percibe como un país pequeño, no lo hace de la misma forma que como lo ha hecho Colombia a lo largo de su historia.

Es bien conocida la doctrina de *respice polum* que se ha vuelto una percepción generalizada del cómo es que Colombia ha interactuado con el mundo y ha proyectado una visión de sí misma como país amigo de Esta-

* Profesora de la Universidad de los Andes.

dos Unidos, país fiel, débil, problema, entre otras cosas; proyección que no vemos en el caso de Ecuador. Justamente lo que Diana Rojas ha señalado es que para pensar en soluciones para la situación de conflicto que hay entre Colombia y Ecuador es este, sin duda, un aspecto importante a tener en cuenta, porque marca unas diferencias que a veces parecen insuperables entre los dos países.

Para tratar de entender el por qué es así, Adrián ha explicado el por qué para el caso de Ecuador puede no ser así. Me llama mucho la atención y no lo he podido explicar del todo, esa actitud cercana, sumisa, enamorada de las élites colombianas con Estados Unidos, que no veo en el caso de Ecuador, aunque históricamente puedo estar equivocada. En Colombia es muy clara la historia de ese enamoramiento entre Colombia y Estados Unidos, que sufre un cambio fundamental a partir del gobierno de Pastrana. Aunque Adrián tiene toda la razón en señalar que ningún país pequeño puede tener una relación especial con la potencia, resulta que desde ese gobierno, Colombia sí ha adoptado una convicción de que tiene una relación especial con Washington y de que esa relación especial es de algún modo fundamental para enfrentar su crisis doméstica. Esto es algo que está ausente en el contexto ecuatoriano, tal vez porque no ha tenido el tipo de problemas que Colombia sufre, no solo del conflicto armado sino, como Adrián lo ha señalado, de cultivos ilícitos, comercialización de la producción y venta de la cocaína.

No es solamente que la relación especial es importante, sino que de algún modo asumirla exige a Colombia, en alguna medida, tener posturas de alineación con los intereses y las políticas de Washington, sobre todo en temas de seguridad, aunque también en temas como el comercial. Esto se ve en la región en donde Colombia ha sido percibida, no solo por Ecuador, como un vocero de las políticas de seguridad de Washington y que ha avalado sus políticas internacionales de lucha global antiterrorista. Esta postura, que sí veo como más reciente, desde Pastrana hasta hoy, tiene varios componentes, y lo formulo a manera de hipótesis. Esa convicción en Colombia nace antes de Pastrana, pero se ve más claramente desde ese gobierno, y es que internacionalizar el conflicto armado explícitamente como

eje de la política exterior es algo indispensable para resolver el conflicto. Claro, Pastrana y Uribe lo hacen de dos modos distintos, uno hablando de la paz y otro de la guerra, pero ambos comparten esa creencia de que el conflicto no se va a resolver sin alguna participación internacional y que de algún modo la política exterior colombiana debe girar en torno a ese esfuerzo de internacionalizar el conflicto armado.

Aunque Pastrana buscaba conseguir múltiples dolientes, en la práctica Estados Unidos es el doliente principal de esa internacionalización del conflicto, porque a pesar del poco interés que tiene en América Latina, como Adrián bien señala, ese poco interés es más que el interés sumado del resto del mundo en países como Colombia. Si bien Europa y otros han aportado algo, si miramos las cifras, la ayuda estadounidense desde Pastrana hasta hoy a través del Plan Colombia ha sido no solo significativa sino gigantesca, en relación con el tipo de montos que Colombia venía recibiendo anteriormente. En Colombia entonces empieza a primar la idea de que sin esa ayuda sencillamente los logros que se han adquirido en enfrentar el conflicto por medio de la paz o de la guerra no hubieran sido posibles.

Ahora bien, tener una relación especial no es necesario sino muy benéfico para lograr los objetivos que quiere obtener el gobierno colombiano. La postura más polémica es la de invitar a Estados Unidos a intervenir, que Diana también lo ha insinuado. De hecho, Colombia de algún modo le ha vendido a Estados Unidos y ha tratado de vender infructuosamente a otros una idea del conflicto, pero también de algún modo ha invitado a Estados Unidos a estar en el país de forma creciente y este último ha visto en esa intervención algo también productivo para la defensa de sus propios intereses en materia de seguridad. Aquí encontramos una diferencia radical, Adrián lo ha señalado, con Ecuador. Esto ha tenido grandes implicaciones para las relaciones con los países vecinos, aunque el gobierno colombiano ha tratado de disminuir o relativizar la importancia de los vecinos dentro del esquema general de política exterior. La relación especial con Estados Unidos ha sido exclusiva, pero también excluyente de buenas relaciones con algunos de los países vecinos. No solo por la percepción de ellos de que Colombia es el vocero de Washington, sino porque así lo ha querido

también el gobierno colombiano al privilegiar una relación especial con Estados Unidos descuidando lo que deberían ser relaciones prioritarias con los países vecinos.

En temas como los de la seguridad, en donde la situación está más compleja, creo que este esquema ha generado enormes diferencias entre Colombia y Ecuador, y entre Colombia y muchos países de la región, que están adoptando perspectivas diferentes y diferenciadas frente a las de Washington en temas como la seguridad. Ecuador y Colombia entienden los problemas de seguridad de formas distintas. Ecuador no ha sido de esos pocos países que han apoyado las visiones sobre la seguridad de Estados Unidos en foros como la conferencia hemisférica de seguridad que se llevó a cabo en México en 2003. Mejor sospecharía que es un país que se ha aliado con el polo liderado por Brasil, Argentina y otros, que dicen que los problemas sociales, de gobernabilidad, etc. que aquejan a la región deben ser el foco de algunas de las estrategias de seguridad. Cuando Adrián habló de la agenda multidimensional, de la que no se sabe bien qué es, incorpora esos aspectos no tradicionales que seguramente Ecuador comparte. Colombia por razones claras se ha apegado a la visión estadounidense sobre seguridad.

También hay grandes diferencias entre los dos países en su relación con Washington que enturbian las relaciones. Adrián habló bastante del tema de la seguridad y de las estrategias de Washington, pero se me hace que dejó de lado un aspecto que me parece fundamental a la hora de pensar en el qué hacer con esta situación de conflicto entre Colombia y Ecuador. No solamente el problema es que los temas de seguridad han dominado la agenda de Estados Unidos en América Latina, sino que generalmente las políticas de seguridad de ese país en la región, parten de posturas no de unión y cooperación sino de división. En la lucha antidrogas es muy clara la relación siempre de tú a tú, que no lo es porque la contraparte nunca es igual, pero siempre prefiere manejar la temática de forma bilateral en vez de hacer acuerdos multilaterales.

La gran promesa que puso sobre la mesa la idea de las cumbres antidrogas de Cartagena y San Antonio, que fueron más impulsadas, creo, por países de la región que por Estados Unidos, terminó generando, en

esa ocasión soñada, algunos problemas a la hora de lograr que no siguiera imponiendo sus políticas antidrogas y otras en la región. Esa estrategia sistemática y de larga data de Estados Unidos de no unir sino dividir, es decir, de no tener un papel constructivo en la región, erosiona bastante, y lo ha hecho históricamente, los intentos de cooperación, justamente ante la tendencia que Adrián señala de los países pequeños de cooperar ante cualquier incentivo brindado por Washington. Destaco algo que me llamó la atención y es que Ecuador ha cooperado con muchos de los planes en materia de seguridad de Estados Unidos, en contraposición a ayudas que Estados Unidos le ha brindado, pero al mismo tiempo cuando siente a este país sobrepasar ciertos límites de lo aceptable, reacciona. Colombia recibe dinero, lo cual es más o menos tolerante a la hora de sobrepasar los límites. El hecho es que, de algún modo, Estados Unidos ha efectuado un muy buen uso de esa estrategia de ofrecer algo a cambio del cumplimiento de los países de la región y esto, de nuevo, se ve históricamente como algo que ha ido obstaculizando la cooperación.

Ante estas dos tendencias: la colombiana de ver su conflicto de una forma y de ver su relación con Estados Unidos como algo fundamental y la tendencia estadounidense de privilegiar algunos temas de seguridad y tratar de dividir intentos cooperativos entre los países de la región, la pregunta es, entonces, ¿qué hacer?. Adrián ha señalado algunos aspectos que yo quería retomar. “Desecuritizar” la agenda es fundamental, pero me llama la atención que solo menciona temas como el desarrollo y la situación de la frontera y no toca el nudo gordiano del problema como es que la lucha antidrogas, desde los años ochenta hasta hoy, ha tenido estrategias militaristas, prohibicionistas, que han socavado la posibilidad de cooperación entre los países de la región. “Desecuritizar la agenda tendría que comenzar por un punto tal vez imposible, porque Colombia ha sido el primero en acogerse a esa visión del problema de las drogas, que es un fenómeno de carácter transnacional que requiere de estrategias cooperativas para hacerle frente, pero que no se ha logrado ver ni en Colombia ni en Ecuador. Ecuador considera que ha hecho lo que debe hacer y ha sido exitoso en su lucha antidrogas. Colombia tendría entonces toda la razón en pensar lo mismo. No veo en los países de la región, y en estos dos en particular, una percepción del

problema del narcotráfico como un fenómeno transnacional que de algún modo articula a los países y que obliga a estrategias conjuntas para hacerle frente. De nuevo mucho de esto tiene que ver con la forma en que Estados Unidos ha impuesto su visión del problema y se ha relacionado de tú a tú con cada país de la región.

Diana señala que hay que desnorteamericanizar la agenda bilateral, pero creo que es difícil porque de nuevo Colombia ve en Estados Unidos una contraparte fundamental, tal vez la más importante. Considero que no hay política exterior colombiana sino solo frente a Estados Unidos. Estados Unidos y sus políticas militares frente a las drogas y frente al terrorismo constituyen otro factor transregional que está tergiversando las dinámicas locales en materia de seguridad. Cuando la intervención de un país como Estados Unidos es tan fuerte, tan profunda en un región como la andina, sus políticas de seguridad terminan poniéndose por encima de las dinámicas locales en esta materia, dificultando de nuevo el esfuerzo de relacionarse, en este caso Colombia y Ecuador sin terceros, y de entablar un diálogo sobre temas muy delicados como lo son los de seguridad, sin la intervención de estas otras partes como Estados Unidos. Hasta que esa comprensión del problema no se dé entre las dirigencias políticas de los dos países es muy difícil dar ese salto. Adrián también mencionó que en Ecuador no se considera al conflicto colombiano como un problema regional, pero resulta que, de lo que yo he podido estudiar, el conflicto se ha ido ensanchando, en parte porque aprovecha las condiciones existentes en las zonas fronterizas. Se me hace entonces que preguntarse qué hacer, tendría que ver con ir visibilizando estos problemas compartidos y que justamente soluciones nacionales o nacionalistas serán insuficientes para hacerles frente.

Debate

► INTERVENCIÓN DE PARTICIPANTES

- Soy del IEPRI de la Universidad Nacional. La pregunta va para Adrián y es con respecto al Plan Ecuador que se está anunciando. No sé si lo considera una alternativa para concretar la “desecuritización” de la relación, o por lo menos visibilizar otros temas y enfatizar más la cuestión social de la población de frontera y el desarrollo.
- En cuanto a la relación entre Ecuador y Estados Unidos, el primero pide al segundo que le amplíe las preferencias arancelarias, pero al tiempo Ecuador dice que no renovará la base de lucha contra el narcotráfico y le cancela el contrato a la Occidental. ¿Qué haría Ecuador si Estados Unidos le dice que le autoriza las preferencias arancelarias a cambio de ampliar el periodo de la base de Manta o de que le devuelvan la explotación de los pozos petroleros a la Occidental?
- Soy funcionaria de la Academia Diplomática. He ido conociendo un poco la política exterior ecuatoriana contra las drogas y he encontrado una especie de paradoja que tiene que ver justamente con el tema de las preferencias arancelarias. Ecuador, como país de tránsito, no comparte la visión de la lucha contra las drogas de Estados Unidos, pero al mismo tiempo oímos que es un país exitoso en su cumplimiento, exitoso bajo los parámetros de la política antidrogas de Estados Unidos, pero para finalizar solicita una compensación por sus esfuerzos en la lucha contra las drogas. Entonces ahí encuentro una paradoja en el discurso ecuatoriano.

En cuanto a la “desecuritización” de la agenda bilateral, nos encontramos con una complicación conceptual de base: la visión tan diferente de la seguridad que tenemos los dos países. Además, preguntaría dónde incluir a la población de frontera porque puede ser incluso riesgoso verla desde el punto de vista de la seguridad.

Hubiera sido muy sugestivo que estuviera Estados Unidos en la mesa, es un reto que de pronto nos llevaría un poco más lejos en una visión que lo incluye, aunque al interior de Estados Unidos existan divergencias en la política.

- El profesor Adrián Bonilla planteaba la necesidad de que haya una agenda sin terceros. Ya hemos visto en la sesión de hoy la relación de Estados Unidos y Ecuador, pero sería interesante que hablara de la relación con Venezuela. Se está ahora evidenciando mucho el alineamiento de Ecuador con varias de las políticas de ese país y me gustaría, entonces, que hiciera un comentario para tocar ese tercero.

► INTERVENCIÓN HELENA YÁNEZ

Encargada de la embajada de Ecuador en Colombia

Es una realidad que cada país actúa, en plena soberanía y con todo el derecho, bajo la visión que tiene de sus propias necesidades adoptando las políticas que más convenientes le parecen. Sin embargo, se está dejando de lado el hecho de que, con relación a la política antidrogas, hay toda una serie de convenios internacionales de los que Colombia y Ecuador son parte. Entonces, decir que es una mirada local y nacionalista es solamente una parte de la película, porque desde el momento en que ambos países están cumpliendo con las obligaciones constantes en esos convenios, indirectamente están colaborando y están yendo hacia un objetivo común. Quisiera que eso tampoco se pierda de vista.

► RESPUESTAS DE ADRIÁN BONILLA

La idea de diferenciación en el conflicto colombiano entre la contrainsurgencia y el narcotráfico sí es percibida desde el Ecuador como fenómenos distintos. De todas maneras y aun si fuesen percibidos como el mismo fenómeno, la política ecuatoriana sería la misma: para el Ecuador, los dos son una expresión de la violencia en Colombia y la solución corresponde a los colombianos. En Ecuador hay la imagen de que se ha convivido con Colombia, desde 1948, a lo largo de un conflicto extenso, y que Ecuador ha logrado algún tipo de experiencia institucional, nacional y social para evitar que ese largo conflicto colombiano se reproduzca en Ecuador.

La idea desde la perspectiva ecuatoriana –que puede ser prejuiciosa, errada o equivocada– es que no se replique el conflicto colombiano hacia Ecuador. En esos términos la política ecuatoriana exterior y la de defensa siempre han estado orientadas a aislarse del conflicto colombiano, no importa cuál haya sido su naturaleza política en la década de los sesenta y setenta, o su articulación a los fenómenos de la economía ilegal en la década de los noventa y en el siglo veintiuno. De todas maneras, la estrategia sigue siendo la misma: no participar, no involucrarse, aislarse. De alguna forma, la estrategia podría resumirse en esta idea de contención de los efectos y profilaxis respecto del conflicto.

El fenómeno del narcotráfico, sin duda, es un fenómeno transnacional, pero yo no estoy seguro de que sea un fenómeno desterritorializado. Ecuador tiene un rol dentro de este fenómeno transnacional, Colombia tiene otro rol y nosotros podemos presumir que México tiene uno, y que Jamaica, las Bahamas, Suiza y, por supuesto, los países consumidores también tienen otro. Lo que ocurre en Colombia, y la forma en que este país combate el problema, no tiene nada que ver con el modo en que se combate en Suiza el fenómeno. Así mismo, lo que ocurre en Colombia no ocurre en Ecuador. Hay una diferenciación territorial y el fenómeno del narcotráfico ha mutado varias veces. Lo hemos visto en los últimos 30 años en Bolivia, en Perú y en Colombia. En el último caso, este país tenía funciones de intermediación, de refinación nada más, pero luego todo se concentra aquí. El fenómeno sí

es transnacional, pero eso no significa que sea desterritorializado en todas sus consecuencias. Una cosa es un país cultivador y otra cosa es un país que no lo es; sus efectos son distintos y los hemos observado de diferente manera en Bolivia, en Perú, en Colombia, en Ecuador, en Venezuela y en todos los países que de una u otra manera están involucrados en esta dinámica. En ese sentido, esta visión regionalizada no puede suponer, desde la lógica de países que no tienen los mismos efectos y consecuencias, las mismas estrategias y conductas.

Aclaro que no quería por prudencia referirme a Colombia, pero considero que se relaciona con Estados Unidos, obviamente, como un país pequeño. Pero aquí sí hay una diferencia de percepciones con respecto a cómo reacciona un país pequeño en un caso y en el otro. La lógica colombiana ha sido la de articularse con Estados Unidos para intentar buscar una solución a un problema que ha asolado al país desde hace varias décadas. Precisamente por la inexistencia de ese problema en Ecuador es que su relación con Estados Unidos no es la misma, las necesidades no son las mismas. La asociación entre Colombia y Estados Unidos supone en la lógica ecuatoriana, y con los antecedentes que he relatado, la imagen de cierto tipo de riesgo, más todavía cuando en Ecuador se asume la imagen de que las políticas colombianas y estadounidenses son las mismas y que comparten precisamente esta idea de regionalización de una estrategia en circunstancias en que Ecuador no ha vivido unos efectos parecidos o unas dimensiones idénticas a las de Colombia.

No quisiera discutir la idea de si Colombia tiene o no una relación especial con Estados Unidos, aunque es tentadora. Hay unas relaciones mucho más especiales por parte de Estados Unidos, aunque concedo que Colombia tiene una relación más especial que Ecuador con dicho país.

Estoy absolutamente de acuerdo con el comentario de Arlene en que mientras que las estrategias estadounidenses para combatir el narcotráfico y los fenómenos de seguridad hacia América Latina han sido regionales, y particularmente hacia la región andina, la forma de implementación de las políticas de Washington ha sido bilateral. Lo que ocurrió en Cartagena y San Antonio fue simplemente la expresión de un deseo que nunca llegó

a materializarse. Jamás hemos tenido en la región andina algo parecido a un comando conjunto andino de fuerzas armadas o de policía. Estados Unidos ha bilateralizado su relación con cada uno de los países andinos y esta misma lógica bilateral estadounidense ha sido replicada por los países andinos entre sí. Las relaciones entre Ecuador y Colombia son bilaterales en el caso del narcotráfico, que si bien es un fenómeno transnacional, tiene expresiones diferentes en las distintas sociedades, pero no hay ningún esfuerzo concertado y no ha habido en el pasado ningún esfuerzo exitoso para aproximarse desde una visión multilateral. Tal vez las dimensiones de seguridad del fenómeno generan algún tipo de temor en los países para asumir compromisos que eventualmente los involucre en dinámicas que no puedan finalmente controlar.

Las soluciones nacionales no dan cuenta de un fenómeno regional, estoy de acuerdo, pero las soluciones nacionales sí pueden dar cuenta de la expresión nacional del fenómeno. Parecería que así es como ha sido asumida en la región andina la lucha contra el narcotráfico. La alianza con Washington me parece que es una solución nacional colombiana. Fujimori, a lo largo de sus nueve años de mandato, dio cuenta de una política específica peruana para luchar contra el narcotráfico; es más, creo que todos hacen lo mismo. Fujimori fue exitoso en este tema. Me da la impresión de que a Ecuador, con todos los riesgos que ha tenido, le pudo haber ido mucho peor en su relación con el narcotráfico y me parece también que esta búsqueda de una relación especial con Estados Unidos es una búsqueda particularmente colombiana, con un sentido colombiano, que no es necesariamente compartido por los otros países de la región. Es la búsqueda de una solución nacional, probablemente a consecuencia de la bilateralización de la forma como el fenómeno ha sido procesado en la región.

El Plan Ecuador es un documento con mucha retórica. Es una especie de documento de campaña, aunque solo he visto los borradores y todavía no ha sido lanzado oficialmente, y no encuentro allí una estrategia. Podemos decir que es una idea del gobierno ecuatoriano para desarrollar las zonas de frontera. No hay una novedad particular en el Plan Ecuador y, por supuesto, no hay todavía recursos para ser financiado. Es muy ge-

neral, no es aún específico en cuanto a si va a tener continuidad o si será una alternativa. Ideas como la del Plan Ecuador han existido muchas en el pasado y se llama así por la connotación frente al Plan Colombia, que es obvia, pero no es más que algunas páginas de papel donde están enunciados unos deseos magníficos del gobierno, que no sé si logren concretarse como política nacional.

Con respecto a la pregunta de si Ecuador le pide a Estados Unidos que renueve el tratado de preferencias arancelarias como consecuencia de haber cumplido los objetivos mínimos de la lucha contra el narcotráfico, respondo que básicamente esta es una política ecuatoriana que lo único que sugiere es continuidad de lo que ha pasado en los últimos quince años y que no se cambien las reglas del juego por parte de Estados Unidos. Había un tratado de preferencias arancelarias a cambio del cumplimiento de unos objetivos en la lucha antinarcóticos. Eso ha sido cumplido y sigue siendo cumplido, entonces, en la lógica ecuatoriana, ¿por qué van a cambiar las reglas del juego? Si Estados Unidos las cambia, entonces, ¿cuál es la obligación de Ecuador de rendir cuentas en términos de los convenios bilaterales? Para Ecuador la pregunta es ¿por qué vamos a tener un tratado de libre comercio que reemplace el tratado de preferencias arancelarias? Este último se estableció para que se cumplieran unos objetivos, y debería seguir si es esos objetivos siguen siendo cumplidos ¿Por qué va a tener que hacer más concesiones?

¿Qué va a pasar cuando Estados Unidos le diga a los ecuatorianos que si no se renueva el tratado de la base de Manta, y se lo va a decir, no hay tratado de preferencias arancelarias? Pues si es el Presidente Correa sigue en el poder, vamos a tener su reelección. Es lógico ver que entre Correa y una política de presión de Estados Unidos los votantes tienen pocas opciones. Si no se renueva el tratado de preferencias arancelarias, ¿qué es lo que va a pasar con Ecuador? Habría que verlo en términos del peso de las exportaciones ecuatorianas protegidas por ese tratado, los economistas soberanistas dicen que no es tanto, pero seguramente va a haber algún efecto ¿Está el gobierno dispuesto a correr el riesgo? Sí lo está porque es un gobierno muy impregnado por la ideología.

Con respecto a la paradoja señalada, se cumple efectivamente con unas metas sobre la estrategia antidrogas, pero al mismo tiempo no se comparte la estrategia de Estados Unidos ¿Cuáles son entonces las opciones? La tolerancia con el narcotráfico, claramente, no es una opción. Existe una política de presión por parte de Estados Unidos inevitable de aceptar, uno puede no compartirla pero no se van a dejar de erradicar cultivos ni a dejar de controlarse el lavado. Es una relación asimétrica y no puede evitarse cumplir con esos objetivos mínimos, no solamente porque hay una presión de Estados Unidos, sino porque ningún Estado estaría en capacidad en estos momentos, ni sería legítimo ni política o moralmente aceptable, de no combatir contra el narcotráfico.

Ecuador no es un país cultivador, pero es un país de tránsito, y el tránsito no es la causa del fenómeno; es lo que los positivistas llamarían una variable dependiente: la causa es la demanda, desde la óptica de los países productores, y los es la producción, desde la lógica de Estados Unidos. El tránsito existe porque hay demanda o porque hay producción. Si deja de haber demanda no hay tránsito, si deja de haber producción no hay tránsito. El tránsito, además, es una situación esporádica que ocurre en mayores o menores volúmenes dependiendo de los niveles de control que los países tengan. En los últimos dos años ha habido unas capturas espectaculares en Ecuador. Se ha estado traficando mucho por este país. Si el fenómeno se repite como en otras ocasiones, en 2007 probablemente haya menos capturas en Ecuador y más en otras partes, porque otras rutas se habrán descubierto por parte de los traficantes. Si es que una ruta, la de Ecuador, se vuelve insegura, entonces se procede a conseguir otras.

Sobre la relación de Ecuador con Venezuela, o entre el gobierno del Presidente Correa y el Presidente Chávez, esta es amistosa, fraterna, de amor apasionado. Pero Correa no ha usado la retórica de Chávez en contra de Estados Unidos, ha sido muy prudente al referirse a ese país, y el Departamento de Estado ha sido muy prudente al referirse a Ecuador. Sin embargo, creería que en todos los demás temas, tal vez con excepción del de Estados Unidos, por el momento, Ecuador y Venezuela van a coincidir en términos de organismos multilaterales y políticas comunes. La relación

de Ecuador con Estados Unidos es de conveniencia; los venezolanos y el Presidente Chávez se pueden dar el lujo de proferir discursos en contra de Estados Unidos, pues tienen los recursos para hacerlo, venden todo el petróleo que quieren a Estados Unidos; Ecuador, probablemente, tendrá que tener más prudencia.

Aun así, no es una relación clásica de la ciencia política patrón-cliente. La economía ecuatoriana necesitaría mucho más de lo que recibe la boliviana para tener un subsidio venezolano y Venezuela no está en capacidad de subsidiar a una economía de las dimensiones de la ecuatoriana, el PIB ecuatoriano es cuatro veces superior al boliviano y su población es casi el triple. El Presidente Chávez, con todo el dinero que tiene, no tendría el suficiente como para subsidiar una relación patrón-cliente a Ecuador y eso a mi país le da mucha autonomía en su relación con Venezuela. Aun siendo una relación de amor, para Ecuador también es de conveniencia, como son las relaciones interestatales de los Estados del Caribe con Venezuela, o de Argentina; hasta ahí creo que llega la relación. Que esto puede o no afectar a Colombia, tal vez. Si las relaciones entre Colombia y Ecuador siguen deteriorándose es lógico que Ecuador busque aliados, pero no es algo que vaya a ocurrir necesariamente. Es apenas una posibilidad.

► RESPUESTAS DE ARLENE TICKNER

Quería aclarar que no estaba sugiriendo que haya una relación especial con Estados Unidos, pero si es la plena convicción de la dirigencia colombiana, tanto política como económica. Claro que el narcotráfico es transnacional pero no desterritorializado y, por supuesto, que cada país ocupa una posición específica en la división del trabajo. Claro que cada país adopta estrategias nacionales para enfrentar las partes del problema que lo afectan, pero lo que yo estaba tratando de sugerir es que hasta que los países no entiendan el fenómeno y no actúen sobre él como un fenómeno transnacional es muy difícil enfrentarlo, porque cada país actúa con la lógica nacionalista, cada país adopta las políticas que necesita para asumir las manifestaciones particulares del problema. Pero en general no resulta ser una estrategia

muy positiva para combatir el fenómeno transnacionalizado, en la medida en que las partes están interrelacionadas. Entendí que Adrián estaba señalando que Ecuador, aparte de combatir efectivamente algunos aspectos, los que exige Estados Unidos o los que caben bajo el lente de su estrategia de guerra contra las drogas, descuida o no combate tan efectivamente otros que son fundamentales para la cadena. El tránsito lo es, pero también los insumos químicos y el lavado de dinero.

Soy de Estados Unidos, pero cuando hablaba de la perspectiva estadounidense creo que estaba hablando de la perspectiva oficial, que obviamente no es la mía. No creo que tener esa visión aquí en la mesa nos diría mucho.

Puntos álidos de debate

Socorro Ramírez*

Varios son los temas álgidos que salen del debate sobre la relación de Ecuador y de Colombia con Estados Unidos. Quiero resaltar algunos que han estado en la discusión planteada por Adrián Bonilla en esta sesión y en eventos anteriores, que involucra temáticas relacionadas con la que nos ocupa.

Ante todo, el referido a si el narcotráfico es un fenómeno transnacional pero no desterritorializado. En qué medida la transnacionalización del fenómeno de la droga implica estructuras en red que no tienen un arraigo territorial dentro de Colombia sino que, por la naturaleza del negocio, necesitan mayores implicaciones de orden regional. Este es un aspecto que cambia no solo la naturaleza del conflicto colombiano, sino la relación del conjunto de países de la región alrededor de esta problemática. Además, si se acepta que es un fenómeno transnacional, ello significa interdependencias crecientes entre las distintas etapas y los roles que cada país desempeña dentro de ellas. ¿No será que así no haya cultivos de coca ni laboratorios de producción de cocaína dentro de Ecuador, están dándose dinámicas en

* Profesora del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

red que hacen que Ecuador, como país de tránsito y lavado, empiece a cumplir funciones que lo insertan directamente con estructuras en red que están en Colombia, en Ecuador y otros países vecinos?

Luego el debate sobre el conflicto colombiano, que Adrián lo asume como un continuo que ha afectado durante 50 años a Ecuador, creo que puede ser una expresión para buscar que se atiendan sus efectos, pero no corresponde a la investigación que se ha hecho de su dinámica. No se trata de un mismo conflicto, ni las fronteras han sido siempre su escenario. Estas zonas solo comenzaron a verse afectadas a mediados de los años noventa.

Del debate surge también la pregunta de si estamos ante el desbordamiento de un conflicto exclusivamente colombiano hacia sus fronteras con los vecinos, en cuyo caso estaríamos ante un problema del mero resorte de Colombia. Pero, en contra de esta tesis, se pueden señalar los vínculos entre los actores ilegales del conflicto y el fenómeno de la droga, de carácter transnacional, cuyas estructuras en red se despliegan por encima de las fronteras y desdibujan su arraigo territorial exclusivo en una sola nación. Esta dimensión del problema cambia, al menos parcialmente, la naturaleza del conflicto colombiano. Y las estructuras del narcotráfico, desarrolladas en red, así como los nexos entre este fenómeno y los actores armados ilegales, están cambiando la relación del conjunto de países de la región con el conflicto que se desarrolla en Colombia. Este es un debate central porque involucra no solo responsabilidades y corresponsabilidades, sino porque implica una apreciación de las economías ilegales que son fuente de financiación de la guerra e involucran directamente procesos internos de países colindantes.

En cuanto a la influencia de Estados Unidos en el manejo del conflicto se ha preguntado en varios eventos de este programa si Colombia solo se ha sometido a la injerencia estadounidense o si ha sido una intervención por invitación, como lo planteaba hace algunos años Juan Tokatlián y lo ha enfatizado Arlene Tickner en su intervención. ¿Cuál ha sido y cuál es el margen de maniobra de Colombia al respecto si se analiza la agudización de la confrontación armada y su mezcla con la problemática de las drogas?

UNDÉCIMA SESIÓN

**EDUCACIÓN Y
CULTURA EN LA
INTEGRACIÓN**

Las agendas culturales y educativas

Socorro Ramírez*

En el programa académico impulsado por el IEPRI nos hemos preguntado por la cultura y la educación como parte de la agenda ecuatoriano-colombiana. En los debates han salido las habituales preguntas sobre qué se entiende por cultura, cómo no reducirla al folclor, al patrimonio museológico, a las expresiones artísticas, a espectáculos y eventos, que aun siendo manifestaciones importantes no equivalen a una cultura ni copan la agenda entre los dos países.

En uno y otro evento de este programa académico, más bien se ha reclamado la existencia de culturas diferentes que concurren en la relación entre los dos países, que plantean otras dimensiones centrales que deberían ser tomadas a la hora de definir o reconocer las agendas culturales multinacionales. Por eso hemos tratado no solo de escuchar la política cultural promovida por los Estados centrales y por las autoridades locales, sino las culturas que se viven cotidianamente en los distintos ámbitos de las zonas fronterizas y a ambos lados de la línea divisoria, los pueblos o nacionalida-

* Profesora del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

des indígenas, las comunidades negras compartidas. Hemos tratado de garantizar su expresión en el video “Fronteras sin límites” que hemos venido realizando con Unimedios y que nos ha permitido entrevistar a distintos sectores de los tres ámbitos fronterizos, difundir su voz y su mirada de lo que sucede y de lo que habría que hacer frente a la problemática binacional.

También en uno y otro evento de este programa académico hemos tratado de garantizar la presencia de las distintas culturas que se expresan en la frontera, y la hemos conseguido en algunas ocasiones, como en la segunda reunión binacional en Pasto. En otras, como la tercera reunión en Quito, fue difícil porque estalló un paro en el lado ecuatoriano de la frontera que no permitió el desplazamiento de gentes de ambos lados. Otras veces, como nos ha ocurrido en esta ocasión, nuestro invitado de la frontera no pudo salir del aeropuerto de Pasto por el mal tiempo. Se trata del director del Fondo Mixto de Cultura de Nariño, quien ha hecho en la frontera un trabajo extraordinario de identificación de todos los procesos culturales articuladores.

La otra dimensión que hemos tratado de incorporar a este programa académico es la educativa. Por eso interviene José María Leyton, quien hace parte de la sección de educación del Convenio Andrés Bello (CAB), y ha tenido a su cargo el apoyo a las cátedras de integración, como esta Cátedra Ecuador que venimos desarrollando, y como otras que se desarrollan en varios países miembros del Convenio. Justamente la lectura para esta sesión es la de colegas que desde Ecuador han realizado la Cátedra Andrés Bello. Se trata de Catherine Walsh y Lucy Santacruz, con el artículo fruto de la investigación que acompaña la Cátedra: “Cruzando la raya: dinámicas socioeducativas e integración fronteriza. El caso del Ecuador con Colombia y Perú”.

Incorporar la realidad y la integración en la educación

José María Leyton*

Muchas gracias por la invitación para participar en esta Cátedra. De una manera muy sintética voy a presentar las diferentes actividades que en materia educativa y cultural desarrolla el Convenio Andrés Bello como organismo intergubernamental dedicado a la integración desde la perspectiva educativa, cultural y científico-tecnológica.

Hacen parte del convenio doce países: Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, España, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela, lo cual nos pone en una situación muy interesante para el desarrollo de nuestra actividad, que es la integración. Es decir, los países miembros del Convenio están vinculados con los distintos grupos de integración: la Comunidad Andina, el MERCOSUR, la Caribbean Community (CARICOM), el Sistema Centroamericano y la Unión Europea. Es entonces, por su propia naturaleza, un organismo bisagra entre diferentes bloques y procesos.

* Responsable programa Cátedras de integración del Convenio Andrés Bello.

En el caso de las cátedras, promovemos y ponemos en conversación a actores y universidades para que los procesos de integración avancen. En ese sentido, desde 2004 el IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia, a través de la profesora Socorro Ramírez, ha participado en concursos abiertos y ha sido seleccionado y reconocido como Cátedra de Integración Andrés Bello, junto con otras catorce cátedras que en este momento se desarrollan. Al escogerlas, el Convenio Andrés Bello no solo tiene el compromiso de acompañar y apoyar financieramente estos trabajos, sino también de promover la discusión entre las universidades y difundir las actividades que se desarrollan. Para esta presentación hemos traído algunos de los temas que se vienen desarrollando en las dos fronteras de Colombia sobre las que ha trabajado esta Cátedra de Integración en el IEPRI, Venezuela y Ecuador, aunque los proyectos en general sobrepasan esos dos ámbitos. Los interesados pueden encontrar las publicaciones en la página del convenio www.cab.int.co.

1. MANDATOS INTERGUBERNAMENTALES PARA EL CAB

La Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello (SECAB) desarrolla los mandatos de los ministros de educación de los países miembros, que constituyen la instancia superior de dirección.

Por supuesto que hay mandatos que recogen compromisos multilaterales mayores, como son los objetivos de desarrollo del milenio: erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los géneros, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Entre estos objetivos, que también comprometen la actividad de un organismo como el CAB, está en particular la enseñanza primaria universal; es decir, erradicar el analfabetismo. De ese compromiso de los jefes de Estado que asume el CAB se desprenden dos proyectos bandera en el área de educación, el que tiene que ver con la alfabetización y el que tiene que ver con la formación docente.

En cuanto a la alfabetización, se asume como el acceso, mucho más amplio que a los códigos básicos, a la lectura, a interpretar un texto y a la posibilidad de ofrecer a los catorce millones de ciudadanos en los países del Convenio que hoy son analfabetas y a los más de treinta millones de analfabetas funcionales el acceso a la cultura. El objetivo central es que estas poblaciones puedan ejercer la ciudadanía y desarrollar un pensamiento crítico.

El segundo proyecto bandera tiene que ver con la formación docente. Entendemos que buena parte del problema está, precisamente, en la ausencia en los procesos de formación en los temas propios de la globalización. Aunque se habla del mundo globalizado o de la aldea global, en las instituciones como escuelas y universidades el tema de la globalización y la integración están muy ausentes. Por esto las cátedras de integración conciben y ven como prioritaria la enseñanza de la integración y de las temáticas asociadas desde la universidad. Esta Cátedra Ecuador es un ejemplo de cómo se están formando investigadores, capital social a favor de la integración. Grupos como este hay en las diecinueve universidades que hoy tienen cátedras y que están formando cerca de 2.000 personas que hacen tesis o que están desarrollando investigaciones sobre integración, en este caso sobre las relaciones de Colombia y Ecuador, como parte de un esfuerzo académico por un pronto y sólido reencuentro.

El último de los objetivos del milenio que mencioné, el de fomentar una asociación mundial para el desarrollo, tiene para el CAB una prioridad muy importante, ya que es la alianza mundial para que las agencias, los organismos o las universidades no estén trabajando cada quien por un lado, sino que hagamos sinergias que nos permitan, entre todos, lograr estos objetivos.

2. PROYECTOS CULTURALES Y EDUCATIVOS

En la programación que tiene el Convenio para el periodo 2006-2009, en el área de educación, en los dos temas centrales, la alfabetización y la formación, incluimos no solo docentes y directivos sino otros actores sociales,

porque entendemos la formación como un hecho pedagógico amplio que involucra diferentes frentes de la actividad social y de la actividad local que se desarrolla en las fronteras. Hemos tenido ejemplos, como en esta Cátedra Ecuador a la que asisten distintos sectores y no solo los estudiantes de maestría, y el de los foros fronterizos que ha organizado la profesora Socorro Ramírez, en los que participan diferentes actores sociales y autoridades locales. También en otras cátedras se está desarrollando la posibilidad de escuchar a los actores sociales. Ahí hay una verdad incontrastable de hechos de paz, de hechos de integración, que el CAB revela, pone sobre la mesa, los hace visibles.

En el área de cultura nos ocupamos de dos proyectos, el patrimonio natural y cultural, y economía y cultura. En ciencia y tecnología el CAB trabaja en la prospectiva científica y tecnológica, así como en la apropiación social de la ciencia.

El CAB desarrolla, también, una serie de acciones permanentes que cruzan la actividad programática de las áreas. Una de ellas es esta actividad que estamos desarrollando con el apoyo a las cátedras de integración. Otro proyecto es el de promover la alianza entre universidades para tener doctorados que formen investigadores en integración e incluye desde un doctorado en cultura o estudios latinoamericanos, hasta uno de educación para formar en integración. Brasil se precia de graduar 10.000 doctores y, aun así, sumados los doce países miembros del Convenio, no llegamos a acercarnos a esa cifra. Si no hay acuerdos básicos e integración, nuestros países obviamente no van a superar esas brechas.

3. PEDAGOGÍA, CULTURA Y DESARROLLO

Otro compendio importante que se encuentra en el Convenio es el de “Pensamiento pedagógico de los grandes educadores”, con un análisis de la contribución que están haciendo nuestros países desde la perspectiva pedagógica. Tenemos pensadores en cada uno de los países. Lo que aparece allí de Colombia y Ecuador son unas enseñanzas muy importantes, como lo diría

nuestro secretario ejecutivo, y es que siempre se entendió que Colombia y Ecuador eran una sola nación.

En la etapa en que estamos con las universidades pedagógicas de cada uno de los países, es en la de actualizar ese pensamiento en el contexto del siglo XXI, no solamente con las contribuciones de los pedagogos, sino también qué se hace desde la filosofía, desde el arte, desde la literatura, como la integración que enseñan, por ejemplo, las esculturas de Botero como hechos pedagógicos que se tienen que reconocer o la visión latinoamericana que está detrás de muchos de nuestros escritores y artistas. De hecho, en la última reunión sobre la necesidad de articular la CAN y el MERCOSUR alrededor de una agenda se planteaba el tema de la historia como algo absolutamente relevante, pero también trabajar la literatura para llegar más rápido a la construcción de lo que es la identidad suramericana.

4. TABLA DE EQUIVALENCIAS

Para afrontar problemas de país cuya población emigra tenemos que pensar en qué pasa con la educación de los hijos en el país a donde va. Para responder a esa situación, los países que están vinculados al CAB han adoptado un instrumento según el cual a los jóvenes se les reconocen los estudios en la educación preescolar, básica y media, sin más trámite que la sola presentación de la solicitud y la verificación de la equivalencia.

En el caso de Ecuador, por ejemplo, para atender a los colombianos que están llegando, se pide el certificado de aprobación del último año y se le reconocen los anteriores. También se está pensando en salidas para cuando el joven llega prácticamente sin ningún papel.

Este instrumento, que expresa muy bien la posibilidad de integración, tiene dificultades en la educación superior, que son objeto de esa agenda que discute la Comunidad Andina y el MERCOSUR sobre la movilidad, el reconocimiento y la homologación de los títulos. No es fácil porque pasa por la cooperación universitaria y por tener sistemas de acreditación de calidad.

5. REDES DE UNIVERSIDADES Y DE CÁTEDRAS

Como parte del impulso de la incorporación de la integración en la educación, se ha formado la red de universidades pedagógicas, facultades de educación e institutos superiores de pedagogía, con doce universidades: Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Panamá, Universidad Peruana Cayetano Heredia, Instituto Superior de Formación Docente Salomé Ureña de República Dominicana, Universidad de Asunción de Paraguay, Universidad Bolivariana de Venezuela, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso en Chile, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de España, Universidad Pedagógica de México, Universidad Pedagógica Nacional de Colombia, Universidad Central de Ecuador, Instituto Pedagógico Latinoamericano y del Caribe de Cuba (IPLAC) y Universidad Mayor de San Andrés de Bolivia. Esa red de universidades pedagógicas está asociada al CAB en la formación docente y en la posibilidad de incorporar las temáticas de integración al propio proceso pedagógico.

Está también la red de cátedras de integración Andrés Bello, que pretende formar pensamiento integracionista y contribuir a la consolidación de los procesos de integración, que vincula diez y ocho cátedras y que ha permitido la publicación de tres libros con la investigación que acompaña las cátedras y de otros tres libros con estudios sobre la integración andina y suramericana. En Colombia está la Cátedra Ecuador en la que nos encontramos, desarrollada por el IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia, aparece también la Universidad Nacional con otra cátedra que trabaja en la frontera de Colombia y Venezuela desde la perspectiva de la historia, y en Ecuador está la Universidad Andina Simón Bolívar creada por la Comunidad Andina.

Otro trabajo que adelantamos con las mismas universidades que desarrollan las cátedras es la realización de foros y estudios en las fronteras. Ya tenemos tres números publicados, dos que involucran a esta cátedra sobre las fronteras con Venezuela y con todos los ámbitos fronterizos colombianos. También hemos venido realizando foros fronterizos como los que mencioné y que desarrolló esta cátedra en el programa con Ecuador.

En las cátedras se estimulan las tesis que se ocupan de estos temas; hay comunidades que asisten a las convocatorias, que ven y valoran el espacio que se está abriendo y donde efectivamente se desarrollan acciones en pro de la integración, que dan salidas a procesos de enseñanza, y que dan orientaciones y luces para la formulación de política pública.

Estas cátedras de integración ayudan a superar uno de los problemas de la integración. Hemos encontrado que en algunos de nuestros países no se estudia la integración. En los programas de relaciones internacionales aparecen algunas menciones, pero no se está formando a periodistas, científicos sociales, investigadores o economistas para que profundicen en estos temas de integración, sin embargo, hablan, escriben y viven en medio de la globalización. Además, con la investigación en las zonas de frontera, las cátedras de integración están contribuyendo desde la perspectiva del desarrollo social. Las cancillerías de Colombia y Ecuador y las autoridades locales de la frontera de esos dos países han reconocido que trabajos académicos como los que ha impulsado el IEPRI de la Universidad Nacional, con la participación de diez y ocho universidades de los dos países, son muy valiosos porque oyen a autoridades y a la gente, buscan salidas, someten a debate temas álgidos y lo hacen de una manera positiva y constructiva de integración.

6. PROGRAMAS COLOMBO-ECUATORIANOS

En los países CAB, como ya decía, encontramos catorce millones de analfabetas y treinta millones de analfabetas funcionales. Dada la magnitud del problema, en la frontera colombo-ecuatoriana desarrollamos una serie de talleres con metodologías ecuatorianas, colombianas y cubanas para atender tanto la alfabetización misma como la formación docente.

De igual manera, en el tema de alfabetización el CAB está planteando una visión al año 2020 pensando la alfabetización en sentido amplio, como de tipo educativa, cultural, científica y tecnológica.

En las reuniones binacionales de este programa, que se realizaron en Pasto en septiembre y en Quito en diciembre de 2006, el gobernador de Nariño y el secretario ejecutivo de nuestra organización planteaban a las universidades que hacían parte del esfuerzo, la necesidad de introducir en las agendas la alfabetización y la pertinencia en la formación para que lo que se enseña en las instituciones educativas sea socialmente relevante. Para que temas como el de la migración colombiana en Ecuador o de ecuatorianos a España no alimenten conductas xenofóbicas.

En el caso de Ecuador surge una propuesta pedagógica sobre qué se está haciendo desde la escuela para salirle al paso a esos fenómenos, para incorporar en los programas de estudio la diversidad y no la diferencia. De la misma manera, en Chile la Cátedra de Integración está indagando sobre la percepción y el impacto que tiene la migración en las últimas dos décadas de peruanos, colombianos y bolivianos.

Con respecto a la necesidad urgente de no seguir con clases por las que no pasa la realidad, el tema migratorio es un tema central en las alianzas de las universidades. En el caso ecuatoriano-colombiano ayuda a entender que esa relación es mucho más que glifosato, que hay voluntades compartidas, actividades sociales, tejidos y comunidades que están realizando alianzas. Las poblaciones Awa que existen en Ecuador estudian, en algunos casos, en las escuelas colombianas, y las colombianas de igual manera acceden a los centros educativos en Ecuador. Allí los planes educativos se tienen que ir ajustando a la necesidad local. Por esta vía académica estamos mostrando que estas cosas suceden y nuestras propias autoridades reconocen esas realidades como hechos relevantes.

Debate

► INTERVENCIÓN DE PARTICIPANTES

- Soy educador y estudioso de estos temas desde la perspectiva justamente de la educación y la cultura. Más que una pregunta –por la calidad de esta Cátedra, ya que sus integrantes afortunadamente son de diferentes sectores académicos e institucionales y también profesionales, lo que nos ha permitido profundizar en los temas tratados–, me gustaría hacer una sugerencia para que el profesor Francisco Jiménez de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), quien está presente en la Cátedra, nos participe del trabajo en esta institución sobre un módulo educativo cultural en la frontera. También, desde la investigación doctoral en la que yo estoy trabajando me gustaría resaltar el concepto de educación, no solamente desde lo escolarizado o desde los sistemas públicos de educación, sino eso que se llama el universo de la educación popular, que justamente está conmemorando en todo el mundo, y particularmente en Latinoamérica, el décimo aniversario de la muerte del gran educador Paulo Freyre.

Francisco Jiménez, en una sesión anterior, había comentado que el interés de participar en esta Cátedra Ecuador tenía que ver con un trabajo de tipo académico que la ESAP tiene dentro de su plan de desarrollo y que incluso en términos casi perentorios es un exigencia de la Presidencia de la República para desarrollar un programa un poco olvidado, aun cuando ya estaba dentro del currículo de una especialización en fronteras y en relaciones internacionales. Entonces estamos en el proceso de elaboración de los distintos módulos para impulsar esa especialización en las diferentes territoriales que tiene la ESAP.

A mí me correspondió elaborar el módulo de la educación y la cultura en la frontera, es decir, exactamente el tema que hoy se refería, en este caso, a la relación con Ecuador. El trabajo está en su fase inicial y la perspectiva del trabajo es la siguiente: hay una metodología establecida por el mismo Ministerio de Educación y por el Departamento de la Función Pública para estos módulos, que supone que la educación es a distancia. Las elaboraciones se hacen fundamentalmente en las territoriales y existe un acompañamiento de unos profesores que viajan de vez en cuando para poder desarrollar el proceso académico.

Dentro de esa estructura debe elaborarse previamente, como introducción, un mapa conceptual y uno temático. El asunto es que el estudiante que toma la especialización en cualquier ámbito de frontera elabore el mapa conceptual desde su experiencia en el territorio. El módulo estaría siendo fundamentalmente investigativo y así estaría recogiendo las particularidades que hemos visto aquí muy claramente en los distintos ámbitos fronterizos y las percepciones locales que, en ocasiones, en el centro desconocemos. Suponemos una serie de cosas y tenemos, a veces, una información de los medios de comunicación un poco tergiversada, pero no tenemos la retroalimentación de la experiencia local. Entonces, si se les da a las personas el instrumento metodológico, lo digo por experiencia, es absolutamente posible que ellos construyan esa conceptualización y hagan propuestas de intervención de la realidad que están viviendo. Es decir, es enfatizar en el mundo de lo posible no simplemente de la descripción de lo existente sino en las posibilidades que habría en términos de integración, etc.

Voy a contar una anécdota ilustrativa. En una reunión alguna persona decía que el problema que teníamos en la frontera colombiana con Brasil era que había niños colombianos que se sabían el himno de Brasil y no el colombiano. El asunto es que rompamos el concepto de frontera como límite. Esa es la parte conceptual fundamental, que sea un umbral en donde pasar de un lado al otro no sea simplemente un hecho físico, sino que sea un hecho cultural, poder conocernos y finalmente construir desde allí la tan anhelada y deseada integración latinoamericana. Lo que tiene como énfasis la propuesta es la cuestión del cómo, no tanto el qué, el por qué y el para qué. El cómo hacemos eso que todos queremos y tenemos claro que debemos hacer. Este

trabajo tendría que ser desarrollado en coordinación con el Convenio Andrés Bello como organización bisagra que finalmente le da una coherencia y un funcionamiento a la estructura. Esperamos que cuando se lance el programa, en cuestión de meses, exista una posibilidad de construirlo en red.

- Quiero preguntar si dentro del Convenio Andrés Bello, en el intercambio de cultura y educación escolar, existen programas específicos para la población indígena en las fronteras de Colombia.
- Soy consejero de la Embajada de Ecuador. En primer lugar quiero enfatizar en que estoy totalmente de acuerdo con la coordinadora de esta Cátedra con respecto al profundo desconocimiento mutuo que existe y que, a veces, es estereotipado. En la sesión anterior tuve la oportunidad de hablar sobre un aspecto muy puntual de este desconocimiento mutuo. Es necesario que tanto ecuatorianos como colombianos nos conozcamos mejor. En segundo lugar concuerdo también con la apreciación de que el tema educativo y cultural es importante abordarlo no solo desde la rutina institucional sino desde el plano organizativo comunitario. La expresión espontánea de la comunidad hay que tomarla muy en cuenta para este tipo de procesos. Pero quiero hacer una recomendación: hay que considerar el plan organizativo comunitario siempre y cuando no se vea perturbado por las injerencias políticas.
- Soy embajador de la carrera diplomática y consular de Colombia –a veces no se sabe que existe, tiene 250 diplomáticos y unos veinte embajadores activos–. Serví como embajador en Kenia en mi última posición, ahora sirvo como secretario ejecutivo de la Comisión Colombiana de Cooperación con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), y obviamente por esta posición, esta Cátedra es de mi particular interés para mi trabajo. Quiero solicitarle a José María Leyton que profundice sobre la formación de otros actores sociales diferentes a los docentes en la frontera y sobre la visión 2020 de alfabetización cultural, científica y tecnológica. Desde la visión colombiana, experiencias como la del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) no sé si a través del CAB, se han incorporado a los proyectos en la frontera, sería interesante explorar esa participación.

► RESPUESTAS DE JOSÉ MARÍA LEYTON

Comparto la observación en cuanto a las dinámicas culturales y educativas que se dan por fuera de la institucionalidad. En la frontera con Brasil, cerca de Leticia, se reúne anualmente un foro mundial que no tiene ningún tipo de publicidad, donde se discute el porvenir del mundo con indígenas. En La Cocha, Nariño, se reúnen las comunidades que desarrollan procesos de producción a escala micro, pero con una proyección impresionante. Hay muchas cosas que se hacen y que tienen incluso mucha repercusión en las redes que pueden ser articuladas.

En el tema de poblaciones, la SECAB, gracias al concurso “Somos patrimonio” reconoce y exalta experiencias que en materia de integración han desarrollado estas comunidades en la recuperación de prácticas ancestrales y de su patrimonio. Estas experiencias están debidamente sistematizadas y compiladas. El otro frente de trabajo es desde la investigación. Por ejemplo, desde la Universidad Andina Simón Bolívar se ha recogido la visión de los ancestros y de los abuelos sobre lo que es la raya –llamado por nosotros como frontera–. De igual manera han mirado los programas académicos, tanto de Colombia como de Ecuador, con respecto a las poblaciones indígenas y han encontrado posibilidades de ir articulando programas pedagógicos en las zonas de frontera. El Convenio plantea el reconocimiento de la diversidad cultural, no con una visión de centro. De nada sirve plantear la necesidad del bilingüismo o reconocernos multiculturales si no nos relacionamos a partir de las diferencias para construir proyectos conjuntos que se aproximen a la cosmovisión y al lenguaje de las comunidades indígenas.

En cuanto a la formación de otros actores sociales, entendemos que la actividad pedagógica trasciende la institución. De hecho en la Cátedra de Integración que se desarrolla en México están hablando de la educación de adultos y de jóvenes en ambientes no regulares, no formales. En la Cátedra de Relaciones España-América Latina ha circulado un libro de la educación en la iglesia, en la calle, en el grupo político local, que trasciende la formalidad del aula. Hay una experiencia, reconocida por el CAB, de los niños en Cartagena que llevan a los turistas, que saben y conocen la historia. Existen

un manual y unas guías para la formación de esos gestores culturales. Se trata de la recuperación de ese saber, de ese patrimonio y de esa historia con actores locales que están, como los niños de Cartagena, dispuestos a contar la historia de lo que allí pasó y a difundir esas experiencias. De igual manera, está presente la necesidad de formarnos para la apropiación de la ciencia y las actividades productivas agropecuarias, que son ejemplos de cómo una comunidad puede en un mismo espacio trabajar todas las posibilidades para vivir y desarrollarse. Ese tipo de experiencias requiere ser sistematizado y requiere formación específica de esos otros actores sociales.

Igual ocurre con la alfabetización. Hay estudios demográficos que demuestran que no hay pirámide poblacional sino que es como una especie de barril. Las presiones por la alfabetización en algún momento van a decrecer, pero vuelven a ampliarse, lo que plantea desafíos a las políticas públicas para ampliar las coberturas no solo en básica o en primaria sino en educación media y superior, que es donde se está requiriendo. En unos años va a ser una demanda distinta, lo cual requiere anticipar respuestas de política por parte de los Estados para no equivocarnos. Debemos investigar prospectivamente lo que efectivamente necesitaremos en el futuro.

Respecto al tema de fronteras con la ESAP, por supuesto que es muy importante la colaboración desde el programa de especialización. Hay universidades que participan en los programas del CAB que estarían dispuestas a aportar. De hecho hay intercambios de investigadores entre las cátedras que promovemos.

Lo educativo y cultural en el programa Colombia Ecuador

Socorro Ramírez*

El programa Colombia-Ecuador ha querido suscitar un doble proceso. Al tiempo que ha sometido a debate los diez temas más álgidos de la relación binacional, también ha querido estimular la investigación en materia cultural y educativa. La participación de diez y ocho universidades de los dos países en las tres reuniones binacionales ha constituido una extraordinaria oportunidad de conocimiento entre académicos de los dos países. Cada reunión ha identificado temas de posibles investigaciones conjuntas. Esta Cátedra ha ayudado a fortalecer esos lazos por la participación de académicos ecuatorianos en sus sesiones y en los eventos que otras universidades colombianas han organizado, con el fin de aprovechar la presencia del académico ecuatoriano en Bogotá invitado por esta Cátedra.

Está prevista la realización de la cuarta reunión binacional de este esfuerzo académico, que deben organizar los colegas ecuatorianos en Guayaquil. En el programa de esa reunión está previsto un foro sobre la inter-

* Profesora del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

nacionalización de la educación en ambos países, en el que intervendrán las entidades encargadas de ese proceso y de la educación superior, así como el Convenio Andrés Bello. Asimismo está prevista la discusión sobre posibles proyectos y fuentes de información para la investigación conjunta entre académicos ecuatorianos y colombianos sobre los ejes acordados en los diez talleres de las tres primeras reuniones binacionales. Dentro de tales fuentes estaría una encuesta de autopercepciones y percepciones mutuas, bases de datos y documentos de ambos países, estudios comparados de medios de comunicación, video. Igualmente ha sido planteada la posibilidad de realizar cátedras Ecuador en otras universidades colombianas y cátedras Colombia en distintas universidades ecuatorianas. También, la organización de otros programas docentes conjuntos, de eventos fronterizos y la búsqueda de recursos para esta nueva fase del programa.

Para concluir esta sesión proyectamos el video “Veinticinco años de democracia de Ecuador”, que es muy ilustrativo de la cultura política ecuatoriana. En él se observa a los distintos personajes políticos ecuatorianos en acción, se asiste a la caída de varios de los gobiernos y a los momentos críticos de 25 años de democracia en Ecuador. Es también otra forma de acercarnos a distintas dimensiones de las culturas ecuatorianas.

DUODÉCIMA SESIÓN

ECUADOR Y COLOMBIA

EN LA DINÁMICA

ANDINA Y

SURAMERICANA

DE INTEGRACIÓN

Rumbos impredecibles de la CAN

Socorro Ramírez*

La reconfiguración político espacial de los esquemas de integración suramericana ha comenzado con los andinos, cuya agrupación, al acercarse a las cuatro décadas, ha entrado en una etapa de rumbos impredecibles, que pueden redefinirla provechosamente o poner en cuestión su propia existencia.

Esa nueva etapa se incubó en los años noventa cuando entraron en tensión simultáneamente dos procesos. Por un lado, la apuesta por una integración multidimensional, es decir, más allá de lo comercial que hasta entonces había marcado el derrotero de consenso, al menos en sus definiciones, y que tuvo además algunos importantes resultados positivos. Por otro lado, la adopción del regionalismo abierto, que concebía la integración como instrumento para consolidar el ajuste estructural, las reformas estatales a favor del mercado, el desarrollo estructurado sobre las exportaciones y la inversión extranjera, y la liberalización comercial con el fin de regularizar las relaciones comerciales con Estados Unidos, el mayor socio de todos los países andinos, y de buscar una inserción propia en la globalización. El re-

* Profesora del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

sultado fue la flexibilización de los acuerdos y la relativización de las metas de largo plazo, orientadas a construir una integración profunda entre países vecinos, la pérdida de capacidad conjunta de negociación frente a terceros y el debilitamiento de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) como plataforma de inserción compartida en la globalización.

Esa nueva etapa ha ido tomando forma en los años dos mil, al mismo tiempo que avanzan los cambios políticos en la subregión. De estos cambios ha surgido el enfrentamiento entre diferentes opciones políticas de inserción internacional, que le han dado un doble golpe a la CAN. De una parte, los tratados de libre comercio (TLC) de Estados Unidos con Perú y con Colombia van en dirección contraria de muchos de los acuerdos comunitarios y pueden reemplazar a sus antiguos socios por Estados Unidos. De otra parte, los gobiernos que rechazan los TLC, al asumir la responsabilidad en la conducción de la CAN, más que ayudar a su transición han tratado de someterla a una prueba final. Venezuela decretó la muerte de la CAN y se retiró en abril de 2006, cuando ejercía la presidencia, la cual fue asumida por Bolivia, al mismo tiempo que ingresaba a la Alternativa Bolivariana para América Latina y El Caribe (ALBA). Y aunque el gobierno decidió permanecer en la agrupación –tal vez por el interés en concretar el acceso al mar y porque ha sido uno de los países que más se ha beneficiado de su existencia en el nivel comercial–, fustiga a sus socios por haber cambiado la solidaridad por la competitividad. Ecuador ha asumido la Secretaría General de la CAN, mientras al mismo tiempo ha manifestado su desinterés en la organización y su prioridad energética. Permanece en ella tal vez porque al encontrarse entre Perú y Colombia tiene necesidad de tramitar con esos vecinos complejos asuntos migratorios y fronterizos y necesarias relaciones económicas.

En ese contexto, en septiembre de 2006 y después de 30 años de retiro, Chile ha anunciado su retorno en calidad de miembro asociado de la CAN, en las mismas condiciones que participa desde hace una década en MERCOSUR, sin atarse al arancel externo común para mantener libertad en su política económica y con el interés, tal vez, de cerrar las heridas que dejó la guerra del Pacífico en sus relaciones con Bolivia y con Perú. También se ha anunciado el acuerdo de diálogo político y cooperación de México, país

que podría, además, adoptar el carácter de miembro asociado de la CAN, si negocia un TLC con Ecuador, el único miembro de la Comunidad con el que no lo ha hecho aún.

Chile y México ayudarían a una redefinición político espacial de la CAN, dado que son países que también han firmado TLC con Estados Unidos y hacen parte de la Conferencia Económica Asia Pacífico (APEC), organismo al que igualmente pertenece Perú y al que Ecuador y Colombia aspiran asociarse una vez se levante la moratoria de aceptación de nuevos miembros, en 2008. Esta perspectiva podría ser una oportunidad para tejer lazos con la otra orilla del Pacífico con la que, excepto Perú, los demás andinos han tenido pocos nexos, pero que hoy son imprescindibles para una inserción internacional. Tal vez incluso para Bolivia esa reconfiguración sería de interés si logra su salida al Pacífico. Por otra parte, también la actual negociación de la CAN de un acuerdo comercial, de concertación política y de cooperación con la Unión Europea podría contribuir a la redefinición de su sentido, aunque han surgido contradicciones en su seno, en particular con Bolivia, que solo acepta un acuerdo de libre comercio de bienes y no en propiedad intelectual, compras estatales e inversión, asuntos que los demás miembros de la CAN y la propia Unión Europea consideran imprescindibles (*Semana*, 2006:120).

Sin embargo, una redefinición de la CAN no es fácil, dado que las diferencias ideológicas y políticas que repercuten en la concepción sobre la integración, enfrentan a Bolivia y Ecuador con Perú y Colombia, países que han resuelto avanzar en un mercado único binacional y en negociaciones comunes frente a terceros. Esas contradicciones entre los dos bloques al interior de la CAN se expresan también en la discusión sobre biocombustibles, como se vio en la cumbre presidencial de Tarija, Bolivia, en 2007, y en torno al papel del Estado y de la inversión extranjera.

En ese contexto de rumbos impredecibles que puede tomar la CAN hemos querido ubicar el papel de Ecuador y de Colombia. Para el tema han sido ilustrativos los artículos de Marco Romero Cevallos, “Paradojas e incertidumbres de las economías andinas”, y de Cesar Montúfar, “Dimensiones geopolíticas del TLC andino con Estados Unidos”, que fueron propuestos como lectura para esta sesión.

La sesión de la Cátedra coincide con la presentación en la Feria Internacional del Libro, celebrada en Bogotá, del libro *Colombia Ecuador cercanos y distantes*, que acaba de publicar la Universidad Nacional de Colombia con la Universidad Andina Simón Bolívar de Quito y con el apoyo de varias instituciones académicas y multilaterales de los dos países, y en especial del Convenio Andrés Bello, cuyo secretario general, Francisco Huerta, nos acompaña para el foro de presentación. El invitado es justamente la persona con quien he coordinado todo este esfuerzo académico de edición del libro conjunto, Cesar Montúfar, quien dirige el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, en Quito, y quien ha venido participando muy activamente en este proceso de acercamiento académico binacional. El comentario está a cargo de Édgar Vieira, profesor de la Universidad Javeriana, quien dirige el proyecto sobre los costos de la no integración latinoamericana y con quien coordino el grupo de integración que funciona como parte de otro proyecto que reúne a varias universidades en torno al tema de la inserción internacional de Colombia, y que funciona con el apoyo de Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL).

Colombia y Ecuador entre dos proyectos de regionalización en conflicto

César Montúfar*

La situación actual de la región andina, y de Colombia y el Ecuador dentro de ella, se encuentra marcada por varios procesos simultáneos, algunos internos a la región y otros que guardan una dimensión más sudamericana y hemisférica. De todas formas, un aspecto inicial a mencionarse es que la región vive un momento de cambio e incertidumbre, quizá inédito. Si hace algunos años todo parecía inclinarse a un apoyo o convergencia monolíticos hacia las iniciativas regionales de Estados Unidos, en términos políticos y de seguridad y comercio, en los actuales momentos la influencia estadounidense pareciera declinar ante la emergencia de proyectos de integración alternativos, que si bien no eliminarían completamente la hegemonía de Estados Unidos, presentan opciones autónomas y diferenciadas a las planteadas desde Washington. Vale, en ese sentido, analizar los procesos por los que atraviesan los países andinos y sudamericanos en los actuales mo-

* Director del Centro de Estudios Internacionales. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

mentos para, a partir de ello, aventurar algunas hipótesis respecto al futuro que aguarda a la región y a las perspectivas de la relación entre nuestros dos países.

Una mirada al tablero geopolítico regional denota tres tendencias en procesos paralelos. Es importante anotar que estos procesos se articulan alrededor de tres ejes que hoy por hoy determinan las relaciones internacionales entre los países de la región. Estos son comercio, seguridad y energía.

1. ESTADO DEL PROCESO INTEGRACIONISTA EN LA REGIÓN

Un primer proceso tiene que ver con el debilitamiento de las actuales instancias de integración como la Comunidad Andina y MERCOSUR. Como resultado de la negociación del TLC con Estados Unidos por parte de Colombia y Perú y de la salida de Venezuela, la Comunidad Andina pareciera haber ingresado a terapia intensiva. Si bien la crisis del proceso andino de integración no es una noticia fresca, sí lo es el hecho de que, como nunca antes, virtualmente todos sus miembros apuesten de forma simultánea a vincularse a otros bloques comerciales. Para muchos esto significaría la partida de defunción de la CAN. No obstante aquello, lo que sí es evidente es que los países que firmaron el Acuerdo de Cartagena en los años sesenta, incluido uno de sus principales defensores como ha sido el Ecuador, al parecer han perdido toda esperanza de que la CAN pueda recomponerse en los próximos años y articular políticas comunes en el nivel regional, hecho que la debilita aún más. Más bien, los actuales gobiernos de los países andinos muestran diferentes vocaciones de integración. Uribe y García miran más hacia el norte, Correa y Morales buscan propulsar la alternativa sudamericana liderada por Venezuela; ninguno piensa en lo andino como el eje de la integración. Ello trae muy malos augurios para la integración andina. Algo similar está ocurriendo en el seno de MERCOSUR, espacio en el cual sus países empiezan a pensar en la necesidad de impulsar una dinámica de integración más en el espacio sudamericano. La posición de Venezuela, y sobre todo el acercamiento de su gobierno con el gobierno de Néstor Kirchner de

Argentina, ha sido gravitante en producir este reenfoque. Indiscutiblemente, la diplomacia petrolera venezolana ha sido fundamental en el debilitamiento de los espacios tradicionales de integración y en el surgimiento de una nueva opción en el espacio sudamericano. Pero aquello es materia del segundo proceso.

2. POSICIONES Y TENDENCIAS POLÍTICAS AFINES Y DISTANTES

El segundo elemento de la presente coyuntura está marcado por el llamado viraje hacia la izquierda en la región, el mismo que ha implicado la puesta en marcha de distintos proyectos de integración regional, independientes de las iniciativas integradoras que, en temas como comercio e inversiones y seguridad, había venido empujando el gobierno de Washington desde los años noventa. Antes de desarrollar este punto, es preciso tener presente que el viraje a la izquierda en Sudamérica no es un proceso homogéneo y que, más bien, como lo veremos, es un proceso cargado de tensiones y puntos discordantes, en especial, entre dos de sus principales actores, a saber, los gobiernos de Venezuela y Brasil. De todas formas, el llamado viraje hacia la izquierda en la región, viraje del que hoy hacen parte los gobiernos de Venezuela, Brasil, Argentina, Chile, Bolivia, Uruguay y Ecuador, ha venido acompañado de varias iniciativas de integración que desde el año 2000 vienen planteando la idea de unidad económica, comercial, política y territorial del espacio sudamericano. La primera cumbre de presidentes sudamericanos, convocada por el presidente brasileño FH Cardozo, planteó la necesidad de iniciar un proyecto de integración de infraestructura, conocido como IIRSA, como puerta para el desarrollo de una vía de integración más profunda entre los países del continente, un ordenamiento espacial integrado en términos de energía, transporte y telecomunicaciones. En el proyecto del IIRSA la participación del sector privado era fundamental. Del mismo modo, la participación de organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Ya que este proceso no ha avanzado con el empuje esperado, el gobierno venezolano de Hugo Chávez ha intentado asumir el liderazgo continental de un modelo de integración alternativo, el mismo que sitúa al tema de la energía como el eje articulador de una propuesta que tiene una dimensión financiera, con la creación del Banco del Sur, y el proyecto de integración comercial alternativo conocido como Alternativa Bolivariana para América Latina y El Caribe (ALBA), el mismo que intentaría articular una respuesta frente al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y los TLC impulsados por Estados Unidos. Este proceso logró apuntalarse en la reciente primera Cumbre Sudamericana de Energía, desarrollada en Margarita, que dio nacimiento a UNASUR, que reemplaza a la Comunidad Sudamericana, creada en el Cuzco en el año 2004, y a la conformación de un Consejo Energético Sudamericano.

Con la creación de UNASUR, aparentemente Venezuela ha tomado el liderazgo en este proceso. Esto lo había venido buscando el Presidente Hugo Chávez, quien desde su llegada al poder ha promovido en el hemisferio un discurso antiestadounidense y una “diplomacia petrolera” dirigida a promover un polo de integración continental alternativa a Estados Unidos y de crítica a la democracia liberal. Junto a una activa promoción de partidos y movimientos electorales de izquierda, la integración energética se ha convertido en uno de los pilares de la proyección geopolítica del gobierno de Hugo Chávez. Este proyecto ha sido concebido desde un enfoque de alianzas y acuerdos entre empresas estatales, renacionalización del sector energético y escasa apertura a la inversión extranjera y al libre mercado. En ese sentido, el proyecto de integración energética venezolano hace parte de su iniciativa regional de integración comercial latinoamericana, el ALBA, y de la propuesta de creación del llamado Banco del Sur.

En concreto, el proyecto de Hugo Chávez es hacer realidad una empresa petrolera multinacional, Petróleos de América (Petro América), la misma que operaría como “un habilitador geopolítico orientado al establecimiento de mecanismos de cooperación, utilizando los recursos energéticos de las regionales del Caribe, Centroamérica y Sudamérica, como base para el mejoramiento socioeconómico de los pueblos del continente” (Mayobre, 2006:160). El punto es que de las tres empresas que constituirían Petro

América, solo ha avanzado en la conformación Petrocaribe, mientras que, hasta el momento, Petrosur y Petroandina se mantienen solo como propuestas². Junto a ello, la “diplomacia petrolera” venezolana ha desarrollado un conjunto de acuerdos de cooperación energética con varios países de la región, especialmente en el Caribe y Centro América y la región Andina (Ecuador y Bolivia), que los ha ayudado a resolver problemas puntuales como la subida de los precios de los hidrocarburos o dificultades de orden técnico y político. Ahora, con la creación en Margarita del Consejo Petrolero Sudamericano, instancia conformada por los ministros de Energía de todos los países de la región, se buscaría avanzar hacia la constitución de un tratado energético en la región.

Pero el proyecto venezolano no se queda allí. Otro pilar de la estrategia de integración energética se despliega alrededor del tema del gas. Por un lado, desde hace algún tiempo, Venezuela, junto a Bolivia y Argentina, países con los cuales concentraría las mayores reservas de esta fuente de energía en la región, viene anunciado la necesidad de impulsar la creación de un cartel de productores de gas. Por otro lado, puntal del modelo de integración en marcha sería la construcción del llamado Gran Gasoducto del Sur, obra gigantesca que atravesaría cerca de 9.000 kilómetros integrando en un solo mercado regional de gas a Venezuela, Brasil, Argentina, Paraguay, Chile y Bolivia, a un costo de 20.000 millones de dólares.

Se debe anotar, sin embargo, un hecho que resulta paradójico. En los últimos años y a pesar del marcado antiamericanismo de la política exterior venezolana, la política energética de ese país frente a Estados Unidos ha mostrado una realidad diferente a la retórica. Resulta significativo el hecho de que, al tiempo que Estados Unidos ha reducido su dependencia respecto al petróleo venezolano, de 13,5% en 1997 a 9% en 2006, Venezuela haya incrementado el porcentaje de petróleo que envía al mercado estadounidense de 50 a 65% en el mismo periodo (Espinasa, 2006:51). Pareciera, en ese sentido, que Estados Unidos ha manejado de forma pragmática su compleja

² Para un análisis de la diplomacia petrolera venezolana y su implicancia en las relaciones internacionales de la región puede verse: Arriagada, Genaro. 2006. Petropolitics in Latin America. A Review of Energy Policy and Regional Relations, Interamerican Dialogue, Working Paper, diciembre:3-8.

relación con el gobierno de Hugo Chávez. Por un lado, se ha opuesto y hasta ha catalogado al gobierno venezolano como una amenaza a la seguridad estadounidense, bajo la noción de populismo radical, pero, por otro, ha hecho todo lo posible por acrecentar los vínculos energéticos con ese país, a sabiendas de la importancia de sus recursos para su seguridad energética de corto y mediano plazo. En los hechos, el gobierno venezolano ha aceptado este arreglo pragmático de estrechamiento de su relación petrolera con Estados Unidos, a pesar de continuar con su retórica de integración energética alternativa y mantener, y hasta exacerbar, su discurso “antiimperialista”.

Finalmente, dentro de la estrategia venezolana consta la propuesta del Banco del Sur, con la cual se buscaría romper la dependencia de los países sudamericanos con respecto al mercado financiero internacional y los bancos multilaterales de desarrollo. En suma, se trataría de un banco público alternativo al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Toussaint, 2006). Hasta el momento, a esta iniciativa se han plegado entusiastamente, además de Venezuela, los gobiernos de Argentina, Paraguay, Bolivia y Ecuador, siendo uno de los puntos de discusión si este banco se encargaría únicamente de apoyar con créditos para proyectos y programas de desarrollo o si también cumpliría funciones similares a las del FMI, en cuanto a promover equilibrios macroeconómicos de los países socios.

Es importante señalar que la iniciativa y liderazgo venezolanos en el proceso de integración energética que se apuntaló en Margarita tiene varios puntos de tensión con el otro actor fundamental en la geopolítica sudamericana, Brasil. Al respecto, es importante destacar los recientes acuerdos de Brasil con Estados Unidos e Italia para la producción de etanol y el liderazgo mundial que Brasil está intentando consolidar en el tema de biocombustibles. En esta perspectiva, y como parte del acuerdo de Brasil con Estados Unidos, se proyecta promover la producción de etanol en otros países de la región, para lo cual se contaría con el apoyo financiero de bancos multilaterales como el BID³. Esto no ha sido visto con buenos ojos

³ Para un análisis de las implicancias geopolíticas del acuerdo entre Brasil y Estados Unidos sobre el etanol, ver: Zibechi, Raúl. 2007. Estados Unidos y Brasil: La nueva alianza etanol, en www.ircamericas.org. Marzo.

por Venezuela, pues el tema de los biocombustibles pudiera abrir la puerta de un nuevo tema estratégico de interacción entre Estados Unidos, Brasil y el resto del continente, por fuera de la corriente de integración energética centrada alrededor del petróleo y del gas, que lidera Venezuela.

En el tema gas, Brasil también presenta divergencias con la perspectiva venezolana. Para un país consumidor, la iniciativa de conformar un cartel del gas no es ciertamente una idea a apoyar, de ahí que, en la cumbre de Margarita, Brasil expresó su oposición al tema. De igual forma, no existe hasta el momento un pronunciamiento claro de los brasileños sobre si es de su interés participar e invertir en la construcción del Gasoducto del Sur y, por el contrario, luego de los descubrimientos gasíferos en Santos, la postura de Brasil ha sido la de reevaluar si realmente es necesaria una inversión como la que demandaría este megaproyecto, que desde la perspectiva venezolana es en cambio indispensable en aras de colocar sus reservas gasíferas en los países del MERCOSUR.

Finalmente, Brasil se ha mostrado reticente a participar en la creación del Banco del Sur. La postura brasileña ha sido la de cuestionar la posibilidad de que esta nueva institución asuma funciones de regulación macroeconómica, que ya cumplen otras instituciones crediticias existentes.

3. ESTADOS UNIDOS FRENTE A LA REGIÓN

Relacionado con los dos procesos anteriores, la presencia e influencia estadounidense en la región sufre un momento de retroceso e impugnación por parte de varios gobiernos andinos y sudamericanos. Resulta evidente que las épocas doradas del pro americanismo que se vivieron en los años noventa y primeros años de este siglo se han transformado ostensiblemente. Antes de la actual coyuntura, Estados Unidos dominó la agenda de seguridad de la región, tuvo un enorme activismo en materia de integración comercial y su influencia en temas de democracia, a través de la OEA y de la firma de la Carta Democrática Interamericana, fue gravitante en todo el continente.

De todas formas, la influencia estadounidense sigue siendo importante, sobre todos en algunos países de la región. En el ámbito comercial, ante la paralización del ALCA, Estados Unidos ha logrado en los últimos años concretar un acuerdo de libre comercio con los países centroamericanos y se encuentra en proceso de culminar acuerdos bilaterales con Colombia y Perú. En cuanto a la política regional de seguridad, en la última década se ha producido un crecimiento significativo de la presencia y de la asistencia militar estadounidense. Ello ha sido evidente a partir de la ejecución del Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina desde finales de la década pasada e inicios de la presente. Fuera del Medio Oriente, Colombia es el mayor destino de asistencia militar estadounidense en el mundo, con un promedio de cerca de 600 millones de dólares anuales en los últimos años (WOLA, 2005:19). La creciente intervención y asistencia militar estadounidenses enfatiza en el combate militar a las amenazas que Estados Unidos considera prioritarias, siendo la lucha antiterrorista la amenaza central (WOLA, 2005:19). Así, todos los países latinoamericanos, pero en especial los andinos, han sufrido y sufren una fuerte presión estadounidense para subordinar sus agendas nacionales de seguridad a los imperativos de la lucha global y regional contra el terrorismo (Montúfar, 2004: 391-415).

Adicionalmente, a los temas clásicos del narcotráfico y el terrorismo, en los últimos años se ha comenzado a dar una atención creciente al problema del tráfico de personas. Ello ha determinado una indiscutible presión sobre países en el hemisferio que son fuente permanente o de tránsito de emigrantes a Norteamérica y Europa. El mismo tema de la inmigración ilegal ha sido incluido por Estados Unidos como una amenaza a su seguridad nacional, hecho que militariza el control de fronteras, no solo en su propio país sino en los países y plataformas marítimas desde donde se producen los flujos de inmigración hacia el norte.

En cuanto al tema de energía, el aumento del precio internacional del petróleo y el incremento de la presión y las posibilidades de conflicto entre las mayores economías del planeta por asegurar la provisión de energía y el acceso a las fuentes hacen que el tema energético asuma centralidad en la agenda de seguridad nacional estadounidense. Varios autores anuncian

el agotamiento irreversible del modelo de crecimiento y expansión de la economía mundial sobre la base de combustibles fósiles, especialmente petróleo, y la necesidad en el mediano plazo de una economía mundial basada en fuentes de energía alternativa. Antes que aquello se concrete, las economías mayores del planeta, entre ellas la estadounidense, han incrementado su dependencia energética respecto a regiones altamente inestables como el Golfo Pérsico y el Mar Caspio.

A las dos semanas de inaugurada la primera administración Bush, el *National Energy Policy Development*, dirigido por el Vicepresidente Cheney, personaje vinculado a la industria petrolera en la célebre Halliburton, pronosticó un escenario de “crisis energética” para el futuro cercano. Entre los factores señalados en este informe se mencionó el enorme crecimiento de la demanda mundial de petróleo desde la década de los noventa, sin que paralelamente se haya producido un incremento de la oferta (Bahgat, 2003:1-3). Esta brecha habría aumentado considerablemente en el caso de Estados Unidos. Por ello, el asegurar fuentes de energía cercanas y confiables es uno de los aspectos que Estados Unidos ha enfatizado en sus relaciones con sus vecinos directos y América Latina. Con ese fin se estableció una política energética hemisférica dirigida a consolidar lazos comerciales sólidos con países productores y exportadores de fuentes de energía. Canadá, México y Venezuela son actores principales en esta política. Una política comercial de cooperación con estos países contribuiría a reducir la vulnerabilidad estadounidense de fuentes más lejanas, especialmente, ubicadas en el Golfo Pérsico y Asia. Para ello Estados Unidos ha desarrollado una activa interacción y cooperación energética con sus vecinos, no solo en el tema petrolero sino también gasífero (Bahgat, 2003:18-19).

En los años noventa Estados Unidos impulsó la iniciativa Integración Energética del hemisferio (IEH), iniciativa que acompañó al ALCA y que enfatizaba en la apertura de los mercados energéticos, la privatización de las empresas estatales de energía, el incentivo a las inversiones privadas y la modernización (en la perspectiva neoliberal) del sector energético, en la perspectiva de que la región actúe como retaguardia y reserva estratégica de combustibles y biocombustibles para la economía estadounidense. Esa

ha sido la pieza central de la política energética de Estados Unidos en el hemisferio. En esa perspectiva, el Departamento de Energía estadounidense ha buscado integrar al mercado energético de América del Norte, a través de México, a los países centroamericanos y a otros de la región. Esa función la ha cumplido satisfactoriamente Venezuela, aun en los últimos años, a pesar de la retórica antiestadounidense de su gobierno.

En la actualidad, Estados Unidos intenta ampliar su base de intereses energéticos con la región alrededor del desarrollo de los biocombustibles y el etanol. En ese sentido, el reciente acuerdo con Brasil tiene un doble propósito. Por un lado, a los estadounidenses les interesa reducir su dependencia petrolera y, específicamente, lograr para los próximos diez años que la gasolina que consumen contenga un 20% de etanol, objetivo muy importante desde la perspectiva de su ahorro y seguridad energética, sin que para ello se deba incrementar la presión interna sobre el uso de la tierra y el precio de biocultivos como el maíz o la caña de azúcar. Pero, por otro lado, también es claro que a Estados Unidos le interesa contrarrestar la influencia de la “diplomacia petrolera” de Venezuela. Desde el punto de vista estadounidense, si en el mediano y en el largo plazos la producción de biocombustibles gana espacio en la región, sin perjuicio de los problemas sociales internos y ambientales que pudiera causar, la influencia de la petrodiplomacia de cualquier nacionalismo o antiamericanismo que pudiera surgir reduciría sus posibilidades de seducción.

Por el momento, Brasil, México y Colombia son países clave en la geopolítica energética estadounidense. Brasil, por lo mencionado con relación al etanol y por el peso e influencia que este país tiene en la región, siendo el único en capacidad de contener la retórica y el liderazgo antiamericano de Chávez. En cuanto a los otros dos países, se debe mencionar la estrecha relación desarrollada entre Estados Unidos y México con el afán de consolidar el gran mercado energético de Norteamérica. Este proyecto, en marcha acelerada desde los años noventa, tiene una enorme proyección hacia el sur debido a la influencia mexicana en Centroamérica. Allí está el Plan Puebla Panamá (PPP), que entre sus puntos principales busca generar la interconexión eléctrica y gasífera desde México hasta Colombia. Es interesante la inclusión plena, desde 2006, de Colombia en el PPP. Como parte

del mismo, los gobiernos de ambos países anunciaron en el año 2004 su interés de construir una refinería ubicada en Panamá o Guatemala y dirigida a bajar los costos del combustible en Centroamérica. En el proyecto intervendría el BID e inversores privados (Linkohr, 2006:94-95). En la VI Cumbre de los presidentes del PPP, realizada en abril de este año en Campeche, se relanzó el Programa de Integración Energética Centroamericano y México comprometió 80.000 barriles de petróleo diarios y Colombia a aportar igualmente petróleo para así asegurar un volumen justificable de refinación⁴. Sin duda, las iniciativas mexicana y colombiana contribuyen a la creación de un mercado energético unificado en América Central y, consecuentemente, no solo se vinculan al interés estadounidense de articular más países al mercado energético norteamericano, sino que claramente se contraponen al intento de Hugo Chávez de incrementar la influencia venezolana en el Caribe y América Central.

En relación con lo último hay un tema muy importante en el caso colombiano y es que Colombia es vital para Venezuela, en la perspectiva de su política energética. Por un lado, Venezuela necesita de Colombia para el abastecimiento de gas en su región oriental y para ello avanza la construcción del gasoducto Transguajiro y, segundo, Venezuela requiere de la construcción de un oleoducto que le permita sacar su petróleo al Pacífico y, por tanto, conectarse con el Asia. Este punto es estratégico pues podría alterar la dependencia petrolera venezolana con el Norte.

Vinculado con aquello, el Ecuador planea, con participación venezolana y con el fin de refinar petróleo venezolano que pueda ser vendido al Asia, la construcción de una gran refinería en Manabí, para lo cual el transporte de ese petróleo a través del territorio colombiano representa un requisito fundamental. Todo esto, de manera obvia, choca directamente con los intereses energéticos estadounidenses.

El declive, o al menos el reacomodo, de esta proyección hegemónica estadounidense ha tenido que ver, entre otras cosas, con los propios errores

⁴ Véase la declaración conjunta de la Cumbre de Mandatarios para el Fortalecimiento del Plan Puebla Panamá, en Campeche, México, el 10 de abril de 2007.

y poca importancia que la administración Bush ha otorgado a la región andina en la última década, salvo, quizá, en los temas de seguridad. Concentrado en otras regiones del mundo y terminada la opción del socialismo soviético, pareciera que el establecimiento político estadounidense dio por sentado que los países del hemisferio seguirían automáticamente su liderazgo regional. Aquello ha dejado de ser así, si bien es cierto que la influencia y liderazgo estadounidenses siguen siendo determinantes, no solo en Centroamérica sino en todo el hemisferio. Huelga decir que en lo que se refiere a la región andina, Estados Unidos mantiene aún una importante influencia en la política de seguridad de Colombia y Ecuador, es el principal socio comercial de todos los países andinos y, aún más, actualmente está por cerrar tratados de libre comercio con Colombia y Perú.

Lo único cierto es que algo sucede en las relaciones interamericanas. Si bien sería errado afirmar que los países de la región están a punto de lograr construir una alternativa de integración diferente, si no opuesta, al modelo estadounidense, también resultaría inexacto decir que la hegemonía y el control estadounidenses sobre Sudamérica son totales. Vivimos un interesante momento de reacomodo, momento del que podría surgir una redefinición importante de los términos en que se han desarrollado las relaciones interamericanas desde la misma Doctrina Monroe. No sabemos si será así, empero, la coyuntura internacional, las posibilidades de integración y la misma globalización que abre nuevas redes de intercambio, más allá de aquellas con las que Estados Unidos ha intentado cercar a la región.

4. LOS PAÍSES ANDINOS ENTRE BLOQUES ENCONTRADOS

Los Andes y Sudamérica, Colombia y Ecuador dentro de ellos, se debaten entre proyectos de regionalización que presentan conflicto, pero no son completamente excluyentes. Sin embargo, está latente la oportunidad de una redefinición de las relaciones interamericanas y de las relaciones internacionales entre los países de la región, que, evidentemente, afectará las relaciones entre nuestros países. Varios países son clave en el contexto de la

actual geopolítica hemisférica. México y Colombia actúan, quiéranlo o no, como pivote geoestratégico de Estados Unidos en el hemisferio, tanto desde la perspectiva de seguridad como la de comercio y energía. Venezuela, por su parte, es el Estado que mayor activismo y recursos se encuentra invirtiendo para promover un proceso de regionalización alternativo al estadounidense, y Brasil, cuyo peso económico y político en Sudamérica podría poner el peso en la balanza hacia cualquiera de las dos vías, ha mantenido una posición más neutral, si que quiere, pero de todas formas renuente a plegarse al proyecto de integración que ahora se propone desde UNASUR. Es importante reconocer que dos de estos cuatro países clave se encuentran en la región andina.

En esta perspectiva, al menos por el momento se puede advertir un proceso incipiente, pero proceso al fin, de formación de dos bloques en la región; cada uno de ellos con alineamientos diferentes con respecto a Estados Unidos, una particular forma de concebir el proceso de la integración energética, un paradigma de integración comercial diferente e, incluso, una distinta institucionalidad financiera internacional, aun cuando, al menos por uno de los lados, toda la institucionalidad todavía se encuentra en ciernes. En otras palabras, Margarita y UNASUR versus Campeche y el PPP. Por un lado, Venezuela, Argentina, Paraguay, Bolivia, y Ecuador, bloque al que se suman Cuba y Nicaragua; y por el otro, México, Colombia, Perú y los países de Centro América, con excepción de Nicaragua. Otros países, entre los que se encuentran Brasil y Chile, se han mantenido al margen de ningún alineamiento y mantienen posiciones desde las que interactúan con los dos bloques.

Con relación a la diferente institucionalidad de cada uno de ellos, por un lado tenemos organismos y proyectos en ciernes como UNASUR, el ALBA, hasta cierto punto IIRSA, el Banco del Sur y grandes proyectos de integración energética como el Gasoducto de Sur, Petro América y los proyectos de construcción de refinerías y centros petroquímicos en varios países de la región. Este polo de integración tiene como principal financista a Venezuela, se basa en el ejercicio constante de lo que se podría denominar “diplomacia petrolera”, se sustenta en una perspectiva reestatizadora de la economía,

recelosa de la apertura a actores privados y al mercado, y se plantea como una alternativa clara al proyecto de integración propuesto por Estados Unidos y a la acción de los organismos financieros multilaterales.

Por el otro lado, encontramos una diferente institucionalidad, en la que existe, obviamente, una clara influencia estadounidense. El BID, como una de las fuentes de financiamiento principales para proyectos como la construcción de la refinería mesoamericana y proyectos de desarrollo de biocombustibles como el etanol. Del mismo modo, prima en este polo la política de seguridad regional de Estados Unidos y el énfasis dado a amenazas como el terrorismo, el narcotráfico y, recientemente, al problema de las maras centroamericanas, por la numerosa emigración de centroamericanos al Norte. Así mismo, se debe mencionar al Plan Puebla Panamá como una alternativa de integración económica, energética y de infraestructura desde México hasta Colombia. Y, por último, los acuerdos de libre comercio entre Estados Unidos y varios países de la región, los mismos que ubican a sus economías y normativa institucional en una posición de creciente vinculación con las estadounidenses.

Si esta tendencia se consolida, Colombia y Ecuador se encontrarían pronto participando en bloques distintos. Aquello significa que las políticas nacionales de ambos países en temas cruciales como energía y seguridad, paulatinamente tenderían a divergir cada vez más. Esta situación es ciertamente novedosa pues con idas y venidas, malos entendidos y faltas de comunicación, acuerdos y desacuerdos en los últimos años, los dos países habían compartido un marco más o menos similar de comprensión sobre los temas de seguridad y el tema energético aún no se convertía en una herramienta tan importante de la política internacional de los países de la región. El giro, obviamente, lo produjo el ascenso al poder en el Ecuador del gobierno de Rafael Correa y su alineamiento escrupuloso a la agenda y diplomacia energética que dicta Hugo Chávez.

Detengámonos un momento en este punto analizando en detalle los diferentes enfoques que tanto Colombia y Ecuador mantendrán en los temas de seguridad y energía.

Antes de empezar, solo recordemos la decisión Correa de suspender definitivamente el reinicio de las negociaciones con Estados Unidos para la firma del Tlc. Si bien estas se habían paralizado desde el gobierno anterior, el nuevo gobierno decidió que las mismas no iban en el interés del Ecuador y que solo le interesaba la renovación de ATPDEA. De este modo, el país se extrañó del camino que inició años atrás con sus vecinos Colombia y Perú y escogió un modelo de integración comercial distinto y de menor profundidad en cuanto a sus vínculos con Estados Unidos.

Vamos, entonces, con energía. Mientras es muy probable que Colombia mantenga su política de modernización y apertura privada del sector petrolero y de la Empresa Colombiana de Petróleo (ECOPETROL), que incremente su presencia e involucramiento en el PPP y en las redes de integración centroamericanas, que profundice acuerdos puntuales con el gobierno de Venezuela, como el Gasoducto Transguajiro, y enfatice, como uno de los pilares de la política energética, en el desarrollo de la producción y consumo de biocombustibles como el etanol, elaborado a base de palma africana, el Ecuador camina a reestructurar su sector energético teniendo como base una amplia cooperación e inversión venezolanas en proyectos que van desde los estudios técnicos y de impacto ambiental para una eventual explotación de las mayores reservas de petróleo pesado que tiene el Ecuador, en el campo Ishpingo-Tambococha-Tiputini (ITT), explotación que invade la reserva ecológica del Yasuní en el Oriente ecuatoriano. Es muy posible la participación de Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) en la explotación de esta reserva, si es que se llega a dar debido a la discusión en torno al impacto ambiental que ha generado. También Ecuador avanza a la participación privilegiada de PDVSA en las inversiones de una refinería que se construirá en la provincia de Manabí, la misma que espera refinar petróleo venezolano para exportarlo al Asia; y una ampliación del acuerdo que iniciaron ambos gobiernos referente al intercambio de crudo ecuatoriano por derivados venezolanos. Como se puede colegir, todo el proyecto de reconversión petrolera del Ecuador pasa por la colaboración, asesoría e inversión venezolanas. Si bien el gobierno ecuatoriano ha reiterado que otras empresas petroleras estatales serán también invitadas a estos proyectos, Petróleo Brasileño S.A. (PETROBRAS), ECOPETROL y la Empresa Nacional del

Petróleo (ENAP), todo indica que el predominio venezolano será indiscutible. No hay que olvidar que una de las resoluciones de la reciente cumbre de Margarita fue situar la sede de UNASUR en Quito y definir que su primer secretario general será un ecuatoriano. Hasta el momento, Correa pareciera actuar como el alfil principal del ajedrez petrolero de Chávez en la región.

En cuanto a seguridad, son obvios los muy fuertes lazos que unen a Colombia con la estrategia de seguridad regional de Estados Unidos. El que esos lazos y la asistencia económica y militar estadounidense se mantenga en el mediano plano es un requisito ineludible del gobierno de Uribe para continuar con su política de seguridad democrática. En cambio, el Ecuador pareciera en este campo haber escogido también un sendero diferente, lo cual pudiera implicar un drástico distanciamiento de Quito de los imperativos de seguridad regional establecidos por Estados Unidos. Dos señales abonan a esta hipótesis. Por un lado, la no renovación, a partir de 2009, del acuerdo con Estados Unidos para el uso de la base de Manta es ya un hecho. Por otro lado, en días pasados el gobierno ecuatoriano lanzó su Plan Ecuador (abril de 2007), iniciativa que pretendería ser la respuesta a las secuelas del Plan Colombia en territorio ecuatoriano. Tres aspectos llaman poderosamente la atención de este plan. En primer lugar, en ninguna parte se hace referencia al grado de corresponsabilidad, grande o pequeño, que el Ecuador o actores ecuatorianos pudieran tener en el conflicto de Colombia. Este es un fenómeno absolutamente omitido y el país pareciera asumir solo una perspectiva reactiva frente a los efectos de la conflictividad colombiana en el Ecuador. Segundo, en ningún lugar se menciona la necesidad de cooperación y colaboración entre los dos países, en el sentido de que el Ecuador pueda de alguna manera apoyar a Colombia en la resolución de su conflicto interno. Todas las referencias al respecto enfatizan el principio del no involucramiento del Ecuador en el conflicto colombiano, como si la idea fuera que el país cierre su frontera, se proteja de los efectos negativos que pasan la misma y se olvide de lo que sucede al norte. Finalmente, es notorio el enorme retroceso del plan en cuanto al papel de las Fuerzas Armadas en las acciones de desarrollo que se cumplirán en la frontera. Se parte de una ambigua noción de desarrollo humano en la cual las fuerzas militares son el corazón de innumerables intervenciones de orden social, económico,

infraestructura, etc., que son absolutamente ajenas a sus funciones específicas. Hay aquí un notable retorno de ideas que recuerdan postulados de la vieja doctrina de seguridad nacional, hecho que se profundiza cuando en varios lugares del documento se menciona la necesidad de que las Fuerzas Armadas asuman la protección de los recursos naturales localizados en áreas estratégicas.

Que nuestros países caminen por senderos separados no quiere decir que vayan a un posible enfrentamiento, pero sí que sus relaciones y complementariedades se verán afectadas. Diferente sería si el Ecuador hubiera afirmado su alineamiento con Estados Unidos o si Colombia se incluyera de plano dentro de la órbita de influencia venezolana. Por lo tanto, en la medida en que esta diferencia se consolide y se profundice, indudablemente las relaciones entre nuestros países tenderán a modificarse. Es muy posible, en ese sentido, que con esto Colombia pierda a un aliado y colaborador clave en su lucha por resolver su conflicto interno, aliado que con inconvenientes o sin ellos ha mantenido en los últimos años, y que para el Ecuador, Colombia pierda importancia y centralidad. ¿Surgirá algo que una poderosamente a nuestros países en el futuro? Al menos en los temas estratégicos que hemos analizado –comercio, seguridad y energía– muy poco se puede identificar como puntos de encuentro.

Colombia y Ecuador, cercanos y distantes, es el título del libro que presentamos con la profesora Socorro Ramírez, como parte del proyecto binacional que diez y ocho universidades de los dos países vienen desarrollando. Por ahora, pareciera que la distancia más que la cercanía marcará nuestras relaciones bilaterales.

Bibliografía

Bahgat, Gawdat. 2003. *American Oil Diplomacy*. University Press of Florida. Gainesville: 1-3 y 18-19.

Espinasa, Ramón. 2006. Las contradicciones de PDVSA: más petróleo a Estados Unidos y menos a América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, 204, julio-agosto: 51.

Gobierno Nacional de la República del Ecuador. 2007. Plan Ecuador. Respuesta de paz, justicia y equidad. Quito. Abril.

Linkohr, Rolf. 2006. La política energética latinoamericana: entre el Estado y el mercado. *Revista Nueva Sociedad*, 204, julio-agosto: 94-95.

Mayobre, Eduardo. 2006. El sueño de una compañía energética sudamericana. *Revista Nueva Sociedad*, 204, julio-agosto:160.

Montúfar, César. 2004. Terrorismo y seguridad andino-brasileña, en Cepik, Marco y Ramírez, Socorro, editores. *Agenda de seguridad andino-brasileña. Primeras aproximaciones*. FESCOL. Bogotá: 391-415.

Revista Semana. 2006. Fronteras abiertas. Junio (12):120.

Toussaint, Eric. 2006. Banco del Sur, marco internacional y alternativas, en www.iade.org.ar.

WOLA. 2005. Borrando las divisiones. Tendencias de los programas militares estadounidenses para América Latina. Washington. Diciembre:19.

Reconceptualizar la integración

Edgar Vieira*

Ante todo una felicitación muy sincera por este nuevo aporte a la integración, primero a la colombo-venezolana y ahora a la colombo-ecuatoriana. Quiero señalar algunos elementos de reflexión con respecto al papel que le puede esperar a Colombia y a Ecuador alrededor de la integración andina y alrededor de la integración suramericana, a partir de lo señalado por César Montúfar.

De entrada, me parece que a veces no se repara suficientemente en algo tan obvio como los lazos de tipo geográfico que determinan una geopolítica de vecindad, de la cual no se puede prescindir. Colombia y Venezuela o Colombia y Ecuador están totalmente unidos en el destino que tienen que construir y que no puede ir por vías separadas. Partiendo de esa realidad geopolítica de vecindad, la presencia de Ecuador y de Colombia en el desarrollo de la CAN ha estado influida por la forma como se ha conducido ese proceso, que a pesar de destacarse dentro del conjunto de la integración latinoamericana, de ser un poco a semejanza de Europa, de haber ganado una institucionalidad supranacional, esa institucionalidad supranacional ha resultado más de forma, pues cuando la oportunidad se ha presentado, los gobiernos se han encargado de pasar por encima de esas normas supranacionales.

* Profesor de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

Tal vez uno de los problemas que se ve actualmente –y los escenarios de la integración futura andina, suramericana y latinoamericana reside en superarlo– es que los Estados no han entendido todavía el alcance de la palabra integración, pues pretenden seguir construyendo integración, pero haciendo primar ante todo sus intereses locales y nacionales. Eso no es integrarse. Integrarse es ceder, es articular posiciones comunes, es ganar en unas y perder en otras o entregar unas para ganar en otras. Sin embargo, con casi los mismos 50 años de esfuerzo de integración que está celebrando exitosamente la Unión Europea, los latinoamericanos todavía no tenemos éxitos como para celebrar. Al contrario; nos encontramos medio siglo después sin rumbo en la integración, sin saber qué instrumental mantener, si manejar zonas de libre comercio, si libres mercados comunes, si hacer integración económica, si pasarnos a la integración política, etc. Lo más triste de este panorama es que luego de haber empezado al tiempo con Europa, ellos estén en las fases finales y nosotros ni siquiera aclaramos las fases iniciales.

En el desarrollo mismo de la Comunidad Andina uno encuentra que, por ejemplo, aunque sobre el papel tenemos ya en la parte comercial un espacio económico ampliado de libre comercio, todavía nuestros gobiernos prefieren saltarse los mecanismos institucionales, poner salvaguardias y pasar a las restricciones unilaterales. La CAN abrió la zona de libre comercio, desde 1993, y desde ese escenario comercial abierto encontramos todo tipo de restricciones unilaterales. Inclusive, sin el más mínimo aviso. Por ejemplo, está llegando el productor con su camión a la frontera y no puede pasar, ¿por qué no?, ¿acaso no está abierto el mercado andino hace muchos años? La respuesta es que anoche su gobierno le dio este instructivo y no puede dejar entrar ya ese producto.

Esa es la historia cotidiana de una integración que se articula más sobre el papel que sobre el respeto a lo que los países establecen. Frente al mercado común, la falta de predicción ha generado impedimentos para llevarlo a cabo ¿Qué tiene cuestionado a MERCOSUR a partir de 1999? Que dejó que Argentina estuviera toda la década de los noventa con un sistema de dólar fijo, de paridad, que no tuviese la más mínima devaluación, cuando en Brasil se podía devaluar en cualquier momento. ¿Cómo no se prevé eso? ¿Acaso

no se construyó la zona de libre comercio de MERCOSUR entre 1991 y 1995? El problema es que intentan ejecutarla sin que cada país pase a armonizar sus políticas macroeconómicas y luego lo van haciendo a golpes. Cuando Brasil devaluó 45% en 1999 es cuando cambian las reglas de juego al interior de MERCOSUR y empiezan a armonizar políticas macroeconómicas.

Ecuador, habiendo tenido todas las razones y circunstancias internas para decidir la dolarización, la reflexión no tomó el punto de vista de la participación en el entorno andino. ¿Será que va a poder reaccionar Ecuador a las políticas de devaluación que manejen el resto de sus vecinos si está sencillamente ya sin moneda nacional? Entonces, o todos nos dolarizamos o todos pasamos a armonizar las monedas existentes con políticas cambiarias y monetarias. Eso es justamente lo que ha faltado. La integración andina diseñó conceptualmente todas las etapas de la integración y, en la práctica, no hacemos sino circunscribirnos a la cotidianidad y actuar de acuerdo con los problemas y los intereses del momento en cada uno de los países miembros.

Realmente es increíble que 38 años después de estar construyendo integración, las zonas menos integradas del área andina son las fronteras, es decir, que aquellos espacios donde hay unas poblaciones con una identidad son los que menos están participando de programas conjuntos, en la elaboración de políticas y en un aprovechamiento común del espacio ampliado. En el caso de la política externa común podríamos decir que cuando se viene la necesidad de acomodarse al modelo que impone el mundo industrializado en su fase de capitalismo posindustrial, a partir de los años noventa, algunos deciden de manera pragmática abrirse sin tener en cuenta que se podrían generar mejores instrumentos para tratar de acomodarse, de manera conjunta, a lo que nos van a pedir los países del mundo desarrollado.

Ante la exigencia de apertura es cuando debería haber sido más importante la integración para negociar en bloque. Es la esencia de una fuerza negociadora lo que el propio mundo desarrollado nos demuestra ¿Cómo negocia acaso la Unión Europea en la Omc? ¿Por qué la Unión Europea es la única que se enfrenta a Estados Unidos y a Japón? Porque negocia en bloque. Los países desarrollados tienen conciencia de que solo en bloque

se puede negociar con potencias y de que es con una posición comunitaria como realmente pueden insertarse en el mundo global. La integración andina inicia la apertura en los años noventa y, al mismo tiempo que relanza la zona de libre comercio, anuncia políticas en el campo de la integración política y la integración social, complementando la integración económica.

Pero, ¿cómo se insertan los andinos en el mundo? De manera totalmente fraccionada, no hay diseño de agenda externa común y, además, no tienen condiciones de establecerla. Desde mediados de los años noventa, Colombia y Venezuela se van solos a negociar con México; cada andino se sienta a negociar de forma individual con Chile; Colombia y Venezuela intentan un TLC con el mercado común centroamericano, las negociaciones entre la CAN y el MERCOSUR arrancan de manera individual y, a punta de golpes, decidimos pasar a finalizar la negociación con MERCOSUR como bloque. Es solo entonces a fines de la década de los noventa, tal vez presionados por Estados Unidos que desde 1994 tenía a todos los latinoamericanos embarcados en la negociación del ALCA, cuando podríamos decir que los andinos se dan cuenta de que deberían tener una posición externa común.

En 1999 se logra diseñar una política externa común ya que se establecieron mecanismos de seguimiento con la designación de funcionarios en los ministerios de relaciones exteriores, para que cada tres meses revisaran los desarrollos de esa política externa común andina. Pero cada Estado cambia completamente su direccionamiento en la política externa. El nuevo gobierno de Venezuela prioriza Suramérica, el gobierno colombiano prioriza a Estados Unidos. Perú quiere jugar a Estados Unidos, al sur y al oriente siguiendo alguna experiencia chilena. En la práctica, cada Estado entra a manejar una política independiente de inserción en el mundo global, en el mismo momento en que se acababa de establecer sobre el papel esa política externa común.

Para hablar de cualquier integración de Colombia y Ecuador se requiere reconceptualizar la integración. ¿Qué integración vamos a construir, a dónde queremos llegar? Aquí no hemos construido una etapa y ya queremos entrar en la otra, diseñamos todas las herramientas para las fases de una integración económica comercial y ni siquiera respetamos la integra-

ción del libre comercio andino. No hemos avanzado en la armonización de políticas como mercado común, pero ya se empezó a decir que no servía de nada, que ese es un modelo neoliberal economicista, que la única integración válida es la integración política. De hecho, si la integración se hiciera con discursos estaríamos integrados hace tiempo. La integración es más de fondo, más compleja, para negociar comunitariamente y aceptar que no se trata de ver cómo me las voy a ganar frente a los demás sacando adelante mis intereses. En eso es en lo que nos hemos centrado hasta hoy en día.

Ahora se ve como una maravilla la cumbre energética; ahora se dice que sí estamos haciendo integración. Por favor, claro que no. Para acordar la construcción de un gasoducto o de un poliducto no se necesita un tratado de integración y mucho menos con supranacionalidad. Eso es solo un simple acuerdo de cooperación intergubernamental, que no es la esencia de la integración.

No voy a decir que el tema energético no es importante para un proceso de integración. Lo que estoy diciendo es que los andinos tenemos tan perdido el rumbo en materia de integración que no sabemos qué es lo que debemos construir, y ahora cuando aparece en la agenda el tema energético todos hablan de que sí nos estamos integrando. La integración energética es un componente de la integración pero no necesita tratados de integración de carácter supranacional.

El otro problema es que América Latina está perdida tratando de compaginar intereses opuestos. Es imposible aplicar la idea del mundo desarrollado de que podíamos seguir construyendo integración suramericana, latinoamericana, andina, propia, regional, y a la vez tener todo tipo de acuerdos de libre comercio. Eso es imposible. Así haya un marco multilateral de la OMC que le exige a los acuerdos de integración que lo respeten, el problema es con quién se negocia. Hoy en día lo estamos viendo en el caso andino cómo compatibilizar políticas, avanzar en una política externa común, armonizar la integración política, hacer la integración social y a la vez asumir las obligaciones del TLC con la primera potencia económica de la tierra. Eso no es real y lo que hoy estamos viviendo es sencillamente el choque de dos imposibles.

¿Cuál es el rumbo de la CAN en un escenario futuro de integración suramericana? La CAN ha estado periódicamente en crisis, pero ese ya no es el problema. El problema es que la integración en esquemas subregionales no es el objetivo y, de hecho, nunca lo ha sido. Desde hace 50 años se empezó a hablar de que la pretensión era llegar a un mercado común latinoamericano, a una integración latinoamericana. No pudimos armar unos espacios regionales tan grandes y nos tuvimos que subdividir y construir unos espacios más pequeños. Entonces, si tenemos todavía elementos que implementar en la CAN como aporte a la construcción de lo suramericano, magnífico, si no tenemos qué aportar, entonces la CAN ya cumplió su periodo histórico y se acabó.

El escenario suramericano y latinoamericano, desde hace mucho tiempo, es el propósito final y real de la integración. El problema es qué estamos construyendo. Una cosa es que haya una política y otra cosa es darle un fundamento serio para que sea viable y no se quede en la idea política. El asunto es que vivimos en la integración discursiva, lo que integra es la foto oficial y no se ha hecho ni lo mínimo para construir las etapas iniciales. Ahora hablamos de que somos UNASUR. Pero esa unión suramericana ni siquiera ha definido cómo armar el libre comercio, ni considera compromisos supranacionales.

Para dejar tal discurso y construir una integración real hay que definir un nuevo modelo de desarrollo; América Latina tiene que reubicarse y decidir para dónde va, a dónde quiere llegar y cómo va a compaginar tendencias distintas. Hay diferencias, pues está el eje neutral de Lula en Brasil y de Bachelet en Chile, está el eje de Perú, Colombia y México más alineados a Estados Unidos y está el eje del ALBA.

Con todas esas realidades es que vamos a construir la integración. Ese modelo de desarrollo tiene que estar acompañado por las formas de integración a las cuales queremos llegar: una integración multidimensional. Hacer TLC no es integración, es una etapa primaria de libre comercio, que ahora es más variada porque aparte de mercancías tiene servicios y reglas sobre propiedad intelectual e inversión.

Abandonamos los trabajos que se venían haciendo entre 1989 y 1997 respecto de la Comunidad Latinoamericana de Naciones, porque quedamos hipnotizados con el ALCA, ya que tendríamos un escenario de libre comercio. La integración de América Latina es multidimensional e implica construir todas las etapas de la integración económica y de una integración política y social; ahí es donde todavía tienen papel los esquemas subregionales. También lo tiene el tema ambiental, pues los andinos, incluida Venezuela más Brasil, somos de los países más poderosos en materia de biodiversidad y tenemos el pulmón más grande del mundo, como es la selva amazónica. Tenemos el 27% de toda el agua de la tierra. El potencial que a este tema le daría un esquema de integración en donde todos trabajarán comunitariamente pensando en posibilidades y no simplemente en sus intereses locales y nacionales es muy grande. También lo multidimensional implica trabajar en la integración educativa y cultural; es decir, los grupos subregionales deben redireccionar y concretar unos espacios propios para aportarle a una integración suramericana y latinoamericana. Solo con un modelo de desarrollo e integración propio, la región puede construir una posición en la escena internacional.

► INTERVENCIÓN DE FRANCISCO HUERTA MONTALVO

Secretario ejecutivo del Convenio Andrés Bello

Hay que tener presente que hay visiones distintas. Yo tengo inclusive otra tercera, respecto al Plan Ecuador. Creo que no puede concebirse un plan de desarrollo fronterizo sin involucrar lo bilateral, porque las fronteras geográficas no están separadas por un hecho físico y, por el contrario, se complementan. Tengo la visión un poquito más positiva respecto a la posibilidad de que el Plan Ecuador permita construir integración. La voluntad del Convenio Andrés Bello es contribuir a armar proyectos binacionales. Le he preguntado a quien está conduciendo el Plan Ecuador, Fernando Bustamante, cuál es la provincia que van a privilegiar y me dijo que Esmeraldas, entonces nosotros tenemos que trabajar con Tumaco. No va a ser más Ipiales porque allí hay bastante trabajo hecho, no va a ser Putumayo o Sucumbíos porque allí es más difícil ir, puede ser San Lorenzo, Esmeraldas, y a la zona del occidente de Nariño le veo gran posibilidad de entrar. Ecuador no se va a meter en lo bélico local. Entonces los dos países pueden ponerse de acuerdo en una visión para desarrollar las zonas de integración.

Me encantó oír al Presidente Correa decir en la presentación del Plan Ecuador “pero cómo vamos a poder separarnos de Colombia si en la Independencia Espejo debía conversar con Nariño”. Eso puede parecer discurso retórico, pero hubo antecedentes históricos: en la guerra liberal en Ecuador había una legión colombiana; es decir, siempre hemos estado y vamos a seguir estando juntos. El resto son accidentes.

Una tragedia que estamos remediando desde la universidad, mediante este tipo de trabajos, es algo relacionado con la reflexión de algunos comentaristas, con ocasión de los 50 años de la Unión Europea, sobre que sí hay institucionalidad europea pero no hay europeos. Aquí también debemos pensar en construir ambas cosas: latinoamericanos e institucionalidad integracionista. Europa, después de todo el esfuerzo, siente que no tiene europeos todavía. A ratos se sienten españoles y, dentro de España, vascos

o catalanes, etc. Nosotros, cuando estamos afuera, nos sentimos latinoamericanos, pero si estamos adentro, enseguida somos colombianos paisas, antioqueños, caldenses. Igual pasa con Guayaquil y Quito. Entonces hay que construir un pensamiento más abierto, como lo está haciendo esta Cátedra de Integración Andrés Bello en el IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

Edgar Vieira planteó un tema sustantivo: la geopolítica supera la geoconomía. Por eso me impacta lo que dijo César Montúfar sobre que el tema es ahora petróleo y energía. Yo planteo lo geosocial para trabajar fuertemente en integración educativa y cultural sin retórica. Creo que la educación superior es un magnífico camino. Ojalá tengamos pronto Cátedra Colombia en Quito, para que las distorsiones de información no sean tantas.

¿Por qué el tema del glifosato irrita nuestras relaciones? Porque hay intereses de los que producen el glifosato, la fábrica Monsanto. A mí no me gusta opinar sobre el Plan Colombia porque no es mi rol, pero no todo lo que se está gastando es bélico. De nuevo con embajador de Ecuador en Colombia, ojalá se reúna la comisión de vecindad y podamos dilucidar estos temas.

Confrontaciones y vasos comunicantes suramericanos

Socorro Ramírez*

Hemos tenido tres miradas distintas sobre procesos inciertos. Como lo ha dicho César Montúfar, se trata de hipótesis provisionales que se someten a discusión. Yo quisiera polemizar con las hipótesis de César y señalar que los dos proyectos de regionalización no son totalmente antagónicos. Las divergencias no son absolutas. Más que a la consolidación de bloques homogéneos se asiste al esbozo de distintas formas de desarrollo económico y social, de organización política, estatal y social, de integración y de inserción internacional.

Buena parte del hemisferio tiene democracias representativas sustentadas en economías de mercado, y articuladas en lo que podríamos llamar dos “modelos” económicos. Uno, que va desde México, pasa por Centroamérica y el Caribe y por dos países andinos, Colombia y Perú, hasta llegar a Chile, defiende no solo la libre empresa sino la negociación de acuerdos bilaterales de libre comercio, incluso con Estados Unidos. Otro grupo de

* Profesora del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

países, que abarca desde Venezuela, pasando por Brasil, Bolivia y Argentina, hasta Uruguay, fueron reacios al ALCA y preferirían fortalecer un bloque económico regional.

Con todo, cada uno de los dos “modelos” no es homogéneo. En ambos, algunos gobiernos optan por vías intermedias. La opción de quienes dicen rechazar el modelo neoliberal no les impide continuar aceptando que actualmente solo se puede gobernar con coordenadas transnacionales. A su vez, desde un punto de vista político, es posible diferenciar, al menos, tres tipos de gobiernos en el hemisferio. Unos de centro-derecha promueven la libre empresa, como México, los centroamericanos, Perú y Colombia; otros, de centro-socialdemócrata, buscan hacer compatible el liberalismo económico con algunas reformas sociales y el respeto a los derechos humanos, como es el caso de Chile, Uruguay y Brasil; y, finalmente, están los gobiernos de una izquierda nacionalista, que postulan un proteccionismo social y económico frente a Estados Unidos, como sucede en Venezuela, Argentina, Bolivia y Ecuador.

Más aún, entre los distintos gobiernos de izquierda, y más allá de tales gobiernos, no faltan las tensiones y los conflictos. La Bolivia de Evo revive el agudo diferendo histórico con el Chile de Bachelet por la salida al mar. La Argentina de Kirchner experimenta tensiones con el Brasil de Lula por la devaluación del real y con el Uruguay de Vázquez por la decisión del gobierno charrúa de instalar una fábrica de papel que, según los ambientalistas argentinos, contaminaría el Río de la Plata. El mismo Vázquez está sometido a fuertes presiones del empresariado de su país contra el MERCOSUR. Los gobiernos de izquierda moderada, como los de Lula o Kirchner, aceptan de buena gana los petrodólares de Chávez y sus iniciativas de grandes obras de infraestructura, pero no comparten sus procedimientos y quizás tampoco sus objetivos políticos. De tal manera que no es posible hablar de la existencia de un bloque unificado, y a pesar de las innegables diferencias políticas, ha existido y sigue existiendo un espacio considerable para el entendimiento entre distintos gobiernos de izquierda y de derecha.

Las similitudes económicas y políticas están, entonces, muy lejos de ser un fenómeno uniforme y de constituir bloques claramente diferencia-

dos. En consecuencia, y enfrentados a las complejidades y dificultades de la época, los gobiernos de la región proceden con una alta dosis de pragmatismo que les permite, en varios casos, el mutuo entendimiento por encima de sus diferencias políticas. Los socialistas chilenos no han tenido inconveniente en desarrollar de tiempo atrás un modelo de libre mercado y de acuerdos bilaterales con todo el mundo, y en primer término con Estados Unidos. Lula es cauto en materia fiscal y amigable con los mercados, busca la estabilidad macroeconómica tratando de compaginarla con las necesidades de los pobres, y es un importante actor en la escena regional y mundial, pero se cuida de no desafiar a Washington. El mismo Chávez, que se proclama “socialista del siglo XXI”, que denuncia a voz en cuello al Presidente Bush y al sector privado y que prefiere establecer lazos cercanos con Cuba e Irán, en sus nueve primeros años ha seguido teniendo a Estados Unidos como el primer socio comercial por ser el mayor comprador de su petróleo, y no desdeña tampoco el buen entendimiento con su colega colombiano, Álvaro Uribe, en torno a grandes proyectos comunes.

Así, dos grandes antagonistas políticos, Uribe y Chávez, una vez superados sus más agudos enfrentamientos, han trazado e iniciado el desarrollo de proyectos binacionales de una magnitud hasta ahora desconocida y que podrían convertir a los dos países en inseparables socios estratégicos. Además del aumento del comercio binacional, que ha superado todos las marcas de los años noventa, que ya eran altas, está planteada la construcción de monumentales obras de infraestructura fronteriza y de conexiones interoceánicas mutuamente beneficiosas, que habían permanecido paralizadas durante décadas, y se han abierto cuatro proyectos energéticos de gran envergadura.

El primero, que está a pocos meses de concluir, es la construcción de un gasoducto entre Ballenas (Colombia) y Maracaibo (Venezuela), que les permitirá a los dos países compartir sus reservas de gas y articularse hacia Panamá-Centroamérica. El segundo, la venta de gasolina venezolana a las poblaciones fronterizas colombianas a precios preferenciales para controlar el contrabando, ha figurado por años en la agenda binacional, pero desde hace un par de años los dos gobiernos hacen esfuerzos para superar los obstáculos que impiden su concreción. El tercer proyecto está constituido

por varios negocios de mutua conveniencia: la autorización de Colombia para la compra por parte de Venezuela de las acciones de la Empresa Colombiana de Petróleo (ECOPETROL) en Monómeros, y la propuesta de Chávez para que ECOPETROL invierta en la exploración del crudo pesado en la franja del Orinoco, y Colombia asesore a Venezuela en la producción de biocombustibles a partir de palma africana. Pero tal vez el proyecto más importante apunta a la construcción de un oleoducto que le facilitaría a Venezuela sacar su petróleo por el mar Pacífico hacia la China, pasando por Colombia, o incluso de un ferrocarril que además lleve carga y pasajeros como lo ha propuesto recientemente Venezuela. De llegar a feliz término esos proyectos, tendremos a los dos opositores ideológicos unidos por el fuerte cordón umbilical de la energía, la infraestructura y el comercio. Es de esperar que las fuerzas militares de ambos países, que encuentran en la existencia de su vecino una gran justificación de su poder, no se conviertan algún día en un obstáculo para este decisivo proceso de integración.

En las relaciones suramericanas se pueden apreciar, entonces, no solo periódicas confrontaciones sino también vasos comunicantes. Los dos modelos de regionalización tienen conflictos, pero no se excluyen mutuamente. Hay una clara necesidad de integración entre los países vecinos si se quiere salir adelante en el actual contexto internacional. La priorización de la integración física, energética y de comunicaciones es decisiva para todos los países frente a las nuevas condiciones de espacios económicamente abiertos.

Incluso, en la quinta cumbre suramericana –centrada en el tema energético y realizada en Margarita en abril de 2007, a la cual no faltó sino Alan García de Perú y en la que intervino Trinidad y Tobago como invitado–, aunque se generaron tensiones por la silenciosa disputa del liderazgo regional y entre distintos modelos políticos, económicos y de integración y a pesar de fuertes debates en torno tres temas polémicos: el Banco del Sur, la Organización de Países Productores, Exportadores de Gas del Sur (OPPEGASUR) y el etanol, los presidentes optaron por una postura intermedia de reconocimiento al potencial de los biocombustibles y de acuerdos para diversificar la matriz energética suramericana y acordaron la conformación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Ahora bien, si son importantes los factores que inclinan a favor la creación de la Comunidad Suramericana, también son múltiples las dificultades para construirla. Menciono solo algunas para mostrar que no basta con la existencia de buenos vasos comunicantes: las diferencias políticas entre los gobernantes sobre tipos de desarrollo, modelos de integración y opciones de inserción internacional; la disputa de Venezuela con Brasil por el liderazgo regional; la reducción de UNASUR a la concertación política o la cooperación y la resistencia, sobre todo de Brasil, para construir una integración multidimensional y más profunda, que implique compartir soberanía y construir instituciones supranacionales; la carencia de perspectiva de sectores empresariales, que no miran más allá de sus propios negocios, y su rechazo a la idea de que para el éxito de sus transacciones necesitan contribuir a unas buenas relaciones de vecindad y a una integración que apunte más allá de lo comercial; la falta de recursos para impulsar los megaproyectos de infraestructura y el escaso compromiso en su definición de aquellas regiones por las que atravesarían las obras para que a partir de ellas se conformen polos de desarrollo; la ausencia de sectores de la llamada sociedad civil en su puesta en marcha; la inexistencia de políticas estatales de mediano y largo plazo para la integración ligada al desarrollo y con fuerte consenso social; los problemas de seguridad, que tensionan las relaciones entre los países de la región; y la política estadounidense, que se aprovecha de esas tensiones y de las urgencias de corto plazo de cada país suramericano y refuerza la fragmentación regional.

DECIMOTERCERA SESIÓN

**EL ESTADO DE LA
RELACIÓN COLOMBO-
ECUATORIANA**

Celebramos el retorno del embajador de Ecuador

Socorro Ramírez*

Entre fines de abril y comienzos de mayo de 2007, el gobierno ecuatoriano dio tres señales importantes de su interés por normalizar la relación binacional. Las intervenciones del Presidente Rafael Correa y de todos los ministros ecuatorianos en la presentación del Plan Ecuador, así lo hicieron ver. Para comenzar la regularización de las relaciones, el embajador retornó a Colombia. Más tarde, tras el diálogo entre los ministros de Defensa en Quito y los altos mandos militares de los dos países sobre temas que demandan urgente solución cooperativa, se llevó a cabo la reunión de la Comisión Militar Binacional y Fronteriza (COMBIFRON).

La Cátedra Ecuador se desarrolló, justamente, durante el mismo semestre en el que la relación colombo-ecuatoriana descendió a uno de sus niveles más bajos en la historia, que no debería repetirse. Por fortuna, el IEPRI de la Universidad Nacional y la Academia Diplomática generaron el espacio de esta Cátedra, gracias a la cual todas las semanas hemos contado

* Profesora del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

con la presencia y la participación de alguna destacada personalidad del Ecuador. Desde el comienzo estaba programada la intervención del embajador Alejandro Suárez para la clausura de la Cátedra y, por fortuna, su retorno coincide con la fecha señalada para su intervención.

Hemos tenido una presencia muy diversa y plural de colegas ecuatorianos de las más diversas vertientes académicas, e incluso políticas e institucionales, que nos ha mostrado otras miradas de su país, que Colombia necesita entender. Al mismo tiempo, se ha desarrollado un diálogo muy rico con expertos colombianos en cada uno de los temas. Para sorpresa de los ecuatorianos, que nos repetían con insistencia que ellos hacían más esfuerzos por entender nuestras realidades que nosotros las suyas, nos hemos encontrado con un buen número de académicos colombianos que han tomado como prioridad de su agenda investigativa y docente la relación con Ecuador, su situación actual, el entendimiento de sus problemáticas y de sus propuestas. La Cátedra ha permitido, pues, congregarse a una cantidad importante de especialistas colombianos en Ecuador.

Hemos ofrecido a la Universidad de Nariño todo el material filmado para que lo reproduzcan en su propia Cátedra Ecuador. Es de esperar que se realicen otras tantas cátedras similares en diversas universidades colombianas y que, a su vez, en Ecuador también se abran cátedras Colombia. La academia es el lugar más adecuado para contribuir al conocimiento mutuo. Y el mutuo conocimiento y reconocimiento es la primera y más importante medida de confianza entre los pueblos, puesto que la confianza no pasa sola ni principalmente por la realización de operaciones militares conjuntas. Esas acciones son también importantes y tienen su lugar, pero Colombia y Ecuador necesitan de un mayor conocimiento recíproco de sus situaciones internas, complejas y cambiantes, que ayude a superar estereotipos simplificadores y miradas sesgadas y que faciliten la comprensión de las distintas percepciones, intereses y prioridades de un país respecto a su vecino.

Para clausurar esta Cátedra hemos invitado al profesor Pablo Celi, con quien emprendimos hace un año este esfuerzo académico binacional después de una reunión celebrada a puerta cerrada en Villa de Leyva, que nos preocupó a todos los asistentes. En ese encuentro, al que fuimos invitados

algunos académicos, participaron diplomáticos y militares en ejercicio activo de ambos países. Allí se hicieron tantas y tan graves afirmaciones en lenguajes diametralmente distintos, que una de las principales conclusiones del encuentro fue la solicitud de que los académicos hiciéramos algo parecido a lo que veníamos haciendo entre Colombia y Venezuela. Pablo y yo hablamos, entonces, largamente, sobre cómo generar espacios de diálogo y de reflexión que ofrecieran otras miradas y trataran de aproximar los puntos de vista de ambas partes. De allí surgió la idea de esta Cátedra, que ha sido muy productiva. Me honra sobremanera haber compartido esta experiencia con todos los colegas ecuatorianos y colombianos que han pasado por las tres reuniones binacionales y por la Cátedra Ecuador.

A continuación, el embajador de Ecuador expondrá los lineamientos fundamentales del Plan Ecuador, recientemente lanzado en Quito. Después, como de costumbre, los participantes discutirán sobre la lectura propuesta para la ocasión, que en este caso fue de Socorro Ramírez, “Colombia-Ecuador: ¿relación en crisis o más compleja?”, en *Colombia-Ecuador: vecinos cercanos y distantes*. Al final, después de la discusión y de mi ponencia, nuestro anfitrión, el embajador colombiano Carlos La Rotta, director de la Academia Diplomática, cierra el evento.

Nuevo contexto de las relaciones ecuatoriano-colombianas

Pablo Celi*

Muchas gracias por la oportunidad de reflexionar con las universidades colombianas y con la Academia Diplomática colombiana sobre el proceso que atraviesan nuestras relaciones bilaterales. Creo que vivimos un momento que nos lleva al optimismo con el regreso del embajador de Ecuador a Bogotá. Los meses precedentes, que los hemos acompañado con mucha intensidad desde el sector académico colombiano y ecuatoriano, han sido meses en los cuales nuestra reflexión no podía dejar de estar, de alguna manera, condicionada por un peso un poco desolador por los derroteros que adoptó nuestra relación diplomática bilateral y nuestras relaciones también en el campo militar y de seguridad.

1. UN CERTERO ESFUERZO ACADÉMICO CONJUNTO

Los debates previos que adelantamos desde la óptica académica y con los representantes de los dos gobiernos fueron importantes aunque duros, fue-

* Profesor de la Universidad Central de Ecuador.

ron trascendentes por lo francos, transparentes y directos. Es decir, tuvieron la capacidad de convertirse en una pantalla que reflejó las sensibilidades y lo que nuestras sociedades vienen enfrentando, viviendo, sufriendo y no siempre tienen la voz para plantearlo.

Creo que entre Ecuador y Colombia hay muchos silencios y eso es terrible. No son los silencios aquellos de la canción de la nueva trova por los que pasa el ángel. Desgraciadamente han sido silencios, muchos de ellos, nefastos, crueles y han sido incluso cruentos. Por esto el tener una Cátedra como esta y un programa académico como el que hemos desarrollado, que permitan buscar una palabra común, es tan importante. Muchas veces es buscar dar el nombre adecuado; nombrar las cosas, expresa la madurez de las sociedades; cuando el ser humano aprendió a dar nombre a las cosas hizo historia, se fue haciendo. De allí que tener un espacio para buscar definiciones compartidas entre ecuatorianos y colombianos ha sido muy importante.

Lo anterior hay que tenerlo presente sobre todo cuando gran parte de los problemas tiene que ver con las percepciones, cuando gran parte de los desencuentros surge de las valoraciones distintas de las situaciones compartidas, a veces de una inadecuada formulación de los intereses o simplemente de un silenciamiento de los mismos. El tener un espacio académico compartido, que además cuenta con el acompañamiento auspicioso de las cancillerías, del sector oficial y el interés de la sociedad por sus resultados, creo que nos ha permitido desarrollar una tribuna privilegiada. Me siento muy contento de cómo ha ido dándose este programa académico que, como bien dijo Socorro Ramírez en su presentación, lo emprendimos juntos desde hace un año y ya tenemos resultados extraordinarios. Reitero mi aplauso, mi felicitación a Socorro y a esa denodada tenacidad que le pone a los empeños que compartimos.

Es muy importante ubicar hoy el contexto en el cual iniciamos una nueva etapa, no solo de “rerrazonamiento” diplomático sino también de debate de las relaciones, porque quizás estamos iniciando una nueva etapa de las cátedras y de todo este esfuerzo de encuentro, una nueva etapa en la que buscamos de las dos partes renovar el lenguaje político, el diplomático, el de seguridad.

2. SITUACIÓN ANDINA Y RELACIONES BINACIONALES

El área andina no puede ser insensible frente a procesos que atraviesan el hemisferio. El área andina ha sido una zona de tensión que pudo haber llegado a convertirse en un agujero negro, silencioso y fatal, un área que ha visto descomponerse el espacio de su comunicación política, que ha visto deteriorarse sus relaciones económicas y comerciales, que no ha logrado consolidar un mercado común, que no ha logrado ensamblar procesos de producción complementarios, que no ha logrado potenciar un esfuerzo común para el desarrollo de sus recursos naturales y del recurso más importante que tiene cualquier país, su fuerza laboral, su población. Carecer en el área andina de políticas de población, de comercio y de desarrollo productivo ha demostrado las limitaciones terribles de una integración que no ha tenido quizás el coraje suficiente para enfrentar las diferencias y para tratarlas en la búsqueda de caminos verdaderamente compartidos.

El mundo no se detuvo y América vive una reestructuración regional implacable. El hemisferio se reestructura todos los días desde el punto de vista de los procesos económicos, comerciales, de las dinámicas políticas y esto no deja de tener una consecuencia directa sobre los esquemas de seguridad. Desde México hasta acá, después de la conferencia de seguridad hemisférica, varios foros demuestran el proceso de transformación y de deterioro del viejo esquema de seguridad hemisférico en el que nos creíamos cobijados; hoy América ya no está al buen recaudo de ese tipo de estructura, nuestros pueblos demandan pensar también cuáles son los esquemas de seguridad cooperativos, colectivos y multilaterales en los cuales va a descansar su confianza en el porvenir.

En este sentido, esta área andina tan estropeada y esta relación bilateral tan tortuosa hoy tienen dos condiciones fundamentales para su tratamiento. Por un lado, el que nuestros países deben enfrentar los ritmos de reestructuración de las relaciones continentales que obligan a pensar el posicionamiento nacional y subregional en las nuevas tendencias y dinámicas de integración continental de América Latina. Por otro lado, el destino nacional de nuestros Estados. No vamos a hacer nuestra esa apología perversa

a la destrucción que contiene el término “Estados fallidos”, esa ideología peyorativa respecto a los procesos nacionales, pero sí entendemos que somos Estados de transición, Estados que tienen que responder por el desarrollo de sus sociedades y que las asimetrías profundas que tenemos en el plano económico, político y militar pueden convertirse en severas amenazas si no sabemos desarrollar adecuadas políticas de cooperación multilateral.

Por esto el área andina hoy ya no está condicionada solo por la forma como entendamos a los unos y a los otros del área, sino por la forma como sepamos asimilar el nuevo contexto hemisférico y el nuevo contexto regional, como sepamos manejar nuestras crisis nacionales y el proceso de reinstitucionalización de nuestros sistemas políticos que vivimos todos los Estados del área. Todos nuestros países están sufriendo transiciones en las que se expresan de diversas maneras crisis institucionales de democracias que no han podido resolver los grandes problemas del desarrollo, de la pobreza, del desempleo; en una palabra, el destino de sus naciones. Este desfase entre la evolución de las naciones y la evolución de los Estados hoy nos marca un nuevo tiempo histórico. Todo esto está pesando a la hora de rediscutir las orientaciones de política exterior.

3. PLAN ECUADOR: SENTIMIENTO NACIONAL Y POLÍTICA COINCIDENTE EXTERIOR Y DE DEFENSA

El Plan Ecuador expresa un sentimiento nacional, además de una política de gobierno. Expresa, también, la continuidad de un proceso, el anhelo de un país en donde las coincidencias que en el plano político podemos tener, o en el sector académico, el sector oficial, el sector militar, no son producto de acomodos arbitrarios ni de coyunturas. Son producto de una visión sostenida que viene desarrollando el país, y quizás la gran virtud del documento, que nuestro Embajador va a poner en consideración de todo el auditorio, es haber logrado una formulación que por primera vez busca presentar armoniosamente los objetivos de política exterior y su relación con los objetivos de la política de defensa.

Este esfuerzo tiene antecedentes importantes, como el Libro Blanco de la defensa de Ecuador; su actualización –esfuerzo muy importante de las fuerzas armadas y de la sociedad civil–; el trabajo del PLANEX, que ya lo conoció también esta Cátedra gracias al embajador Ponce; el proceso de planificación militar 2010, que desde el año 2000 viene conduciendo una progresiva y no traumática reestructuración de las fuerzas armadas de Ecuador. Es decir, hay antecedentes al Plan Ecuador, que nos aportan una explícita asimilación de la política de defensa del país, como tiene que ser, a los parámetros de la política exterior, y esto es muy importante en torno al concepto de seguridad.

Los conceptos que se manejan en el Plan Ecuador son seguridad cooperativa, seguridad multidimensional y seguridad humana, los cuales no son innovaciones de coyuntura. Parten de una larga discusión en el debate hemisférico que se expresó en conferencias continentales y, por tanto, un documento de esta naturaleza ofrece un marco importante para tratar lo que, a mi juicio, es el problema central en la actualidad: el redimensionamiento estratégico de la relación bilateral.

4. ¿POR QUÉ EL REDIMENSIONAMIENTO ESTRATÉGICO DE LA RELACIÓN BILATERAL?

Porque la relación bilateral se estropeó en su perspectiva estratégica por un proceso que descompuso la concurrencia de voluntades: la “securitización” de la agenda de política exterior a la que se vieron empujados los dos Estados, fundamentalmente Colombia. Un proceso de “securitización” como el que ha tenido la relación binacional responde a los impactos sociales, nacionales, internos, estatales y a un proceso de corrosión de las mediaciones y los vínculos sociales, por un fenómeno perverso como es el de la droga, que ha terminado golpeando severamente las estructuras sociales, políticas e institucionales de Colombia.

Podemos entender desde Ecuador que una situación de esa naturaleza eleva los temas de seguridad a la prioridad estatal. Sin embargo, la

diferencia en la percepción del escenario común es inevitable cuando las situaciones no son necesariamente compartidas, cuando las sociedades son diferentes, cuando países como Ecuador tienen como prioridad una reconstitucionalización de su sistema político, una superación de una democracia constreñida y de élites, una búsqueda de nuevos patrones de representación social y política, en fin, un proceso más orientado a recuperar la civilidad y a desarrollar la ciudadanía.

Quiero que nos entendamos entonces también desde nuestras mutuas razones. Para Ecuador un proceso de militarización de las respuestas y una extensión del fenómeno de la violencia como resultado de la condición transnacional del propio fenómeno de la droga, al que se suma una militarización en la respuesta sin un contexto de políticas complementarias, inevitablemente resulta en una situación de riesgo. El riesgo mayor que podemos advertir es el apareamiento de un nuevo tipo de conflicto interestatal en un momento en el cual América, toda, ha superado los conflictos limítrofes, ese viejo trauma poscolonial que nos había enfrentado incluso militarmente a muchas de nuestras sociedades. En un momento en donde este tema es parte de una historia que hemos asimilado nacionalmente en la configuración de nuestros Estados nacionales, resulta muy poco promisorio el que veamos surgir un nuevo tipo de conflicto interestatal entre nosotros, un conflicto que alude a la política exterior y a los conceptos de política de defensa. Pensamos que esto es una señal de alta alarma y que es bienvenida la ocasión para que podamos tratar a tiempo estos temas, más allá de los impactos que puedan tener en nuestras relaciones diplomáticas y en algo que sería un poco más grave: las relaciones entre nuestros aparatos militares.

Desde este punto de vista, en la actualidad es muy importante poder recuperar el sentido político del debate y sacarlo del plano operativo de las acciones de fuerza. Esto nos permite recuperar también la soberanía en el tratamiento de los temas, porque, sin duda, una política de fuerza unilateral termina afectando, con sus resultados y sus consecuencias, la soberanía de decisión de otros Estados, puesto que ante los hechos consumados solo caben respuestas reactivas.

5. **BILATERALISMO NO ES NORTEAMERICANISMO**

Desgraciadamente toda política de fuerza unilateral es una política de hechos consumados, y tener la condición, el espacio y la posibilidad para no tener que enfrentar políticas de hechos consumados sino tácticas de cooperación crea mejores estrategias para el tratamiento político de estos temas y crea también condiciones muy positivas para un más adecuado manejo del bilateralismo, para que este no sea necesaria e inevitablemente norteamericanismo. Porque el sentido del bilateralismo, desgraciadamente en América Latina, sobre todo en asuntos de seguridad, ha sido el asumir como propias las proyecciones de la política de seguridad hemisférica en un continente donde Estados Unidos se ha dado una misión de control que se proyecta sobre espacios estratégicos de nuestras economías y de nuestras geografías.

La fatalidad de que nuestros territorios se conviertan en el escenario de guerras asimétricas o en el escenario de conflictos de baja intensidad, como mecanismos de presencia constante y permanente de sistemas y aparatos de seguridad ajenos a nuestras estructuras nacionales, tiene que ser una preocupación común y compartida. Es posible tratarla así en el momento en el que liberemos el espacio de nuestras reflexiones soberanas para entender que el ensamblaje de las políticas antidroga con las acciones militares de contrainsurgencia no es ni necesariamente el camino para tratar este tipo de conflicto ni es tampoco producto de una iniciativa nacional.

Superar el condicionante militar impuesto por la política antinarcóticos y antiterrorismo de Estados Unidos, que distorsiona las acciones de nuestras fuerzas armadas, que les impone misiones que reestructuran sus sistema de operación, de capacitación, el destino de la asistencia militar, es muy importante para no caer en el derrotero aquel de sociedades que han confundido los roles militares y los policiales, y han creado un espacio de degradación moral de sus instituciones de seguridad como producto de la “policialización” de las fuerzas armadas o la militarización de las policías. Recuperar el ámbito para que el debate sea de tipo político y no un debate sobre operaciones militares, nos permite superar la “securitización” de la agenda.

Para nosotros el problema es evitar el uso instrumental del conflicto, que las situaciones internas no nos ahoguen, que podamos mantener una proyección estratégica en nuestras visiones, más allá de las coyunturas de gobierno, que las situaciones de conflictos sean tratadas más allá de los factores desinstitucionalizadores tanto del narcotráfico como de las políticas de fuerza. En este sentido afirmar una posición política es, ante todo, partir de la confianza en la política exterior del otro Estado. Hoy tenemos la posibilidad de hacerlo, tenemos políticas exteriores explícitas, no supuestas. No hay nada peor en política que partir del estudio o el análisis de las intenciones, ya que estas siempre son insondables como los pecados. Las intenciones no son el camino para entender la verdad humana, son los hechos, los resultados, las consecuencias, las cosas que son tangibles y pueden ser medidas, que pueden ser analizadas, no el mundo insondable de las cosas que se atribuyen al otro. Explicitar la política exterior es muy importante para poder desarrollar un concepto de zona frontera.

6. DESARROLLO DE UNA ZONA Y NO CONTROL DE UNA LÍNEA FRONTERIZA

Ecuador tiene un especial interés en tratar no el control de una línea fronteriza sino de desarrollar una zona fronteriza, lo que no puede hacerse sino bilateralmente. El control de una línea se puede resolver incluso unilateralmente; en cambio, desarrollar una política de territorios, de población, reestructurar los factores críticos que inciden en la violencia, solo pueden salir de un esfuerzo de voluntad política bilateral. Por esto es fundamental evitar que se afirme un *statu quo* bélico en la región. La seguridad debe ser un factor que refuerce el proceso de integración y de estabilidad política y no un elemento que los torne imposibles.

No es seguridad aquella que impide la integración económica, que violenta la integración política, que aísla a las fuerzas nacionales, que genera tensiones diplomáticas, eso no es seguridad. Lo importante es realmente poder discutir la perspectiva compartida de los Estados desde políticas concurrentes. Por eso, la seguridad tiene que ser puesta al servicio de la integración y no al revés.

En ese sentido se debe buscar una reorientación política de la relación, que vaya acompañada de los intereses de los actores sociales, sobre todo en áreas como las fronteras, donde no es posible una política de Estado sin el involucramiento directo y activo de las poblaciones, sin una solución de parte de la sociedad de las condiciones de superación del conflicto. Sin todo lo anterior no hay posibilidad de imponer a las poblaciones políticas de Estado, si estas no son suyas, puesto que no parten de su propio interés.

Es necesario asumir que tenemos un problema común como es el de construir una zona fronteriza, y no solamente partir de que tenemos un escenario compartido que debemos tratar de administrar estatalmente en la forma menos conflictiva posible. Hay un cambio de cualidad en la realidad que debe imponernos un cambio de cualidad en las percepciones, en las propuestas, en el análisis, en los mecanismos, en las iniciativas para manejar las cosas. Pensamos con optimismo en una cooperación bilateral más allá de la solución militar, que desmilitarice el enfoque y las acciones, que nos permita tratar temas fronterizos priorizando medios políticos, políticas sociales y públicas, programas de desarrollo. Esto no nos exime de la responsabilidad compartida frente a los fenómenos desinstitucionalizadores.

Hay que ejercer acciones de control fronterizo, sin frente armado, sin frente militar, acciones de control que suponen para el narcotráfico un tratamiento diferenciado del fenómeno de la droga, donde se combinen medidas policiales con medidas judiciales, con el control del sistema financiero, con medidas de política de promoción al desarrollo que nos permitan un recambio de la economía distorsionada y negativa por una economía positiva. Solamente la dinámica superior de la economía positiva puede suprimir los efectos negativos de la economía perversa. No es cercando a la economía perversa como se suprime el contrabando, el narcotráfico, ni ninguna de las formas de destrucción que la economía negra tiene respecto de las economías saludables. Donde hay dos economías siempre una es falsa y desgraciadamente la falsa termina imponiéndose, de allí la fuerza que fenómenos como el narcotráfico o como el contrabando tienen para destruir procesos económicos.

Una economía política frente al conflicto es muy importante, una economía política de desarrollo, de reestructuración de procesos de producción, de ampliación de mercados, de estímulo a la población, de crédito público, de manejo de la asistencia internacional, de una mesa de donantes que concurra a reactivar los sistemas productivos locales. En ese contexto, entonces, las medidas de confianza vienen solas. Este es quizás un aspecto en donde nuestra política bilateral adolece de falencias terribles, porque es imposible definir medidas de confianza cuando no hay interés compartido en el cual confiar; la confianza siempre es tener intereses comunes. Es imposible, aunque inventemos toda una nueva lógica en el derecho internacional, tener medidas de confianza entre sociedades y Estados que piensan las cosas bicéfalamente y que caminan además bifurcando obstinadamente sus destinos nacionales.

Desde este punto de vista creo que es necesario pensar la posibilidad de un plan binacional, para que nunca más tengamos que hablar ni de Plan Colombia ni de Plan Ecuador, que podamos hablar en el futuro de un plan binacional, Tenemos la firme confianza en que si un plan armado no soluciona el problema y desgraciadamente lo ha extendido, un plan binacional sí puede ser el camino para un reencuentro político y para la construcción de una voluntad con iniciativas públicas y sociales. Creo que las lecciones que esta Cátedra Ecuador nos ha dado son parte del proceso y con toda seguridad seguirán siendo un componente fundamental en la búsqueda de este nuevo momento, de esto que me atrevo a denominar un redimensionamiento estratégico de las relaciones bilaterales entre los Estados.

El Plan Ecuador, una oportunidad para el desarrollo fronterizo

Alejandro Suárez*

Muy buenos amigos son todos ustedes. Estoy muy complacido de estar de vuelta a Colombia, justo en el momento en el que se clausura esta Cátedra Ecuador de la que he tenido las mejores noticias. Quiero agradecer inmensamente sus expresiones con respecto a lo que significa mi retorno a Colombia, quiero decirles que por convicción personal y por formación profesional soy un individuo que privilegia el entendimiento, el diálogo y la paz. Esa ha sido mi consigna desde el primer momento, desde cuando asumí la Embajada en Colombia, lo ha venido siendo todo el tiempo y lo seguirá siendo.

* Embajador de Ecuador en Colombia.

1. SILENCIOS Y RUIDO ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA

Me impresionó algo que dijo Pablo Celi en su intervención, que entre Ecuador y Colombia hay y ha habido muchos silencios. Tiene toda la razón, así es. Pero yo diría que en determinados momentos entre Ecuador y Colombia también ha habido mucho ruido, excesivo ruido, y cuando hay mucho ruido es difícil escucharse, es imposible entenderse. Eso puede ser aplicable a uno de los componentes de toda la problemática que hemos atravesado y que estamos atravesando todavía de alguna manera, a propósito de la forma como se ha difundido, se ha procesado, se ha asimilado lo que está ocurriendo en las relaciones de Ecuador y Colombia.

Muchos de ustedes habrán oído la frase que se atribuye a Confucio y que dice: “Los que saben no hablan y los que hablan no saben”. Muchos de los que han hablado sobre el tema de las relaciones entre Ecuador y Colombia en ciertos medios de comunicación han sido precisamente aquellos que saben menos o que definitivamente no saben, y desgraciadamente eso es lo que más confunde a la opinión pública, eso es lo que más distorsiona la posibilidad de procesar elementos tan disímiles, tan variados y tan complejos como son los que caracterizan la dinámica de la relación Ecuador-Colombia.

Una de las mejores iniciativas, de las mejores experiencias que ha habido en medio de las dificultades y que existen en este momento, es justamente la impulsada por un muy distinguido grupo de académicos de los dos países. Ellos sí saben de lo que hablan y con eso contribuyen a esclarecer enormemente lo que está ocurriendo entre los dos países y lo que ha ocurrido en los últimos meses, en los últimos años. Pero entre Ecuador y Colombia ha habido de todo, ha habido cosas no muy buenas y cosas buenas, y como tengo temperamento incurablemente optimista, quiero mencionar solo dos de las cosas que considero son de las mejores. En primer lugar, estos contactos, estas experiencias académicas, estos ejercicios de estudio serio de la fenomenología ecuatoriano-colombiana, y, en segundo lugar, el Plan Ecuador, que es sobre lo que me corresponde hablarles y a eso me voy a concretar ahora.

2. EL PLAN ECUADOR SEGURIDAD HUMANA RESULTADO DE PAZ Y DESARROLLO

El Plan Ecuador fue lanzado oficialmente el pasado 24 de abril de 2007. La definición fundamental de este Plan Ecuador es la de que constituye una política del Estado ecuatoriano, que concibe a la seguridad humana como el resultado de la paz y el desarrollo. Este plan, de hecho, está inspirado en uno de los principios fundamentales que Ecuador ha venido manteniendo como ejes de su política exterior desde hace años y es que se trata de privilegiar las acciones a favor del desarrollo y del progreso de las personas, como el mejor medio para alcanzar y mantener una auténtica estabilidad y una verdadera seguridad democrática.

Los elementos que se han incorporado en el Plan Ecuador son el resultado de muchas experiencias que mi país ha tenido en los últimos años, experiencias logradas en el transcurso de un largo proceso con el que se ha pretendido propiciar el desarrollo de las zonas fronterizas. Vale la pena mencionar, de paso y de alguna manera como antecedente, el proceso de paz entre Ecuador y Perú, luego de los acontecimientos, que conocen perfectamente, ocurridos entre 1995 y 1998, donde los dos países desarrollaron unas negociaciones que culminaron con la suscripción de acuerdos que pusieron fin a un problema bilateral fronterizo que tenía ya más de 150 años.

Ese proceso estuvo fundamentalmente inspirado por el anhelo común de fomentar el desarrollo, en general, de los dos países y el desarrollo de las zonas de frontera, en particular. Las dos naciones llegaron a comprender muy bien que la lucha contra la pobreza en sus regiones fronterizas comunes, a la vez que estaba por encima de las diferencias limítrofes iba a constituir un recurso idóneo, uno de los mejores recursos para fomentar el mejor entendimiento, y así, de esa manera, facilitar la fórmula de solución al problema territorial de fondo. Una vez suscritos esos acuerdos e iniciados los procesos de cooperación que emanaron de ellos, Ecuador y Perú llevan a cabo en la actualidad un activo proceso de cooperación mediante los mecanismos establecidos en los acuerdos de 1998.

Con esa experiencia, el gobierno de Ecuador resolvió iniciar, hace ya algunos años, acciones concretas para aplicar en la zona fronteriza norte, vecina con Colombia, como planes y programas de beneficio efectivo para las poblaciones a las que ya habían comenzado a afectar sensiblemente las consecuencias del conflicto interno de Colombia, deteriorando aún más sus condiciones de vida. El hecho es que esas acciones que se habían venido ejecutando con resultados parciales, debido en buena parte a la falta de sistematización y de coordinación entre las diversas entidades, autoridades e instituciones involucradas, hacían necesario ordenar e integrar los esfuerzos, armonizar las políticas, organizar adecuadamente las acciones y especialmente actualizar la visión y filosofía generales con respecto a las zonas de frontera norte afectadas por fenómenos tremendamente complejos, varios y muchos de ellos sin precedentes.

De esta manera el Plan Ecuador fue concebido como una estrategia integral, bajo la óptica de que para obtener los beneficios previstos, los beneficios que se querían, era indispensable racionalizar y coordinar desde la administración estatal las iniciativas de las instituciones gubernamentales y de los entes privados a favor de las poblaciones fronterizas.

3. PLAN ECUADOR CAMBIO EN LA CONCEPCIÓN DE LA FRONTERA

En el documento de presentación del plan se dice que el Plan Ecuador tiene tres ejes: a) consolidar la seguridad y una cultura de paz centrada en el ser humano, la satisfacción de sus necesidades y la potenciación de sus capacidades y libertades; b) mantener una política de relaciones internacionales equitativa y solidaria; y c) afirmar una política de defensa basada en la protección de la población, de los recursos naturales y del patrimonio nacional, al mismo tiempo que alcanzar un control efectivo del territorio.

El gobierno de Ecuador y la ciudadanía en general tienen muy claro que el origen de los problemas que afectan a la zona fronteriza norte está en la pobreza, en la exclusión y en la violencia. Como muchos otros países

en desarrollo, en Ecuador las poblaciones fronterizas son las más deprimidas y las que menor atención han tenido a lo largo de la historia. Entre las muchas razones para que eso haya acontecido ha figurado, por ejemplo, el peso de antiguas doctrinas de seguridad que aconsejaban la conveniencia de reducir al mínimo las vías de comunicación en esas zonas y de privilegiar acciones netamente locales como una manera de asegurar la impermeabilidad de las fronteras.

Esos tiempos ya pasaron, esas doctrinas fueron superadas o están en vías de ser superadas, y los propósitos básicos del Plan Ecuador, consecuentemente, apuntan al fortalecimiento de la economía de las provincias de la frontera, al mejoramiento de la calidad de la vida de la población, al incremento de la presencia y coordinación de las instituciones del Estado y al robustecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos y organizaciones sociales locales. Sin duda, uno de los elementos que más influyeron en la decisión de establecer este Plan Ecuador fue el agravamiento de la situación de violencia que soportan las zonas de frontera. Una de las fuentes de esa violencia, aunque hay varios orígenes o se pueden considerar varias razones o detonantes, es sin duda el conflicto interno colombiano, cuyas secuelas se han ido sintiendo con mayor intensidad cada vez en Ecuador.

De ahí que se han fijado principios fundamentales de orientación del Plan. El documento de divulgación resalta tres: la paz y la cooperación como sistema de convivencia entre los Estados; el repudio a la agresión externa, la no intervención en los asuntos internos de otros países y la igualdad soberana en las relaciones con los estados vecinos; y la cooperación y corresponsabilidad en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo entre las diferentes instituciones del Estado y las organizaciones sociales.

La seguridad y el desarrollo son conceptos estrechamente interrelacionados e interdependientes, por eso la estrategia del Plan Ecuador ha tenido a la vista elementos como a los que a continuación enumero y que tienen una enorme incidencia: el riesgo de que grupos y organizaciones dedicados a actividades ilegales penetren en territorio ecuatoriano, provoquen daños a personas y a bienes públicos y privados, realicen acciones contra la estabilidad y seguridad de las zonas fronterizas colombo-ecuatorianas,

y que constituyan un elemento distorsionador en las relaciones bilaterales; el incremento constante del número de desplazados desde Colombia hacia las provincias de frontera y al interior de Ecuador, con los consiguientes problemas de orden humanitario de acceso a servicios de salud, educación, alimentación y protección, entre otros; el incremento del flujo indiscriminado de personas y el crecimiento de la pobreza en las zonas fronterizas que ha generado nuevas formas de violencia y de criminalidad en Ecuador; y los impactos nocivos sobre la salud, la producción agrícola y el ambiente por efecto de las aspersiones aéreas con glifosato y sus coadyuvantes, que se realizan en sectores colombianos aledaños a la frontera con Ecuador para la erradicación de cultivos ilícitos, particularmente la coca.

4. PLAN ECUADOR VÍNCULOS CON COLOMBIA

Dentro de la concepción global del Plan Ecuador tiene enorme importancia la decisión del gobierno ecuatoriano de desarrollar los esfuerzos necesarios a fin de robustecer a la Comisión de Vecindad e Integración Ecuatoriano-Colombiana, como instrumento de integración fronteriza. En el mismo documento de presentación del Plan se dice que la frontera con Colombia tiene que ser segura y dinámica. El propósito es trabajar para que la circulación de personas, bienes y servicios sea legítima, segura y fluida, para que contribuyan a revitalizar la vida social y económica de las zonas adyacentes en ambos lados de la frontera.

Así mismo dice el documento: “la necesidad de que los vínculos de colaboración oficial incluyan y abarquen también a los pueblos de Ecuador y Colombia, a sus organizaciones sociales y políticas y a sus respectivos gobiernos locales, es prioritaria para las áreas de acción de este Plan”. Dentro de este marco hay que dar importancia a las actividades que permitan construir y desarrollar mecanismos de promoción de la confianza mutua entre los dos Estados y los habitantes de las zonas fronterizas, otorgando especial relieve a la realización de actividades de interrelación comunitaria tendientes a consolidar una cultura de paz. Eso es lo que dice el documento.

En Ecuador se hace mucho énfasis en que este Plan, además de tener un enfoque fundamentalmente dirigido hacia el desarrollo, hacia el progreso de la zona fronteriza ecuatoriana del norte, puede ser un magnífico instrumento para fomentar la acción conjunta ecuatoriana y colombiana a favor de los objetivos de interés común. Cuando se presentó oficialmente el Plan, la canciller ecuatoriana dijo que este Plan abría magníficas oportunidades para desplegar esfuerzos comunes entre Ecuador y Colombia a favor de las zonas fronterizas. Si el propósito del Plan Ecuador es el de promover el progreso de las áreas fronterizas, resulta casi obligada la acción correlativa en el otro lado de la frontera, dadas la tan estrecha vinculación entre los pobladores de ambos lados de la misma, la interrelación intensa entre sus actividades productivas, la comunidad de intereses que existe entre esos pueblos y hasta sus muy frecuentes identificaciones familiares.

Ecuador ha insistido en que el Plan Ecuador no tiene componente militar. Se trata de una estrategia exclusivamente enfocada en las acciones de desarrollo social y económico, desarrollo humano en general. Los aspectos de vigilancia, de defensa de la soberanía y combate a la violencia caen dentro de otros esquemas cuyo diseño y aplicación corresponden evidentemente a la fuerza pública. El Plan Ecuador no solo es compatible con los compromisos de integración y cooperación ya establecidos con Colombia, especialmente en el marco de la Comisión de Vecindad sino que viene a ser un nuevo recurso de promoción y estímulo, a la vez que de facilitación de los proyectos e iniciativas que los dos países han identificado ya como objetivos de interés común.

Socorro Ramírez mencionaba al presentar esta sesión de la Cátedra que el Plan Ecuador ha suscitado una serie de comentarios y de opiniones diversas, disímiles, contradictorias. Estas diferentes interpretaciones que dan a una iniciativa de esta naturaleza están en función de los diferentes criterios y las diferentes percepciones que tiene la ciudadanía en cuanto a la problemática bilateral. El Plan Ecuador no tiene que ser ningún tipo de reacción o respuesta a otro plan, es una iniciativa ecuatoriana que tiene sus propias motivaciones, que tiene su propia concepción en cuanto a las realidades que pretende presentar, y que va a tener también su propia dinámica y su propia manera de ejecución.

Lo más importante dentro de la inspiración del Plan Ecuador radica en el hecho de que es una alternativa, es un instrumento, es una oportunidad para hacer realmente efectiva la cooperación binacional a favor de un propósito que lo hemos venido compartiendo, cual es el de atender al desarrollo, al progreso, al mejoramiento de las condiciones de vida de esa zona que compartimos, pues compartiendo desarrollo y progreso evidentemente vamos a compartir seguridad, dentro del enfoque filosófico que Ecuador da al tema, es decir, la seguridad como consecuencia del desarrollo, como efecto del progreso social y económico y del mejoramiento de las condiciones de vida.

Ecuador quiere que su plan a favor de las áreas fronterizas vecinas a Colombia sea un elemento que aporte, a través de acciones positivas, al propósito compartido de promover el mejoramiento integral de las condiciones de vida y la erradicación de todas las formas de violencia mediante el arma más efectiva que es el desarrollo. Por eso Ecuador aspira a que en el proceso de ejecución del Plan, ecuatorianos y colombianos encuentren una nueva y magnífica oportunidad para afirmar su fraternal relación, para apoyarse en ella, alcanzar beneficios recíprocos y descubrir cada vez más las grandes potencialidades que les ofrece su vecindad. Quiero solamente dejar presente lo que significa el Plan Ecuador en relación con Colombia: un gran expediente y precedente que está en el interés de los dos países, en el interés de los dos gobiernos y está en el interés de la tranquilidad regional y en general en el interés de todos quienes aspiramos a un verdadero progreso y desarrollo integral.

Debate

► INTERVENCIONES DE PARTICIPANTES

- Soy estudiante de la maestría del IEPRI. La pregunta es para el señor embajador. Quiero saber cómo fue la construcción del Plan Ecuador, cómo participó la comunidad y la ciudadanía. Por otro lado quiero compartir algo acerca de lo cual veníamos conversando en la universidad, y es que observamos cómo todos los martes y miércoles había una cresta de noticias por las principales cadenas de radio colombianas sobre Ecuador, pero el jueves descendía y desaparecía.
- La pregunta es para el embajador. El Plan Ecuador se anunció inicialmente en contra del Plan Colombia. Esa fue la mirada principal que se mostró cuando el presidente de Ecuador lo convirtió en tema político. El embajador nos explica los alcances y los objetivos de ese Plan y cambia la percepción de la mayoría de los que estamos aquí sobre el significado del Plan Ecuador. Ahora es claro que tiene entre sus puntos principales el desarrollo social. ¿Cuándo cambió lo que inicialmente se presentó que era en contra del Plan Colombia? ¿Cómo hacer para masificar esa información que el embajador nos ha dado, para difundir en la comunidad internacional y concretamente en Colombia, que el Plan Ecuador es un programa social?
- Colombia y Venezuela tienen aún un problema de delimitación de áreas marinas y submarinas, pero los dos Estados han logrado despolitizar ese asunto. ¿Por qué no lograr que se despoliticen también las fumigaciones que a partir del gobierno del ex Presidente Alfredo Palacio empezaron a surgir como un tema político en contra del Plan Colombia? Eso hizo que

las relaciones se fueran dañando. ¿Cómo despolitizar esas fumigaciones que tanto daño le han causado a las relaciones de los dos países?

- Una pregunta para el profesor Pablo Celi y otra para el embajador. El profesor dentro de sus argumentos hizo una referencia a algo que se trabajó dentro de la Cátedra, particularmente en la sesión anterior, que es el marco de la integración subregional para analizar las relaciones bilaterales Colombia y Ecuador. Le entendí al profesor dos argumentos, uno, hay un desfase entre el desarrollo de los Estados y el desarrollo de nuestras naciones y, dos, existe una diferencia en el tiempo histórico. Me gustaría que nos ilustrara esos argumentos para responder la pregunta de si los esfuerzos integracionistas de países andinos y suramericanos se han desgastado porque estaríamos intentando unos procesos de integración con parámetros o paradigmas modernos cuando el mundo, los retos y las posibilidades estarían ya en el mundo posmoderno.
- Para el señor embajador, celebrar que se presente como uno de los sujetos de la diplomacia para el desarrollo y para la cultura de la paz. Me parece un excelente mensaje de su retorno a éste, que es también su país. Apoyándome en una magnífica presentación de su paisano el profesor Roque Espinosa cuando en esta Cátedra binacional, recordó que hemos pasado del concepto de frontera arcaico de línea o de zona despoblada y olvidada al concepto de fronteras nómadas como franja de encuentro de culturas y de un territorio complementario para desarrollar proyectos comunes. Embajador, ¿si tenemos fronteras nómadas porque son vivas, por qué aún nuestros Estados se aferran a conceptos rígidos de soberanía? Parecería una contradicción tratar de buscar escenarios para compartir desde soberanías que no se comparten.

► **RESPUESTAS DEL EMBAJADOR ALEJANDRO SUÁREZ**

En cuanto a la primera inquietud con respecto a cómo se hizo el Plan Ecuador, de qué manera se tomó en cuenta a las poblaciones y a los grupos

locales de la frontera, hace unos pocos días en alguno de los medios de comunicación de Ecuador se publicó un dato que contenía una queja de por lo menos dos autoridades de poblaciones fronterizas ecuatorianas en el sentido de que no se les había consultado para diseñar el Plan. Pero debo aclarar que el Plan Ecuador no es algo nuevo, no es algo que surgió de la simple inspiración o entusiasmo de un grupo de escritorio. En la elaboración del Plan Ecuador participaron muchas de las experiencias ya vividas, ya cumplidas dentro del proceso que mi país inició hace ya varios años. En el año 2000, nació en Ecuador la Unidad de Desarrollo Norte (UDENOR) y ha sido una de las participantes activas en la configuración del Plan Ecuador, a partir de las experiencias que ya se vivieron sobre la base del trabajo con las comunidades locales, con las poblaciones de frontera. Si acaso no se consultó con todas las autoridades, con todas las representaciones de las poblaciones fronterizas este Plan Ecuador, sí se tomó muy en cuenta todo lo que se había acumulado, todo lo que se había hecho durante el proceso anterior en el que sí tuvieron y siguen teniendo una participación muy activa, muy útil y fundamental las poblaciones de frontera, los pobladores, las autoridades y los grupos sociales de la frontera.

La segunda inquietud en relación con lo que en algún momento se pretendió o se creyó podía constituir el Plan Ecuador frente al Plan Colombia, creo que puede haber una mala interpretación con respecto a lo que se dijo. Es verdad que el propio Presidente Rafael Correa dijo, quizás en más de una ocasión, que el Plan Ecuador iba a ser una respuesta al Plan Colombia, pero no fue esa expresión una afirmación con la que se pretendía contraponer una iniciativa ecuatoriana con respecto o frente a un plan colombiano, casi en términos de enfrentamiento. Ahí radicó la mala interpretación. En el acto de presentación del Plan Ecuador, en el que estuvo presente Socorro Ramírez, en la intervención del Presidente de la República fueron muy claras las definiciones del Plan Ecuador como una iniciativa ecuatoriana acorde con los intereses ecuatorianos y según los propósitos del gobierno ecuatoriano con respecto a las necesidades de desarrollo de la zona fronteriza. También, como un plan que está inspirado fundamentalmente en una alternativa pacífica en la solución de los problemas de toda naturaleza que hay en la frontera, comenzando por los problemas

de violencia. Es decir, el Plan Ecuador no pretende ser una respuesta al Plan Colombia sino más bien pretende una acción ecuatoriana configurada como una alternativa de participación conjunta, de acción conjunta con Colombia, en función de alcanzar los objetivos de interés común. Todas las intervenciones de quienes participaron en el acto de lanzamiento del Plan Ecuador iban en ese sentido.

Con respecto a la pregunta que hablaba del supuesto uso político del tema de las fumigaciones en Ecuador, hay que entender qué es lo que significa para Ecuador el tema de las fumigaciones, al que a veces aquí en Colombia, esa ha sido mi percepción, no se le ha dado una presentación muy clara. Es decir, aquí no se ha explicado suficientemente lo que ocurre en Ecuador con el impacto del conflicto interno colombiano. Las fumigaciones, de alguna manera, han llegado a convertirse en una suerte de símbolo, de algo que Ecuador siente que lo hiere, siente que lo afecta, siente que lo compromete injustamente. No es el simple hecho de las aspersiones aéreas, que en todo caso sí provocan perjuicios en Ecuador. No son solamente los efectos de las fumigaciones, sino que es el conjunto de fenómenos que se ha desencadenado en Ecuador a raíz del desarrollo de la violencia del conflicto interno colombiano. Los ecuatorianos se sienten injustamente comprometidos en un conflicto que no quieren, que no es propio y que rechazan. Repito, ejercicios académicos como los que han propiciado Socorro Ramírez y Pablo Celi son excelentes vehículos para que se perciba adecuadamente lo que ocurre en Ecuador y en Colombia.

Con respecto al tema de la frontera y los conceptos de soberanía, esta ha sido una antigua discusión a propósito del concepto de la frontera de si es la línea que divide o si es la línea que une. Esto corresponde a un proceso de evolución histórica que nos remonta a siglos atrás, en las diferentes concepciones sustentadas en conceptos de seguridad y defensa. Estoy plenamente de acuerdo en que es necesario reconsiderar los conceptos tradicionales de la soberanía. La evolución de la historia nos ha llevado a un punto en el que los países, los pueblos ya no pueden vivir como lo hacían antes aislados, divididos, cercados, perfectamente delimitados de otros pueblos con los cuales generalmente había rivalidad. Ahora el concepto es

totalmente diferente, la realidad es totalmente diferente y evidentemente la soberanía ya no puede ser simplemente considerada en el contexto de los propósitos y los intereses de la defensa. Es decir, la preservación de las fronteras durante muchos años estuvo íntimamente asociada, al menos en nuestro caso de Latinoamérica, al concepto de la amenaza del despojo territorial. Las fuerzas militares tenían que defender el territorio nacional porque se presumía que el vecino le iba a arrebatar el territorio.

Afortunadamente eso, que ha sido un complejo histórico perfectamente explicable por una serie de causas, ya no tiene por qué tener validez. Ahora las fronteras son áreas donde los pueblos se unen, se aproximan, participan, viven, se interrelacionan. De alguna manera el proceso de solución del problema territorial de Ecuador y Perú nos dio muchas lecciones y nos enseñó muchas cosas con respecto a los temas precisamente de soberanía. Llegó un momento en el que se hizo evidente que para las poblaciones, sobre todo para las fronterizas de Ecuador y de Perú, el tema de la delimitación era un tema secundario, era un tema irrelevante, frente a la necesidad de que el arreglo bilateral fomentara lo que todos querían y lo que todos anhelaban que era cooperar para desarrollarse y para ayudarse mutuamente.

► RESPUESTAS DE PABLO CELI

Con respecto a la pregunta sobre integración subregional y la reflexión sobre el tiempo histórico, considero, la verdad, que es para mí una provocación terrible porque tienta la peor de mis deformaciones profesionales, es decir, ser un filósofo reflexionando sobre geopolítica. Entonces voy a tratar de ser muy corto, porque si no vamos a hablar demasiadas horas sobre ese problema. Sin duda, el mundo atraviesa una reconfiguración de la economía. Hay una nueva economía internacional que cambió la territorialidad económica; el principio de territorialidad localizado de los ciclos económicos está roto por la globalización, que es un proceso de integración no solo de mercados sino de fases financieras, productivas y tecnológicas. Esto inevitablemente configura un marco nuevo desde la economía mundial para los nuevos procesos de integración subregional.

En América Latina este proceso se vive como una definitiva reconfiguración del mapa económico y del mapa geopolítico. La triada mercado, democracia y seguridad que intentó animar la Organización de Estados Americanos (OEA) y que se expresó en un fracasado sistema de seguridad y en un inexistente sistema de integración, a mi juicio ha tocado su fin. El silencio de la OEA respecto a los procesos económicos y su mecanicismo respecto de los sistemas de seguridad no tienen asidero ya en un continente que se subregionalizó. El sentido hemisférico de la economía y el sentido hemisférico de la política democrática y de la de seguridad no tienen más piso en América. Hoy vivimos procesos subregionales, que son parte de lo que en algún trabajo que presenté en los últimos días en Europa llamé una integración en red. América Latina no tiene procesos de integración aislados, tiene una integración en red, porque hay varios procesos que se superponen. No ha muerto la Comunidad Andina a pesar de todo, el MERCOSUR, también a pesar de todo, es una dinámica que tiene vitalidad, sin embargo, la configuración de una unión latinoamericana o la convocatoria ideológica a un ALBA prefiguran disposiciones políticas y disposiciones geoestratégicas diferenciadas en el continente, muchas de ellas articuladas entre sí.

Este es el contexto en el que debemos pensar el problema subregional andino. Nuestros países son arrastrados necesariamente por estas dinámicas. Hay dos cosas de las que no hemos hablado y que quizás son las que están en el fondo de esta nueva búsqueda de estrategias subregionales: los TLC bilaterales y el fracaso de la integración económica hacia el norte. Hablo de la extensión del North American Free Trade Agreement (NAFTA) hacia el sur a través de TLC bilaterales y el fracaso de esa política. Ustedes tienen hoy un ejemplo muy fuerte cuando Uribe ha dicho: “he hecho mi mejor esfuerzo”, expresión de un hombre casi agotado en el intento por conseguir un TLC y la indisposición que en muchos de nuestros países existe sobre el tema, así como con el otro, que acabo de mencionar, sobre el problema de la disolución en los hechos del sistema de seguridad hemisférica.

Esas dos cosas están pesando en estos esfuerzos por desarrollar este tipo de iniciativas, que son más realistas en el sentido de que responden a los contextos efectivos. De nuestros temas andinos difícilmente va a ocuparse el MERCOSUR. Muy difícilmente el Caribe norteño puede entender que

nosotros debatamos si Plan Colombia o Plan Ecuador. Ese es un tema que solo puede debatirse en los Andes y reconocer esa condición subregional en un contexto de reconfiguración de la integración continental creo que es muy importante.

La relación intelectual que yo tengo con Socorro Ramírez tiene una virtud, porque es de alguna manera un diapasón de estos sentimientos encontrados entre nuestras sociedades. Entonces vamos y venimos en las reflexiones que tenemos, de alguna manera discrepando y coincidiendo, como discrepan y coinciden también nuestras sociedades. Entonces tengo que decir que cuando ella dice que hay un conflicto que se juega militarmente tengo que decirle que creo que el fatalismo militar sobre el conflicto colombiano es exógeno, que eso no tiene nada que ver ni con los intereses del pueblo de Colombia, ni con las opciones políticas del Estado colombiano. No quiero ser insistente en una tesis que vengo manteniéndola de manera constante desde hace muchos años, que es una política importada por Colombia, o mejor dicho exportada a esta subregión desde una concepción, para nuestros pueblos trágica, de la seguridad. Estados Unidos le impone a Colombia una guerra ajena. No quiero acompañar ese proceso y por eso me resisto a acompañar políticamente el Plan Colombia.

El Plan Ecuador sí tiene un pronunciamiento taxativo y absoluto sobre ese punto; en algunas páginas se dice de manera clara que no contempla un componente militar, ese es un tema que lo tratan otras esferas, por lo tanto, este elemento sí continua siendo de discrepancia política a la hora de llegar a acuerdos o desacuerdos en acciones de política exterior. No puedo dejar de hacer esa advertencia, de cara a tener relaciones transparentes y fluidas. En eso no solo Socorro y yo no nos vamos a poner de acuerdo, sino que más difícilmente los dos Estados podrán llegar a acuerdo.

► **INTERVENCIÓN DEL EMBAJADOR CARLOS LA ROTA**

Director de la Academia Diplomática de San Carlos
Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia

He escuchado con especial atención la intervención del señor embajador Alejandro Suárez, quien no solamente es del afecto y la admiración de la Academia sino que esta siempre será su casa como el centro de expresión del pensamiento. También escuche las intervenciones de la profesora Socorro Ramírez y el profesor Pablo Celi y no trato de controvertir o entrar a hacer rectificaciones o precisiones. No cometeré ese error, no porque esté o no de acuerdo, sino porque este momento no es para controvertir las diferentes posiciones escuchadas lo largo del curso.

Me parece que debo enfatizar en lo más importante, que se ha superado la etapa no muy lejana de que el tratamiento de las relaciones era propiedad de un pequeño círculo de burócratas o de un muy reducido ámbito de intelectuales. La dinámica de nuestro tiempo, la democratización del pensamiento, por así decirlo, ha permitido este espléndido y maravilloso ejercicio adelantado durante este semestre. Haber participado de esta Cátedra es un orgullo para la Academia, nada menos que con el liderazgo y el prestigio que el IEPRI ha ganado internacionalmente por su honestidad y su independencia académica, y con la participación de muy importantes académicos ecuatorianos, que bajo diferentes ópticas o diferentes aristas nos expusieron su percepción, su diagnóstico del estado de las relaciones. También estudiosos y académicos colombianos desde su punto de vista hicieron lo propio.

Este ejercicio no ha culminado, así que sencillamente quiero enfatizar en que este ejercicio es un hito importantísimo en la tarea y en la responsabilidad que tenemos de formar a las nuevas generaciones, de apoyar a algunos estudiantes e investigadores en la responsabilidad de buscar opciones, de no buscar problemas sino oportunidades para sentarnos a conversar. En este diálogo se da ejemplo a las juventudes de que solamente trabajando juntos, identificando el concepto moderno, civilista y democrático de lo

que es una frontera podemos afrontar juntos el porvenir. Es la Academia Diplomática un espacio abierto y es, también, su política oficial que se celebre este tipo de eventos de reflexión, de análisis, de aporte y de autocrítica. Muchísimas gracias nuevamente profesora Socorro Ramírez por esta oportunidad que nos ha dado de vincularnos a la Cátedra Ecuador.

Encrucijadas de la relación colombo-ecuatoriana

Socorro Ramírez*

En esta sesión, que examina el estado de la relación entre los dos países, quisiera mirar el tema retrospectivamente para ubicar la coyuntura crítica actual en un marco más amplio, porque a veces pareciera como que si entre Colombia y Ecuador todo fuera desentendimiento, dificultad y mutuo entorpecimiento. Quiero mostrar cómo la relación de ambos países ha atravesado por tres etapas claramente diferenciadas a lo largo del siglo XX y de lo que va corrido del XXI. Luego, me detendré en las encrucijadas actuales.

1. DE LA RUTINA DIPLOMÁTICA A LA INTEGRACIÓN

En una primera etapa, centrada en la fijación de límites terrestres y luego marítimos –a pesar de que los dos países compartían muchos nexos, empezando por poblaciones comunes indígenas y afrodescendientes a lo largo de la frontera, y aunque buena parte del resto de pobladores fronterizos siempre

* Profesora del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

han mantenido lazos muy estrechos de orden económico, familiar, social y cultural-, la relación binacional era manejada fundamentalmente por Quito y Bogotá, es decir, por las dos cancillerías. La agenda no era entonces muy compleja. Bastaba la exaltación periódica y retórica que cada uno de los dos países hacía de los factores geográficos, culturales e históricos que nos unen, y esas proclamas eventuales permitían suponer que existía una buena vecindad. No por ello se puede minimizar el valor de ese periodo. Por esa época ambos países obtuvieron un logro mayor: la temprana delimitación pacífica, en 1916, de los límites terrestres y, en 1975, de los marítimos, logro que contrasta fuertemente, como lo hemos visto en esta Cátedra, con la simultánea y traumática experiencia del Ecuador en la delimitación con Perú. Con todo, hay que reconocer que, fuera de los lazos existentes entre las poblaciones de frontera, la relación se reducía a las rutinas diplomáticas.

Una segunda etapa la podemos inscribir en el marco de la integración andina. En los años noventa, Ecuador y Colombia conformaron el área de libre comercio y fueron los primeros países andinos que construyeron una zona de integración fronteriza. Al comienzo esta experiencia interesó tanto que estimuló un forcejeo de gobernadores y alcaldes locales de ambos países en búsqueda de que su municipio y su departamento hicieran parte de esa zona de integración fronteriza (ZIF). De hecho, desde Quito hasta Cali se podía circular libremente en los vehículos del país vecino con su propia cédula de ciudadanía. El proceso indujo un crecimiento del empleo a ambos lados, derivado del comercio binacional y del entrecruzamiento de las dos economías, que no ha sido suficientemente valorado. Pero, finalmente, la acogida tan entusiasta que recibió la iniciativa condujo a que la mitad de Ecuador y un tercio de Colombia llegaran a ser parte de la ZIF, con lo cual, la zona se hizo inoperante. De algún modo, su excesivo éxito fue responsable de su fracaso. Por otra parte, esa ZIF, que prefiguraba lo que deben ser las relaciones de vecindad en un contexto de globalización, terminó también desdibujándose por los momentos críticos que comenzaron a experimentar ambos países.

En efecto, la agudización del conflicto colombiano a mediados de los años noventa fue convirtiendo la frontera colombo-ecuatoriana en uno de los escenarios más dramáticos de la confrontación armada, puesto que en

esa frontera se ha concentrado el mayor número de cultivos de coca y una buena cantidad de laboratorios de cocaína, así como de rutas de la droga, más paramilitares y guerrillas. Incluso las FARC y el ELN multiplicaron sus combates en disputa por el control de territorios y caminos. La frontera ha llegado a concentrar, además, dramáticamente, el mayor número de minas antipersona. También se ha convertido en el escenario privilegiado de la aplicación del Plan Colombia, del enfrentamiento entre ejército y guerrillas, así como con las fumigaciones de los cultivos ilegales.

Como lo hemos visto en la Cátedra, el comienzo de los años dos mil correspondió a uno de los momentos más críticos desde el punto de vista económico, político y social en el lado ecuatoriano. Turbulencias financieras, caída de gobiernos, aumento de la migración, agudización de la movilización social sacudieron fuertemente a la nación vecina.

En estas circunstancias, el dinamismo de los años noventa y el incremento de las interdependencias económicas, fronterizas y binacionales no favorecieron, desafortunadamente, un salto en el desarrollo de la relación binacional a partir de la ZIF. Tampoco dejaron como legado una mayor capacidad de los dos gobiernos para una mejor comprensión mutua.

2. LA CENTRALIDAD DEL COMERCIO REEMPLAZADA POR EL TEMA DE SEGURIDAD

Una tercera etapa de la relación colombo-ecuatoriana, en la que la relación asume un desafortunado carácter negativo y crítico, comienza a abrirse desde los inicios de los años dos mil. A partir de entonces, los efectos en Ecuador del conflicto derivados del uso de la frontera por parte de grupos irregulares, las denuncias de traspasos de la línea por parte de efectivos de las fuerzas armadas colombianas que intentan responder a las ofensivas lanzadas por la guerrilla aprovechando la condición fronteriza, y el tema de las fumigaciones, que sintetiza todo lo que en Ecuador se rechaza, así como la presencia norteamericana en el conflicto, conducen la relación a su nivel más bajo.

Fenómenos transfronterizos como las economías ilegales, que articulan poblaciones mucho más rápido que los gobiernos, y cuyo manejo rebasa la capacidad de cada país, se miran desde una óptica exclusivamente nacional. Los temas de seguridad reemplazan el peso que en la etapa anterior habían tenido el comercio y la construcción de la ZIF. Al mismo tiempo, la política de vecindad no responde a la agenda binacional. Se ve más bien asfixiada, por una parte, por las situaciones críticas de cada país y, por otra, por la presencia de Estados Unidos y las posiciones encontradas de los dos países al respecto.

Los gobiernos colombianos que se han visto enfrentados al deterioro de la relación no parecen haber tomado suficiente conciencia de los cambios ocurridos en la región y se resisten a entender que hay percepciones y prioridades distintas y que hay otras formas de asumir fenómenos comunes, como lo ha subrayado Pablo Celi en su intervención. En Ecuador, sumergido en la crisis económica, en recurrentes cambios de gobierno y en una dinámica de convulsión social, la relación con Colombia se fue convirtiendo en tema de la política interna.

Como lo hemos analizado en la sesión que le dedicamos en esta Cátedra al tema migratorio, este empezó a ser explosivo no solo por su real magnitud sino porque de alguna manera competía por el empleo con los ecuatorianos, presionaba sistemas de salud y presupuestos locales. Sobre los gobiernos empezó entonces a gravitar una presión social muy fuerte para que se adoptara una política crítica y de distanciamiento frente a la dinámica colombiana, que empezaba a ser vista como una mera consecuencia de la presencia de Estados Unidos en la región a través del Plan Colombia y de la Iniciativa Regional Andina. De alguna manera, la presencia estadounidense trata de aprovechar tanto la necesidad de Colombia de fortalecer el Estado para responder una ofensiva armada, como la inestabilidad política, la fragilidad institucional y los desacuerdos entre los vecinos, para avanzar en su propio proyecto de seguridad. Estados Unidos ha privilegiado, además, un manejo bilateral de la relación con cada país y no ha ayudado, peor aún, ha dificultado la creación de espacios para la tramitación de las discrepancias y problemas existentes entre los países vecinos.

En ese contexto de tensiones entre los gobiernos de Colombia y Ecuador, crecieron las percepciones negativas de distintos sectores de ambas sociedades acerca de su vecino. Ese fenómeno es nuevo en la relación y tal vez se trata del efecto más peligroso porque las cancillerías pueden y tienen que entenderse, pero la xenofobia anticolombiana y la molestia creciente de amplios sectores sociales del Ecuador con Colombia, más el tono de exasperación en los medios, es un fenómeno preocupante, que ha surgido y crecido en esta tercera etapa de la relación, y que puede incubar una enemistad duradera entre países que son vecinos para siempre.

3. DESFASES EN LAS PERCEPCIONES Y LOS DEBATES

En este año de esfuerzos académicos binacionales se puede observar un cierto acercamiento progresivo de puntos de vista hasta hoy discordantes en los dos países. Pero en muchos sectores ecuatorianos persiste un notable desconocimiento y una cierta subvaloración de lo que significa el conflicto para los colombianos. Hemos debatido con Pablo Celi y con otros colegas en muchos escenarios al respecto. Algunos de nuestros colegas ecuatorianos parten, en su análisis, del Plan Colombia, y no de la dinámica del conflicto mismo y de su agudización, no solo por la presencia de Estados Unidos sino como parte de una apuesta estratégica de las FARC y de los paramilitares, que se han propuesto lanzar una ofensiva, en particular en esa frontera. No parece tenerse en cuenta el hastío mayoritario de los colombianos con el conflicto, que los ha motivado, entre otras cosas, a marchar en contravía política de lo que está aconteciendo en otros países de Suramérica.

Pablo Celi plantea que el redimensionamiento estratégico de la relación binacional pasa por la “des securitización” de la agenda y por sacar la fuerza militar de la respuesta al conflicto. Coincido, como muchos colombianos y hasta los mismos gobiernos, en la necesidad de buscar una solución política al problema, pero no podemos desconocer que el conflicto posee una ineludible dimensión militar, que no ha sido creada por el Estado. Está en marcha una ofensiva armada de guerrillas y paramilitares,

cuya indiscutible fuerza se deriva de los ingentes recursos obtenidos de la industria del secuestro y de la economía ilegal, y no es proporcional a su nula capacidad de representar las aspiraciones de la población colombiana. Como muchos otros ecuatorianos, el profesor Celi plantea también la decisión del Ecuador de no involucrarse en acciones militares conjuntas con Colombia para hacerle frente a las organizaciones irregulares. Esta decisión es, desde luego, comprensible y respetable, entre otras razones, por los enormes costos injustificados que se vería obligado a pagar.

El esfuerzo que ha hecho el gobierno del país vecino para formular el Plan Ecuador –elaborado, además, en un tiempo record de menos de cien días después de iniciado el nuevo mandato– debe ser reconocido y correspondido por Colombia. Sin embargo, con todo el aprecio que merece esa iniciativa, me sorprende la carátula de su publicación. En la parte baja de la carátula aparece una zona boscosa, verde y luminosa, acompañada de la frase “construyamos fronteras positivas”, mientras de una línea medianera hacia arriba el bosque se convierte en una zona oscura y brumosa, acuñada por la frase: “Sin fronteras negativas”. La realidad es más compleja. Desgraciadamente, los dos lados de la frontera están siendo articulados de manera nefasta por dinámicas de la economía ilegal, y en buena medida el desentendimiento entre Quito y Bogotá ha deteriorado aún más la situación.

En algunos periódicos colombianos, el Plan Ecuador ha sido presentado como un plan contra el Plan Colombia. Ecuador ha insistido en que es un esfuerzo por mejorar lo que venía haciendo de tiempo atrás y por construir un plan de desarrollo en la frontera, que de alguna manera llene ese vacío que están llenado las economías y los grupos ilegales. Esa fue la experiencia de la Unidad de Desarrollo Norte (UDENOR). Coincido, pues, con el embajador sobre lo nuevo del Plan Ecuador.

Ante todo, es un instrumento de coordinación interinstitucional. Una parte de los problemas que se le señalaron en su momento a UDENOR tenía que ver con su dificultad para generar el fortalecimiento institucional indispensable en la zona, porque se diluía en una multiplicidad de pequeños proyectos, en algunos casos hechos por ONG extranjeras que tenían su propia agenda y que no necesariamente se traducían en dinámicas de

fortalecimiento de la presencia del Estado. En el Plan Ecuador hay una clara apuesta por el fortalecimiento de la presencia estatal en la región, y Colombia tiene que valorar ese esfuerzo esencial.

En segundo lugar, el Plan Ecuador tiene un responsable en el gobierno central, el ministro de Seguridad Interna y Externa, Fernando Bustamante, quien se propone combinar justamente esas dos dimensiones que de alguna forma el Plan quiere enfrentar. Eso es nuevo. El gobierno central va a poner una parte muy importante de recursos nacionales para comenzar a concretar la cooperación internacional. Y la mayor parte de organismos multilaterales y embajadores que asistieron a la presentación del Plan Ecuador señalaban que la cooperación internacional fluirá si el plan se vuelve binacional. Si los dos países le apuestan a un proceso de construcción de un plan de desarrollo fronterizo binacional, pueden comprometer a la comunidad internacional más fuertemente. Colombia debería hacer un esfuerzo para que en el nivel central no se miren las fronteras como el nido de la ilegalidad, la informalidad y la violencia, sino también como ese lugar de las oportunidades para un mejoramiento de la vecindad.

4. INTENTOS FALLIDOS DE ACERCAMIENTO ENTRE LOS GOBIERNOS CENTRALES

Los gobiernos de Colombia y Ecuador han tenido dos intentos fallidos de acercamiento en los últimos años. El primero fue el que acordaron los dos cancilleres, Carrión y Barco, el 7 de diciembre de 2005, que ayudó a relanzar la relación, a identificar los intereses y miradas de cada lado, a establecer una agenda binacional con prioridades consensuadas, y a relanzar todos los mecanismos de la relación binacional; 2006 fue el año más cooperativo entre Colombia y Ecuador en los últimos lustros. Sin embargo, la reanudación de las fumigaciones por parte del gobierno colombiano suscitó el llamado al embajador de Ecuador. Colombia tiene ahí una responsabilidad enorme al haber enajenado la voluntad ecuatoriana por el recurso a un instrumento que, como lo hemos visto en sesiones de esta Cátedra, no solo ha sido ineficaz sino contraproducente para la eliminación de los cultivos

ilegales. El gobierno colombiano tiene que aprovechar el cambio político en Estados Unidos para mostrar cómo las fumigaciones, en vez de contribuir a una solución del problema, generan un daño aún mayor, porque lo trasladan a otros lugares, a otras poblaciones y al mismo ambiente, y deterioran gravemente las relaciones con los vecinos cuya cooperación necesita Colombia para resolver el conflicto.

El Presidente Correa, recién electo, y el Presidente Uribe tuvieron en Managua el segundo intento de reencuentro. Los dos llegaron a un acuerdo, que fue sin embargo deslegitimado y rechazado en Ecuador por sectores de opinión y por el mismo canciller en ejercicio, Francisco Carrión, ya que, a su modo de ver, rompía la tradición y el proceso que venía adelantando el gobierno ecuatoriano saliente. Independientemente de la naturaleza que haya tenido el acuerdo, el intento de acercamiento estaba mostrando el interés en la normalización de las relaciones, y ahí le cabe la responsabilidad a Ecuador de haber frustrado un proceso de diálogo en marcha.

La tercera oportunidad, que se abre con el Plan Ecuador, no puede perderse. Es de desear que el Plan se transforme en un plan binacional de desarrollo fronterizo. Ese es el reto de una relación que tiene muchas interdependencias positivas y negativas a las que debe hacerle frente. La normalización no puede reducir la relación a una agenda mínima, de nivel formal. El desentendimiento no lo están pagando solamente Bogotá y Quito, sino sobre todo las poblaciones de ambos lados de la frontera. La relación binacional ya no puede transcurrir como en la primera etapa, reducida a las cancillerías. A ambos lados de la frontera existen agendas positivas y negativas y diversos sectores implicados en la vecindad a los que hay que escuchar. Si esta relación se queda rezagada en una agenda mínima, rápidamente vuelve a deteriorarse y los deterioros pueden ser cada vez más profundos y más costosos.

El tema del glifosato no es solo un asunto técnico. Es un problema político que cristaliza las diferentes visiones y prioridades de los gobiernos de los dos países. Sintetiza las percepciones distintas de ambas poblaciones sobre temas cruciales. La relación requiere de un esfuerzo y de señales concretas de comprensión mutua, de disposición para concretar acuerdos

en aquello que les es común y para tramitar de modo amistoso las divergencias que no se puedan resolver. De lo contrario, se asistirá a recurrentes y cada vez más dañinas tensiones en la relación binacional.

Colombia debe reconocer no solo esta doble y positiva acción de Ecuador con el Plan Ecuador y el retorno del embajador, sino también los esfuerzos que Ecuador hace y ha redoblado en los últimos años para enfrentar la responsabilidad que le cabe en el manejo de asuntos de seguridad transfronteriza. Se trata, desde luego, de esfuerzos insuficientes para la magnitud del problema, pero muy significativos para un país pequeño, que además mira con ojos distintos los asuntos de seguridad. Por su parte, Ecuador tendría que reconocer que su país no es solo víctima del conflicto colindante sino también de alguna manera un actor indirecto, y que, en consecuencia, debe evitar el uso político de las divergencias entre los dos países, pues la xenofobia que se está incubando es un daño histórico a una relación de vecinos que lo serán para siempre. Los dos países deben aceptar que el distanciamiento recíproco ha paralizado los esfuerzos de la Gobernación del Carchi y de la Gobernación de Nariño, que habían logrado en 2006 hacer un plan de desarrollo conjunto, con metas precisas, cronogramas y fechas concretas.

El contexto regional es favorable. Todos los países han aprendido a convivir con las divergencias políticas y han empezado a entender que estas no necesariamente tienen que traducirse en tensiones. Colombia y Venezuela han aprendido que, pese a tener sus dos presidentes que simbolizan de alguna manera dos opciones radicalmente distintas de la región, se puede construir no una agenda mínima sino grandes proyectos que pueden convertir a los dos países en socios estratégicos y ayudar a resolver hasta los temas territoriales que han entorpecido durante muchos años la relación.

**GLOSARIO
DE SIGLAS**

Glosario de siglas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ALBA	Alternativa Bolivariana para América Latina y El Caribe
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ANDI	Asociación Nacional de Industriales
Apec	Conferencia Económica Asia Pacífico
APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana
APRE	Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana
ARNE	Acción Revolucionaria Nacionalista
ATPA	Ley de Preferencias Arancelarias Andinas
ATPDEA	Ley de preferencias arancelarias andinas y de erradicación de drogas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAAP	Centro Andino de Acción Popular
CAB	Convenio Andrés Bello
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina
CAPEL	Centro de Asesoría y Promoción Electoral

CARACOL	Cadena Radial Colombiana
CARICOM	Caribbean Community
CEDATOS	Centro de Estudios y Datos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPI	Centro de Estudios Políticos Internacionales
CFP	Concentración de fuerzas populares
CGFM	Comando General Fuerzas Militares
CIA	Central Intelligence Agency
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
CID	Centro de Investigación para el Desarrollo
CID	Coalición Institucionalista Demócrata
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular
CMI	Compañía de Medios de Información
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
COMBIFRON	Comisión Militar Binacional y Fronteriza
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador
CPI	Corte Penal Internacional
CPR	Comité para Refugiados
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad
DEA	Drug Enforcement Administration

DNP	Dirección Nacional de Planeación
DP	Democracia Popular
ECOPETROL	Empresa Colombiana de Petróleos
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ENAP	Empresa Nacional del Petróleo
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
FAC	Fuerza Aérea Colombiana
FADI	Frente Amplio de Izquierda
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FENOC	Federación Nacional de Organizaciones Campesinas
FESCOL	Friedrich Ebert Stiftung en Colombia
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FRA	Frente Radical Alfarista
IAED	Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo
ID	Izquierda Democrática
IDEA	Instituto de Estudios Ambientales
IEGAP	Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos
IEH	Integración Energética del Hemisferio
IEPRI	Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

IFEA	Instituto Francés de Estudios Andinos
IIDH	Instituto Interamericano de derechos Humanos
IIRSA	Iniciativa de Integración Regional Suramericana
INE	Instituto de Estadística de España
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos (Ecuador)
IPLAC	Instituto Pedagógico Latinoamericano y del Caribe de Cuba
ISTAT	Istituto Nazionale di Statistica de Italia
ITT	Ishpingo - Tambococha-Tiputini
LN	Liberación Nacional
M-19	Movimiento 19 de abril
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MPD	Movimiento Popular Democrático
MPD	Movimiento Popular Democrático.
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo

OPPEGASUR	Organización de Países Productores, Exportadores de Gas del Sur
PAB	Partido Assad Bucaram
PCD	Pueblo, Cambio, Democracia
PCE	Partido Conservador Ecuatoriano
Pd	Partido Demócrata
PDP	Partido del Pueblo
PDVSA	Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima
PETROBRÁS	Petróleo Brasileiro Sociedad Anónima
PIB	Producto Interno Bruto
PLANEX	Plan Nacional de Política Exterior de Ecuador 2006-2020
PLR	Partido Liberal Radical
PNR	Partido Nacionalista Revolucionario
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNV	Partido Nacional Velsquista
PPP	Partido Patriótico Popular
PPP	Plan Puebla Panamá
PRE	Partido Roldocista Ecuatoriano
PRE	Partido Roldosista Ecuatoriano
PROCHILE	Programa de fomento a las exportaciones chilenas
PROEXPORT	Organismo encargado de la promoción comercial de las exportaciones no tradicionales, el turismo internacional y la inversión extranjera

Psc	Partido Social Cristiano
PSE	Partido Socialista Ecuatoriano
PUR	Partido Unión Republicana
RCN	Radio Cadena Nacional
SECAB	Secretaria Ejecutiva del Convenio Andrés Bello
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador
SJ	Sacerdote Jesuita
TGC	Tribunal Constitucional de Garantías de Ecuador
TLC	Tratado de Libre Comercio
UA	Universidad Autónoma
UDENOR	Unidad de Desarrollo Norte (Ecuador)
UE	Unión Europea
UEC	Universidad Externado de Colombia
UJ	Universidad Javeriana
UJTL	Universidad Jorge Tadeo Lozano
UM	Universidad de Monserrate
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)
UNED	Universidad Nacional de Educación a distancia de España

UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNIMEDIOS	Unidad de Medios de Comunicación de la Universidad Nacional de Colombia
UR	Universidad del Rosario
URNG	Universidad Militar Nueva Granada
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USM	Universidad San Martín
UST	Universidad de Santo Tomás
WDI	World Development Indicators
WOLA	The Washington Office on Latin America
ZIF	Zona de Integración Fronteriza

ANEXO 1

CUADRO DE PARTICIPANTES

ANEXO 1

CUADRO DE PARTICIPANTES

ESTUDIANTES INSCRITOS UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	
MAESTRÍA	
PARTICIPANTE	FUNCIÓN Y ENTIDAD
1) Tatiana Acevedo Guerrero	<i>Estudios políticos, IEPRI</i>
2) Fabián Alejandro Acuña Villarraga	<i>Estudios políticos, IEPRI</i>
3) Berenice Ayala Alba	<i>Estudios políticos, IEPRI</i>
4) Marcela Ceballos Medina	<i>Estudios políticos, IEPRI</i>
5) Mario Fernando Cepeda Bravo	<i>Estudios políticos, IEPRI</i>
6) Camilo Moncada Morales	<i>Estudios políticos, IEPRI</i>
7) Carlos Alberto Orjuela Laverde	<i>Estudios políticos, IEPRI</i>
8) Juan Camilo Plata Caviedes	<i>Estudios políticos, IEPRI</i>
9) Alexander Fula López	<i>Estudios políticos - IEPRI</i>
10) Luisa Fernanda Hernández Mercado	<i>Estudios políticos, IEPRI</i>
11) Laura Camila Ramírez	<i>Estudios políticos, IEPRI</i>
12) Sandra Liliana Mejía Alfonso	<i>Medio ambiente y desarrollo - Instituto de Estudios Ambientales (IDEA)</i>
13) Daniel Esteban Unigarro Caguasango	<i>Antropología - Facultad Ciencias Humanas</i>

PREGRADO		
14)	Nora Maritza Díaz Pachajoa	<i>Antropología</i>
15)	Sandra Patricia Figueroa Chávez	<i>Antropología</i>
16)	Carlos Gallego Caicedo	<i>Antropología</i>
17)	Diana Pilar Mariño Guerrero	<i>Ciencia Política</i>
18)	Carolina Silva Ortiz	<i>Ciencia Política</i>
ESTUDIANTES ASISTENTES UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA		
MAESTRÍA		
19)	Maristella Madero Giraldo	<i>Estudios políticos, IEPRI</i>
20)	Rocío Poveda Peña	<i>Estudios políticos, IEPRI</i>
Pregrado		
21)	Viviana Castaño Gómez	<i>Contaduría</i>
22)	Ana María Alejo Rubiano	<i>Ciencia Política</i>
23)	Noemy Arteaga	<i>Ciencia Política</i>
24)	Germán Paul Cáceres Castrillón	<i>Ciencia Política</i>
25)	Alejandra Díaz Camacho	<i>Ciencia Política</i>
26)	Alba Gallo	<i>Ciencia Política</i>
27)	Manuel Juaspuezán Piarpuezán	<i>Ciencia Política</i>
28)	Clara Liliana González	<i>Ciencia Política</i>
29)	Gustavo Marín	<i>Ciencia Política</i>
30)	Lina Mozo Madariaga	<i>Ciencia Política</i>
31)	Emily Olarte Díaz	<i>Ciencia Política</i>
32)	Lisette Yakobi	<i>Ciencia Política</i>
33)	Jhony Frandery Belmont	<i>Derecho</i>
34)	Javier Andrés González Camargo	<i>Derecho</i>
35)	Natalia Lozano Mancera	<i>Derecho</i>

36)	Suang Caterine Moreno Gutiérrez	<i>Derecho</i>
37)	Viviana Gutiérrez Rojas	<i>Economía</i>
38)	Helga Milena Hernández Reyes	<i>Economía</i>
39)	Edwin Ramiro Medina Quintero	<i>Ingeniería</i>
40)	Janeth Mora Hernández	<i>Trabajo Social</i>
41)	Jorge Mario Medellín Moyano	<i>Trabajo social</i>
42)	Laura Melo Alarcón	<i>Trabajo social</i>
43)	Yajaira Menco Domínguez	<i>Trabajo social</i>
44)	Javier Andrés Arteaga	<i>Zootecnia</i>
ESTUDIANTES ASISTENTES OTRAS UNIVERSIDADES		
MAESTRÍA		
45)	Fredy Rubén Álvarez Penagos	<i>Análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos, Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo - (IAED), Universidad Externado de Colombia (UEC)</i>
46)	Harvey Evelio Ferrer Toscano	<i>Análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos- IAED, UEC</i>
47)	Jaime Casilimas Palma	<i>Análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos- IAED, UEC</i>
48)	Esther Margarita Arias Castro	<i>Análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos- IAED, UEC</i>
PREGRADO		
49)	Jenny Aldana	<i>Antropología, Universidad Externado de Colombia UEC</i>
50)	Jessica Tibamoso Valderrama	<i>Sociología, UEC</i>

51)	Julián Andrés Borda Herrera	<i>Relaciones Internacionales, Universidad Jorge Tadeo Lozano (UJTL)</i>
52)	Zolanyi Duarte Castro	<i>Relaciones Internacionales, UJTL</i>
53)	Viviana Duarte	<i>Relaciones Internacionales, UJTL</i>
54)	Andrea García Bustos	<i>Relaciones Internacionales, UJTL</i>
55)	Juliana Giraldo Bulla	<i>Relaciones Internacionales, UJTL</i>
56)	Camilo Esteban Rodríguez Ayala	<i>Relaciones Internacionales, UJTL</i>
57)	José Rojas	<i>Relaciones Internacionales, UJTL</i>
58)	David Julián Sahid Polanco	<i>Relaciones Internacionales, UJTL</i>
59)	Carlos Daniel Sánchez	<i>Relaciones Internacionales, UJTL</i>
60)	Ivonne Constanza Sánchez Borja	<i>Relaciones Internacionales, UJTL</i>
61)	Sergio Augusto Solano Céspedes	<i>Relaciones Internacionales, UJTL</i>
62)	Karina Suárez Salcedo	<i>Relaciones Internacionales, UJTL</i>
63)	Luis Alejandro Zaldúa Camargo	<i>Relaciones Internacionales, UJTL</i>
64)	Tatiana Duarte Contreras	<i>Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario (UR)</i>
65)	Gibelle Gómez	<i>Relaciones Internacionales, UR</i>
66)	Mauricio Jaramillo Jassir	<i>Relaciones Internacionales, UR</i>
67)	Sandra Olaya	<i>Relaciones Internacionales, UR</i>
68)	María Carolina Ramírez Bonilla	<i>Relaciones Internacionales, UR</i>
69)	Daniel Rodríguez Cajamarca	<i>Relaciones Internacionales, UR</i>
70)	Hugo Andrés Díaz	<i>Escuela de Finanzas y Estudios Internacionales, Universidad San Martín (USM)</i>
71)	Alfonso Díaz Llano	<i>Escuela de Finanzas y Estudios Internacionales, USM</i>
72)	Elena del Pilar Infante Sánchez	<i>Escuela de Finanzas y Estudios Internacionales, USM</i>

73)	Vladimir Suárez	<i>Ingeniería de sistemas, Universidad Autónoma (UA)</i>
74)	Pablo Alejandro Aguirre	<i>Relaciones económicas internacionales, UA</i>
75)	Roberto Moreno Ledesma	<i>Relaciones económicas internacionales, UA</i>
76)	José Alfredo Téllez	<i>Relaciones económicas internacionales, UA</i>
77)	Catherine De Las Salas	<i>Historia, Universidad Javeriana (UJ)</i>
78)	Irene Pauline Rojas Sotelo	<i>Ciencias políticas, UJ</i>
79)	Johanna Paola Lara Vela	<i>Administración de empresas, universidad de Monserrate (UM)</i>
80)	David Orlando Díaz Segura	<i>Administración de empresas, UM</i>
81)	Ángela Milena Latorre Rodríguez	<i>Administración de empresas, UM</i>
82)	Jeimmy Lorena Niño Vela	<i>Administración de empresas, UM</i>
83)	Andrea Pabón Giraldo	<i>Economía, Universidad de Santo Tomás (UST)</i>
84)	Sandra Liliana León Girón	<i>Administración Pública, ESAP</i>
85)	Marcela Martínez	<i>Ciencia Política, ESAP</i>
86)	Fredy Alexander Puentes Castañeda	<i>Comunicación social y periodismo, Universidad de la Sabana</i>
87)	Oscar Julián Romero Pérez	<i>Contaduría Pública, Universidad Piloto de Colombia</i>
88)	Fredy Posada	<i>Contaduría Pública, Universidad Piloto de Colombia</i>
89)	Luis Sepúlveda	<i>Ciencias Sociales, Universidad Pedagógica</i>
90)	Laura Anaís Burbano	<i>Relaciones internacionales y estudios políticos, Universidad Militar Nueva Granada (UMNG)</i>
91)	Angélica Buitrago Suárez	<i>Relaciones internacionales y estudios políticos, UMNG</i>
92)	Alexander Camacho Murcia	<i>Relaciones internacionales y estudios políticos, UMNG</i>
93)	Sindy Cante	<i>Relaciones internacionales y estudios políticos, UMNG</i>

94)	Jennifer Florez	<i>Relaciones internacionales y estudios políticos, UMNG</i>
95)	Tatiana Paola Jiménez Caballero	<i>Relaciones internacionales y estudios políticos, UMNG</i>
96)	Loisa López	<i>Relaciones internacionales y estudios políticos, UMNG</i>
97)	June Sonia Mow Ovalle	<i>Relaciones internacionales y estudios políticos, UMNG</i>
98)	María Isabel Sánchez Monsalve	<i>Relaciones internacionales y estudios políticos, UMNG</i>
99)	Yuli Carolina Valencia Cubillos	<i>Relaciones internacionales y estudios políticos, UMNG</i>
100)	Paula Licette Vega Rojas	<i>Relaciones internacionales y estudios políticos, UMNG</i>
101)	Tomás Cipriano Villagrán Martínez	<i>Relaciones internacionales y estudios políticos, UMNG</i>
ACADÉMICOS Y FUNCIONARIOS UNIVERSITARIOS		
102)	Julie Massal	<i>Profesora IEPRI, UN</i>
103)	Felipe Quevedo Sánchez	<i>Grupo de Integración y globalización Económica y Comercial – Centro de Investigación para el Desarrollo – (CID), UN</i>
104)	Luis Felipe García Manrique	<i>Asistente IEPRI, UN</i>
105)	Francisco Augusto Jiménez Velásquez	<i>Investigador educación fronteriza, UEC</i>
106)	Alicia de la Concepción Alfonso Sefarín	<i>Docente facultad Relaciones Internacionales, UJTL</i>
107)	Luis Eddy Acero Camacho	<i>Investigador - Centro de Estudios Políticos Internacionales (CEPI), UR</i>
108)	Ana Cecilia Burgos González	<i>Investigadora CEPI, UR</i>
109)	Andrés Otálvaro Henzo	<i>Investigador CEPI, UR</i>
110)	Fabio Ocaziones	<i>Docente facultad Relaciones Internacionales, UR</i>
111)	Gabriel Jiménez	<i>Director de investigación de la escuela de finanzas y estudios internacionales, USM</i>
112)	Andrea Vivied Medina Sierra	<i>Coordinadora de proyección social, USM</i>

113)	Germán Farieta Sarria	<i>Investigador - facultad ciencias sociales y humanas, UEC</i>
114)	Álvaro Moreno Duran	<i>Docente investigador - facultad de ciencias sociales y humanas, UEC</i>
115)	Mauricio Diagama	<i>Decano Facultad Economía, UST</i>
116)	Carlos Velásquez	<i>Profesor - facultad de comunicación social y periodismo, Universidad de la Sabana</i>
117)	Crisanto José Martínez Martínez	<i>Catedrático facultad de Derecho, Universidad Católica de Colombia</i>
118)	Sandra Janneth Moreno	<i>Docente - facultad de ciencias de la educación, Universidad Distrital</i>
119)	Luis Javier Claro Peñaranda	<i>Vicerrector académico, Universidad de San Buenaventura</i>
120)	Jaime Montoya Candhmil	<i>Abogado asesor facultad de Derecho, Universidad la Gran Colombia</i>
121)	Jorge Enrique Botero Salazar	<i>Profesor de Proyectos, Universidad Agraria</i>
122)	Masami Ikuta	<i>Investigador, Universidad de los Andes</i>
123)	Andrea Catalina Ardila Mendoza	<i>Asesor grupo de estrategia y seguridad, UMNG</i>
124)	Pedro Ballesteros Bayona	<i>Asesor del departamento de relaciones internacionales y estudios políticos, UMNG</i>
ASISTENTES DE ENTIDADES DEL ESTADO		
125)	Diana Mejía	<i>Coordinadora general, Academia diplomática de San Carlos, Ministerio de Relaciones Exteriores</i>
126)	César Fernando Plazas Barrera	<i>Asesor, Academia diplomática de San Carlos, Ministerio de Relaciones Exteriores</i>
127)	Felipe Ariza Saravia	<i>Pasante, Academia diplomática de San Carlos, Ministerio de Relaciones Exteriores</i>
128)	Juan Pablo Ugarte Lizarazo	<i>Pasante biblioteca, Academia diplomática de San Carlos, Ministerio de Relaciones Exteriores</i>
129)	Ricardo Montenegro Coral	<i>Director de la dirección de soberanía y desarrollo territorial, Ministerio de Relaciones Exteriores</i>

130) Diego Rodríguez Lozano	<i>Pasante coordinación integración y desarrollo fronterizo, dirección de soberanía y desarrollo territorial, Ministerio de Relaciones Exteriores</i>
131) Lourdes Vélez Miranda	<i>Primer secretario, dirección de soberanía y desarrollo territorial, Ministerio de Relaciones Exteriores</i>
132) Jorge Iván López	<i>Secretario coordinación integración y desarrollo fronterizo, dirección de soberanía y desarrollo territorial, Ministerio de Relaciones Exteriores</i>
133) Margarita Tejada Arturo	<i>Asesora en desarrollo fronterizo, dirección de soberanía y desarrollo territorial, Ministerio de Relaciones Exteriores</i>
134) Mery Lozano	<i>Asesora, dirección de soberanía y desarrollo territorial, Ministerio de Relaciones Exteriores</i>
135) Ruth Cano Aguillon	<i>Pasante, dirección de soberanía y desarrollo territorial, Ministerio de Relaciones Exteriores</i>
136) Sylvia Castrillón González	<i>Consejero económico, Ministerio de Relaciones Exteriores</i>
137) Mauricio González	<i>Director de América, Ministerio de Relaciones Exteriores</i>
138) Claudia Lucia Giraldo Avendaño	<i>Presidente sindicato, Ministerio de Relaciones Exteriores</i>
139) Jorge Cáceres	<i>Asesor jurídico asuntos sociales, Ministerio de Relaciones Exteriores</i>
140) María Bello	<i>Protocolo, Ministerio de Relaciones Exteriores</i>
141) Luz Amparo Medina	<i>Asesora despacho viceministro, Ministerio de Relaciones Exteriores</i>
142) Mery Cecilia Hurtado	<i>Asesora de cooperación internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores</i>
143) Sonia Johana García Vargas	<i>Investigadora grupo de estudios del viceministerio de gestión institucional, Ministerio de Defensa</i>

144) Martha Rueda García	<i>Investigadora grupo de estudios del viceministerio de gestión institucional, Ministerio de Defensa</i>
145) William Delgado Murica	<i>Analista político internacional, Ministerio de Defensa</i>
146) Andrés Enrique Ballesteros Moyano	<i>Investigador, Ministerio de Defensa</i>
147) Carlos Alfonso Durán Sáenz	<i>Abogado consultor, Ministerio de Defensa</i>
148) Jose Ocampo	<i>Administrador, Ministerio de Defensa</i>
149) Vanessa Morales Rodríguez	<i>Oficina asesora de planeación, Ministerio de Cultura</i>
150) Paola Rendón Cruz	<i>Oficina asesora de planeación, Ministerio de Cultura</i>
151) Carolina Bonilla	<i>Asesora, Ministerio de Comercio</i>
152) Marcela Galvis	<i>Encargada asuntos fronterizos – Dirección territorial Orinoquía Amazonia – Parques Nacionales Ministerio del Medio Ambiente</i>
153) Edison Díaz	<i>Asesor jurídico, Congreso de la República de Colombia</i>
154) Freddy Hernando Castro Badillo	<i>Investigador proyecto Colombia – Ecuador una moneda única, Banco de la República</i>
155) Rocio Rubio Serrano	<i>Asesora desarrollo y ordenamiento territorial, DNP</i>
156) Luis Eduardo Alvarado Rosero	<i>Subdirector estratégica y de investigaciones, Dirección Nacional de Estupefacientes</i>
157) Isabel Convers González	<i>Secretaría Distrital de Educación de Bogotá</i>
158) Ramón Hernández	<i>Consultor internacional, Secretaría Distrital de Educación de Bogotá</i>
159) Alonso Pinzón Díaz	<i>Docente, Secretaría Distrital de Educación de Bogotá</i>
160) Víctor Álvarez	<i>Investigador Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos -(IEGAP), Escuela Superior de Guerra</i>

161)	Juan Pablo Caicedo Bermúdez	<i>Investigador – IEGAP, Escuela Superior de Guerra</i>
162)	Héctor Andrés García Arias	<i>Investigador – IEGAP, Escuela Superior de Guerra</i>
163)	Ramiro Lozano	<i>Investigador – IEGAP, Escuela Superior de Guerra</i>
164)	Adriana Martínez Días	<i>Investigadora – IEGAP, Escuela Superior de Guerra</i>
165)	Víctor Manuel Pulido	<i>Investigador – IEGAP, Escuela Superior de Guerra</i>
166)	Eliana Sanabria Rodríguez	<i>Investigadora – IEGAP, Escuela Superior de Guerra</i>
167)	Saulo Landazuri Plazas	<i>Analista de asuntos geoestratégicos internacionales, Ejército Nacional</i>
168)	Julio Ernesto Sastoque Nieto	<i>Sargento mayor, Ejército Nacional</i>
169)	Sandra Milena Suárez Guerrero	<i>Dirección de inteligencia, Ejército Nacional</i>
170)	Dario Alexander Rodríguez Bautista	<i>Suboficial - círculo de suboficiales, Ejército Nacional</i>
171)	Andrea del Pilar Escobar Gómez	<i>Teniente de corbeta – Dirección de acción integral, Armada Nacional</i>
172)	Juanita Millán Hernández	<i>Teniente de corbeta – Dirección de acción integral, Armada Nacional</i>
173)	Alejandro Restrepo	<i>Teniente de corbeta – Dirección de acción integral, Armada Nacional</i>
174)	Paula Fernanda Ruíz Ortiz	<i>Teniente de corbeta – Dirección de acción integral, Armada Nacional</i>
175)	Carmen Hernández	<i>Analista de asuntos geoestratégicos, Armada Nacional</i>
176)	Victor Manuel Salcedo	<i>Oficial, Armada Nacional</i>
177)	Lady Guerrero López	<i>Asesor Comando General Fuerzas Militares – (CGFM), Fuerza Aérea Colombiana (FAC)</i>
178)	Carmen Hernández	<i>Asesor CGFM, FAC</i>
179)	Guillermo León López Isaza	<i>Oficial retirado, FAC</i>
180)	Ángela Piedad Suárez Torrez	<i>Asesora externa, FAC</i>

181) Santiago Camelo	<i>Mayor – Jefe de asuntos internacionales, Policía Nacional</i>
182) Alberto Antonio Cantillo	<i>Intendente – Jefe de prensa, Policía Nacional</i>
183) Nancy Rojas	<i>Comunicadora – Jefe página Web, Policía Nacional</i>
184) Henry Toro Zuleta	<i>Mayor – Jefe grupo emisora, Policía Nacional</i>
185) Andrés Humberto Arroyave Madrid	<i>Funcionario departamento comunicaciones, DAS</i>
186) Andrés Cortés	<i>Detective, DAS</i>
187) Antonio Euelio López Ramírez	<i>Funcionario departamento comunicaciones, DAS</i>
188) Carolina Guzmán	<i>Funcionaria departamento comunicaciones, DAS</i>
189) Leonel López Ramírez	<i>Funcionario departamento comunicaciones, DAS</i>
190) Yinman Vargas Carrillo	<i>Funcionario departamento comunicaciones, DAS</i>
EMBAJADA DE ECUADOR	
191) Christian Espinosa Andrade	<i>Segundo secretario, Embajada de Ecuador en Colombia</i>
192) Carlos Rodríguez	<i>Consejero económico, Embajada de Ecuador en Colombia</i>
193) Helena Yáñez	<i>Ministra encargada de negocios, Embajada de Ecuador en Colombia</i>
ORGANISMOS INTERNACIONALES	
194) Ilil Criollo Cruz	<i>Investigadora, OIM</i>
195) Katherine Coronado Mejía	<i>Pasante, OIM</i>
196) Jairo García Montes	<i>Asesor área educación, CAB</i>
197) José María Leyton Gallego	<i>Coordinador proyecto cátedras, CAB</i>
198) Henry Ysid Bernal Malagon	<i>Coordinadora ciencia y tecnología, CAB</i>
199) Guillermo Soler Rodríguez	<i>Coordinador área educación, CAB</i>

200) Mónica Palencia	<i>Profesional área comunicaciones, CAB</i>
201) Ángela María de la Pava Londoño	<i>Consultora de comunicaciones, CAB</i>
ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES Y PRIVADOS	
202) Marcela Zapata	<i>Directora, Fundación Esperanza</i>
203) Jaime Cruz Rincón	<i>Coordinador Unidad educación y planeación, Fundación Esperanza</i>
204) Sergio Cuervo Escobar	<i>Asesor grupo fronteras, Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento – (Codhes)</i>
205) Zuly Johana Laverde	<i>Investigadora grupo fronteras, Codhes</i>
206) Efrén Piña Rivera	<i>Coordinador proyecto Putumayo Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep)</i>
207) Fernán González	<i>Investigador proyecto Putumayo, Cinep</i>
208) Safya Chodficwict	<i>Funcionaria Alianza colombofrancesa - Instituto Francés de Estudios Andinos - (IFEA)</i>
209) Carlos Andrés De Hart Pinto	<i>Funcionario Asociación Nacional de Industriales - (ANDI)</i>
MEDIOS DE COMUNICACIÓN	
210) Carlos Patiño	<i>Director Unimedios, UN</i>
211) Luz Adriana Pico	<i>Periodista Unimedios, UN</i>
212) Claudia Janeth Sánchez Rivera	<i>Periodista Unimedios, UN</i>
213) Carlos Rojas Araujo	<i>Corresponsal diario el Comercio</i>
214) Alessandro Serani Velli	<i>Comunicador local Chapinero</i>
INDEPENDIENTES	
215) Magdalena Pradilla Rueda	<i>Investigadora independiente</i>
216) Luis Maldonado Espitia	<i>Educador profesional candidato a doctor instituto de educación y pedagogía de la Universidad del Valle</i>

217) Alejandro Torres Peña	<i>Abogado investigador</i>
218) Olimpia Sandoval de Claro	<i>Docente</i>
219) Jaime Torres Buelvas	<i>Investigador independiente</i>
220) Ángela Milena Picon Duarte	<i>Investigadora asuntos políticos</i>
221) Tatiana Roa	<i>Ambientalista</i>