

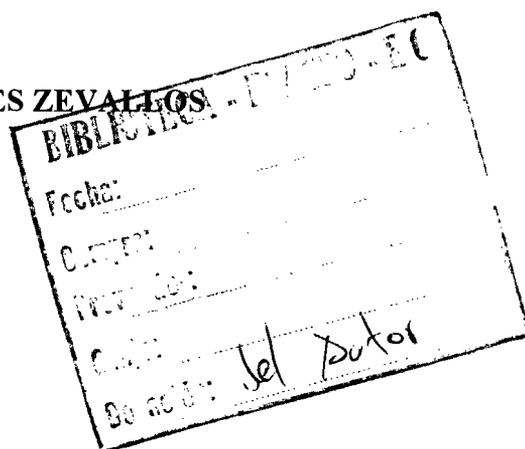
**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**

**PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES**



**SEGURIDAD AMBIENTAL Y POLÍTICA EXTERIOR EN EL ECUADOR  
-EL CASO DE LAS FUMIGACIONES EN LA FRONTERA NORTE-**

**MARÍA EUGENIA AVILÉS ZEVALLOS**



**NOVIEMBRE DE 2003**

## *Índice General*

|  |    |
|--|----|
| i. Introducción  | 3  |
| ii. La Seguridad Ambiental en la Agenda Internacional                | 8  |
| iii. Análisis desde la Teoría de las Relaciones Internacionales      | 11 |
| iv. La Seguridad Ambiental del Ecuador                               | 16 |
| v. La Estructura Institucional del Ecuador                           | 23 |
| vi. Los Actores y la toma de decisiones                              | 27 |
| vii. La Seguridad Ambiental en el caso de las fumigaciones           | 31 |
| viii. La Política Exterior y el tema de las fumigaciones             | 33 |
| ix. Los Modelos de Toma de Decisiones en el caso de las fumigaciones | 36 |
| ix.i. Los Modelos de Graham Allison                                  | 36 |
| ix.ii Los Modelos de Jeanne Hey                                      | 40 |
| ix.iii Los Modelos de Margaret Hermann                               | 42 |
| x. Conclusiones  | 45 |
| xi. Bibliografía   | 47 |

## *Contenido*

Este trabajo pretende identificar el marco dentro del cual se toman las decisiones relativas a la seguridad ambiental en el país, ejemplificándolo a través del caso de las fumigaciones en la frontera con Colombia. En el proceso de toma de decisiones de los temas de seguridad podremos observar una clara concentración en manos del ejecutivo, y poca participación de la sociedad civil en el mencionado proceso, a pesar de que la sociedad civil nacional e internacional se han involucrado activamente en los temas ambientales.

En los capítulos dos y tres se realiza un acercamiento a los principales conceptos involucrados en el análisis de la toma de decisiones en seguridad ambiental desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, y su posicionamiento en la Agenda nacional e internacional. En este punto será de gran importancia el análisis de la conformación de Regímenes Internacionales en torno al tema medioambiental, y los cambios en las relaciones internacionales. Todo ello es analizado desde la perspectiva ofrecida por dos de las teorías de las relaciones internacionales; la teoría crítica y el realismo.

El capítulo tres describe el sistema político ecuatoriano bajo los parámetros y variables establecidos por Rosenau y Russell, que nos permiten establecer la relación entre los poderes del Estado y otros actores en este tema, y definir, de esa manera, el grado de institucionalidad y desarrollo de la sociedad ecuatoriana y su peso en la política interna e internacional.

Los capítulos cinco y seis constituyen una identificación de las principales características de la estructura institucional ecuatoriana y de los actores más relevantes involucrados en el proceso decisorio, así como de los instrumentos más importantes utilizados para resolver los conflictos relativos al tema de la seguridad ambiental, sobre todo aquellos que utiliza la Cancillería, especialmente la Comisión Mixta de Fronteras con Colombia. Asimismo, se identifican los principales condicionamientos y estímulos presentados por el orden internacional a los actores implicados en este tema.

Los capítulos siete y ocho son una explicación más particular de los conceptos de seguridad ambiental y toma de decisiones en el ámbito específico de las fumigaciones en la frontera con Colombia, sus características, implicaciones y posibles soluciones. Se identifican los criterios más importantes en cuanto al tema de la seguridad ambiental, pero sobre todo se analizan las percepciones y opiniones de los actores involucrados en este proceso.

En este mismo sentido, y para dar mayor respaldo teórico a lo expuesto en esos capítulos, se analizarán las mencionadas características bajo los planteamientos de tres autores: Graham Allison, Jeanne Hey y Margaret Hermann, cuyos parámetros nos llevarán a vincular enunciados teóricos con la realidad que se desprende del caso de las aspersiones a los cultivos de drogas.

Asimismo, este trabajo plantea varias conclusiones como la aplicación del concepto de seguridad ambiental en base al desarrollo ambiental, económico y social, tomando en consideración las restricciones que tienen los temas de seguridad, pues su tratamiento no es de dominio público, y la decisión es tomada en centros de poder reducidos, muchas veces solamente por el Presidente de la República y los Ministros afines a estos temas.

Otras conclusiones se refieren a la participación de la sociedad civil en este tópico, así como a la coordinación de estos temas entre las instituciones involucradas en el proceso de toma de decisiones sobre las fumigaciones en la frontera norte.

## *i. Introducción*

El proceso de globalización trae consigo un nuevo contexto y nuevos parámetros para el desarrollo del conflicto y la cooperación en el sistema internacional. De esa manera, los problemas ambientales toman relevancia a partir de la idea de unidad del ecosistema mundial, frente a un sistema político internacional anárquico, en el que cada Estado cuida con celo su soberanía. Si bien la soberanía de los Estados nacionales ha decaído con el proceso de globalización, ciertas formas y espacios de ésta ha adquirido nuevas formas y requiere aun de una de sus principales funciones anteriores al proceso: protección del libre mercado, con lo que las prioridades en el sistema internacional siguen siendo económicas.

Sin embargo, la globalización no es solo un fenómeno económico; las redes económicas causan interdependencias sociales, culturales y ecológicas que se traducen en reacciones políticas, lo que a su vez desencadena nuevos procesos sociales y económicos que trascienden las fronteras, y trae a diferentes actores, como ONG y movimientos sociales, al escenario. De esta manera, en palabras de Czempiel<sup>1</sup>, el mundo “todavía no es ninguna sociedad mundial, pero ya no es tampoco un mundo de Estados”. Por ello, es la misma globalización la que plantea cuestionamientos sobre los problemas ambientales y las capacidades del sistema político internacional para resolverlos o enfrentarlos.

El estado del medio ambiente es importante, en la actualidad, para todos los países del mundo; y ello se debe a que los problemas ambientales son globales y afectan cada vez más a un mayor número de Estados, por lo que la solución de los mismos solo podría darse en un contexto de cooperación entre ellos. Asimismo, los problemas ambientales deterioran las bases económicas y sociales de los Estados, especialmente de los más débiles, con lo que se crean conflictos entre ellos, problemas que viajan a enorme velocidad al estar vinculados a sistemas de producción y comercio transnacionales.

---

<sup>1</sup> Rojas Aravena, Francisco, Editor, “Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas”, Nueva Sociedad, FLACSO Chile, 2000.

La proyección de los problemas ambientales como globales, implica un reconocimiento de que la sociedad mundial no vive en sistemas separados, sino que cada sistema interactúa en un sistema más amplio en el que cada acción antrópica repercute en tiempo y espacio. Además, esta acción antrópica, ha alcanzado tales dimensiones que se necesita de una acción global para alcanzar una buena gestión de las mismas.

La interdependencia mundial hace que el asunto ambiental esté relacionado estrechamente a la distribución de recursos, incluyendo el poder, entre los países ricos y los países pobres. De esa manera, queda cada vez más consolidado el vínculo entre pobreza, explosión demográfica y daño ambiental. Por ello, el análisis de Homer-Dixon<sup>2</sup> se enfoca en dos preguntas centrales: ¿Qué efectos sociales son producidos por los cambios ambientales?, y ¿Cómo pueden estos efectos sociales causar conflictos?.

Los fenómenos ambientales en el contexto de la globalización son percibidos de diferente forma en los países desarrollados y aquellos en desarrollo, en los cuales existen problemas inherentes al subdesarrollo que a más de ser visibles, son prioritarios. En los países en desarrollo el medio natural no es solamente explotado para satisfacer las necesidades de la población local, sino también para generar recursos para la expansión económica y lograr el desarrollo del país.

El Estado es el encargado de asegurar un medio ambiente óptimo en el cual los ciudadanos puedan desarrollarse; esa premisa se convierte, cada vez más, en un deber internacional, que lleva a adoptar la estrategia del desarrollo sostenible de pensar en los problemas ambientales globalmente, planificar regionalmente y actuar localmente.

La cooperación e interacción colectiva entre las instituciones nacionales e internacionales existentes, incluyendo tanto a empresas como a Estados, la sociedad civil nacional y global, ONG, instituciones multilaterales y actores políticos regionales, es una necesidad en el nuevo orden internacional. Asimismo, se presenta como prioritario permitir y fomentar la integración de los países periféricos en forma sustentable al proceso de globalización, y desarrollar nuevas

---

<sup>2</sup> Citado por Lynn-Jones, Sean, "Global Dangers, Changing Dimensions of International Security", The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

visiones y políticas que incluyan tanto al sector público como privado con base en el principio de la subsidiaridad.

En este punto se hace necesario precisar varios conceptos relativos al tema de estudio. La Seguridad es entendida de múltiples formas según los intereses de quien interpreta el término. Si bien éste es un concepto impreciso y ambiguo, la Academia lo ha definido en términos operativos<sup>3</sup>, antes que etimológica o semánticamente.

Según Buzán<sup>4</sup>, la seguridad se ve amenazada en cinco sectores: militar, político, económico, social y ambiental. Lo militar involucra la interacción de la ofensiva armada y las capacidades defensivas de los Estados. La seguridad política se refiere a la estabilidad organizacional de los Estados, sistemas de gobierno y las ideologías que les conceden legitimidad. La seguridad económica es el acceso a recursos, finanzas y mercados necesarios para sostener niveles aceptables de bienestar y poder estatal. La seguridad social se preocupa de la evolución de modelos tradicionales de lenguaje, cultura e identidad religiosa y nacional, y sus costumbres. La seguridad ambiental trata del mantenimiento de la biosfera como un sistema de apoyo esencial del que todas las otras empresas humanas dependen. Para el tema a ser tratado en este documento, el de la seguridad ambiental en la frontera con Colombia, estos cinco elementos se ven amenazados, y confluyen de manera integral en el mismo.

Por su parte, la Política Exterior es definida como “el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separadas -político-diplomática, militar estratégica, y económica- y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales tanto en el plano bilateral como multilateral”.<sup>5</sup>

El mismo autor sostiene que hay que realizar una aclaración entre estructura y procesos decisorios; la primera está integrada por uno o varios actores gubernamentales domésticos que

---

<sup>3</sup> que considera medios y fines.

<sup>4</sup> Gómez, Verónica, “Reflexiones sobre la seguridad y la política exterior”, en: Orfeo en el Infierno, FLACSO, Quito, 2002.

<sup>5</sup> Russell, Roberto, “Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina” Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990.

tienen a un mismo tiempo la capacidad de comprometer los recursos de una sociedad y de evitar que la decisión adoptada pueda ser fácilmente revertida. Por su parte, en el proceso decisorio participan actores gubernamentales y no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales. En el concepto de estructura decisoria se hace referencia al tamaño, diferenciación y especialización, mientras que al hablar de proceso decisorio se hace referencia a la influencia, evaluación de la información y de las alternativas, y adopción de decisiones.

Lo anterior está enmarcado en una etapa de ejecución que no escapa a las negociaciones burocráticas e individuales, donde los objetivos formulados inicialmente pueden ser alterados o no cumplidos en el momento de llevar a cabo la decisión. Asimismo, se debe tomar en cuenta el “marco decisorio” que alimenta y condiciona el proceso, que comprende estímulos y condicionamientos externos e internos, el contexto macro político interno, y el contexto específico de la decisión particular.

## *ii. La Seguridad Ambiental en la Agenda Internacional*

La incorporación del tema ambiental en la Agenda Pública Internacional, ha traído como consecuencia una evolución en el concepto tradicional de soberanía estatal. En el contexto de la globalización, se hace necesaria una revisión de los límites de la soberanía, y el traspaso de poder a instancias bilaterales, regionales e instituciones internacionales; se ha hablado de estos temas dentro de lo que es el análisis de los efectos de la seguridad ambiental sobre la conformación del sistema de Estados. De esa manera, la creación de la seguridad ambiental se dio para poner al tema ambiental en la “alta política” nacional e internacional.

Igualmente, aspectos ambientales han tenido que ser incorporados al concepto de seguridad, el mismo que ha tenido que ser delimitado debido a la amplitud del tema relativo al medio ambiente. Los conflictos ambientales necesitan ser delimitados para, de esa manera, identificar los problemas que ellos puedan generar, la amenaza que representan para la seguridad nacional, y la mejor forma de enfrentarlos. Se trata de analizar cuales son las consecuencias sociales y políticas de los conflictos y alteraciones en el medio ambiente.

La Academia ha tratado este tema desde la dimensión técnica, y sobre todo desde la articulación y mediación de diversos objetivos e intereses cuando surgen conflictos, creando la llamada “ecología política”, que propone la creación de Regímenes Internacionales para dar respuesta colectiva a un problema ambiental igualmente colectivo, en la forma de cooperación institucionalizada. De ahí que los conflictos ambientales deberían ser manejados bajo la orientación de principios y normas conjuntamente aceptados, y aplicados bajo estos mismos procedimientos.

Lo anterior con base a la premisa de Kenneth Waltz, para quien los Estados no son los únicos actores internacionales, y que las estructuras no están definidas por todos los actores que se encuentran en ella, sino solamente por los más importantes.<sup>6</sup> En el tema específico de la

---

<sup>6</sup> Waltz, Kenneth, “Teoría de la Política Internacional”, Grupo Editor Latinoamericano, 1979.

seguridad, Waltz sostiene que los Estados son precisamente el referente principal debido a que son el marco de ordenamiento y autoridad más importante.

La demanda para crear Regímenes Internacionales es el resultado de la tarea asignada a los Estados y a los organismos no gubernamentales cuando deben enfrentarse a un problema ecológico. Esto nos lleva a pensar en una “interdependencia ecológica” hacia la cual los países son conducidos por medio de la cooperación.

Los Regímenes Internacionales medioambientales han propuesto, hasta el momento, un sistema de producción de conocimientos que de otra manera no podrían obtenerse. Asimismo, otra de las ventajas de los Regímenes Internacionales en este ámbito, sería la conducción hacia el consenso internacional en el tema de la gestión de los recursos ambientales. La proliferación de Regímenes Internacionales Ambientales es la muestra del cambio que están sufriendo las relaciones internacionales.

En este aspecto, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente –PNUMA-, ha evolucionado desde ser un simple órgano subsidiario de Naciones Unidas, a extender sus funciones a la evaluación ambiental y conciencia global, cooperación con organizaciones no gubernamentales, política y derecho ambiental, y la obtención de apoyo para la cooperación en desarrollo.

A lo anterior se une la presencia de organismos no gubernamentales, que son la clara expresión de las tendencias y cambios experimentados por el sistema político de las sociedades occidentales; junto al accionar del sistema de Estados, ha surgido un sistema alternativo para canalizar las preocupaciones del mundo actual en la forma de sociedad civil global. El papel de las ONG es, en este contexto, el de actuar como enlace entre los Estados y los Organismos Internacionales, y las comunidades locales.

Otro de los conceptos que han cambiado es el de la gobernabilidad en el sistema internacional, a través de la introducción de elementos que provienen de los aspectos políticos de la interdependencia ecológica, económica y de seguridad. Todo ello dentro de parámetros del

manejo de conflictos regulado y otras veces no regulado, lo que establece que la cooperación y el manejo de conflictos esté dada sobre la base de cada tema o de cada caso en forma diferente. Conflicto es definido como “una situación social en la cual un mínimo de dos partes buscan al mismo momento adquirir el mismo conjunto de recursos escasos”<sup>7</sup>

Desde 1972, con la Cumbre de Estocolmo, lanzó el concepto de “desarrollo sin destrucción”, el cual ha sido la base para la seguridad ambiental; con ello se reconoció oficialmente la importancia del tema. Uno de los logros más importantes de esta Conferencia, fue justamente haber demostrado que las políticas aisladas o medidas *ad hoc* dirigidas a la solución parcial de los problemas del entorno ambiental, no eran adecuadas. Era necesario establecer políticas a largo plazo que pudieran crear la base para enfrentar adecuadamente las crisis, sobre todo alimentarias y energéticas, frutos de las interrelaciones entre componentes ambientales y sociopolíticos.

Ya para la Cumbre de Río, el concepto de seguridad ambiental fue formalmente introducido en la Carta Mundial para la Naturaleza de las Naciones Unidas. Desde entonces, los problemas ambientales del mundo ya no son tomados como asuntos sectoriales o territoriales, sino como un concepto de seguridad ambiental para toda la humanidad, para lo que se ha aplicado el concepto de “desarrollo sustentable”, que no solo propone detener la destrucción de la naturaleza, sino también prevenir conflictos en la base de la conjunción del desarrollo económico, ambiental y social.

El debate sobre el tema se orienta a investigar los cambios medioambientales que representan una amenaza a la seguridad nacional, este es el nuevo esquema de referencias que trae implicaciones a la Agenda interna e internacional, una de ellas es el involucramiento de las Fuerzas Armadas de un país en este tema, así como de la redefinición de las relaciones entre los países del Norte y del Sur, teniendo como base los valores comunes como la democracia y la resolución pacífica de controversias.

---

<sup>7</sup> Wallerstein, Immanuel., "*Geopolitics and Geoculture*" - Asterios 1991

### *iii. Análisis desde las Teorías de Relaciones Internacionales*

En el presente tema convergen dos análisis desde la Teoría de las Relaciones Internacionales; por una parte, la hegemonía de los Estados Unidos, y el fuerte peso de la aplicación de su política exterior en el sistema internacional, requiere ser analizado bajo la óptica del Realismo. Por otro lado, los problemas ambientales han traído al escenario nacional e internacional a numerosos actores no estatales, incluso transnacionales, que ejercen presión sobre la toma de decisiones en temas conflictivos. Este último punto ha sido destacado por los estudios de la Teoría Crítica.

De esta manera, Cox sostiene que la internacionalización del Estado da protagonismo a ciertas Agencias estatales, como es el caso de los Ministerios de Finanzas, que son puntos de enlace entre la política económica doméstica y la internacional, que, construidos en el contexto del corporativismo nacional, tienden a estar subordinados a los órganos centrales de la política pública internacional.

De la misma forma, la producción internacional moviliza fuerzas sociales a escala internacional, las mismas que son proactivas sobre todo frente a los fenómenos económicos y financieros. Es pertinente, entonces, pensar en términos de una “estructura global de clases” superpuesta, incluso, a las estructuras nacionales de clases. Esto presenta tres posibles escenarios que modificarían el sistema estatal: una nueva hegemonía basada en la estructura global del poder social generado por la internacionalización de la producción; una estructura mundial no-hegemónica con varios centros de conflicto; y, el desarrollo de una contra-hegemonía basada en la coalición de los países del tercer mundo frente a los países del centro, con el claro objetivo de alcanzar el desarrollo autónomo en la periferia.<sup>8</sup>

El concepto de soberanía, en este contexto, es concebido como una afirmación de la identidad cultural, donde también se marca el principio no-territorial de la interdependencia. La actual

---

<sup>8</sup> Cox, Robert, “Production, Power and World Order”, Columbia University Press, 1987.

superestructura que respalda el proceso de globalización, está amenazada por las fuerzas y tensiones sociales emergentes, las mismas que son evidentes tanto en los países pobres, como en los ricos. El nuevo orden mundial se muestra como una construcción en la que las fuerzas sociales emergentes toman espacio como autoridades políticas y luchan por ganar control sobre los procesos económicos.

De esa manera, Robert Kaplan<sup>9</sup>, sostiene que la política exterior post guerra fría debe emerger inexorablemente por necesidad antes que por diseño. Asuntos como la democracia son problemáticos, pero la escasez, dentro de la seguridad ambiental es un asunto más evidente.

En el tema de la seguridad, la política exterior de los Estados Unidos ejerce una fuerte presencia en todo el mundo, y particularmente en el hemisferio americano. Esta política ha sido tradicionalmente medida dentro de dos parámetros principales: el parámetro imperialista o realista ofensivo, que considera legítimo el intervencionismo de Estados Unidos en cualquier situación de amenaza; y el realismo defensivo (offshore balancer) o aislacionista, que postula que Estados Unidos no debe intervenir, sino enfrentar las potencias regionales entre sí para que se controlen o eliminen entre ellas. Pero cabe mencionar que estas dos posturas son unilaterales y están basadas en la visión realista de la superioridad militar que descarta la coalición o consenso internacional.<sup>10</sup>

El realismo ofensivo aplaudió los discursos del presidente Bush, que han sido cada vez más duros después del 11 de septiembre, y, en los que se considera un error esperar a que las amenazas militares o terroristas se materialicen, siendo legítimo el derecho a iniciar ataques y guerras preventivas, con ello quedó establecida la doctrina preventiva, que ha desembocado en una nueva carrera armamentista, que incluso involucraría a actores no estatales, con lo que nos encontramos frente a un abrupto cambio en la concepción de la seguridad.

La postura aislacionista tiene tres premisas basadas en la vieja doctrina de Monroe, que ha regido la política exterior de Estados Unidos durante más de siglo y medio. Según esta teoría, los

---

<sup>9</sup> Kaplan Robert, "The Coming Anarchy", febrero, 1994.

<sup>10</sup> *Ibíd.*

Estados Unidos debe establecer su hegemonía regional en las Américas; vigilar para que ninguna potencia domine de igual manera en Europa o en Asia, y; tratar con esas potencias rivales sólo si otras demuestran ser incapaces de controlarlas. Así, es indispensable que ninguna potencia local domine una región determinada, los Estados Unidos debe intervenir sólo en caso de extrema necesidad: la amenaza directa de una potencia rival.<sup>11</sup>

En los diferentes discursos pronunciados por el Presidente Bush y sus colaboradores, muestra como la política norteamericana se basa en cuatro pilares: la democracia, el desarrollo, la integridad gubernamental y la seguridad. La libertad subraya y fomenta esos pilares, todos los cuales están entrelazados y se refuerzan mutuamente. La libertad política, económica y comercial es la base de la política hemisférica. La democracia representativa y los mercados libres son los caminos adecuados. Gobernar bien, poner fin a la corrupción y aplicar de lleno las reformas necesarias son los puestos de control a lo largo del camino. La educación es la sólida piedra angular, a largo plazo. La seguridad es el techo bajo el cual cualquier otra cosa se hace posible. El desarrollo sostenible, que involucra un ambiente de seguridad ambiental, económica y social, es el resultado previsible.

Del análisis de dichos discursos se puede concluir que se llega a la libertad a través de la democracia; a la prosperidad a través del comercio; y a la seguridad a través de un esfuerzo concertado, de múltiples capas, para combatir los flagelos del terrorismo, el narcotráfico, la criminalidad y la ilegalidad y otras amenazas transnacionales. La seguridad ha sido el hilo conductor de la política exterior de los Estados Unidos para terminar con la producción y tráfico armado de narcóticos ilícitos; fortalecer el imperio de la ley, el respeto por los derechos humanos, y la capacidad del gobierno de ejercer su autoridad legítima; reducir la corrupción, la degradación ambiental, la ilegalidad y la criminalidad; y desarrollar aún más la economía.

Puntualmente, la relación con Colombia, ha suscitado la reacción de las autoridades estadounidenses en cuanto a la obligación de ayudar al gobierno colombiano a proteger y defender su democracia y crear las condiciones en las cuales puedan atender efectivamente los

---

<sup>11</sup> Presupuestos enunciados por O.Reich en su discurso de posesión.

retos que debe enfrentar ese país. Aquí podemos observar claramente la construcción de un imaginario en el cual la política exterior de los Estados Unidos es la única vía posible para solucionar los problemas que aquejan al mundo y que se consideran una amenaza a la estabilidad del sistema internacional.

Para ejemplificar, la invasión a Panamá en el gobierno de Bush, fue un caso de lucha contra el narcotráfico, un pedido nacional, regional o internacional para el cual la intervención era totalmente necesaria, pues ese tema era de carácter interno para los Estados Unidos.<sup>12</sup> Asimismo, los procesos de degradación ambiental, ligados estrechamente al desarrollo de los países industrializados, es un tema de vital importancia para los Estados Unidos, pues éste implica procedimientos industriales, tecnológicos y económicos de alto costo para los países del centro.

La política exterior de Estados Unidos ha tenido siempre un referente diferente a lo largo de la historia, y el más duradero ha sido aquel de Dios y la gente. En un análisis foucaultiano, estos referentes deben ser primero creados para posteriormente ser garantizados. A través de las tres modalidades de castigo que expone este autor, las intervenciones de los Estados Unidos a Grenada, Panamá, Iraq, etc. serían una constitución en la práctica de la verdad. De esa manera, los “discursos de la verdad” legitiman el uso de poder en donde podemos observar las diferencias evidentes entre un sistema de representación y un sistema regido por la lógica del simulacro, donde, además, se manifiesta la relación entre verdad y poder. Por ello en las invasiones que ha realizado Estados Unidos se “simularon” comunidades regionales como la Organization of Eastern Caribbean States, o incluso gobiernos como el caso de Endara en Panamá.<sup>13</sup>

Existe, por parte de los Estados Unidos, y en este caso específico, en la aplicación del Plan Colombia, la construcción de un imaginario relativo a la política exterior que, en palabras de Jean Baudrillard, no es representado, sino simulado. De esta manera, el comportamiento de los Estados Unidos en la arena internacional corresponde a construcciones basadas en el juego o en la relación entre el poder y la verdad, como lo sostendría Michael Foucault, y que, por tanto, cambian según los intereses preponderantes en un punto de la historia. La construcción de ese

---

<sup>12</sup> Weber, Cynthia, “Simulating Sovereignty”, Cambridge University Press, 1995.

<sup>13</sup> Idem.

imaginario, y la construcción misma de los Estados y su soberanía sería una construcción y una constitución en la práctica. En ese punto, este análisis deberá partir de una descripción del cambio que se ha producido en la concepción de la soberanía y seguridad, y su nuevo enfoque.

El pensamiento político moderno está caracterizado por considerar al Estado o a la sociedad política como el momento supremo de la vida colectiva humana, y esta ha sido también la constante en los dos primeros debates de las relaciones internacionales, donde el Estado es el centro del orden internacional. Con la interpretación marxista, las condiciones de la sociedad civil están sujetas a la revolución, así el Estado no es el momento final del proceso histórico, sino una institución transitoria, y empieza el proceso de inversión de las relaciones entre sociedad civil y sociedad política.

El progreso ya no es el movimiento de la sociedad al Estado, sino del Estado a la sociedad; entonces, la importancia del surgimiento de la sociedad civil es el romper con la tradición estatocéntrica y las visiones estatizantes de la sociedad, y de esa forma poder llenar el vacío de autoridad que se crea al emprender relaciones directas entre el Estado y la estructura económica o de clases.

Estados, grupos, organizaciones, individuos, empresas: todos y cada uno de ellos deben de ser evaluados a través de una nueva perspectiva acorde con la dinámica de nuestros días, pues el análisis de la realidad internacional actual se nos presenta como un gran reto profundamente complejo y ambivalente. En ella confluyen dinámicas de globalización pero también de regionalismo, hablamos de la cultura mundial, sin embargo, emergen día a día reivindicaciones de carácter nacionalista. Lo general y lo particular se entremezclan en este nuevo contexto.

A partir de ello, el pluralismo se convierte en uno de los ejes interpretativos que aglomera a todos los grupos políticamente significativos en la sociedad mundial. Desde la perspectiva histórica se ha formado lo que Cox ha llamado la sociedad civil global.

#### *iv. La Seguridad Ambiental en el Ecuador*

En el Ecuador, el tema medioambiental se ha incorporado a la agenda interna a partir de un acelerado, pero débil proceso de inserción en el ámbito internacional que trata este tema. La desesperada protección a los ecosistemas ha llevado a la adopción de procesos legales y de gestión que no guardan coherencia con los Acuerdos Internacionales que el Ecuador ha firmado.

Los elementos sobre la seguridad que deben ser considerados en la Agenda de Política Exterior ecuatoriana, no han sido analizados por grupos académicos o de la sociedad civil; el análisis de los temas de seguridad nacional se han reservado para el estudio y consideración de los círculos militares, con diferente grado de acceso, según el caso, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En este contexto, los problemas de escasez y protección de todos los recursos ambientales son parte fundamental de la Agenda de un país, aunque en el caso del Ecuador, éstos no hayan sido conceptualizados como “Seguridad Ambiental”, sino, solamente como un conjunto de requisitos para lograr la implementación de un compromiso internacional adquirido como es la Agenda de Desarrollo Sustentable.

Sin embargo, para el Ecuador este proceso se ve afectado directamente por las consecuencias de las fumigaciones en la frontera norte dentro del marco del Plan Colombia; cuestión que erosiona los esfuerzos por lograr la seguridad ambiental, en la que no ha habido una posición nacional fuerte, a pesar de ser un tema que integra acciones y opiniones del sector público, del sector privado y de la sociedad civil local e internacional.

En este punto, cabe analizar las características centrales de la sociedad y del sistema político ecuatoriano, así como la naturaleza excluyente o incluyente del procesamiento del tema que aquí se trata. En ese sentido, existe según Moon<sup>14</sup>, el modelo de dependencia, ampliación del modelo de regateo, que es el que mejor se adaptaría en la tarea de explicar por qué la Política Exterior de

---

<sup>14</sup> Moon, Bruce, “The Foreign Policy of the Dependent State”, en: *International Studies Quarterly*, No.27.

los Estados débiles refleja las preferencias de los actores más poderosos. Según el autor, países como el Ecuador estarían sujetos a la noción de influencia (teoría del regateo), y la noción de distorsión (teoría de dependencia) que llevarían al establecimiento de un tipo de gobierno cuya visión sea compatible con la del país dominante, al ser apoyada por corrientes externas de ayuda.

Por su parte, Jeanne Hey<sup>15</sup>, va más allá y plantea un marco teórico en el que el comportamiento de la política exterior de los Estados débiles es ampliamente determinado por fuerzas externas. Los países del tercer mundo carecen de los recursos económicos y militares que constituyen el poder en el sistema internacional, lo cual los hace condescender ante fuerzas hegemónicas que sí pueden aplicar ese poder en un momento determinado. De esa manera, los problemas ambientales y sus implicaciones de amenaza y crisis podrían ser considerados como juegos de poder en el marco de las relaciones internacionales entre Estados. Ante estos enunciados no cabrían otras caracterizaciones como las preferencias de los líderes, etc., pues las mencionadas son causas estructurales que no dejan mayor campo de acción independiente a países débiles, como es el caso del Ecuador.

James Rosenau<sup>16</sup> explica el sistema político y su proyección al exterior a través de cinco variables:

- 1.- Variables de idiosincrasia: se refieren a la personalidad de quienes toman las decisiones y aplican la política exterior en un país.
- 2.- Variables de función: se relacionan con la conducta externa de los funcionarios, generada por los cargos que detentan.
- 3.- Variables gubernamentales: aspectos de la estructura de un gobierno que restringen o facilitan la plena realización de las opciones de política exterior que seleccionan los líderes.

---

<sup>15</sup> Hey, Jeanne, "Theories of Dependent Foreign Policy and the Case of Ecuador in the 1980's", Athens: Ohio University Press, 1995.

<sup>16</sup> Rosenau, James, "Preteorías y teorías sobre política exterior", en: John Vásquez, Relaciones Internacionales: El Pensamiento de los Clásicos, Barcelona, Limusa, 1994.

4.- Variables sociales: aspectos no gubernamentales de una sociedad que influyen en su comportamiento externo. Éstas tienen más fuerza en las políticas abiertas que en las cerradas, pues en éstas últimas existe menor necesidad de que los funcionarios atiendan demandas no gubernamentales, por ese mismo motivo, las variables gubernamentales tienen mayor peso en las políticas cerradas.

5.- Variables sistémicas: comprenden todos los aspectos no humanos del ámbito externo de una sociedad, todas aquellas acciones que se verifican en el extranjero y que condicionan o influyen de alguna manera en las decisiones de sus funcionarios. Este grupo de variables varía según el tamaño del país, pues los países más grandes tienen más recursos y dependen menos del sistema internacional.

Todo ello se aplica a los países según las distinciones entre países grandes y pequeños, entre economías desarrolladas y subdesarrolladas, y entre sistemas políticos abiertos y cerrados. A más de los sistemas políticos abiertos y cerrados, existen aquellos “penetrados”, en los cuales los no miembros de una sociedad nacional participan de manera directa y autorizada, mediante acciones que se emprenden conjuntamente con los miembros de la sociedad, sea en la asignación de sus valores o en la movilización de apoyo en favor de sus objetivos.

Para el caso del Ecuador, las variables antes mencionadas lo definen como un país pequeño en cuanto a geografía y recursos físicos. En cuanto al estado de la economía, el Ecuador es un país subdesarrollado. El sistema político ecuatoriano es definido, bajo estos parámetros, como un sistema político penetrado. En el ordenamiento de las variables, la primera de ellas es la idiosincrasia, pues la presencia de las características personales del líder en el país son de gran importancia, sobre todo en lo referente a los aspectos de política exterior. Asimismo, las variables sistémicas ejercen gran peso en la configuración del sistema político del Ecuador, pues la falta de recursos hace que el país dependa en gran medida del sistema internacional.

Las variables gubernamentales son las siguientes en la lista de importancia para el Ecuador, debido a que las reglas políticas y los parámetros de acción de un gobierno no están definidas. Las variables sociales, como los valores, identidad, desarrollo industrial, educación, etc., son una

gran traba para la consolidación de una política internacional coherente. En último lugar están las variables de función; en el Ecuador la posición de un funcionario público no está definida por la política de gobierno o de Estado, porque no existen tales políticas. En general, la posición de un funcionario depende del grupo económico o social al que éste pertenezca.

Por su parte, Russell<sup>17</sup> realiza varias apreciaciones que pueden ser aplicadas al caso del sistema político ecuatoriano. De esa manera, el proceso de toma de decisiones en América Latina ha sido tradicionalmente centralizado debido al fuerte presidencialismo del sistema político, cuestión a la que no escapa el Ecuador, sobre todo al constatar que las últimas decisiones respecto a la posición del Ecuador ante el Plan Colombia las adoptaron los Presidentes Lucio Gutiérrez y Alvaro Uribe, durante la Visita Oficial de éste último a Ecuador en agosto del año 2003. El Ejecutivo ha concentrado, particularmente en el tema de competencia de este estudio, el poder político. A pesar de esa alta centralización, el Ecuador no ha logrado establecer unidad en la toma de decisiones debido a la alta complejidad y diversificación del aparato burocrático, que no ha podido implementar una sólida relación con grupos de empresarios, fuerzas armadas, partidos políticos, etc.

Con base en ello, se puede afirmar que el sistema político ecuatoriano presenta altamente fragmentado en las decisiones relativas a los temas de seguridad ambiental por la competencia entre las diferentes oficinas gubernamentales, y la clara posición de que los grupos de trabajo y las delegaciones oficiales o no oficiales sobre el tema, no incluirán a miembros de la sociedad civil y de todas las oficinas estatales competentes.

La fragmentación en el sistema político ecuatoriano se hace más evidente cuando vemos que no existe, en materia de seguridad, una instancia de coordinación de alto nivel en materia externa, donde converjan los componentes político-diplomáticos, estratégico-militares y económicos; en este aspecto, el Consejo de Seguridad Nacional –COSENA-, no establece los parámetros necesarios para lograr este cometido.

---

<sup>17</sup> Russell, Robert, “Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina””, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990.

En el sistema político ecuatoriano, la participación del Congreso en el proceso de toma de decisiones podría ser más importante de lo que actualmente es, esto debido al bajo nivel de polémica que representan los asuntos externos en el debate político doméstico. Es claro que los debates sobre la seguridad ambiental, y particularmente de los efectos de las fumigaciones se han centrado en el Ejecutivo y sus oficinas anexas.

La cuestión sobre la institucionalidad del Estado y sus Agencias en el Ecuador puede partir desde la consideración que hace Buzan de la seguridad como la relación entre la población y su gobierno o las instituciones que tienen que ser percibidas como legítimas, y que tengan la capacidad de defender a esa población ante los riesgos; sin embargo, un Estado que no ha podido crear consenso social y político que le dé legitimidad, puede tender a sustituirla con la coerción para mantener el control de la población.<sup>18</sup>

El tema de la seguridad ambiental ha sido tratado como un tópico que trae consecuencias intra-estatales, sobre todo por conflictos entre etnias y violencia civil en general. Con la aplicación del Plan Colombia, por ejemplo, esta realidad se trastoca, y el problema no solo llega a tener repercusiones internacionales, sino que podría llegar a convertirse en un verdadero problema inter-estatal.

Según los ejemplos de países latinoamericanos, la acción de las Cancillerías en este tema ha sido dispersa, por lo que se ha tratado de concentrar la toma de decisiones en un solo organismo rector, a través de la incorporación del tema ambiental como un objetivo nacional en la Agenda de la Política Exterior.

Cuando hablamos de seguridad ambiental, debemos también referirnos al concepto de escasez medioambiental, y considerar que este fenómeno produce efectos como el desvío de fondos, la distorsión de precios y la incorporación de subsidios, que en los sectores marginales requieren mayor ayuda gubernamental. Por su parte, las elites mantienen frente a este hecho una actitud depredatoria impulsada por la competencia por los recursos escasos, con lo que se impone

---

<sup>18</sup> Citado por Gómez, Verónica, "Reflexiones sobre la seguridad Nacional y la Política Exterior", en: Orfeo en el Infierno, FLACSO, Quito, 2002.

presión sobre el Estado, y se da lugar a reacciones defensivas en los grupos más débiles. Los conflictos sobre el control de los recursos entre grupos fuertes y débiles, así como entre sectores marginales, debilita los entramados sociales que soportan la sociedad civil y la confianza mutua, con lo cual, a la larga se daña la legitimidad misma del Estado.<sup>19</sup>

La escasez de recursos afecta directamente la productividad general de un Estado, lo que reduce su capacidad de enfrentar ciertas demandas, esto no sólo erosiona la legitimidad del Estado, sino también agrava los conflictos sociales en el país, y podría incluso proyectarlos internacionalmente.

Uno de los elementos indispensables para el análisis de la toma de decisiones en este tema, ha sido el papel de los partidos políticos, grupos de presión, y opinión pública. Tradicionalmente, la participación de los partidos políticos en temas de política exterior ha sido muy limitada. En el caso particular de la seguridad ambiental, éstos no han sido convocados ni siquiera en las instancias previas a la preparación de una posición nacional, ni al debate mismo del tema.

Debido a la fuerte presencia de los problemas ambientales en la Agenda Internacional, y en los países del tercer mundo, las organizaciones no gubernamentales han sido las encargadas de coordinar la respuesta de la sociedad civil ante los organismos gubernamentales, con amplia coordinación, a su vez, con organismos internacionales. De todas maneras, la posición de estas organizaciones de la sociedad civil ha estado restringida a temas concretos y que afectan de manera directa a los intereses que defienden.

La opinión pública en general, tiene acceso limitado a los temas de carácter ambiental internacional, a través del espacio que los medios de comunicación den al tema, que ha sido de carácter informativo, sin implicancias en el proceso de toma de decisiones y la elaboración de la posición nacional. En este punto, los editoriales, noticias y pronunciamientos de grupos como la Iglesia, han girado en torno del problema de los refugiados y desplazados colombianos y ecuatorianos por el tema de las fumigaciones, se ha dejado de lado los efectos ambientales de las

---

<sup>19</sup> Homer-Dixon, Thomas, "On the Threshold, Environmental Changes as Causes of Acute Conflict", en: *International Security*, Vol.16, No.2, 1991.

mismas, seguramente por no existir un estudio serio sobre las implicaciones de los químicos utilizados en las aspersiones y sus consecuencias.

Si bien es cierto, hay un número importante de desplazados por motivo de las fumigaciones, hay que tomar en cuenta que no siempre las razones de esos desplazamientos son únicamente por afección a la salud, sino más bien porque las fumigaciones han llevado a la quiebra a pequeños campesinos o han dejado sin trabajo a recolectores de hoja de coca. A esto M. Weiner apunta que la migración es vista tanto como causa, como consecuencia de un conflicto internacional.<sup>20</sup>

Los grupos de presión están compuestos por los campesinos afectados por las aspersiones, así como por comunidades indígenas que han encontrado en la Defensoría del Pueblo el interlocutor válido para enfrentar la política implementada por los gobiernos centrales. Una vez más, en la lucha de estos grupos, se cuenta con poca información científica, lo que ha llevado a que los logros obtenidos por estos grupos sean momentáneos.

Para Jorge Albán Gómez, “el movimiento indígena es el único movimiento que ha incluido en serio el tema ambiental. La debilidad del Estado ha impedido incluir el ambiente en la política integral”.<sup>21</sup>

Todo ello nos lleva a concluir que el grado de desarrollo de la sociedad ecuatoriana frente al sistema internacional es un proceso aun no acabado, y más bien es un proceso que en su fase inicial ha tenido que enfrentar numerosos conflictos de intereses. La sociedad ecuatoriana no ha establecido parámetros de organización frente al sistema internacional, salvo aquellos de conexión laboral o de intereses con otras organizaciones similares de otros países, como es el caso de las Organizaciones de pueblos indígenas en el sector fronterizo entre Ecuador y Colombia, y varias organizaciones no gubernamentales ambientalistas de los dos países, así como Universidades y grupos de intelectuales.

---

<sup>20</sup> Citado por Lynn-Jones, Sean, “Global Dangers, Changing Dimensions of International Security”, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

<sup>21</sup> Comité Ecuménico de Proyectos, “La Ecología a la Cola de la Política”, Ediciones Abya Yala, Quito, 2003.

De cualquier manera, la posición ecuatoriana es llevada ante los foros internacionales de manera oficial por la Cancillería, lo cual no descarta la participación en la elaboración de la misma de grupos de presión de la sociedad civil, pero tampoco garantiza que sus puntos de vista sean incorporados, y menos aún defendidos.

## *v. La Estructura Institucional del Ecuador*

Como se ha anotado anteriormente, para el caso de la seguridad ambiental, no existe un marco institucional claro. Al ser el caso más grave y latente el de las fumigaciones, ha sido la Cancillería la instancia encargada de llevar este tema, a través de la Dirección General de Desarrollo Fronterizo, dentro del ámbito bilateral, y el Departamento de Medio Ambiente, dentro del ámbito multilateral, en coordinación con la Unidad de Desarrollo de la Frontera Norte – UDENOR-, adscrita a la Presidencia de la República.

La coordinación que debería existir entre las instituciones mencionadas y otros Ministerios como el de Medio Ambiente, Salud, Gobierno, Agricultura y Defensa, es escasa, de allí que sólo exista un documento realizado por el Ministerio del Ambiente del Ecuador, en el que se recogen los principales puntos de la posición ecuatoriana respecto al tema de las fumigaciones.<sup>22</sup>

La falta de coordinación entre las agencias estatales no solo se debe a no querer responsabilizarse de un tema complicado como el de las fumigaciones, sino también a la inexistencia de un marco jurídico que determine el ámbito de acción de cada organismo en este asunto. Al contrario de lo que sucede en Colombia, Ecuador no cuenta con un sistema legal ambiental que regule la protección de los ecosistemas, peor aún que tome en cuenta las implicancias de la seguridad ambiental.

Posterior a la reunión de Bogotá del 2002, se vio la necesidad de suplir la carencia de un marco legal-institucional a través de la creación de una Comisión Binacional sobre Fumigaciones, cuyo Decreto definitivo, redactado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, aún no ha sido firmado por el Presidente de la República. En este Decreto quedaría establecida una Comisión conformada por los Ministerios de Relaciones Exteriores, del Ambiente, de Salud Pública,

---

<sup>22</sup> Este documento es el Informe Conjunto sobre el Seminario-Taller “Erradicación de los Cultivos Ilícitos” realizado en Bogotá en febrero del 2002, el mismo que fue la respuesta colombiana ante la insistencia de la Cancillería del Ecuador para tratar este tema. Al mencionado Taller fueron convocados, por parte de Cancillería, los Ministerios anteriormente citados, pero la delegación ecuatoriana estuvo conformada por los funcionarios de la Embajada del Ecuador en Bogotá, un delegado del Ministerio de Defensa, un delegado del Ministerio de Agricultura y la delegada del Ministerio del Ambiente.

Agricultura y Ganadería, Gobierno y Defensa Nacional, a más de representantes de los Consejos Provinciales de las provincias de Sucumbíos, Orellana, Carchi, Imbabura y Esmeraldas, y un representante de cada uno de los Municipios de las poblaciones de la frontera. Objetivo de ello es la constitución de una institución de control y vigilancia para las fumigaciones y todos sus efectos.

La Policía Nacional y el Ministerio de Defensa, son las instancias encargadas de vigilar los pasos ilegales y controlar el contrabando de precursores químicos utilizados para la elaboración de clorohidrato de cocaína. Otro de los temas relacionados con la seguridad ambiental en la frontera norte es el control de la deforestación del bosque húmedo tropical para su transformación en terrenos para el cultivo de coca, considerando que la frontera norte ecuatoriana es rica en biodiversidad -Chocó Biogeográfico-, de cuyo seguimiento se encarga el Ministerio del Ambiente.

El instrumento hasta ahora utilizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores para tratar el tema de seguridad ambiental en el caso de las fumigaciones ha sido la Comisión Mixta de Fronteras entre Ecuador y Colombia, que ha llegado a la conclusión de que los daños ambientales deben ser enfrentados por medio de planes de desarrollo humano en la frontera. Asimismo, el puntal permanente de la posición ecuatoriana frente a este tema, tanto bilateral como multilateralmente, ha sido la defensa de la franja de 10 kilómetros desde la frontera ecuatoriana-colombiana libre de fumigaciones.

Por lo anterior podemos concluir que la instancia gubernamental que lleva este tema, la Cancillería, es efectivamente la que también ejecuta la política a ser adoptada en el caso, siempre contando con la decisión final del Presidente de la República y sus asesores. Las instancias de discusión política la conforman también la Cancillería y la Presidencia y sus asesores, siendo la instancia de ejecución dentro y fuera del país, el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de sus Misiones en el exterior, principalmente en Colombia. No se ha podido identificar instancias de rendición de cuentas, ya que, al ser éste un tema de seguridad, los documentos y posición nacional no es discutida abiertamente con los demás grupos de la sociedad civil, muchos de los

informes son de carácter reservado y varios acuerdos se llevan a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores únicamente.

En cuanto a los principales condicionamientos y estímulos del orden internacional, el Ecuador desde 1998 cambió su prioridad hacia la frontera norte, en vista de la solución del problema limítrofe con el Perú. Hasta ese entonces, los pronunciamientos de Cancillería estuvieron dirigidos hacia el respeto a la no intervención en los temas derivados del conflicto colombiano por considerar que aquellos eran de exclusiva competencia de Colombia. Con la implementación de la Iniciativa Regional Andina y la regionalización del Plan Colombia, según los intereses de los Estados Unidos y de Colombia, el Ecuador se vio activamente involucrado en el tema, lo que se consolidó a través de la concesión de la Base de Manta para la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, y la presión del flujo de desplazados hacia su territorio. Todo ello avalado por los Acuerdos Internacionales de los cuales el Ecuador es miembro.

El Ecuador tomó como ventajas de esta nueva actitud la mejor accesibilidad a créditos y ayudas financieras de los Organismos Internacionales y de los Estados Unidos, consciente, al mismo tiempo, de los riesgos que implica el formar parte de este conflicto. Uno de esos riesgos se vio plasmado en el cambio de actitud del Ecuador frente a la concepción de seguridad; desde la visita oficial del Presidente Uribe, la posición del Ecuador era a favor de la seguridad en su concepción integral, que incluía el tema ambiental basado en el Principio de Precaución, instaurado en el Convenio de Diversidad Biológica, en la Decisión Andina 391 que establece el Régimen Común sobre Acceso a Recursos Genéticos, así como la Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo incorporado a través del Artículo 3 en la Ley de Gestión Ambiental, todo ello para afirmarse en la posición de que cuando exista amenaza de reducción o pérdida sustancial de la diversidad biológica no debe alegarse la falta de pruebas científicas inequívocas como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza. En este momento la prioridad es la seguridad tomada como tradicionalmente fue concebida.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Con ello se creó una división en el tema, donde la seguridad como tal es deber del Estado, y la sociedad civil y los Organismos Internacionales deben encargarse del tema específico de la seguridad ambiental.

Colombia, por su parte, ha respondido a las presiones del gobierno ecuatoriano sobre el tema de las fumigaciones, sobredimensionando el tema del derrame petrolero producido por el Ecuador en Tumaco. Este hecho fue conceptualizado por Colombia como la contraparte de los efectos ambientales causados por las fumigaciones en el territorio ecuatoriano, sin contar que éste fue un caso de orden civil solucionado a través del pago de indemnizaciones.

En cuanto a los condicionamientos y estímulos del Sistema Político interno para el procesamiento del tema, están también los intereses de grupos económicos que priorizaron la obtención de recursos financieros para el país. Dentro de estas prioridades, la posición de la Cancillería respecto del tema no fue tomada en cuenta, tal como lo demuestra el no haber firmado el Decreto que sobre el tema reposa en manos del Presidente de la República, así como los diferentes boletines de prensa y ayudas memorias preparados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, los mismos que serán analizados posteriormente en el estudio de caso.

Los Organismos no Gubernamentales también han ejercido fuerte presión desde el debate interno, pero no se ha logrado establecer un mecanismo que integre sus opiniones en la posición nacional; a ello la Cancillería, a través de un comunicado al Ministerio del Ambiente del 6 de mayo del presente año, responde sobre la inquietud de ese Ministerio de incorporar a la sociedad civil en la Comisión de Verificación sobre las fumigaciones, que ésta Comisión deberá estar integrada únicamente por instancias del sector público, y que la participación de la sociedad civil en el tema podría darse en un grupo de trabajo interno cuyas conclusiones deberán ser presentadas a la Comisión a través del Ministerio del Ambiente como miembro coordinador nato.

Sin embargo, organismos como Acción Ecológica y la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos, junto con 3 comunidades ecuatorianas de la frontera con Colombia, presentaron un recurso de amparo ante el Tribunal Contencioso Administrativo por incumplimiento de parte del Estado ecuatoriano de garantizar que las fumigaciones realizadas por Colombia se mantendrían a 10 kilómetros de distancia de la frontera con Ecuador. También se alega la no participación de la sociedad civil en la Comisión antes mencionada. Los demandados son: el Presidente de la República, el Ministerio de Salud, del Ambiente, Relaciones Exteriores y Agricultura, lo que da muestra de quienes son los responsables de este tema desde la perspectiva de la sociedad civil.

## *vi. Los actores y la toma de decisiones*

Se han identificado ya varios actores locales que son los encargados de tomar las decisiones en este tema. Sin duda, la cuestión de la seguridad ambiental, y con ella las fumigaciones en la frontera norte, está en manos del Ejecutivo, siendo su brazo ejecutor el Ministerio de Relaciones Exteriores. En este punto hay que realizar una diferenciación en cuanto a los intereses de ambas instancias administrativas. La Presidencia ha llegado a acuerdos con el Gobierno colombiano que no han sido puestos en conocimiento de los mandos medios de la Cancillería. Con el reciente cambio de Canciller en Ecuador la situación ha quedado marcadamente diferenciada: se ha dejado de lado el planteamiento que la Cancillería adoptó con el Canciller Heinz Moeller: que Colombia no fumigue los cultivos ilícitos en el área que esté a menos de 10 kilómetros de la frontera.

La Canciller Nina Pacari solicitó, el 10 de abril de 2003 una reunión con la Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia para conformar una Comisión Binacional, la misma que se fijó para el 29 de julio por parte de la Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, y que luego fue cancelada por esa Ministra de Estado debido a compromisos adquiridos con anterioridad. Posteriormente, se llevó a cabo la reunión el 5 de agosto del presente año, a nivel de Directores Generales, donde el Director General de Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador planteó una vez más la posición ecuatoriana basada en el principio de precaución, Acuerdos Internacionales y estudios que sobre el glifosato han realizado el Ministerio de Agricultura de los Estados Unidos y Australia.

También en esta reunión se recomendó someter estos asuntos a la Comisión de Vecindad, y activar la Comisión Mixta para prevenir, controlar y reprimir el tráfico y uso ilícito de estupefacientes, además de solicitar a la Organización Panamericana de la Salud los resultados que obtenga de su estudio sobre las fumigaciones en el territorio colombiano. Es decir se dio seguimiento a la política planteada desde el año 2000 por Ecuador.

En la actualidad la posición del Ministerio de Relaciones Exteriores guarda mayor relación con la de la Presidencia de la República, existe mayor coordinación entre estas dos instancias, y una similitud de intereses, pero hasta el momento no se han hecho públicas las decisiones tomadas en la última visita oficial del Presidente Uribe respecto a este tema.

Desde la sociedad civil los grupos más representativos en este tema son el Comité Interinstitucional para las Fumigaciones –CIF-, la Dirección Nacional de Defensa de los Pueblos Indígenas –DINAPIN-, y la CONAIE, la misma que en Oficio No.331\_SGC, de 24 de julio del 2003, expresó a la entonces Ministra de Relaciones Exteriores su deseo de participar en las reuniones internacionales sobre las fumigaciones, al ser éste uno de los temas tratados en las Mesas de Diálogo que sostuvieron con el Gobierno del Presidente Noboa Bejarano. Asimismo, la CONAIE ha expresado en varias ocasiones, a través de oficios dirigidos a la Ministra o a la Dirección de Desarrollo Fronterizo, su preocupación por el funcionamiento de la Comisión Técnica Interinstitucional.

Los actores foráneos que intervienen en este tema son las agencias del gobierno norteamericano, algunos círculos académicos científicos de ese país, las Naciones Unidas, la Unión Europea, y los organismos gubernamentales y no gubernamentales de Colombia.

Los intereses de los Estados Unidos en el tema colombiano están definidos dentro de lo que Robert Kaplan<sup>24</sup> ha dividido en tres puntos; primero, para sostener la posición imperialista de los Estados Unidos en el mundo; segundo, Colombia representa un laboratorio de los problemas que tendrá que enfrentar Estados Unidos en el futuro, pues presenta organizaciones guerrilleras que son una especie de corporaciones sin centro, divididas entre los grandes capos y las franquicias, Colombia representa cuanto del terrorismo mundial está interrelacionado con el crimen. Por último, para Kaplan, Colombia es importante para los Estados Unidos porque es el receptor de la mayor cantidad de ayuda exterior y militar; después de Iraq, es la más grande operación interagencias del gobierno estadounidense en el mundo. Colombia representa billones de dólares en cooperación interagencias, y ese tipo de operación es la única opción para el futuro de los Estados Unidos.

---

<sup>24</sup> Kaplan, Robert, “The Hard Edge of American Values”, entrevista del 18 de junio de 2003.

Las Naciones Unidas han sido el permanente mencionado a la hora de buscar una solución negociada al conflicto colombiano, pero al mismo tiempo hay conciencia de que ese organismo solo puede hacer decisiones en base a un amplio consenso, y que por su gran burocracia no serán posibles decisiones precisas y vinculantes.

Por su parte, la Unión Europea ha estado inmersa en el conflicto colombiano como uno de los donantes para el Plan Colombia, dentro del aspecto de desarrollo social. Sin embargo, su participación ha sido bastante marginal, y se espera que se incremente a partir de la finalización de la parte de cooperación militar y de erradicación de cultivos ilícitos impulsado por los Estados Unidos. Asimismo, ha sido interés de la Unión Europea el apoyar los planes de desarrollo humano en los países que comparten fronteras con Colombia; en el caso del Ecuador ésta cooperación ha sido canalizada a través de UDENOR.

Los organismos gubernamentales colombianos se encuentran alineados a lo planteado por los Estados Unidos dentro del Plan Colombia. La política sobre erradicación de cultivos ilícitos se centra de manera evidente en el Ejecutivo, siendo el brazo ejecutor de esta política el Ministerio del Interior y de Justicia, y sus dependencias, entre las cuales se encuentra la Dirección Nacional de Estupeficientes. Los intereses de los grupos gubernamentales colombianos han sido explicados desde el punto de vista vinculante que tienen los Acuerdos Internacionales, viendo a la erradicación de cultivos ilícitos como una obligación jurídica contraída por el Gobierno de Colombia en la Convención de Viena de 1988, incorporada a la legislación colombiana mediante la Ley 67 del 23 de agosto de 1993.<sup>25</sup>

Asimismo, el Ministro Londoño defiende que la aspersión aérea es la única posibilidad para eliminar los cultivos ilícitos debido a la vigilancia de la guerrilla, y que los daños ambientales provocados por las fumigaciones deben ser comparados con la destrucción que produce al ecosistema la tala de bosques para los cultivos de coca y amapola. De la misma manera, la posición gubernamental ante los pueblos indígenas colombianos es el de permitir el cultivo de

---

<sup>25</sup> Nota de Fernando Londoño Hoyos, Ministro del Interior y Justicia de Colombia, a los Magistrados de la Corte Constitucional, 23 de abril del 2003.

coca para el uso ancestral, lo cual no será posible mientras permanezca la conexión de ellos con los grupos guerrilleros o paramilitares.

Por su parte, los organismos no gubernamentales colombianos, sobre todo las organizaciones indígenas y campesinas, han logrado, con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, que se tomen en cuenta los derechos de los pueblos indígenas y tribales a ser consultados sobre las decisiones atinentes al Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos, el respeto del uso tradicional lícito de los cultivos, entre otros.<sup>26</sup> Tanto la Defensoría del Pueblo, como la Procuraduría General del Estado, quedan, por esta decisión de la Corte, sujetas a velar por los intereses de los pueblos indígenas y tribales.

Junto con la presión que ejerce la sociedad civil colombiana en este tema, surge también un nuevo fenómeno social, que implica la presencia protagónica de los jueces en el debate público sobre el tema. La marcada falta de credibilidad en los partidos políticos, en el sistema político en sí, ha hecho que los ciudadanos respalden al sistema judicial como un poder independiente, lo cual hace evidente un desplazamiento de la legitimidad democrática del sistema político al sistema judicial.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Boletín de Prensa de la Presidencia de la Corte Constitucional de Colombia, 13 de mayo del 2003.

<sup>27</sup> Uprimny, Rodrigo, "Jueces, Narcos y Políticos: La judicialización de la crisis política", en: *Tras las Huellas de la Crisis Política*, Francisco Leal, editor, Tercer Mundo, Bogotá, 1996.

### *vii. La Seguridad Ambiental en el caso de las fumigaciones*

El problema de las drogas ilícitas ha sido uno de las principales causas de deterioro de la gobernabilidad en Colombia, ante ello el Estado ha respondido con una estrategia que contempla el control de los cultivos ilícitos a través de la erradicación forzosa o voluntaria; la interdicción, en cuestión de tráfico de armas y control del lavado de activos; y la extinción del derecho de dominio de bienes.<sup>28</sup>

En el caso que nos ocupa, los sembríos de drogas ilícitas, se encuentran en un 70% en el bosque húmedo tropical, en Colombia, lo que conlleva la destrucción de los bosques naturales y de gran cantidad de biomasa, y genera contaminación de los recursos hídricos y del suelo a través del uso intensivo y extensivo de plaguicidas.

Según el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos –SIMCI-, para el año 2002, el total de hectáreas sembradas de coca en territorio colombiano fue de 5.391.100. Para ese mismo año, se asperjó un total de 130.364 has. de coca, y 3.371 has. de amapola, sobre todo en los Departamentos de Nariño y Putumayo, en la frontera con Ecuador.<sup>29</sup> La operación sobre las fumigaciones cuenta con varias auditorías ambientales permanentes como la de la Policía Nacional, el Ministerio Público y la Procuraduría General de la Nación, es decir, son realizadas por los responsables de ejecutar el Plan Colombia. Estas auditorías han señalado que el Ecuador no se ve afectado por la deriva aérea de las aspersiones, pero no considera la deriva por vía acuática.<sup>30</sup>

Además existe en Colombia un Comité Técnico Interinstitucional encargado de realizar caracterizaciones epidemiológicas, sanitarias y ambientales para determinar los riesgos que

---

<sup>28</sup> Esto se encuentra complementado por las políticas de desarrollo social e inversión productiva, lo cual debería ser abordado desde el campo educativo, laboral y familiar, y apoyado desde redes de organismos gubernamentales y no gubernamentales.

<sup>29</sup> Auditoría Ambiental de la Policía Nacional de Colombia, Dirección antinarcóticos, 2003.

<sup>30</sup> Además, el Gnrl. Gustavo Socha, Director de la Policía Antinarcóticos ha señalado en repetidas ocasiones que se está fumigando a una distancia de 8 a 10 kms de la frontera con Ecuador, y se está dejando un margen de 200 mts hacia cuerpos de agua, y 2000 mts hacia asentamientos humanos.

puedan surgir de las fumigaciones. Este Comité también tiene entre sus funciones la de procurar que la erradicación sea voluntaria en zonas como Parques Nacionales y las zonas donde se ejecutan proyectos del PLANTE<sup>31</sup>, y de comunidades indígenas, siendo esas mismas comunidades y varios donantes internacionales los que han realizado denuncias sobre el no respeto a estas zonas especiales.

---

<sup>31</sup> El Programa PLANTE-BID ha realizado una inversión de US\$61,64 millones, con lo que ha financiado 932 proyectos.

### *viii. La Política Exterior y el tema de las fumigaciones*

En el tema de las fumigaciones, las instituciones presentes, tanto en el lado ecuatoriano como colombiano, han sido la Presidencia y los órganos de control de drogas, los Ministerios de Defensa y las Cancillerías, con una presencia protagónica del Ministerio de Justicia en Colombia.

La diferencia entre estos dos países en cuanto al tema de las fumigaciones es que para Colombia éste es una política de Estado, en palabras del Presidente Uribe “ese es un compromiso de Colombia con la Comunidad Internacional”.<sup>32</sup> En ese mismo sentido, la Embajadora de Estados Unidos en Colombia, Anne Patterson, declaró que “desde los años 80 la agenda entre Estados Unidos y Colombia ha estado marcada por el tema de las drogas, y eso no va a cambiar”. Asimismo sostuvo en otra declaración: “si hubiera un cese de la fumigación aérea habría un impacto inmediato, probablemente devastador, sobre el apoyo de los Estados Unidos al Plan Colombia”.<sup>33</sup>

Las Cancillerías han analizado este tema a través de las Comisiones Mixtas, en este contexto, durante septiembre y noviembre del 2002 se realizaron dos reuniones de alto nivel en Bogotá y Quito respectivamente, donde los Ministros de Relaciones Exteriores, Defensa, Comercio Exterior y Gobierno del Ecuador enfatizaron la necesidad de no realizar fumigaciones en la franja de 10 kms aledaños a la frontera. Si bien la mayoría de estas reuniones son de alto nivel, el tema es seguido en cada Cancillería por la Dirección General a cargo de los asuntos de frontera, dirigido en ambos casos por un Embajador. Cabe anotar, que las Cancillerías no tienen personal técnico en el tema, por lo que el Ministerio del Ambiente, en el caso ecuatoriano, se encarga de realizar los estudios en éste ámbito.

Las principales reuniones coordinadas por la Cancillería ecuatoriana sobre el tema han sido:

---

<sup>32</sup> Declaraciones hechas en Orito, Putumayo, con motivo de la decisión del Tribunal de Cundinamarca para suspender las fumigaciones.

<sup>33</sup> *Ibid.*

- 13 al 15 de febrero 2002, Bogotá, Seminario Taller “Erradicación de Cultivos Ilícitos”,
- 5 de septiembre 2002, Bogotá, Reunión de Alto Nivel sobre asuntos fronterizos Colombia-Ecuador,
- 22 de octubre 2002, Quito, Poblaciones de Frontera y Acción Ecológica,
- 30 de noviembre 2002, Quito, Reunión de Alto Nivel Ecuador-Colombia,
- 24 de febrero 2003, Quito, Reunión Interinstitucional sobre el Plan Colombia,
- 26 de febrero 2003, Quito, Reunión con la Dra. Sandra Suárez, Directora del Plan Colombia,
- 31 de marzo, Quito, Reunión entre el Director General de Asuntos Fronterizos y la Embajadora de Colombia en Quito.

El papel de las Embajadas de Estados Unidos y de Colombia en Quito ha estado limitado a realizar declaraciones oficiales de sus respectivos gobiernos, según lo que se ha podido analizar en la prensa escrita a lo largo del año 2003. Aunque se realizan reuniones periódicas entre los Embajadores de esos países con las autoridades correspondientes en la Cancillería ecuatoriana, éstas no son de dominio público, y tampoco han sido exclusivas para tratar el tema del Plan Colombia, sino que éste tema es uno de los aspectos que se tratan dentro de la agenda.

Según la nueva estructura organizacional de la Cancillería ecuatoriana, el tema colombiano en conjunto no es llevado por un solo escritorio, como en la antigua organización del Ministerio; hoy en día, la división se da en base a temas generales, como medio ambiente, económico, comercial, político, etc., que luego son coordinados por la Dirección General de Política Bilateral, según el requerimiento de las autoridades.

En cuanto a la percepción que tienen los funcionarios involucrados en el tema sobre la posición oficial del Ecuador, hay consenso en que no existe voluntad política suficiente para enfrentar el tema; de esa manera, hay algunas instituciones que asisten a las reuniones nacionales e internacionales sobre fumigaciones, y otras no. Asimismo, no existe un seguimiento de las declaraciones o posiciones tomadas en dichas reuniones, y los informes que se realizan sobre las mismas son hechas por uno o más funcionarios y no por la Institución a la que representan.

La percepción particular que sobre la Cancillería tienen los organismos internacionales y nacionales que trabajan en este tema, ha sido que el Ministerio de Relaciones Exteriores se ha limitado a solicitar a Colombia el respeto por la franja de 10 kilómetros, no existe otra posición más allá de esa; y más aún ésta ha sido una posición débil, pues no se la ha exigido al Gobierno colombiano, y no se ha conseguido una Declaración escrita que avale tal solicitud.

Sin embargo, hay también consenso dentro de estas organizaciones, que no es deseo de ellas suplantar al Estado, que el tema de las fumigaciones y el hacer frente al Plan Colombia es un deber del Estado, su única tarea es la de asesorar a los grupos organizados que viven en la frontera, pues el empoderamiento de los campesinos y afectados por las fumigaciones es la única vía para lograr la presión necesaria desde la sociedad civil hacia el Estado, tomando en consideración que la sociedad civil en su conjunto y el grupo de afectados por las fumigaciones no es lo mismo.

### *ix. Los modelos de toma de decisiones en el caso de las fumigaciones*

A continuación analizaremos el caso específico de las fumigaciones a la luz de los enunciados de tres autores que han diseñado varios modelos para la explicación científica del proceso de toma de decisiones en la política internacional, a través de una caracterización del sistema político.

Cabe anotar que, para este caso, no siempre los mencionados modelos se podrán aplicar de manera individual y aislada, tal como fueron concebidos por los autores. En el Ecuador es lo más probable que varios de los modelos se ajusten a la realidad en la que se desenvuelve su política exterior, o que ésta realidad pueda ser explicada desde varios puntos establecidos por todos los modelos que aquí se estudiarán.

#### *ix.i. Los modelos de Graham Allison*

El análisis de este autor parte del establecimiento de tres modelos diferenciados. El primero de ellos explica la conducta de los gobiernos nacionales en términos de un único modelo conceptual, al que se le denomina modelo de la política racional, modelo del actor racional, modelo clásico, modelo del propósito unitario y modelo del actor guiado por propósitos.

Para este modelo, explicar un hecho de las relaciones internacionales es simplemente mostrar como pudo el gobierno elegir racionalmente tal acción, la cual está determinada por lo que esa nación espera que las otras hagan, la actitud de un país está íntimamente relacionada con la actitud de su adversario. La política internacional, entonces, está definida por “situaciones esencialmente pactadas”. Cuanto menor es la información sobre los asuntos internos de una nación o gobierno, mayor es la tendencia a respaldarse en este modelo.

En este modelo, la decisión supone alguien que decide y una elección entre alternativas que guardan referencia a algún fin. La política significa la realización, a través de una serie de

instancias particulares, de ciertos objetivos de un agente dado. Los fines y objetivos son definidos en una función de rédito y utilidad. La elección racional consiste en la selección de aquella alternativa cuyas consecuencias estén en el nivel más alto dentro de la escala de los beneficios que puede obtener quien toma las decisiones.

El riguroso modelo de la acción racional mantiene que la elección racional consiste en la adaptación de acuerdo a una maximización de valores en función de beneficios dados, de alternativas fijas y de consecuencias conocidas. Por tanto, la acción aparece como una elección ordenada y regular entre resultados alternativos.

El segundo modelo es el denominado modelo de Proceso Organizacional, que se centra en los procesos y procedimientos de las grandes organizaciones que conforman un gobierno. Lo que en el primer modelo es concebido como actos y elecciones, en este segundo modelo es considerado como producto del funcionamiento de esas grandes organizaciones, funcionamiento que opera en base a patrones de conducta regulares. Este modelo se deriva del estudio clásico acerca de la burocracia de Max Weber.<sup>34</sup>

Este modelo define a los gobiernos como conglomerados semi-feudales de organizaciones articuladas de manera difusa, poseyendo cada una de ellas una vida propia. Los conductores gubernamentales están en la cúspide de este conglomerado. Los gobiernos perciben los problemas a través de sensores organizacionales; definen alternativas y estiman consecuencias a través de los procesos de información de las organizaciones que los componen.

Las teorías de elección individual y organizacional emplean el concepto de “racionalidad comprensiva”, según la cual los individuos y las organizaciones eligen la mejor alternativa, tomando en cuenta las consecuencias, sus probabilidades y utilidades, pero existen varias desviaciones de la racionalidad comprensiva, a saber la segmentación de problemas, según la cual los problemas son tan complejos que sólo se pueden atender un número limitado de aspectos a la vez, también existe la limitación de las capacidades humanas, pues las organizaciones no son capaces de poseer toda la información, de generar todas las alternativas, y de calcular todas las

---

<sup>34</sup> Weber, M. "Economía y sociedad". Fondo de cultura económica. México, 1977.

consecuencias en base a todos los valores, por lo que se adopta un medio negociado y reglas que orientan la elección.

Algunos autores comprenden la decisión organizacional como una elección referida a fines, sobre la base de expectativas. La organización es, entonces, una coalición de participantes con demandas dispares, con focos de atención cambiantes y con una capacidad limitada para considerar todos los problemas simultáneamente.

La base de análisis de esta teoría es que los acontecimientos en el ámbito de las políticas internacionales son outputs de procesos organizacionales, las rutinas organizacionales existentes son el rango de elección efectiva en un problema específico, estos outputs son los que plantean los límites dentro de los cuales los conductores toman las decisiones.

Se trata de analizar los intereses, las demandas y las acciones independientes que, provenientes de diferentes organizaciones, dan lugar a patrones divergentes. Incluso los acontecimientos no deseados son producto de una actividad organizacional.

El tercer modelo, o modelo político gubernamental (Burocrático) ha recibido los nombres de modelo de políticas administrativas, modelo de políticas internas, modelo de políticas gubernamentales y modelo de maquinaria política.<sup>35</sup> Este modelo dirige su atención hacia la política de gobierno, las acciones en política exterior no son ni elecciones ni productos, sino resultantes de los acuerdos establecidos por los participantes que operan desde el gobierno.

A este juego se le denomina “política”, que no es más que un conjunto de pactos entre jugadores dentro de la jerarquía gubernamental, a través de circuitos regularizados, la conducta gubernamental ya no se entiende como outputs organizacionales, sino como resultados de estos pactos. Los decisores atienden no solo cuestiones estratégicas, sino también problemas intranacionales, la elección no es única y racional sino producto del tira y afloja característico de la política. Las acciones no son fruto de la razón o de las rutinas organizacionales, sino del poder y

---

<sup>35</sup> Según el autor, se entiende por “políticas” el sutil tira y afloja de los juegos intrincados que caracterizan a la acción. “Burocrático” significa que la acción está localizada en la maquinaria burocrática constituida por el ejecutivo o la administración.

la destreza de los que defienden y los que se oponen a una acción, la elección es el resultado de compromisos, conflictos y confusiones entre funcionarios que tienen intereses diversos.

El poder es el elemento esencial en esta teoría, es la influencia efectiva sobre las decisiones y acciones gubernamentales en la que confluye el uso de las ventajas para establecer pactos, destreza y voluntad para usar esas ventajas, y la habilidad para analizar las percepciones de los otros jugadores frente a los elementos antes mencionados.

En resumen, el modelo I plantea el “porqué”, el modelo II “qué resultados de qué organizaciones desembocan en tal hecho”, el modelo III entiende el porqué como un interrogante acerca de los diversos problemas percibidos por los jugadores relevantes y acerca del tira y afloja que dio lugar al problema.

En los temas relativos a seguridad nacional, el modelo I ofrece el mejor campo de análisis, pues las decisiones en estos temas son realizadas sobre la base de escoger entre varias alternativas, sopesando el beneficio o el costo de la misma. En el tema de las fumigaciones, el gobierno ecuatoriano ha tomado sus decisiones según la situación presentada por “el adversario”.

Si bien es cierto, hay varias organizaciones gubernamentales involucradas en el tema de las fumigaciones, tanto en el Ecuador como en Colombia, el modelo II no tiene una aplicación profunda en este caso, pues organizaciones como los Ministerios del Ambiente, Agricultura y Salud, que deberían ser parte esencial del proceso de decisiones, no son considerados al momento de hacer una elección. Las decisiones en el Ecuador, al menos en temas de seguridad, no corresponden a procesos organizacionales, no son resultantes de procesos regulares y establecidos, sino que, instituciones como el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa constituyen un apoyo logístico a la hora de tomar las decisiones, y no el canal regular que propone este segundo modelo.

Existió un proceso organizacional regular de toma de decisiones en el período en que los gobiernos ecuatorianos defendieron la tesis de los 10 kilómetros de frontera libre de fumigaciones, pero esa es una política sobre la que no se ha vuelto a hablar.

En el marco del modelo III, en las decisiones de seguridad, no influyen grupos de presión, no existe debate previo abierto, el “tira y afloja” de la política no es evidente en estos casos, es uno de las pocas decisiones que en el Ecuador no requieren del juego político, pues los temas de seguridad y soberanía no son cuestionados, y en la práctica logran el consenso de todos los grupos sociales.

#### *ix.ii. Los modelos de Jeanne Hey*

Esta autora estudia en 1995 la situación de dependencia entre el Ecuador y los Estados Unidos, para ello realiza comparaciones entre los gobiernos de León Febres Cordero y de Oswaldo Hurtado. El estudio comienza definiendo que la dependencia debe ser tratada no como una variable, sino como una situación bajo la cual fenómenos como la política exterior entre el Ecuador y Estados Unidos toma particular relevancia.

En este sentido, Hey revisa seis teorías dominantes en la política exterior dependiente; a saber, condescendencia, consenso, contradependencia, realismo, preferencia de los líderes y política doméstica. La primera teoría, la condescendencia, sostiene que las relaciones internacionales de los países débiles están determinadas por fuerzas externas. En ese sentido, la fuerza económica de los Estados Unidos le da un extraordinario poder para determinar la política exterior de los países latinoamericanos, ejemplo de ello fue la concordancia en la votación para Naciones Unidas, de los países latinoamericanos con los Estados Unidos a principios de los años sesenta. Al definir su política exterior, los Estados débiles toman en cuenta el hecho de su vulnerabilidad económica.

Uno de los elementos definatorios de esta teoría es que los Estados Unidos están en capacidad de obligar al Estado dependiente a hacer lo que bajo otras condiciones no haría. El segundo elemento definatorio es la identificación de los temas relevantes para los líderes, los mismos que pueden ser identificados según el número de veces que aparecen en un discurso.

Para la segunda teoría, el consenso, la clase compradora de América Latina es una elite cuyos intereses financieros están ligados a la relación de su país con el capital extranjero, por lo que abogarán por una relación de mayor dependencia, ésta es, según Moon, una relación mutuamente beneficiosa, al menos para las elites.

Para el caso que nos ocupa, las elites nacionales no han hecho de éste un tema de importancia. En el contexto económico es evidente la relación estrecha que existe entre los capitales nacionales y extranjeros, pero más que un consenso entre las clases dominantes del centro y la periferia, existe una dominación que se encasilla de mejor manera en lo descrito en la teoría de la condescendencia.

La tercera teoría, la contradependencia, destaca el malestar que produce la dependencia económica en un país, lo cual puede expresarse de varias maneras en la relación con el centro. Por lo general esta reacción comienza con el gobierno de un líder populista o popular, como fue el caso de Jamaica.

Este, sin duda, no es el caso del Ecuador, a pesar de existir grupos que se oponen a la dependencia con los Estados Unidos, éstos no son grupos hegemónicos ni han tenido mayor incidencia en los asuntos de política exterior.

Por su parte, el realismo, espera que los países implementen políticas, en las relaciones internacionales, que les permitan obtener sus intereses nacionales, la mayoría de veces definidos como militares o económicos, pero que también pueden ser de prestigio.

En el caso del Ecuador, esta teoría no puede aplicarse porque, según Morgenthau, los Estados, en su búsqueda de poder, persiguen tres posibles objetivos: el imperio mundial, el imperio continental, o la preponderancia local; por lo menos los dos primeros son de poca aplicabilidad para un Estado dependiente.

En cuanto a la teoría de la Preferencia de los Líderes, se considera el rol individual del líder en el desarrollo de la política exterior, lo cual es evidente cuando: su interés personal en la política

exterior es alto, el grado de decisión del líder es alto, las decisiones ocurren en los escalones más altos del gobierno, los problemas de política exterior no son rutinarios, los problemas de política exterior no están claros, y de allí que el líder debe decidir sin tener la información completa, y se planifica a largo plazo en términos de política exterior.

En el caso del Ecuador, las decisiones están concentradas en lo más alto del gobierno, tanto que la última Constitución le da al Presidente el control exclusivo sobre la política exterior. Varias de las características que nos llevan a determinar la preponderancia de esta teoría en el Ecuador es que el líder debe demostrar particular interés en el problema de política exterior que domina la escena en un momento dado; debe demostrar participación activa, y debe tomar la última decisión en el asunto de política exterior.

Esta teoría es la que mejor describe, junto a la de la condescendencia, el panorama político del Ecuador frente a su política exterior. El tema de las fumigaciones está en manos del Presidente de la República, y las únicas presiones que afectan su decisión son aquellas que describe la teoría de la condescendencia, aquellas ligadas al poder de los Estados Unidos sobre los países débiles.

En la teoría sobre política doméstica, los actores de la política interna de un país predominan la escena de los asuntos internacionales, esto no solo implica el poder del líder, sino también el apoyo legislativo, electoral, etc. para poder permanecer en el poder, así la política exterior se convierte en un instrumento para ganar favores en la política interna, para satisfacer a los grupos que mantiene en el poder al líder. Si esos grupos son los mismos que apoyan y concuerdan con el poder administrativo, estamos hablando de una forma más elaborada de la teoría de las preferencias del líder.

Desde el retorno del Ecuador a la democracia, la vulnerabilidad ha decrecido, siendo la fragmentación un problema aun presente, pues la mayoría en el Congreso ha estado lejos de casi todos los Presidentes, por lo que esta teoría no explica satisfactoriamente el sistema político ecuatoriano en los temas de seguridad.

### *ix.iii. Los modelos de Margaret Hermann*

La autora toma como eje de su análisis a las unidades de decisión en la política exterior, dentro de un marco explicativo que ve a la toma de decisiones como un proceso de respuesta que involucra problemas y ocasiones para la decisión. La unidad autoritaria tiene la habilidad de dirigir los recursos del gobierno hacia las relaciones internacionales, y la capacidad de disuadir a otras entidades del gobierno para que no contradigan esa decisión. La decisión última por lo general varía según el tipo de problema que el gobierno esté enfrentando (militar, económico, diplomático, ambiental, etc.).

Existen tres tipos de unidades de decisión autoritarias:

El líder predominante; un individuo con la capacidad de aplacar la oposición y tomar el poder de realizar una decisión solo. Debe cumplir seis condiciones en el ejercicio del poder: alto nivel diplomático, eventos de crisis, aspectos del carácter particular del líder, interés, experticia y técnicas para manejar la información y resolver desacuerdos.

El grupo; que se constituye a través de un grupo de individuos, todos miembros de un único cuerpo, que seleccionan una decisión en consulta recíproca. Por lo general estos grupos se conforman según el tipo de problema que se quiera resolver en un momento dado.

Si el líder integra al proceso decisorio a sus asesores, la unidad de decisión toma las características de un grupo. Para fijar estas características en el análisis es necesario tener las reglas y los procedimientos políticos establecidos e institucionalizados, donde las reglas están ausentes, prevalece un ambiente de anarquía donde diferentes actores luchan por el poder.

La coalición de actores autónomos; son necesariamente actores, grupos o representantes de instituciones autónomas e individuales, pueden actuar por el gobierno, pero ninguno de ellos por sí mismos tiene la capacidad de decidir o de obligar al resto. Muchas veces estos grupos son formados para enfrentar una crisis particular. Estos actores autónomos pueden ser corporaciones

multinacionales, gobiernos extranjeros, organismos internacionales, e inclusive la Iglesia en países como el Ecuador. Para formar parte de la unidad de decisión, estos actores deben ejercitar el control de las decisiones del gobierno de manera rutinaria.

Una vez más, en temas de seguridad nacional las decisiones son tomadas por la máxima autoridad de un país, por lo que el modelo del líder predominante es el que mejor se adaptaría a las condiciones del Ecuador. Para el tema específico de las fumigaciones, los Comités Interinstitucionales no se ajustan al modelo de coalición de actores autónomos porque actúan únicamente como asesores técnicos, la última elección está siempre en manos del Presidente de la República.

Para la autora, existen al menos seis posibles resultados en un proceso de toma de decisiones; la predominancia de la posición de un partido político, donde los demás aceptan esa posición como la mejor opción; la concurrencia, que implica la elección de un mismo camino, sea por los resultados del mismo proceso decisorio o por la preferencia de aquellos involucrados desde el principio mismo del proceso; el compromiso/consenso mutuo, sostiene que todas las partes alcanzaron poco a poco una decisión cediendo y tomando elementos de otras posiciones; los compromisos dirigidos, comprenden la predominancia de una parte, pero con arreglos para que las otras partes se integren al proceso sin que quede en evidencia su cesión; el punto muerto, es cuando no hay acuerdo entre las partes; la acción simbólica fragmentada es el punto muerto, pero donde cada parte trata de controlar la acción o muestra su desacuerdo fuera de la unidad de decisión.

## *x. Conclusiones*

La Seguridad Ambiental debe ser considerada como la base para prevenir conflictos relacionados con la escasez de recursos naturales a través del desarrollo ambiental, económico y social. Debe existir una confluencia entre estos temas, y una coordinación eficiente entre los organismos nacionales e internacionales encargados de su implementación.

A pesar de la presencia de actores no estatales en el ámbito de los problemas ambientales, como en el caso de las fumigaciones, existen restricciones para su análisis; los temas de seguridad y soberanía implican diversas formas de frenar la participación y opinión de la sociedad civil, reduciendo su tratamiento a los grupos más allegados al Ejecutivo y a los Ministros de Defensa y Relaciones Exteriores.

En el Ecuador no existe una conexión entre las prácticas medioambientales y las normas nacionales e internacionales sobre el tema, por lo que no es posible realizar una política estatal coherente en conjunción con la sociedad civil al respecto. Esto nos presenta un marco de acción confuso dentro del cual la toma de decisiones no corresponde a parámetros regulares y consensuados, sino a los intereses de los individuos que conforman un gobierno en un momento dado.

El proceso de toma de decisiones en el Ecuador se da en el contexto del subdesarrollo y la alta dependencia en el sistema internacional, lo que lleva a centralizar las elecciones en el Presidente de la República, y que, a pesar de esa centralización, el Ecuador no ha logrado establecer un proceso unitario en la toma de decisiones, ni reglas claras para el funcionamiento regularizado de la política y sus órganos de ejecución. Por ello, la sociedad civil, los partidos políticos y la opinión pública se han topado con una barrera permanente que les impide ser parte no solo de la elección, sino también del proceso de discusión y debate de los principales temas de la política exterior del país.

El desarrollo de la sociedad ecuatoriana es un proceso aún en marcha, que está enfrentando numerosos conflictos de intereses, y cuya organización y establecimiento de parámetros de acción están siendo trabajados por el debate propuesto por las organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional, frente a un sistema gubernamental anárquico y sin precisiones.

La presión que deberían ejercer las organizaciones de la sociedad civil en los temas de “valores”, como son los conflictos socio-ambientales, debe llevar a incluir su criterio en la posición nacional frente a Colombia, y antes de ello, a exigir a los decisores de la política exterior a defender los intereses nacionales sobre la base de compromisos e instrumentos internacionales que aseguren un justo seguimiento de los problemas internos, así como el seguimiento necesario de los mismos para establecer un marco de acción encaminado a la solución definitiva de aquellos problemas.

Por la aplicación que se ha realizado de los modelos teóricos en los capítulos anteriores, podemos concluir que el sistema político ecuatoriano depende en gran medida de un sinnúmero de variables de orden gubernamental, social y económico. Para el caso particular de los temas de seguridad y soberanía, es evidente la concentración de las decisiones en pocas personas, las variables de idiosincrasia son de gran peso en la composición política del Ecuador, por ello, posiciones como la defensa de los 10 kilómetros libres de fumigación en la frontera no han tenido sustentabilidad con los cambios de gobierno.

## ***xi. Bibliografía***

**ACCIÓN ECOLÓGICA**, “Impacto de las Fumigaciones del Plan Colombia en la frontera ecuatoriana, la guerra oculta contra las comunidades”, Quito, marzo, 2003.

**ACCIÓN ECOLÓGICA**, “Informe de la Misión de Verificación: Impactos en Ecuador de las fumigaciones realizadas en el Putumayo dentro del Plan Colombia”, Quito, marzo, 2002.

**ALLISON**, Graham, “La Esencia de la Decisión”, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1998.

**BRAÑEZ**, Raúl, “Seguridad Ambiental en América del Sur: Los Principales Problemas y los Nuevos Desafíos a la Soberanía”, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago de Chile, 1989.

**COMISIÓN DE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**, “Nuestra Propia Agenda”, Puerto España, 1990.

**COMITÉ ECUMÉNICO DE PROYECTOS**, “La Ecología a la cola de la Política”, Foros Ecología y Política 1, Ediciones Abya Yala, Quito, 2003.

**COX**, Robert, “Production, Power and World Order”, Columbia University Press, 1987.

**FORO INTERNACIONAL DE POLÍTICA ANTIDROGAS**, Relatoría, octubre 2000.

**GLEICK**, Peter, “Environmental and Security: The clear connections”, en: Bulletin of the Atomic Scientists, Vol. 47, No.3, 1991.

**GÓMEZ**, Verónica, “Reflexiones sobre la Seguridad Nacional y la Política Exterior”, en: Orfeo en el Infierno, FLACSO, Quito, 2002.

**HERMANN**, Margaret, “How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework”, International Studies Association, 2001.

**HEY**, Jeanne, “Theories of Dependent Foreign Policy and the Case of Ecuador in the 1980’s”, Athens, Ohio University Press, 1995.

**HOMER-DIXON**, Thomas, “On the Threshold, Environmental Change as Causes of Acute Conflict”, en: International Security, Vol. 16, No.2, 1991.

**HURRELL**, Andrew, “International Political Theory and the Global Environment”, en: K. Booth y S. Smith (eds.), International Relations Theory Today, The Pennsylvania State University Press, Oxford, 1995.

**HURRELL**, Andrew y **BENEDICT** Kingsbury (eds.) “The International Politics of the Environment”, Clarendon Press, Oxford, 1992.

**INFORME DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO HUMANO**, Nueva York, 1973.

**KAPLAN**, Robert, “The Coming Anarchy”, en: The Atlantic, febrero 1994.

**KAPLAN**, Robert, “The Hard Edge of American Values”, en: The Atlantic, junio 2003.

**LEVY**, Marc “Is the Environment a National Security Issue?”, en: International Security, Vol.2, No.2, 1995.

**LIPSCHUTZ**, Ronnie y **CONCA K**, “The State and Social Power in Global Environmental Politics”, Columbia University Press, New York, 1993.

**LIST, Martin y RITTBERGER Volker**, “Regime Theory and International Management”, en Andrew Hurrell y Benedict Kingsbury (eds.) *The International Politics of Environment*, Clarendon Press, Oxford, 1992.

**LODGAARD, Sverre y ANDERS H, (eds.)** “The Environment and International Security”, PRIO Report, International Peace Research Institute, Oslo, 1992.

**LYNN-JONES, Sean**, “Global Dangers, Changing Dimensions of International Security”, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1995.

**MARTIN, Carlos**, “Sistema Internacional y Seguridad Ambiental”, Estudios de Defensa, Documentos de Trabajo No.3, mayo 2002.

**MATTHEW, Richard**, “Environmental Security: Demystifying the Concept, Clarifying the Stakes”, Woodrow Wilson Center, Washington DC, 1997.

**MINISTERIO DEL AMBIENTE**, “Informe Conjunto sobre el Seminario-Taller Erradicación de Cultivos Ilícitos”, Bogotá, 2002.

**MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA**, “La lucha de Colombia contra las drogas ilícitas”, Bogotá, 2002.

**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA**, Documentos Varios.

**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL ECUADOR**, “Foro Nacional sobre Desarrollo Sostenible”, Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, Quito, 1996.

**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL ECUADOR**, Documentos Varios.

**MOON, Bruce**, “The Foreign Policy of the Dependent State”, en: International Studies Quarterly, No.27.

**ORGANIZACIÓN DE NACIONES INDÍGENAS DE COLOMBIA**, “Evaluación de las Fumigaciones en Colombia”, agosto 2002.

**PRINS**, Gwyn, “Politics and the Environment”, en: International Affairs, 66, 4, 1990.

**REICH**, Otto, -Secretario de Estado adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental-. “Varios Discursos”. Departamento de Estado de los Estados Unidos.

**ROJAS ARAVENA**, Francisco, Editor, “Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas”, Nueva Sociedad, FLACSO Chile, 2000.

**ROSENAU**, James, “Preteorías y Teorías sobre política exterior”, en: John Vásquez, Relaciones Internacionales: El Pensamiento de los Clásicos”, Barcelona, Limusa, 1994.

**RUSSELL**, Roberto, “Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina”, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990.

**UPRIMNY**, Rodrigo, “Jueces, Narcos y Políticos: La judicialización de la Crisis Política”, en: Tras las Huellas de la Crisis Política, Francisco Leal, editor, Tercer Mundo, Bogotá, 1996.

**WALLERSTAIN**, Immanuel., "*Geopolitics and Geoculture*" - Asterios 1991

**WALTZ**, Kenneth, “Teoría de la Política Internacional”, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1979.

**WEBER**, Cynthia, “Simulating Sovereignty”, Cambridge University Press, 1995.

**WEBER**, Max, "Economía y sociedad". Fondo de cultura económica. México, 1977.