

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

FLACSO - ECUADOR

**Programa de Estudios Políticos
Maestría en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política**

Convocatoria 2007-2009

Tesis:

**LA SOBERANÍA Y SUS FRONTERAS: FRONTERA NORTE Y ESTADO
ECUATORIANO**

Autor: Adrián R. López A.

Quito, D.M., Julio, 2010

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

FLACSO - ECUADOR

**Programa de Estudios Políticos
Maestría en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política**

Convocatoria 2007-2009

Tesis:

**LA SOBERANÍA Y SUS FRONTERAS: FRONTERA NORTE Y ESTADO
ECUATORIANO**

Autor: Adrián R. López A.

Asesor: Franklin Ramírez G.

**Lectores: René Mayorga
Guillaume Long**

Quito, D.M., Julio, 2010

-La soberanía se ejerce donde se tiene real capacidad para hacerlo

A papá, donde sea que estés

Agradecimientos.-

El presente trabajo ha sido posible gracias al apoyo constante que he recibido por parte de personas cercanas que me han mostrado afecto cuando más lo he necesitado y cuando menos me lo esperaba. Comienzo por agradecer a mi papá. Aunque no esté ya a mi lado, lo tendré siempre presente con todo el cariño del mundo. A mi mamá le agradezco por ser valiente y estar para darnos la mano. Mi hermana menor y mi hermano mayor también son parte de este proyecto. Igual lo son mis tíos Ceci y Juan, a quienes nunca podré terminar de agradecerles por todo. También quiero agradecerle con la mano en el corazón a Francisco porque no me deja caer.

En FLACSO encontré grandes amigos y mentores a quienes extiendo mi gratitud. Agradezco a Franklin por guiar este trabajo pese a mi terquedad y a Simón por su ayuda pese al tema de mi tesis. Del mismo modo, siento gratitud para con mis compañeras y compañeros de la maestría, en particular Paula, Lorena, Lola, Cecilia, Juan y Gabriel.

Por último, quiero mencionar a mis colegas de la SENPLADES. A Andrea le agradezco por la oportunidad que me ha dado y la confianza que depositó en mí. Por las largas horas de trabajo, de ocio y de discusión que hemos compartido, gracias a Belén y Cecilia. A Sebastián, y al equipo territorial, le agradezco por ayudarme con los mapas.

Esos son los agradecimientos que vienen a mi mente. Sin embargo, quiero agradecer a todas aquellas personas que se me escapan, pero que saben que no se me olvidan, más allá de la distancia o las diferencias.

Índice General.-

Resumen.....	10
I. Introducción.....	11
II. Soberanía, Modernidad y Estado.....	14
2.1. El Redescubrimiento de la Soberanía.....	14
2.2. Dos Escuelas de la Soberanía.....	17
2.3. Nuevas Guerras.....	24
2.4. Soberanía y Regionalización.....	26
III. La Frontera.....	30
3.1. Situación Diagnóstica.....	30
3.2. El Abordaje de la Frontera.....	44
IV. Soberanía, Discurso y Revolución Ciudadana.....	48
4.1. Cuatro Discursos Presidenciales y la Soberanía.....	49
4.1.1. Primera Posesión del Presidente de la República.....	50
4.1.2. Aniversario del Natalicio del Libertador Simón Bolívar.....	52
4.1.3. La XX Cumbre del Grupo de Río.....	53
4.1.4. Segunda Posesión del Presidente de la República.....	55
4.2. La Constitución de Montecristi.....	61
4.3. Soberanía en la Planificación.....	68
V. El Estado y la Frontera.....	75
5.1. Aproximaciones del Gobierno a la Frontera.....	76
5.2. El Esquivo Desarrollo en la Frontera.....	81
5.3. Los Problemas que el Estado Identifica.....	93
VI. Conclusiones.....	98
Bibliografía.....	102

Índice de Mapas.-

Mapa 1.- Mecanismos de Integración en América del Sur.....	27
Mapa 2.- Frontera Norte del Ecuador.....	31
Mapa 3.- Situación de Población y Poblamiento en la Frontera Norte.....	32
Mapa 4.- Zonas de Concentración de Población Afroecuatoriana en la Frontera Norte.....	33
Mapa 5.- Zonas de Concentración de Pueblos y Nacionalidades en la Frontera Norte.....	34
Mapa 6.- Pobreza por NBI en la Frontera Norte.....	35
Mapa 7.- Principales Actividades Productivas en la Frontera Norte.....	41
Mapa 8.- Problemas Ambientales en la Frontera Norte.....	42
Mapa 9.- Nodos de Intervención en la Frontera Norte.....	76
Mapa 10.- Esquema de Conectividad Propuesto para Frontera Norte.....	79
Mapa 11.- Pobreza por NBI en los cantones de la Franja Fronteriza.....	84
Mapa 12.- Pobreza Extrema por NBI en los cantones de la Franja Fronteriza.....	84
Mapa 13.- Localidades en la Franja Fronteriza del Ecuador.....	85
Mapa 14.- Evolución de Población y Poblamiento en Frontera Norte 2001-2010.....	86
Mapa 15.- Primera Vuelta 2006 – Votación Binomio Rafael Correa – Lenin Moreno.....	88
Mapa 16.- Primera Vuelta 2009 – Votación Binomio Rafael Correa – Lenin Moreno.....	89
Mapa 17.- Primera Vuelta 2009 – Votación Binomio Rafael Correa – Lenin Moreno en la Región 1.....	90
Mapa 18.- Primera Vuelta 2009 – Votación Binomio Lucio Gutiérrez – Felipe Mantilla en la Región 1.....	90
Mapa 19.- Problemas identificados en la Frontera Norte.....	93

Índice de Gráficos.-

Gráfico 1.- Déficit de Cobertura de Electricidad y de Eliminación de Desechos.....	36
Gráfico 2.- Niveles de Instrucción en Frontera Norte.....	37
Gráfico 3.- Votación Comparada entre la Primera Vuelta de 2006 y la de 2009 para los Candidatos Correa, Gutiérrez y Noboa en Frontera Norte.....	87
Gráfico 4.- Proyección de la Pobreza por NBI en las Provincias de la Frontera Norte a 2013.....	92

Índice de Tablas.-

Tabla 1: Número de Menciones de Conceptos Relevantes.....	61
Tabla 2.- Aparición de Conceptos Claves en las Constituciones de 2008 y 1998.....	63
Tabla 3.- Nodos de Intervención en Frontera Norte.....	77
Tabla 4.- Estimación de Inversiones Públicas en Frontera Norte 2009-2013.....	81
Tabla 5.- Estimación del Presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional 2008-2010 por Objetivos Estratégicos Institucionales (OEIs).....	83
Tabla 6.- Pobreza por NBI en las Provincias de la Frontera Norte.....	91
Tabla 7.- Logros de las FF.AA. y la Policía Nacional en el combate al narcotráfico.....	97

Resumen.-

La presente investigación muestra cómo, pese a un fuerte discurso soberanista, en los primeros tres años de gobierno ecuatoriano de Rafael Correa la situación de la Frontera Norte no ha variado significativamente, puesto que no se han podido traducir las intenciones de cambio en una política de soberanía con impactos efectivos. En esta volátil región coexiste una serie de actores con intereses diversos que ponen en disputa constante la definición del concepto de soberanía. La confluencia de procesos locales, nacionales e internacionales, sumados a dinámicas supranacionales, posnacionales y transfronterizas en esta región hacen de ella un caso ideal de estudio. El gobierno ha intentado impulsar una agenda de desarrollo que mejore su presencia en estos territorios, en pos de ganar jurisdiccionalidad de manera pacífica sobre su población. Sin embargo, la difícil situación con Colombia, así como las condiciones de violencia, han mantenido una inercia estatal que recurre al gasto militar y al uso de la fuerza pública para mantener la ley y el orden. La Frontera Norte muestra que la historia avanza y que la lucha por el dominio y el control territorial no han perdido vigencia.

Capítulo I

Introducción.

El objetivo de la presente tesis es investigar si el discurso soberanista del gobierno ecuatoriano de Rafael Correa Delgado ha calado en la situación de las zonas fronterizas del norte. Tras tres años de gobierno surge la pregunta si es que la Frontera Norte ha variado sus condiciones significativamente, si es que ha logrado desarrollarse o si se mantiene igual. Desde el discurso de la soberanía, se piensa en los esfuerzos del régimen por consolidar espacios de gobernabilidad.¹

La presente tesis comienza con una revisión del concepto de soberanía, la cual permite ubicar las discusiones en torno a la soberanía, desde una perspectiva histórica. A continuación, se presenta un diagnóstico de la Frontera Norte del Ecuador, mediante el cual se despliega una aproximación más cercana al territorio. Para ello, se utiliza una serie de mapas. Con esta información, el siguiente paso es plantear una revisión actual de la situación de la política de soberanía mediante un análisis de cuatro discursos presidenciales, la Constitución de 2008 y el Plan Nacional de Desarrollo. Con todos estos elementos, se aterriza en la problemática del accionar del Estado en la Frontera Norte, intentando explicar por qué esa región se ha mantenido al margen de la soberanía estatal. Finalmente se presentan conclusiones.

Los últimos años han mostrado un creciente interés por la región norte del Ecuador y por su desarrollo (Jaramillo, 2009; Celi, Molina y Weber, 2009). La conflictiva situación de esta región, debida, en buena medida, a los problemas del otro lado de la frontera, es decir en Colombia, la ha convertida en un punto caliente de la geografía mundial. Junto con otros puntos calientes, la región fronteriza sur de Colombia y norte del Ecuador, ha servido para sustanciar una serie de debates, entre los cuales sobresalen el cuestionamiento del monopolio de violencia y la crisis de los Estados nacionales, la gobernabilidad y el desarrollo, y la redefinición de relaciones entre las personas y comunidades, por un lado, y el Estado, por el otro.

¹ En el Ecuador, se han realizado importantes investigaciones en relación a la (in)governabilidad del país. El debate suele girar en torno a la incapacidad del Estado por accionar de manera legítima frente a la ciudadanía y también sobre lo que se denominó “pugna de poderes” (Pachano, 1996; Verdesoto, 1996; Hurtado, 1997; Sánchez-Parga, 1998; Burbano de Lara y Rowland, 1998).

La región en cuestión enfrenta una problemática particular que a menudo rebasa el control de los Estados. La Frontera Norte de Ecuador es un punto de (des)encuentro entre las aspiraciones estatales de control soberano, las fuerzas de la globalización y aquellas extra o paraestatales. A lo largo de la franja fronteriza se sobreponen y confluye una gran diversidad de actores con intereses diversos a los del Estado. Estos actores retan al Estado a la vez que, contradictoriamente, aprovechan sus facilidades y esperan respuestas de éste.²

Se habla de una región históricamente «abandonada» por el Estado ecuatoriano que se ha desarrollado al margen del mismo (Sánchez Pinto, 2007).³ Desde una perspectiva estatal, ya sea la falta de voluntad para o la imposibilidad de marcar la presencia del Estado en la región se ha leído como un constante fracaso de las administraciones anteriores por tener control estatal de estos territorios. El gobierno de Rafael Correa, como otros gobiernos, también se ha planteado el objetivo de incrementar y mejorar la presencia del Estado en la Frontera Norte como parte de un proyecto mayor de recuperación de la soberanía estatal, en el marco de una plataforma política antineoliberal.⁴

Para este tipo de plataformas políticas, comunes en América Latina desde finales de los 1990s, las fronteras han adquirido una renovada relevancia tras el auge de la desregulación de los mercados y el aperturismo comercial que auparon los gobiernos

² En Colombia, por ejemplo, León Valencia muestra cómo los diversos actores interactúan Refiriéndose a uno de los líderes paramilitares, Valencia (2007: 15) recuenta que: «ya Carlos Castaño había reconocido que el setenta por ciento de las finanzas de las autodefensas provenía de los negocios del narcotráfico, pero el libro *Pacto en la sombra* de Edgar Téllez y Jorge Lesmes, lanzado a finales del 2005, da cuenta de las reuniones que se hacen entre narcotraficantes y jefes de las autodefensas para acordar caminos comunes de negociación con el estado y con los Estados Unidos».

³ Aunque con otras condiciones y consecuencias históricas, análoga situación se dio en la frontera sur de Colombia. Salvatore Mancuso, líder de las autodefensas, a finales de 2005 manifestaba que: «el resultado de un pacto de paz final, con todos los actores armados en algún futuro cercano, nos llevará sin duda a replantear nuestro marco político institucional. Colombia no podrá postergar el anhelo regional de una mayor autonomía. Sueño con ver pronto una Colombia federal, con autodeterminación regional, unida por lazos culturales e históricos comunes, pero al compás de la tendencia universal, que vincula provechosamente la pertenencia a la aldea global, con la vivencia cotidiana de lo local y regional. El centralismo está vivo y nos agobia. La ausencia del estado que permitió el terror de la guerrilla y el posterior nacimiento de la autodefensa, surge del modelo centralista que sólo mira el ombligo de la nación, olvidando las penurias del resto del cuerpo (Mancuso, 2005 en: Valencia, 2007: 25-26)».

⁴ Se alude al Plan de Gobierno de Alianza País presentado al Tribunal Supremo Electoral en 2006. Dentro de este plan se articularon las principales líneas discursivas del proyecto político liderado por Rafael Correa y se desplegaron las principales líneas de acción en torno a cinco revoluciones, una de las cuales se refería concretamente a la soberanía. Más adelante se analiza este documento.

neoliberales de los 1980s y 1990s. Esta fluctuación sobre los pesos adquiridos por las fronteras y la soberanía no se limita al actual escenario de supuesto agotamiento del neoliberalismo. Una revisión histórica de las perspectivas en torno a la soberanía es el paso siguiente, previo al análisis concreto de la Frontera Norte ecuatoriana.

Capítulo II

Soberanía, Modernidad y Estado.

La noción de soberanía ha sido un pilar de la modernidad. Aunque frecuentemente relegada, el potencial explicativo de la soberanía es grande; es una puerta de entrada a la comprensión del mundo en el que vivimos. La actualidad está marcada por dos procesos simultáneos si bien opuestos con respecto a la soberanía. Por una parte, los Estados han proclamado su recuperación tras los años de auge del neoliberalismo económico en los 1990s. Sin embargo, a la vez se ha minado la soberanía desde ideas como las guerras anticipadas (*preemptive wars*), puesto que éstas rebasan la idea de la integridad última de cada Estado.

En ese marco, la fuerza de las dinámicas financieras, tecnológicas y comerciales globales han hecho que estos dos procesos se enfrenten. La actual crisis financiera mundial, por ejemplo, ha visto cómo los Estados han debido intervenir para salvar las finanzas, pero han sido fuerzas ajenas a los Estados las que provocaron la crisis y ha sido su poder el que ha puesto a los Estados a trabajar de manera urgente.

Abordar cada uno de estos dos grandes procesos es importante, entonces, a la luz de aparente contradicciones en el sistema internacional en el mundo contemporáneo. De este modo se puede situar de mejor manera el debate de la soberanía en la frontera colombo-ecuatoriana. Enmarcarse en el debate político, así, es un ejercicio necesario que introduce al análisis los actuales cambios constantes en el sistema internacional.

2.1. El Redescubrimiento de la Soberanía.-

En América Latina en los últimos años se habla con fuerza sobre una etapa post-Consenso de Washington.⁵ A partir de una visión crítica de las izquierdas latinoamericanas (Vásquez Rial, 2003), la elección de gobiernos así llamados de izquierda a lo largo de la región ha dado paso a duras críticas al modelo económico y político anterior (Hunter, 2003). Aunque con importantes matices en un amplio espectro

⁵ Ellner (2004) ofrece una síntesis de los principales puntos de vista sobre las estrategias adoptadas por los diferentes sectores para superar el neoliberalismo en los años noventa.

de análisis, la academia parece coincidir en que la izquierda latinoamericana ha resurgido desde fines de los 1990s (Rodríguez, Barrett y Chavez, 2005; Castañeda, 2006; Ramírez, 2006).⁶ Dicho resurgimiento habría estado potenciado por la capacidad de la izquierda de cuestionar el manejo neoliberal de la economía durante los 1980s pero sobretudo en los 1990s por parte de la derecha (Panizza, 2005).⁷ De esta manera, como reacción a la apertura de los mercados y el libre flujo de capitales, la izquierda latinoamericana ha recuperado la visión de un estado fuerte con capacidades para regular, planificar, re-distribuir y controlar (Lenin, 2004). Al hacerlo, ha aumentado el campo de opciones para el ejercicio de la soberanía.

Así, se ha trabajado en contra de la influencia de actores extranjeros en la planeación de las políticas públicas, sobretudo en materia económica, lo cual marcó la tónica de la (in)governabilidad en la región empezando en la década de los ochenta y durante los noventa (Ezcurra, 1998). A finales de los noventa e inicios del siglo XXI, la aparición de líderes de izquierda ha indicado un cambio significativo de rumbo al compás de gobiernos que apuestan en mayor medida por la acción estatal (Touraine, 2006).

Uno de los puntos principales de cambio habría sido el redescubrimiento de la conexión entre retorno del Estado y soberanía, como se evidencia en el Plan de Gobierno formulado en 2006 para la campaña de Correa. Tras años de intromisión por parte de instituciones financieras internacionales, se propuso la recuperación de la soberanía.⁸ En el Ecuador, la soberanía ha pasado a ocupar un espacio preponderante en la articulación del discurso de la llamada «Revolución Ciudadana». El mismo nombre del partido de gobierno es autoevidente al respecto: *Patria Altiva y Soberana* (PAÍS).

⁶ En su trabajo, Ramírez (2006) presenta una crítica al trabajo de Castañeda (2006). Ramírez sostiene que, a diferencia de lo que Castañeda plantea como una clara división entre dos izquierdas en América Latina, en verdad la izquierda ha adquirido formas inéditas y propias en cada país debido a sus propiedades endógenas, sin responder a los dos modelos de izquierda.

⁷ Panizza (2005) afirma que, a pesar de que la izquierda logró articular una persuasiva crítica a las fallas de la democracia liberal y la economía neoliberal, aún no ha logrado armar un proyecto alternativo efectivo.

⁸ Juan Fernando Terán (2000) muestra cómo el Ecuador sirvió su deuda externa casi religiosamente durante los noventa hasta convertirse en un «lastre con el cual los mandatarios aprendieron a convivir». Los gobiernos tenían las manos atadas por sus acreedores internacionales, principalmente el FMI. En la plataforma de campaña de Correa se planteó la recuperación de la soberanía, aludiendo justamente a la idea de no pagar una deuda externa ilegítima (Correa, 15 de Enero de 2007).

Este uso renovado y regular de la soberanía en el discurso político entra a enmendar la reducción del Estado que se promovió durante dos décadas (Casilda, 2005). Se reivindica la participación del Estado en los diferentes espacios de regulación, rectoría y control de lo económico, político y social, criticando los supuestos de la privatización y la austeridad fiscal como instrumentos de desarrollo (Easterly y Servén, 2003). De este modo se hace una relectura de la soberanía, en la que ésta es una característica positiva de gobiernos populares antielitistas. En esa medida, es en la Frontera Norte donde el Estado ecuatoriano encuentra quizá el espacio más importante para materializar su discurso soberano.

En ese sentido, la plataforma política de PAÍS también se ha aupado en la soberanía para apropiarse de una visión que reivindica a un modelo de Estado benefactor e interventor. Sin embargo, la recuperación de la soberanía desde una exigencia por un Estado rector y planificador de la sociedad, incomoda a visiones de apertura comercial desde las cuales la soberanía se diluía frente a tratados y áreas de libre comercio, libre movilidad de capitales, transnacionalización de la industria y formación de una élite clasial supranacional (Friedman, 2000).

La derecha ecuatoriana aparece algo incomodada por la soberanía, como la entienden los gobiernos de izquierda actuales (de la Torre, 2006).⁹ Pero la derecha no ha renunciado al elemento de la soberanía, por lo que su reelaboración está en su agenda. Las prácticas discursivas actuales entonces hablan de una soberanía como concepto en pugna (Bourdieu, 1985).

El concepto de soberanía es, por decir lo menos, ambiguo (Lansing, 1913).¹⁰ La valoración semántica del concepto suele caer en la elaboración subjetiva de discursos coyunturales. Lo importante es que para entender a la soberanía en una verdadera magnitud, es preciso remontarse al siglo XVI, periodo en el cual la firma de la Paz de Westfalia da paso a la emergencia de Estados con reclamos de control territorial

⁹ A más del análisis de los discursos de Rafael Correa y Álvaro Noboa hecho por Carlos de la Torre (2006), se puede encontrar que oposición de sectores de derecha al manejo del oficialismo en temas relacionados a la soberanía como las salvaguardias comerciales con Colombia (El Comercio, 9 de abril, 2009).

¹⁰ «The consideration of a subject like “Sovereignty” leads a man, who has had little cause to study such questions in the abstract, into a maze of theories, which, in their application at least, are confusing on account of the different premises and concepts upon which they rest (Lansing, 1913: 61)». Si a inicios del siglo XX la «soberanía» se prestaba a confusión, hoy quizás más aún con la globalización.

absoluto e incontestable, lo cual forjaría en el curso de la historia comunidades políticas nacionales como precursoras de la democracia representativa nacida a fines del pasado milenio.

Estudiar la «soberanía» a principios del siglo XXI implica estudiarla, cuando menos, desde los escritos del francés Jean Bodin del siglo XVI, generalmente reconocido como el primer teórico de la soberanía. Han pasado más de cuatrocientos años desde sus elaboraciones sobre la soberanía. Sin duda alguna, en esos siglos, el mundo ha experimentado transformaciones de alcance. Así pues, a primera vista se intuiría que la soberanía del Imperio Francés ha de ser diferente a la soberanía de la que se habla en la Estrategia de Seguridad Nacional en los EE.UU. post-11 de Septiembre.

Los escritos de Bodin permiten la entrada a una genealogía del concepto de soberanía. Antes de la Paz de Westfalia de 1648, Bodin había definido la soberanía como «poder absoluto y perpetuo de una mancomunidad... [y éste] no está limitado ni en el poder ni en la función ni en el largo del tiempo (1992 [1583]: 1)». Lo que se extrae son dos cosas. Por un lado está la soberanía como expresión de poder y la segunda es una condición de *atemporalidad* que se le atribuye a ésta. El poder sin tiempo de la mancomunidad es expresión de soberanía.

El inglés Thomas Hobbes, en esta ocasión después de Westfalia, también habló de una mancomunidad, pero Hobbes (1985 [1651]: 228) percibía a la soberanía como incorporada (*embodied*) en las personas en el poder en lugar de en la mancomunidad en sí misma. Este cambio está en el centro de debates que se extienden a contemporaneidad en discursos como el de la democracia liberal, en donde el papel de élites y pactos de clases sigue siendo definitorio de la comunidad política (Moore, 1966, Middlebrook, 2000).

2.2. Dos Escuelas de la Soberanía.-

Las conceptualizaciones dadas por estos dos pensadores (pre)modernos llevaron a intensos debates a lo largo de los siglos XIX y XX sobre la verdadera situación de la soberanía (McIlwain, 1926). En ese contexto, John A Jameson en 1890 planteó el

problema desde la división en dos escuelas sobre la soberanía. La primera de éstas – Jameson la llama escuela de los «juristas analíticos»– atribuye los poderes soberanos a una persona o a una combinación de personas pertenecientes a una comunidad política. Es notoria la ascendencia hobbesiana de esta perspectiva. Entre los principales proponentes de esta primera escuela se encuentran importantes teóricos como Jeremy Bentham, John Austin y Henry Sumner Maine (Jameson, 1890: 193).

Una segunda escuela, según Jameson, es aquella que ubica la soberanía en el Pueblo, con mayúscula.¹¹ Esta escuela mantiene el pensamiento de Bodin. El referente más común de ésta, empero, es Jean Jacques Rousseau con su noción de «soberanía popular» (Marini, 1967). Según esta segunda escuela, la soberanía reside en la colectividad entera de la comunidad política, es decir, en el Pueblo o en la mancomunidad, en términos de Bodin. La mancomunidad se yergue como una unidad corporativa según esta escuela. Esto significa que asume dos cosas: la unidad del Pueblo y la existencia de intereses comunes. Desde esta visión, se podría hablar de una recuperación de una tradición clásica basada en la idea del «buen gobierno» y del «bien común» de pensadores como Platón y Aristóteles (2000).

La disputa entre las dos escuelas no es inocente ni libre de repercusiones de envergadura en el mundo de las ideas y del gobierno. En la actualidad, la disputa aparece todavía irresuelta. Inclusive queda irresuelto el énfasis que se pone desde ambos lados a la atemporalidad, absolutismo y exclusividad del poder del Estado debido a ideas como la soberanía fragmentada. Francis Harry Hinsley (1986: 26) destaca justamente a la soberanía en su capacidad de crear orden desde los Estados. Para el pensamiento hinsleyano no existe otra autoridad por fuera del Estado, pues éste es la expresión máxima de la soberanía de la comunidad política. El poder del Estado es, desde este punto de vista, incontestable e irrefutable. Efectivamente, Jim George (1994) ha mostrado que a la soberanía se la concibe comúnmente como si residiese únicamente en el Estado-nación. Por tanto, la definición de Hinsley parece calar en la existencia del Estado westfaliano.

¹¹ Jameson utiliza el término en inglés «People», el cual he considerado traducirlo como «Pueblo» en lugar de «Gente», pues el primero desarrolla mejor las connotaciones políticas del concepto en inglés.

Sin embargo, la soberanía no siempre habría estado fijada en el Estado.¹² Los escritos de Maine corroboran esto último. Al hablar de las iniciales formas de soberanía en los grupos humanos, Maine dice que en las tribus nómadas «la concepción fundamental era que el territorio pertenecía a la tribu y que la soberanía era la soberanía de la tribu (1861: 102 – 103)». Es decir que la fijación de la soberanía trascendía el orden espacial y la propiedad privada, cosa que hoy en día, bajo el régimen internacional de Estados nacionales mutuamente excluyentes, supuestamente no debería suceder.

A decir de Maine fueron la feudalización de Europa y el asentamiento permanente de las comunidades los procesos responsables de una transformación de la noción de soberanía: «la feudalización de Europa tenía que ser completada antes de que fuera posible que la soberanía pudiera ser asociada con un porción definida de la tierra» y añade que «a largo plazo la soberanía vino a ser asociada siempre con la última etapa de este proceso (1888: 57)». Jameson pone el mismo asunto en términos bastante claros: «cuando las primeras monarquías fueron transformadas por la introducción de principios feudales y por el asentamiento de varios pueblos en dominios definidos, la concepción de soberanía fue cambiada al atribuirle al teniente feudal, o rey, concebido como el propietario de la tierra, y como tal poseía la autoridad soberana sobre sus subordinados feudales (1890: 194)». Encontramos aquí evidencia de la influencia de la escuela de los «juristas analíticos». La soberanía se localizó en la figura del Rey, pero en base a su dominio sobre un territorio delimitado por el alcance de sus capacidades coercitivas para mantener un virtual monopolio de la violencia legítima, en términos weberianos.

Este componente de la soberanía –el control exclusivo del territorio– es un referente de la modernidad. Los estados modernos se asocian a través de una estricta visión del orden. El orden internacional se estructura en principios de exclusión mutua e independencia. Jack Donnelly, por eso, ha dicho que «la no intervención es un deber correlativo con el derecho de soberanía (1993: 27)».

¹² Jean-Marie Guehenno (1995: 4) nos recuerda que el Estado-nación es una forma política efímera. Habría que considerar los imperios del medioevo y los antiguos, así como otras construcciones políticas para encontrar modos previos de soberanía.

De ahí que el choque entre soberanía nacional y fenómenos como la interdependencia económica y la universalidad de los derechos humanos ha acentuado las tensiones entre el Estado y la soberanía. Consecuencia de ello ha sido el relativo debilitamiento de los Estados-nación y la pugna de las instancias locales por desconcentrar los poderes y autoridades antes pensados como competencia exclusiva del Estado. En Ecuador esta pugna ha sufrido cambios, puesto que el Estado central ha asumido el proceso de desconcentración y descentralización, lo cual ha tenido un efecto de robustecimiento del Estado y no el esperado debilitamiento de éste.

Esto ha hecho que el Estado se posicione con más fuerza. Reconociendo que el mantenimiento del orden resulta de las tecnologías que lo permiten (Preciado, 2002), se da la realización de que la asociación entre orden y soberanía cruza por los aparatos coercitivos del Estado como el Ejército y la Policía, así como por sus Aduanas. A partir de estos aparatos se intenta configurar un espacio con fronteras delimitadas dentro de las cuales se encuentran los súbditos (o ciudadanos) y que deja fuera a los extranjeros.¹³ A los primeros se les impone, mediante los mecanismos de violencia normada y mediante un régimen impositivo de contribuciones tributarias, una lealtad unidireccional y única hacia un Estado-nación. En ese proceso es que, como nos lo dice Eric Leonard, en la modernidad «la soberanía se ha convertido en sinónimo de *soberanía estatal* (2001: 414; énfasis en el original)».

No obstante, los fenómenos actuales superan tanto el ámbito de lo estatal como de lo nacional. La Frontera Norte, precisamente, nos (re)cuenta una historia alternativa en la que la violencia, no sólo ha fracasado en su intento por crear comunidad política nacional, sino que ha sido desafiada. A Norman Wilde en 1919 ya le preocupaba la idea de la «soberanía plural». Las visiones planas de soberanía, por ende, limitan un estudio más a profundidad que complejiza las relaciones multi-nivelares que caracterizan a un mundo globalizado.

Recientemente fenómenos de globalización acelerada como la desregulación de los mercados, la explosión de tecnologías de la información capaces de redefinir –incluso

¹³ En su estudio de la evolución de los derechos ciudadanos desde los 1930s a los 1980s, Lawrence Whitehead apunta que, «al comienzo del período estudiado, la mayoría de los habitantes de América Latina eran poco más que súbditos; al final, eran bastante menos que ciudadanos plenos (1997: 67)». Lo importante aquí no es la figura sino la lealtad debida al Estado por las personas, súbditos o ciudadanos.

comprimir– el espacio-tiempo y de tecnologías de la transportación que han facilitado el intercambio de mercancías (bienes, servicios, conocimientos, valores), así como importantes flujos migratorios y diásporas (Harvey, 1997; Castells, 1998).

A partir de ello, se dieron lecturas ideologizadas que rezaban un fin de la historia (1989) marcado por la expansión inevitable y deseable de la democracia liberal de mercado. Se interpretaba esto como la expresión máxima de la libertad individual y garantía de la libertad económica. Esta línea de pensamiento tomaba por hecho la permanencia del Estado-nación como unidad política y aparato de orden para la democracia liberal. A partir de esto y con los aportes de Leonard (2001) se nota cómo la soberanía estatal era el sustento para el orden mundial al que se aspiraba.

Sin embargo, la plena vigencia del Estado-nación se ha ido mostrando como un supuesto apresurado. La misma idea del «fin de la historia» ha sido desafiada desde los acontecimientos mundiales de la última década y media, con lo cual se habla del «retorno de la historia» (Kagan, 2008). El orden de Estados nacionales fundamentados en una aspiración autárquica de independencia y poder exclusivo entra en conflicto con unas fronteras cada vez menos claras: los vínculos transfronterizos ecuatoriano-colombianos o ecuatoriano-peruanos resultan innegables. Siendo así, la soberanía como la presentaban tanto Bodin como Hobbes en su dimensión de poder absoluto queda entredicho: «la autoridad absoluta no puede seguir residiendo sólo en el estado porque, como muchos académicos han notado, el estado está en un periodo de declive relativo (Leonard, 2001: 427)».

La emergencia de los Estados-nación fue producto de una paulatina monopolización, homogenización, mecanización y burocratización de la violencia, pero también de la cultura, el pensamiento y la identidad. Ello llevó a una ficción de la modernidad con respecto al absolutismo de los Estados y su eficacia para (re)producir ciudadanos leales. Stanley Hoffman así encontraba que el concepto de soberanía nacional se consolidó como una figura legal indisputable dado que el Estado «no está sujeto a ningún otro Estado, y tiene poderes plenos y exclusivos dentro de su jurisdicción (1966: 164)». El orden internacional aceptaba, como afirma Louis Henkin, que «como un Estado se comporte con sus propios ciudadanos dentro de su propio territorio era un asunto de

jurisdicción doméstica, i.e. no es asunto de nadie más y por lo tanto no es asunto de la ley internacional (1979: 228)». Esto era soberanía.

El siglo XX consolidó y maximizó la importancia de las fronteras y la homogeneidad, contraponiéndose con modos de vida heterogéneos que hasta hace poco habían respondido a imperios multiétnicos, plurinacionales, multiculturales y lingüística y religiosamente diversos. Como consecuencia de ello, Joel Migdal recuenta que desde la academia «pocos trabajos atendían el significado político y cultural más amplio de las fronteras: cuestiones de esencia de la soberanía y el grado en que las fronteras servían como marcos para las comunidades humanas en realidad (2004: 3)».

Anthony Smith, como otros, ha sido crítico de la visión obsoleta que se dio a las fronteras desde la soberanía nacional. Este autor sostiene que «el crecimiento de vastas fuerzas globalizadoras –unidades económicas transnacionales, inmensos bloques de poder, organizaciones internacionales, migraciones masivas y comunicaciones masivas– ha debilitado la eficacia del Estado-nación y vuelto sus fronteras obsoletas, a pesar de la proliferación temporal de nacionalismos étnicos divisivos (2000: 54)».

Pese a los cambios que Smith nota, no se ha abandonado la óptica del estado-nación. A la economía, la política y otros sistemas sociales se los sigue explorando en gran medida desde lo nacional. Sin embargo, parecería haber exigencias académicas y estructurales para rebasar al Estado-nación: la gente no piensa que se pueda explicar todo desde el estado-nación y el estado nación no tiene ya la potencia explicativa de antes. Entonces, seguir en la monológica estado-céntrica perdería virtud ante las complejas realidades actuales. Entender a la Frontera Norte ecuatoriana, con su diversidad de actores con intereses contrapuestos, desde la lógica nacional, por ejemplo, resulta poco fructífero.

La aparición de los llamados derechos humanos a mediados del siglo pasado es otro caso. Donnelly ya nos decía que la no intervención es un principio de la soberanía, pero los derechos humanos plantean una contradicción fuerte con ello. De acuerdo a Donnelly, «la universalidad de los derechos humanos encaja incómodamente con un orden político estructurado alrededor de estados soberanos (1993: 28)». Parecería que soberanía y universalidad entran en conflicto. Por ese lado, no es sorprendente que el redescubrimiento de la soberanía se dé en respuesta a la globalización y a los actores

políticos que la promovían desde lo que se ha preferido llamar mundialización (Ramonet, 1999).¹⁴

Por tanto, la soberanía que en su momento fue el motor de la homogenización es ahora en buena medida una propuesta de alteridad. En su capacidad de crear comunidad política, la soberanía ahora se usa como defensa de lo antes intentó destruir desde los aparatos nacionales: lo autóctono y lo diverso.¹⁵ A consecuencia de ello, la relación unilateral entre Estado y súbdito/ciudadano, incluyendo los modos de lealtad y deber, sufren un proceso de redefinición.

Es pertinente retomar la crítica que Michael Mann hace a la percepción de Nikos Poulantzas de que el «el Estado es el “factor de cohesión” en la sociedad» afirmando que «[...] ni el Estado ni la sociedad suelen estar tan cohesionados». Entonces surgen cuestiones como la reciprocidad en la soberanía; es decir, la relación bidireccional entre Estado y ciudadana. En otras palabras, uno se pregunta si es que la soberanía estatal es verdaderamente tan vertical y tan unidireccional o si es que los súbditos/ciudadanos son soberanos del Estado. Volvemos así a un punto de partida entre las dos escuelas de la soberanía, pero con más elementos.

La soberanía podría estarnos aportando una entrada hacia la cuestión del Estado diferente a la tradicional visión de clases. Pero se debe evitar conclusiones apresuradas

¹⁴ El término *mundialización* se usa para acentuar el carácter muchas veces unilateral de la *globalización*, afirmando que Occidente, y sobretudo Estados Unidos, dirigen los cambios y que el proceso es menos democrático de lo que aparecería (Vidal Villa, 1999).

¹⁵ La discusión en torno a la soberanía alimentaria apunta, justamente en aquella dirección. El Foro Mundial para la Soberanía Alimentaria (2007) definió la soberanía alimentaria como: «El derecho de los pueblos a acceder a alimentos saludables y culturalmente adecuados producidos mediante métodos ecológicamente correctos y sustentables, y su derecho de definir sus propios sistemas de alimentación y agricultura. Coloca a aquellos que producen, distribuyen y consumen los alimentos en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias en lugar de las necesidades del mercado y de las corporaciones. Defiende los intereses y la inclusión de la próxima generación. Ofrece una estrategia para resistir y dismantelar el actual régimen de comercio y alimentación, y se dirige a sistemas de alimentación, producción de granjas, pastoreo y pesca determinados por los productores locales. [...] Asegura que el uso y manejo de nuestras tierras, territorios, aguas, semillas, ganado y biodiversidad estén en las manos de aquellos que producen los alimentos. [...] Implica nuevas relaciones sociales libres de opresión e inequidades entre hombres y mujeres, pueblos, grupos raciales, clases sociales y generaciones (Declaración de Nyéléni, 2007)». No sobra decir que la soberanía alimentaria no está aislada: «La soberanía alimentaria es hoy por hoy un concepto integrador de las otras formas de soberanía. Para tener soberanía alimentaria debe haber soberanía política, económica, cultural y territorial (Bolívar, 2008: 38)». En suma, la soberanía alimentaria expresa la necesidad de mantener una diferenciación cultural.

puesto que los modos en que la sociedad se relaciona con el Estado no se limitan a éste último. La sociedad, Mann nos decía, tampoco suele estar tan cohesionada.

El Estado-nación desde su creación aspiraba a que sus súbditos/ciudadanos le respondan exclusivamente a él. Sin embargo la multiplicidad de relaciones de hoy difícilmente permite recluir al ciudadano a su rol de súbdito. El ciudadano ecuatoriano en el cordón fronterizo que, por ejemplo, no cuenta ni siquiera con una cédula de ciudadanía difícilmente puede pensarse como un súbdito del Estado ecuatoriano, mucho menos como un ciudadano pleno. Si antes el sujeto debía morir por su Estado, hoy éste escoge morir por causas ajenas al Estado. Lealtades múltiples y divididas son parte de la psicología del sujeto de hoy. Académicos como Benedict Anderson y Ernst Gellner han defendido el argumento de que hasta cerca de 1800 nadie tenía más que lealtades locales pero con el tiempo lealtades más altas fueron creadas. La multiplicidad de lealtades repercute en identidades variadas y conflictuadas de difícil jerarquización y que resultan no ser excluyentes (Guetzkow, 1995).

Por ello, retomando a Bodin y Hobbes, la globalización nos reta a descubrir cuáles son los cambios en la soberanía y cómo éstos afectan el modo en que entendemos las acciones soberanas, ya no sólo de los Estados sino de nuevos reclamantes de soberanía. Es decir que el sujeto tiene potestades para aspirar a asumir un poder absoluto sobre su jurisdicción: el cuerpo, lo cual puede enfrentarle con normatividades que emanan del Estado y de otros entes de poder. Hay que recordar la conocida frase de Ernest Renan (1993 [1882]: 55): «una nación es un referéndum cotidiano», con lo que se marca el dinamismo de una comunidad política soberana. En el presente, los cambios que se han dado en materia de Estados y naciones impactan en la capacidad de la soberanía para (re)inventarse para reclamar una vigencia elusiva nunca definitiva, como es el caso del Ecuador reclamando soberanía en su frontera con Colombia.

2.3. Nuevas Guerras.-

De manera paralela al redescubrimiento de la soberanía, se ha dado un fenómeno aparentemente contrario que mina la soberanía nacional. Los ataques del 11 de Septiembre de 2001 en los EE.UU. marcaron una línea divisoria: un antes y un después

ampliamente aceptado. Con la Estrategia de Seguridad Nacional de los EE.UU. del 20 de Septiembre de 2002, habría nacido un mundo post-11 de Septiembre en el que la soberanía cambió (NSC, 2002). La inclusión de las guerras *preemptivas* (anticipadas) como una figura de *guerra justa* y su formulación como guerras unilaterales que no requieren de aprobación del Consejo de Seguridad u otro foro internacional marcaron un giro en la Doctrina de Seguridad Nacional de los Estados (Joxe, 2003).

El discurso dado en la ceremonia de graduación de West Point en 2002 por parte del entonces Presidente de EE.UU. así lo evidencia (Bush, 2002). En aquella ocasión George W. Bush explicó cómo, «la disuasión –la promesa de retaliación masiva contra las naciones– no significa nada en contra de redes terroristas en las sombras sin nación o ciudadanos por defender. La contención no es posible cuando dictadores desbalanceados con armas de destrucción masiva pueden colocar esas armas en misiles o secretamente proveerlas a aliados terroristas».¹⁶ De ese modo, la contención y la disuasión, como principios de amenaza por el orden, pierden vigencia así como los Estados una de sus principales razones de ser.¹⁷

Entre la Guerra de Afganistán de 2001 y la Guerra de Irak de 2003 se encontró la materialización de los cambios en la Defensa Nacional promulgados, sobretodo, desde el ala neo-conservadora del gobierno de George W. Bush. Este grupo logró posicionar a una tríada entre redes terroristas, estados malhechores (*rogue states*) y armas de destrucción masiva como la amenaza más grande para la seguridad mundial. Ello hizo que se algunos cambios importantes.

Se dejó de lado la idea de que una coalición de naciones definía la misión, para pasar a una fórmula en la que la misión define a la coalición. Esto, en corto, quiere decir que Estados Unidos podía actuar con el apoyo de aquellos países que quisieran en la misma medida en que podía prescindir de aquellos que no estaban de acuerdo. Así se formó la coalición para invadir Irak. Países como España y Polonia decidieron apoyar a Estados Unidos en la misión que este último país planteó, aun a pesar de la oposición del

¹⁶ Texto en inglés: «Deterrence –the promise of massive retaliation against nations– means nothing against shadowy terrorist networks with no nation or citizens to defend. Containment is not possible when unbalanced dictators with weapons of mass destruction can deliver those weapons on missiles or secretly provide them to terrorist allies».

¹⁷ En esa línea, Kenneth Waltz (1995: 12) afirmaba que, «las armas nucleares dominan la estrategia. Nada puede hacerse con ellas que no sea usarlas para la disuasión».

Consejo de Seguridad de la ONU y de otros países importantes en el escenario internacional como Francia y Alemania.

La Estrategia de Seguridad Nacional también reza que, «mientras los Estados Unidos buscarán constantemente enlistar el apoyo de la comunidad internacional, no dudaremos en actuar solos, de ser necesario, para ejercer nuestro derecho a la auto defensa al actuar anticipadamente (*pre-emptively*) (NSC, 2002)». La Estrategia de Seguridad también es bastante explícita al expresar que Estados Unidos actuará para «defender a los Estados Unidos, los ciudadanos estadounidenses y nuestros intereses en casa y en el extranjero por medio de identificar y destruir la amenaza antes de que llegue a nuestras fronteras (NSC, 2002)». Así, Estados Unidos se atribuía la potestad de intervenir donde fuera para defender sus intereses, inclusive mediante guerras anticipadas.

Encontramos que hay más casos en que Estados creen tener la facultad legítima para intervenir en otros Estados escudados en el argumento de defensa de sus propios ciudadanos Encontramos, por ejemplo a EE.UU. – Irak, 2003; Colombia – Ecuador, 2008; Rusia – Georgia, 2008. La lista no es exhaustiva. Las declaraciones del Ministro de Defensa colombiano, Juan Manuel Santos han sido bastante claras en mostrar que al interior de Colombia existen sectores interesados en alinear al país con la Doctrina Bush.¹⁸ Esto quiebra la noción tradicional de soberanía, puesto que deshace la jurisdiccionalidad territorial de los Estados.

2.4. Soberanía y Regionalización.-

A estos dos procesos en apariencia contrapuestos de soberanía habría que añadirles un tercer fenómeno: la macro-regionalización (López, 2006). La integración de Estados en complejos entramados supranacionales generalmente superpuestos a divisiones geográficas continentales ha supuesto una reconceptualización de la soberanía tradicional. La Unión Europea es el caso más emblemático y más trabajado (Ortino, Zagar y Mastny, 2005). Sin embargo, en nuestra propia región no debemos olvidar a la

¹⁸ En una noticia recogida por la cadena colombiana Caracol se cita a Santos afirmando que atacar fuera de sus fronteras a fuerzas irregulares «es un acto de legítima defensa y una doctrina cada vez más aceptada por la comunidad y el derecho internacional» (“Venezuela rechaza las declaraciones de Juan Manuel Santos y dice que son una ‘amenaza’”, 3 de Marzo, 2009).

Comunidad Andina de Naciones (CAN), al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y a la más reciente Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), rebautizada Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR).¹⁹ De este modo surgen ideas como la subsidiaridad o la de soberanía compartida, fragmentada, supranacional, subnacional, etc. (Ortino, 2005).

Mapa 1.- Mecanismos de Integración en América del Sur



Fuente: CAN, MERCOSUR, UNASUR

Elaboración: SENPLADES, 2009

¹⁹ Aunque con fines diversos y arquitecturas no análogas hay otros casos de bloques: la Comunidad del Caribe (CARICOM), Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN), Comunidad Económica de Asia Central (CAEC), Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (SAARC), Comunidad para el Desarrollo de África Austral (SADC), entre otras.

Así, en los años más recientes el vínculo aparentemente indivisible entre soberanía y Estado-nación se ha cuestionado.²⁰ El proceso de globalización estaría deteriorando las tradicionales fronteras nacionales debido a la transnacionalización de los asuntos políticos. Eric Leonard, por ello, afirma que «debido al incremento en el número de corporaciones transnacionales (TNCs), organizaciones intergubernamentales (IGOs) y organizaciones no gubernamentales (NGOs), a la par de un incremento en la tecnología y áreas globalmente relevantes, las fronteras estatales se están volviendo más y más permeables y la racionalidad para el análisis estado-céntrico está declinando rápidamente (2001: 416)».²¹ La soberanía, ante estos cambios, difícilmente puede mantenerse intocada.

La concepción de soberanía en tiempos de globalización, a decir de varios autores, estaría cambiando (ver p. ej.: Sikkink, 1993). Los cambios estarían fundamentados en base a varias problemáticas que ha traído la reciente globalización: «amenazas internacionales, como las redes terroristas, el tráfico ilegal de drogas, los conflictos étnicos, la depredación del medio ambiente, flujos de emigración e inmigración, la pobreza, la distribución de recursos, el lavado de dinero, y el tráfico de armas tradicionales y aquellas de destrucción masiva plantean un nuevo nivel de riesgos sin fronteras que el sistema de Estados-nación no está listo para confrontar (López, 2006: 22)». La frontera colombo-ecuatoriana parece ser un caso de estudio precisamente de ello.

Es verdad que algunos de estos problemas preceden la consolidación del Estado-nación como única unidad aceptada en el ámbito internacional, lo cual nos conduce a pensar que, como dice Andreas Osiander (2001), la soberanía westfaliana ha sido siempre un mito, aunque no se debe desconocer que el ámbito estatal sigue siendo aún el espacio de regulación más claro y efectivo disponible. Así, la globalización tiene su piedra de toque en fronteras nacionales que reclaman soberanía a la vez que se encuentran en una incapacidad histórica de ejercerla (Shaw, 2000).

²⁰ A esto cabría añadirle la discusión en torno a las nociones de pueblo vs. multitud en indicación de que la noción unitaria de pueblo que caracterizó a los Estados-nación de la modernidad estaría siendo retada por la idea más fragmentaria de multitud (Virno, 2004).

²¹ He mantenido las siglas entre paréntesis en inglés: Transnational Corporations (TNCs), Intergovernmental Organizations (IGOs) y Non-Governmental Organizations (NGOs).

Ecuador ofrece un caso de estudio paradigmático en materia de soberanía. Esto último en el sentido de que el Ecuador está viviendo una serie de transformaciones políticas y económicas que giran en torno a la elección del Presidente Rafael Correa y de la emergencia de su bloque político: Acuerdo País (Ibarra, 2006). A ello se suma su difícil situación con el Estado colombiano y con los actores del conflicto interno colombiano, por no hablar de los cambios que suponen las apuestas de integración regional como la CAN y UNASUR.

Capítulo III

La Frontera.

Uno de los principales problemas para una efectiva comprensión y toma de decisiones sobre ciertas áreas geográficas del territorio es la falta de información sobre éstos. La desagregación territorial de la información nacional no ha sido una prioridad en administraciones pasadas. Por un lado, puede ser que el modelo estatal-nacional ha obligado a que se genere información agregada que muestre datos sobre el espacio nacional en su conjunto, lo cual ha favorecido la construcción de un imaginario nacional de Estado unitario indiferenciado. Por otro lado, también se puede pensar que la incapacidad o imposibilidad de generar información en los territorios dispersos ha favorecido a un lógica centralista, suprimiendo o invisibilizando la pluralidad territorial. Sea cual fuere el caso, el resultado es común: se dispone de información nacional agregada que, frecuentemente, no puede ser desagregada con precisión a nivel local.

Como parte del esfuerzo por incrementar y mejorar la presencia del Estado en la Frontera Norte, la administración gubernamental actual ha dedicado tiempo y recursos a levantar un diagnóstico más preciso de la región. Gracias a ello se ha avanzado en el entendimiento de esta región. Desde el Estado, esto se puede plasmar, entre otros, en un mejor mapeo de la Frontera Norte.

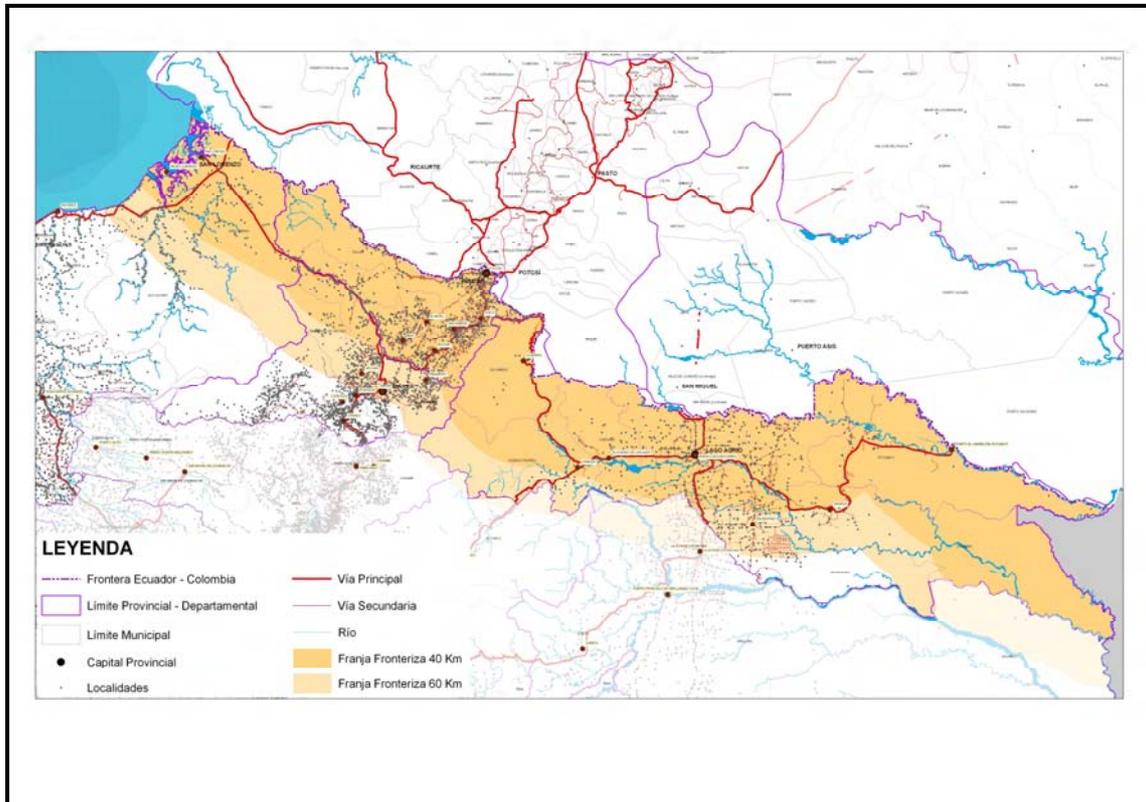
Se puede pensar que la construcción de información más precisa sobre esta región responde a un impulso estatal por reclamar estos territorios históricamente relegados. Lo mismo se puede decir con respecto a los esfuerzos de articulación de política pública en la región, procurando coordinar y mejorar las intervenciones e inversiones en esta zona. Es necesario conocer la información disponible sobre esta región para poder contrastarla con el discurso oficialista desde una posición crítica que se remite a condiciones verificables.

3.1. Situación diagnóstica.-

El Mapa 1, a continuación, permite localizar el área explorada. Se encuentra que las provincias ecuatorianas que bordean con el Estado colombiano son tres: Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos. El gobierno les suma la provincia de Imbabura para conformar la

región norte.²² Esta región compone el 16,6% del territorio nacional (42.598 km²) y cuenta con el 8.32% de la población (1'011.201 habitantes).²³

Mapa 2.- Frontera Norte del Ecuador



Fuente y elaboración: SENPLADES, 2009

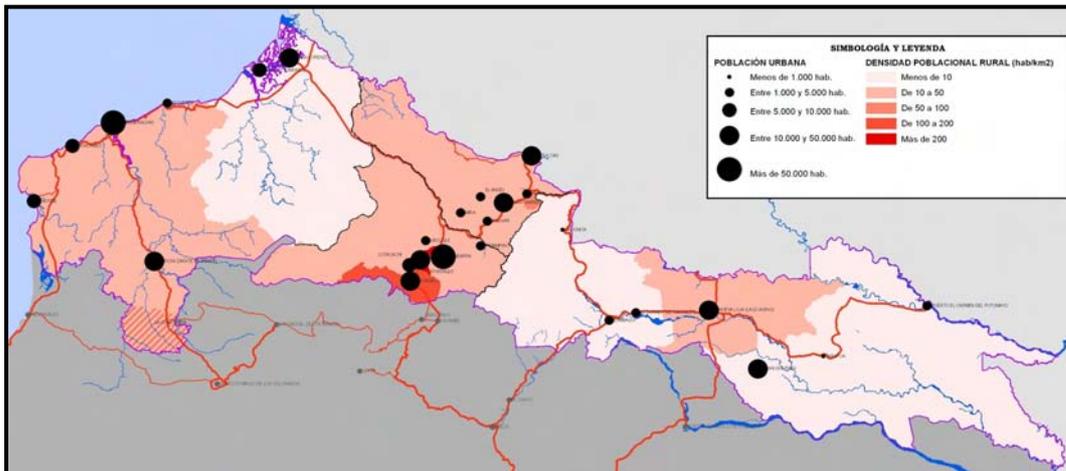
La población de la región está distribuida de modo que concentra asentamientos humanos en tres áreas principales. La más notoria es el eje Ibarra – Tulcán, en el centro, el cual se beneficia de ser cruzado por el la vía Panamericana, la cual conecta al Ecuador con Colombia a través del paso oficial más grande entre ambos países: Rumichaca. Por otra parte, Esmeraldas cuenta con poblaciones importante hacia sus costas, en particular en su capital homónima y en los cantones Atacames y Muisne. Pero, más hacia el lado colombiano, se encuentran las poblaciones de Río Verde, Valdez (Limonas) y San Lorenzo, los cuales son reconocidos como puntos conflictivos

²² Se está haciendo referencia a las siete “regiones de planificación” diseñadas desde la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y sancionadas en el Decreto Ejecutivo 878. El nombre de “regiones” ha sido cuestionado por actores de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, por lo cual se ha pasado a hablar de “zonas de planificación”. Sin embargo, en el curso de esta tesis se seguirá hablando de regiones.

²³ A partir de las proyecciones en el SIISE, 2008.

de violencia.²⁴ Por último, en Sucumbíos la mayor concentración de población está en Nueva Loja (Lago Agrio) y Shushufindi. El Mapa 2, a continuación, muestra que estas tres zonas se han desarrollado con débiles relaciones horizontales entre sí, formando una región inconexa con grandes espacios no poblados entre sí.

Mapa 3.- Situación de Población y Poblamiento en la Frontera Norte



Fuente y elaboración: SENPLADES, 2009

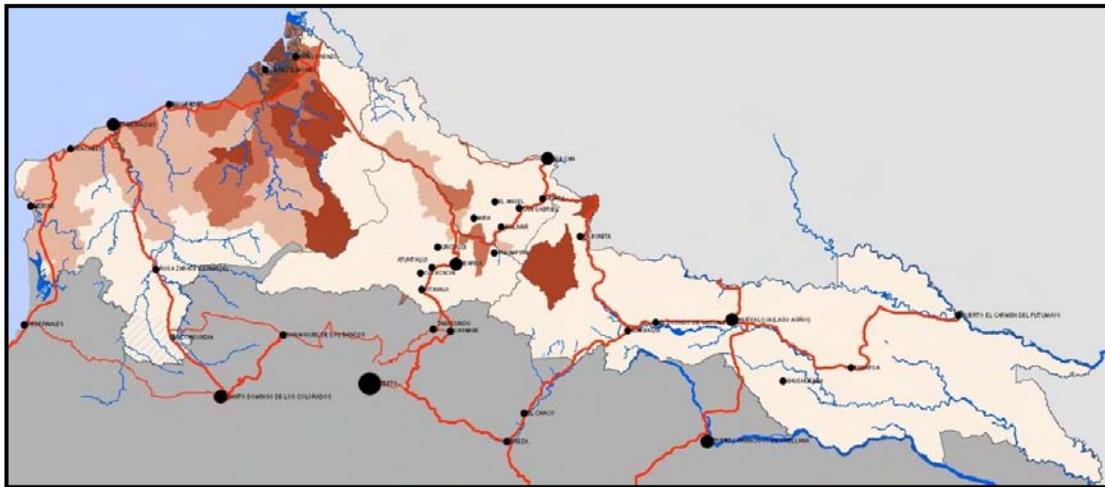
Esta falta de vinculaciones horizontales entre Esmeraldas, Carchi-Imbabura y Sucumbíos delata la lógica vertical en la que se ha pensado al Ecuador tradicionalmente. Es decir que muestran correspondencia con la división del país en costa, sierra y amazonía, siendo la cordillera de los Andes una división, por así decirlo, natural. En efecto, las provincias de la región Frontera Norte son diversas entre sí. Tienen diferentes climas, desiguales topografías, disímiles historias y diversos grupos humanos.

Así, Esmeraldas es la provincia con mayor presencia afrodescendiente con un estimado 39.9% de habitantes afro. En el Valle del Chota, entre Carchi e Imbabura, también

²⁴ Es frecuente encontrar noticias en los medios sobre la crítica situación de violencia que se vive en estos poblados. Como muestra, en un artículo del 16 de noviembre de 2008, José Olmos relata que en la provincia de Esmeraldas se vive un ambiente de guerra. Entre otros, Olmos cuenta de asesinatos en los cantones de Eloy Alfaro y San Lorenzo, donde operan grupos irregulares como el grupo paramilitar de origen colombiano de las Águilas Negras. También cuenta de extorsiones y constantes amenazas de muerte, que incluso hicieron que el juez de Limones, Eduardo Defaz, renunciara. Episodios como el siguiente son comunes: «Aquí se siente un ambiente de guerra. El control militar se incrementó desde el 3 de noviembre, horas después de que Borbón viviera instantes de pánico cuando 20 hombres armados con fusiles y metralletas, presumiblemente integrantes del grupo paramilitar Águilas Negras, prácticamente se tomaron parte de la población. Era la medianoche del Día de los Difuntos y los armados llegaron por el río en lanchas rápidas; dispararon a diestro y siniestro, rodearon la discoteca Caribe, a dos cuadras del parque principal, en busca de una persona a la que no hallaron. Ni la Armada, que vigila el río y el mar, ni la Policía, reaccionaron. Las balas alcanzaron a Wilber Caicedo, quien horas después murió; Domingo y Leider Caicedo están heridos (Olmos, 2008)».

existe una importante población afrodescendiente, como se observa en el mapa a continuación.

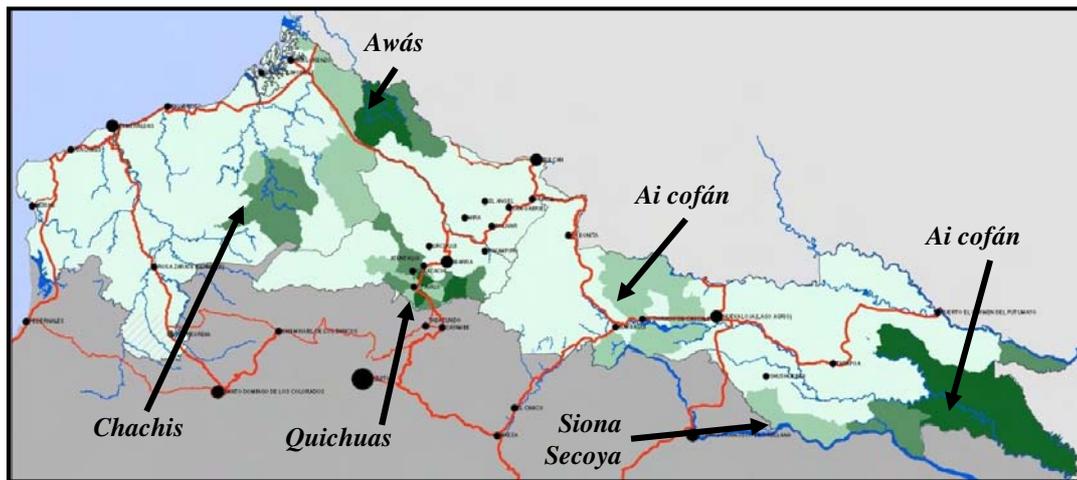
Mapa 4.- Zonas de Concentración de Población Afroecuatoriana en la Frontera Norte



Fuente y elaboración: SENPLADES, 2009

Además de los grupos afrodescendientes, la región fronteriza es una de las más diversas con respecto a pueblos y nacionalidades. En ella conviven awás, chachis, quichuas y cofanes, entre otros. Asimismo, existe una importante diversidad de lenguas en la región. Esta diversidad se extiende a lo largo de toda la Frontera. No se limita solamente a las divisiones entre costa, sierra y oriente. Vistas las difíciles relaciones entre pueblos y nacionalidades, por una parte, y el Estado central, por otra, esta gran diversidad de la región resulta ser un elemento sumamente importante desde la agenda de las políticas públicas y el desarrollo.

Mapa 5.- Zonas de Concentración de Pueblos y Nacionalidades en la Frontera Norte



Fuente y elaboración: SENPLADES, 2009

Adicionalmente, en la región un serio problema suele ser la superposición de la diversidad étnica con la pobreza. Esmeraldas, de ese modo es una provincia afectada por altos niveles de pobreza que se estiman en 69.2% medida por necesidades básicas insatisfechas (NBI) (PND, 2007: 200).²⁵ Sucumbíos, por su parte, tiene una pobreza por NBI aun mayor, estimándose en una cifra de 71.4%. En medio de ambas, se encuentra Carchi, provincia de la Sierra enclavada en los Andes y que conecta su capital Tulcán con Colombia. Posiblemente su condición de ciudad comercial fronteriza hace que su pobreza sea inferior a la de Esmeraldas y Sucumbíos, sin que ésta deje de ser preocupante: medida por NBI la pobreza en Carchi se sitúa en 53%.²⁶

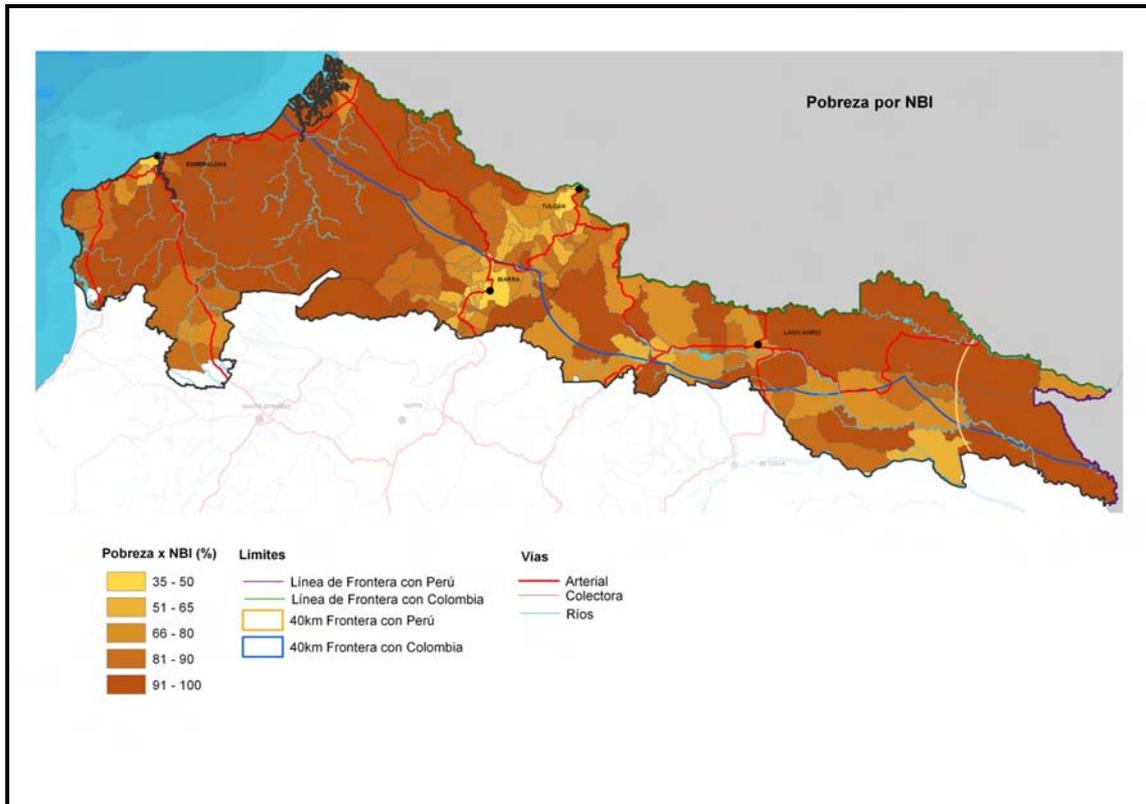
La relación entre pobreza y soberanía sobresale en esta región. La condición generalizada de pobreza en esta zona del país coincide con el marcado déficit de soberanía estatal. Ello ha impulsado una lectura de la situación fronteriza que la caracteriza desde el «subdesarrollo». Esa lectura suele estar marcada por un determinismo histórico y suele apostar por estrategias de desarrollo para «recuperar el tiempo perdido» (Bresser-Pereira, 2007: 110).²⁷

²⁵ Estas cifras, sin embargo, cambian cuando se recurre a la Encuesta de Empleo, Subempleo y Desempleo (ENEMDU) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Según esta encuesta, la pobreza por NBI en 2006 fue de 47,79% en Carchi, 59,38% en Esmeraldas y 61,05% en Sucumbíos. Sin embargo, cualquiera sea la fuente, la pobreza en estas provincias es mayor al promedio nacional.

²⁶ Compárese con Pichincha (33%) o Azuay (36.3%) (PND, 2007: 182).

²⁷ Luiz Carlos Bresser-Pereira es uno de los pensadores que apuesta por el desarrollo y en cuyos escritos se encuentran pistas sobre el determinismo histórico del cual se hacía referencia. Explicando las

Mapa 6.- Pobreza por NBI en la Frontera Norte



Fuente: INEC, SIISE, 2009

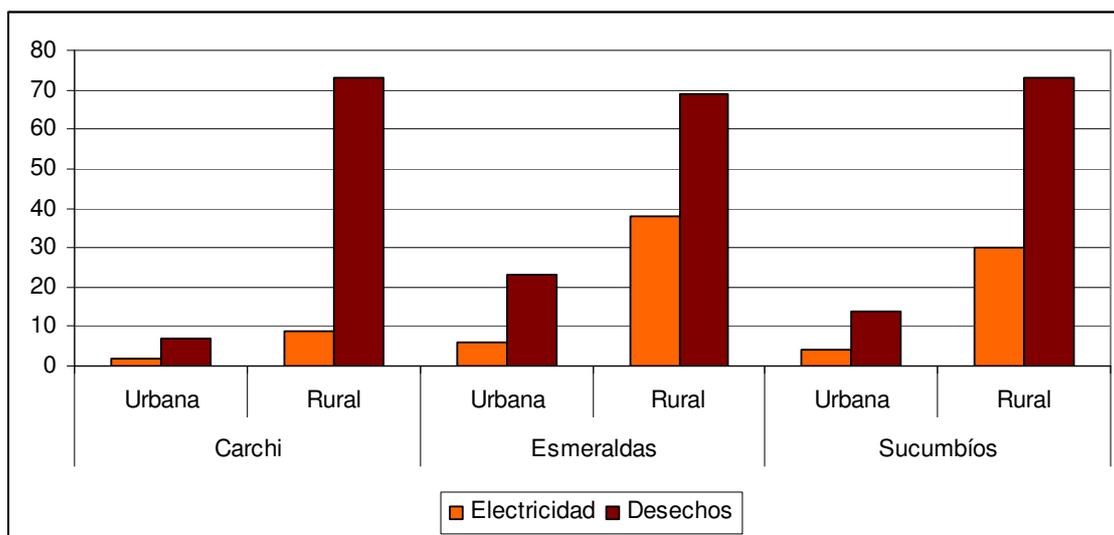
Elaboración: SENPLADES, 2009

Agravando la situación, a partir de datos del Censo de 2001, se conoce que el 47.9% de las viviendas a nivel nacional cuentan con servicios de agua a la red pública. En Esmeraldas apenas el 32.7% cuenta con acceso y en Sucumbíos tan sólo un 13.9%, mientras que Carchi se ubica por encima del promedio con 52.5%. La carencia de agua de la red pública pone a la región en situación de desventaja con respecto a otras zonas del interior del país y la hace más vulnerable a enfermedades. De ese modo, la situación se presenta análoga con respecto al porcentaje de viviendas con sistemas de eliminación de excretas: mientras que el promedio nacional es de 82.7%, en Esmeraldas llega sólo a 35% y en Sucumbíos a 60.7%.

estrategias de desarrollo para los diversos países, afirma que «no incluyo a los países pobres, no porque no necesiten de una estrategia nacional de desarrollo, sino porque *todavía* tienen que realizar su acumulación primitiva y su revolución industrial y, por lo tanto, enfrentan desafíos diferentes que implican estrategias distintas (Bresser-Pereira, 2007: 110)».

El déficit de cobertura de electricidad y desechos es también considerable en la región. A más de las brechas entre la región fronteriza y el interior, la brecha intra-regional entre los espacios urbanos y rurales es notoria, mostrando condiciones sumamente inequitativas que desfavorecen abiertamente a la población rural. El gráfico a continuación recoge esta situación.

Gráfico 1.- Déficit de Cobertura de Electricidad y de Eliminación de Desechos



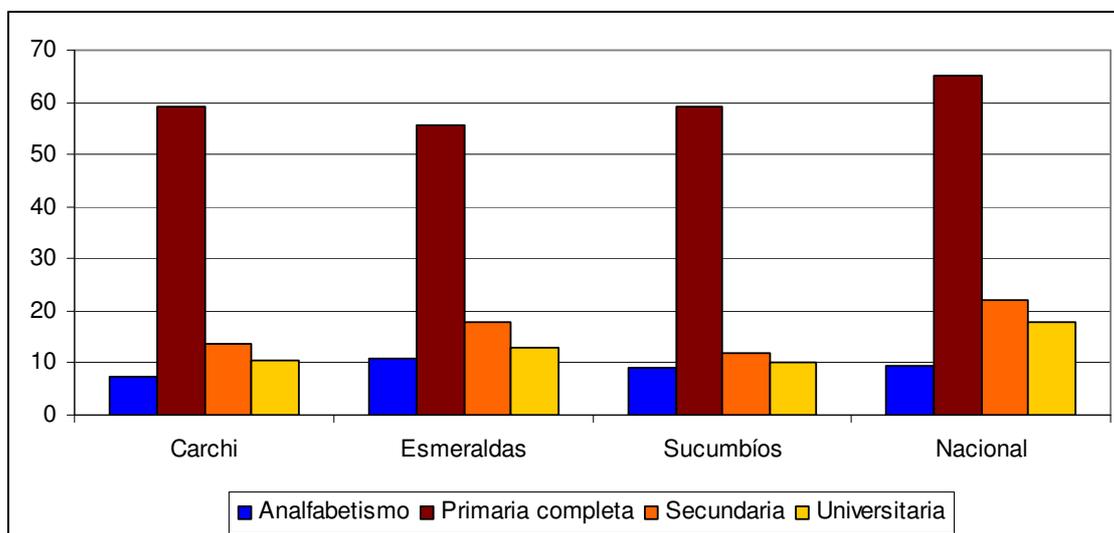
Fuente: INEC, SIISE, 2009

La desfavorable situación de esta región es una condición intergeneracional. Más que verla desde una óptica sincrónica, hay que comprenderla de modo diacrónico. Es decir que la difícil situación actual es producto de un rezago anterior y que las próximas generaciones también sufrirán por la falta de condiciones favorables actuales. Ello incrementa la necesidad de intervención desde el Estado si se busca recuperar las potencialidades de la región.

En esa línea, por ejemplo, los niveles de instrucción formal de la población muestran un menor acceso y cobertura, además de una posible menor calidad, para esta región que para otras zonas del interior. Comparando con el promedio nacional, las provincias que colindan con Colombia tienen serios problemas de analfabetismo y de instrucción formal en primero, segundo y tercer nivel. La condición intergeneracional de la pobreza

oscurece las perspectivas de progreso para la población en mención (Horrell, Humphries y Vohtc, 2001; Arraigada, 2006; Mayer-Foulkes, 2007).²⁸

Gráfico 2.- Niveles de Instrucción en Frontera Norte



Fuente: INEC, SIISE, 2009

Los datos, en general, hablan de una exclusión tendencial hacia las provincias fronterizas que generalmente se va agudizando según se aproximan los territorios al límite fronterizo. Así, los poblados y caseríos asentados en la frontera con Colombia exhiben una pobreza más aguda.

En estos hechos, precisamente, las lecturas desde el desarrollo encuentran evidencias para explicar la falta de soberanía en estos territorios. El neo-desarrollismo del cual Bresser-Pereira hablaba, así ha ido ganando espacios en América Latina. Esta región recuerda, pues, que entre los decenios de 1930 y 1970 los países experimentaron procesos de crecimiento económico acelerado, posteriormente opacados por el pobre desempeño de las economías latinoamericanas en los 1980s y 1990s. En los 1940s, 1950s y 1960s, los desarrollistas y keynesianos habían adquirido preponderancia en

²⁸ Comúnmente al problema se le conoce como “la trampa intergeneracional de la pobreza”. De acuerdo a esta línea, se piensa que la transmisión o el traspaso intergeneracional de la pobreza desacelera el crecimiento económico y frena el desarrollo humano. David Mayer-Foulkes (2007) ha analizado el problema desde las fallas de mercado y el capital humano, llegando a concluir sobre la importancia de políticas pro-activas que apoyen la nutrición, la salud, el desarrollo infantil y la salud, en particular con aquellos sectores poblacionales relegados. Otros autores como Sara Horrell, Jane Humphries y Hans-Joachim Vohtc han mostrado que la intervención pública es clave para superar las condiciones de pobreza de los hogares más desfavorecidos.

América Latina. El economista argentino Alberto Petrecolla (en Altamirano, 1998: 79), recuerda de esa época que «todos éramos desarrollistas en alguna medida», con lo cual se muestra cómo el desarrollismo se volvió un paradigma de aproximación hacia América Latina (Bodenheimer, 1970). Los gobiernos de entonces usaron las teorías de los desarrollistas, por lo cual «el desarrollismo no fue sólo una teoría económica, sino una estrategia nacional de desarrollo (Bresser-Pereira, 2006: 8)».

Hacia la década de los 1980s, sin embargo, los desarrollistas fueron desafiados por los economistas neoclásicos, quienes, apoyados por la crisis de la deuda externa, lograron imponer sus ideas. Éstas se recogieron en el denominado «Consenso de Washington» y pasaron a ser lo que se denominó «ortodoxia convencional» (Katz, 2006). Los resultados de este nuevo paradigma dominante han sido tildados por muchos como un fracaso. Bresser Pereira (2007: 112) toma como evidencia su país: «en Brasil, el ingreso per cápita había aumentado casi 4% anual durante la etapa desarrollista (entre 1950 y 1980). Desde 1980, en cambio, comenzó a crecer a una tasa ¡cuatro veces menor!».

El agotamiento de la agenda neoliberal, ha supuesto un retorno del desarrollismo. Si bien es cierto que esta corriente recuerda a lo que fue el desarrollismo y el pensamiento cepalino de las décadas de los 1950s y los 1960s (Altamirano, 1998), también busca diferenciarse bajo la etiqueta de «neo-desarrollismo».

El neo-desarrollismo se diferencia del «viejo desarrollismo» en cuatro sentidos, principalmente. Primero, en el viejo desarrollismo el Estado tenía una participación protagónica en términos de ahorros e inversiones forzadas en empresas, mientras que en el nuevo desarrollismo el Estado tiene una participación secundaria, pero importante, en ambas actividades. Segundo, el viejo desarrollismo promovía el proteccionismo como mecanismo legítimo, válido y útil para lograr el desarrollo nacional; ahora, el nuevo desarrollismo acepta el comercio exterior como un instrumento para el desarrollo, no un obstáculo. Tercero, el nuevo desarrollismo, a diferencia del viejo, se apega a la disciplina fiscal. Cuarto, y último, en contraste con el viejo desarrollismo, el nuevo lucha contra la inflación y considera a esto esencial para el desarrollo (Bresser-Pereira, 2006).

El neo-desarrollismo también se diferencia y distancia de la ortodoxia convencional. La ortodoxia plantaba un desarrollo basado en las fuerzas del mercado, siempre que se controle la inflación y las finanzas públicas, se realicen reformas orientadas a favorecer la apertura de los mercados y se asegure una provisión suficiente de inversión externa. Por su parte, el neo-desarrollismo establece que el desarrollo puede conseguirse explotando las fuerzas del mercado pero manteniendo la estabilidad macroeconómica, fortaleciendo al Estado y al mercado a través de una estrategia nacional de desarrollo y promoviendo el ahorro interno, la inversión y la innovación empresarial (Bresser-Pereira, 2006: 25).

No obstante de la fuerza con la que el neo-desarrollismo ha tomado la escena actual, no deja de ser fuente de debate. Claudio Katz cuestiona al neo-desarrollismo. Le reconoce la virtud de afectar a los dogmas económicos que dominaron los 1980s y 1990s, pero lo considera insuficiente, pues cree que se deben contraponer alternativas socialistas al modelo neo-desarrollista (Katz, 2006: 3).²⁹ Entonces, está latente una crítica al nuevo desarrollismo que lo considera como una alternativa para combatir las inequidades agudizadas por la ortodoxia convencional, pero que no formula una verdadera estrategia anticapitalista.

Sumado al pobre desempeño en indicadores sociales, la Frontera Norte también ha sufrido un constante deterioro en materia de seguridad para sus ciudadanos y ciudadanas. La seguridad no está aislada del desarrollo y también afecta el real ejercicio de la soberanía. Sonia Fleury (2004: 62) ha considerado que la contribución teórica de la economía cepalina se compatibilizó tanto con los modos de gobierno democráticos como con los autoritarios. Ello propició modelos de desarrollo o modernización por la vía autoritaria, en los cuales la seguridad nacional se fusionó con el desarrollo nacional.³⁰ Los militares latinoamericanos, de ese modo, impulsaron lo que se conoció

²⁹ Katz critica al neo-desarrollismo, entre otros, porque: «la tesis pro-desarrollista responde negativamente al interrogante clave del periodo actual. Estima que en la región “no existen condiciones para una sociedad socialista”. Pero no aclara si estas insuficiencias se verifican en el plano económico, tecnológico, cultural o educativo. ¿Qué le falta exactamente a la zona para inaugurar una transformación anticapitalista? (2006: 4)».

³⁰ Altamirano (1998: 87), estudiando el desarrollismo en Argentina, relata cómo en ese país se pensaba esta vinculación del sector militar al desarrollo, propiciando la construcción de un bloque nacionalista opuesto a uno elitista primario-exportador: «la lucha contra el bloque que equivalía a la permanencia del país subdesarrollado requería, pues, de la formación de otro bloque, el de la Nación, hecho de la convergencia activa de la clase obrera y del empresariado, de la contribución de corrientes ideológicas de procedencia heterogénea, aunque amalgamadas por la premisa nacional, de la tradición católica, que era

como doctrina de asociación entre desarrollo y seguridad (Altamirano, 1998: 80).³¹ Se postuló que sin seguridad, no habría desarrollo. Así, el desarrollo y la seguridad, ambos, son elementos de la soberanía.

En relación a la inseguridad, en la región de la Frontera Norte, la Defensoría del Pueblo reporta altos índices de denuncias, con un 23% de éstas correspondiendo a (in)seguridad jurídica (Plan Ecuador, 2008). Esto es muy dicente con respecto a la falta de Estado en la región, al no haber instancias de justicia formal. Al margen del sistema formal de justicia, se estima que la mayoría de delitos no son reportados, por lo que la intensa problemática de trata de personas, explotación infantil, turismo sexual y violencia de género, entre otros, son invisibilizados desde las estadísticas oficiales.³² Muchos de estos problemas se relacionan con las actividades extractivas en la región, en particular la economía petrolera.

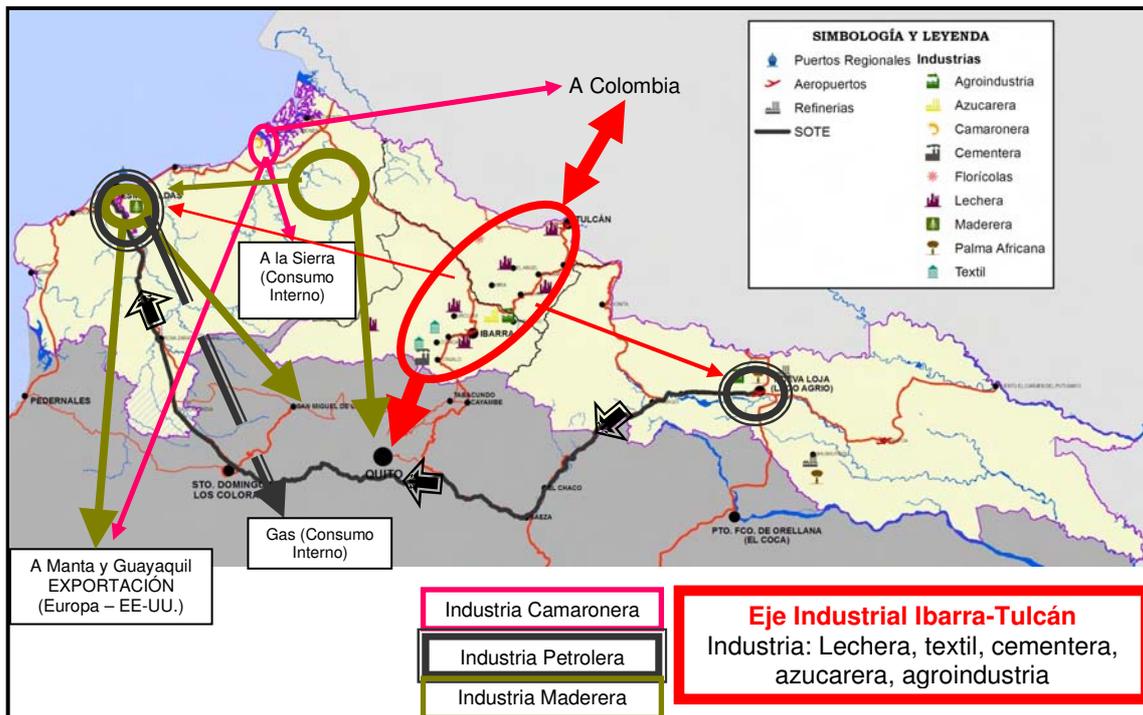
El Mapa 6 muestra las principales actividades productivas de la región, marcando la importancia de las actividades relacionadas con el petróleo en Sucumbíos y en Esmeraldas, pues en esta última se encuentra la refinería nacional. Además de las actividades petroleras, se observa la importancia de la industria maderera, que muchas veces opera al margen de la ley, en particular en Esmeraldas. En el eje Ibarra-Tulcán es donde existe algo de industria, como se muestra a continuación, y se lo entiende desde su vinculación vertical con Quito y su condición de paso comercial hacia Colombia.

un elemento aglutinante de la identidad colectiva del Ejército, que no sólo había sido un agente histórico de la organización territorial y política del país, sino que era en el presente un actor del proceso industrializador. Sólo la reunión de estas fuerzas permitiría encarar la empresa urgente de la hora, echar las bases materiales de la soberanía nacional: la siderurgia, la energía, la química pesada...».

³¹ En referencia al tema, los discursos de los generales Juan Carlos Onganía y Juan Iavicoli en West Point en 1964 y 1966, respectivamente, muestran claramente la defensa de la vinculación de desarrollo y seguridad. Onganía fue presidente militar de Argentina y Iavicoli fue jefe de Estado Mayor del Ejército. Este último en 1966 sostuvo que sin desarrollo «la seguridad es utopía» (Iavicoli, 1966 en Altamirano, 1998). Iavicoli también apoyó la tesis norteamericana de ver a la subversión como una amenaza a la seguridad interna de los Estados (Potash, 1996).

³² Según el estudio del INNFA, en el Cantón Putumayo, el 53% de las adolescentes sujetos del estudio (quienes provienen de Puerto del Carmen, localidad fronteriza con Colombia) son víctimas de turismo sexual habiendo mantenido relaciones sexuales remuneradas con personas que vienen de otras ciudades o países.

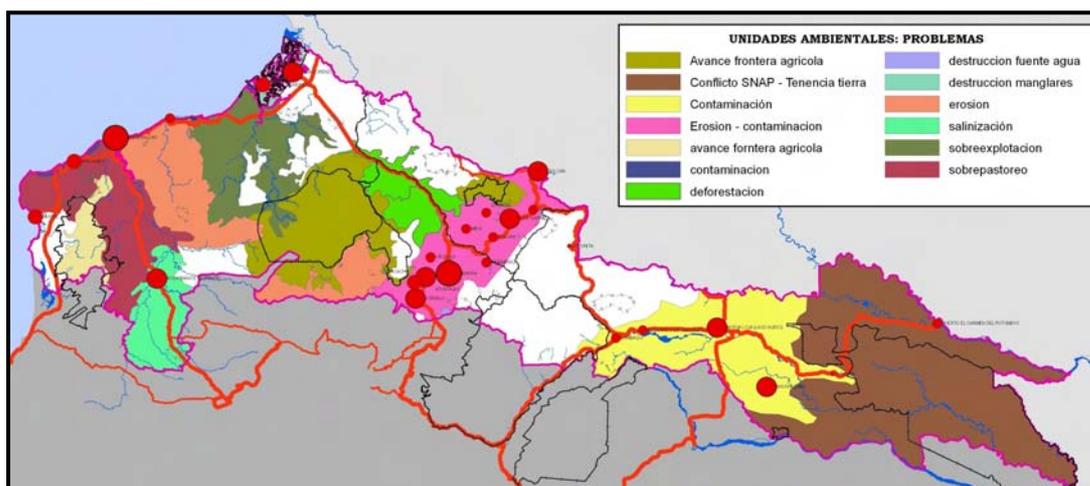
Mapa 7.- Principales Actividades Productivas en la Frontera Norte



Fuente y elaboración: SENPLADES, 2009

Adicionalmente, tanto los problemas económicos como los sociales han repercutido en el medio ambiente de la región. El Gobierno, en un esfuerzo por zonificar estos problemas, ha construido el Mapa 7. En él se observa la identificación de problemas como el avance de la frontera agrícola, irregularidades y conflictos relacionados con la tenencia de la tierra, y la contaminación, entre otros. El deterioro de las condiciones medioambientales suma conflictividad a la región, en particular si se considera que ésta depende en gran medida de una economía extractiva. Esta conflictividad vinculada a la situación ambiental, hace de la región una zona altamente volátil y particularmente vulnerable, donde se dificulta cualquier intervención el Estado.

Mapa 8.- Problemas Ambientales en la Frontera Norte



Fuente y elaboración: SENPLADES, 2009

A los problemas anotados, se suma el reforzamiento de una cultura de violencia que no ha podido ser desestimulada desde la intervención estatal, la cual se ha caracterizado por políticas públicas parciales, segmentadas e insuficientes. La violencia se expresa también a partir de la presencia de grupos armados con filiaciones extra-nacionales. En la región fronteriza se dan permanentes y continuas incursiones de grupos irregulares colombianos en territorio ecuatoriano (Montúfar, 2009). Su continuidad las ha ido normalizando a los ojos de la población fronteriza. La presencia continua de estos grupos irregulares difícilmente se explica sólo desde ópticas nacionales dado que responden más bien a patrones regionales que, o bien rebasan a los Estados, o los hacen de lado.

La destrucción de campamentos de grupos como, pero no limitados a, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) por parte de la Fuerza Pública de Ecuador muestra la porosidad de la Frontera Norte ecuatoriana. Simultáneamente, las economías del narcotráfico, otras legales que se derivan de estas y unas más al margen de la normativa legal que dan sustento a un sinnúmero de hogares son evidencia de una dinámica que va más allá de la soberanía nacional. A partir de ello, entonces, ¿surgen dinámicas y formaciones transfronterizas? En el marco del proceso globalizador, ¿se mantiene o se trastoca el vínculo entre capacidad del Estado y legitimidad pública gracias a la soberanía?

Adicionalmente, el desplazamiento de ciudadanas y ciudadanos colombianos a territorios ecuatorianos ha acentuado dinámicas transfronterizas que difuminan las nociones dominio estatal. Se estima que desde enero de 2002 a abril de 2008, el número aproximado de desplazados colombianos está alrededor de 85 000 personas (Larrea, 2008). Este importante flujo de personas ha revivido sentimientos nacionalistas en un momento cuando instancias públicas intentan posicionar discursos de ciudadanía universal y derechos de movilidad humana.³³

Vista la insuficiente intervención del Estado, otros modos de organizaciones y organismos han optado por suplir ciertas funciones del Estado, particularmente en relación a la provisión de servicios básicos. Por ejemplo, a través del contrabando de electricidad, organizaciones ajenas al mercado formal, público y privado, se han abierto espacios de interacción con la población, actuando en reemplazo del Estado. Algo similar ha ocurrido con un bien público como la seguridad. Así, grupos armados, entre los cuales figuran mercenarios, ajenos a la Fuerza Pública han entrado en la oferta de seguridad a cambio de pagos. Ello mina el rol mismo del Estado como garante de seguridad.

Estos hechos han creado oportunidades salariales al margen de la ley, pero que constituyen fuentes alternativas de subsistencia. Así, se han gestado redes de contrabando y comercio ilegal de las cuales personas obtienen fuentes de ingreso, pero que son perseguidas desde los aparatos de legalidad del Estado. En cierta forma, el Estado aparece como un obstáculo antes que un facilitador del desarrollo de las personas en frontera. Si bien es cierto que el comercio a menudo se da con productos como armas, drogas, precursores químicos y otros que abastecen a sectores que operan al margen de lo estatal, las personas que se dedican a este comercio encuentran que lo hacen debido a la falta de otras oportunidades que el Estado debería dar.

El Estado, por su parte, ha tendido a perseguir las actividades económicas de las que se hacía referencia, criminalizándolas. La apuesta por operativos policiales y militares de control ha sido una constante. Esto ha hecho que se abran una serie de pasos fronterizos

³³ Sin embargo, desde instituciones del Estado ecuatoriano también se ha intentado cambiar esta óptica negativa. La Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), por ejemplo, habla de los resultados virtuosos de la migración en la economía.

irregulares, a través de los cuales muchos comerciantes intentan pasar productos al otro lado de la frontera. Estos productos frecuentemente no están permitidos para el comercio binacional, como por ejemplo las bombonas de gas licuado de petróleo o combustibles refinados de petróleo, pero figuran modos de ingreso para personas que, de otra manera, no han encontrado trabajo en el sector legal de la economía. Todo esto ha develado las dificultades del Estado para ejercer soberanía en la Frontera Norte de manera pacífica al margen de controles con la fuerza pública, no pudiendo propugnar modos de disuasión económica a las actividades de comercio irregular.³⁴

3.2. El Abordaje de la Frontera.-

Lo que la Frontera Norte presenta, entonces, es una articulación de problemas entre nacionales y post-nacionales, con tintes localistas, pero de alcance global. En otras palabras, la problemática de esta región trastoca la dimensión geográfica y la dimensión temporal. En lo geográfico, una primera impresión podría apuntar hacia una lectura *parroquialista* según la cual fenómenos como el contrabando son síntomas de afectaciones locales. Sin embargo, una lectura más comprensiva encuadraría a estos mismos fenómenos como resultados de la globalización, de tal suerte que, por ejemplo, el surgimiento de mercenarios nos habla de un posible agotamiento de la estatalidad (Negro Pavón, 1994).³⁵

Por el lado temporal, en cambio, los problemas que enfrenta la región podrían ser leídos tanto desde la óptica nacional como de una post-nacional. La solución de los problemas de los que se habla, podría argumentarse, encuentran solución en la operación del Estado nacional, de su intervención a través de inversiones y política pública. Así, las respuestas deben provenir del Estado-nación y éstas deben ser suficientes. No obstante, se puede decir que hay una lista de problemas ante la cual la intervención de los Estados no es suficiente, que está por fuera y más allá de los Estados.

³⁴ Situación análoga se ha dado en la frontera sur del Ecuador. Allí son también constantes los operativos de control contra el comercio irregular. La Dirección Regional de Hidrocarburos de hecho ha dispuesto que la comercialización en los centros de acopio y expendio sea vigilada por los militares (El Comercio, 28 de agosto, 2009).

³⁵ Según Sonia Fleury (2004: 69), «en este sentido, se señalan el déficit de estatalidad y la subordinación de la lógica burocrática a la lógica patrimonial y clientelista como responsables de la no democratización del Estado, generando la persistencia de fenómenos como la corrupción y la ineffectividad de las políticas públicas».

El ejercicio de la soberanía resulta ser, así, una aspiración constante pero cuya materialización no termina por concretarse. Existe una brecha entre la soberanía desde su construcción en el discurso y su aplicación a través de procedimientos concretos como el control fronterizo. La intervención del Estado en el territorio, por lo tanto, pasa de ser sólo materia de ejercicio de soberanía a una cuestión mayor que gira en torno a la constitución de la comunidad nacional en estrecha relación con su Estado.

El gobierno actual se ha planteado recuperar la soberanía desde la que fue su plataforma de campaña en 2006. Es decir que se ha abordado a la Frontera Norte desde un particular énfasis dado a una reconstitución de las capacidades del aparato estatal para poner en práctica la soberanía. Son varios los elementos que se deben tomar en cuenta para comprender cuál es el abordaje que se ha dado a la soberanía y a la Frontera Norte desde los planteamientos del gobierno actual. Estos elementos incluyen, pero no se limitan a, el Plan de Gobierno, los discursos oficiales del jefe de Estado, el texto de la Constitución del Ecuador, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2010 y el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2009-2013.³⁶

El Plan de Gobierno con el cual se inscribió la candidatura del binomio Rafael Correa – Lenin Moreno giró alrededor a cinco revoluciones: la constitucional y democrática, la ética, la revolución económica y productiva, la educativa y de la salud y, por último, aquella por la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana. Es en esta última revolución donde se encuentran los elementos más claros de este discurso pro-soberanía, cuya temática es transversal a todas las revoluciones referidas. Es tan así que uno de los principales justificativos para la toma de acciones por parte del Gobierno Central ha sido atacar un pasado neoliberal alegando que fue durante este periodo que las y los ecuatorianos perdieron su soberanía frente a actores externos tales como el Fondo Monetario Internacional o los Estados Unidos, pero también frente a actores domésticos como las élites financiera y políticas, muchas veces atribuyéndoles un anclaje geográfico específico. La Revolución Ciudadana, nombre dada al proyecto político impulsado por la organización política liderada por Rafael Correa y que

³⁶ El Plan Nacional para el Buen Vivir ha sido aprobado por el Consejo Nacional de Planificación el 5 de noviembre de 2009. El cambio de denominación responde a una aspiración por superar el paradigma del desarrollo, pensando que éste último es sólo un medio y que el fin es el Buen Vivir de la población.

curiosamente se denomina *Patria Altiva y Soberana (PAÍS)*, apuesta por la constitución de la comunidad política a través de una agenda de autoafirmación reivindicativa.

Dicha agenda se ha plasmado en un plano discursivo que frecuentemente alude a la soberanía. En los discursos presidenciales la presencia del término soberanía es ubicuita. Así como son constantes las referencias a las renovadas capacidades del Estado en su potestad soberana, son constantes también las referencias a la construcción de una ciudadanía soberana que se manifiesta independientemente a través de canales representativos y participativos (ver Agüero y Stark, 1998; Andrade, 2001).

La Constitución elaborada en Montecristi fue el eje articulador de la oferta de campaña de Correa en 2006. Uno de los puntales de la plataforma política de PAÍS fue la promesa de refundar la república a través de una nueva carta política que reemplazare a aquella elaborada en 1998 por una coalición de derecha (Andrade, 2004). La carta política que entró en vigencia el año pasado, y que en buena medida constituyó una respuesta programática de largo alcance frente al proyecto neoliberal que le precedió, adoptó la perspectiva soberanista del oficialismo. En varios de sus artículos recoge las apuestas de ejercicio soberano del Estado. Entre la Constitución de 2008 y su antecesora de 1998, existirían divergencias en los sentidos, cambios importantes en el modo de formular la soberanía y diferencias en los cursos de acción con relación a la frontera.

Por el lado de la planificación, el PND 2007-2010 antecedió a la carta política y la influenció. Después del Plan de Gobierno de PAÍS, el PND fue el elemento articulador de la traducción del discurso de campaña a líneas programáticas para el sector público. Uno de los doce objetivos nacionales del Plan se dedicó a la garantía de la soberanía nacional. Dentro de este objetivo se postularon políticas y metas concretas dedicadas a la problemática fronteriza. El Plan Nacional de Desarrollo es un aporte programático sobre las intervenciones del Estado. La definición de metas en el Plan permite dar seguimiento y evaluar la gestión pública.

Estudiar estos elementos, debería proveer orientaciones sobre cómo el discurso oficialista se ha convertido o no en lineamientos de intervención pública, si ha podido afectar el rumbo de la Frontera Norte, reduciendo su brecha con respecto al interior del país, promoviendo el desarrollo y recuperando el dominio estatal en esta zona

reclamada por actores ajenos al Estado. El siguiente capítulo se concentra en el discurso y los planteamientos de la Revolución Ciudadana respecto a la Frontera Norte. El subsiguiente observar si el discurso y planteamientos programáticos han logrado promover el desarrollo y robustecer la presencia del Estado, evaluando si ello ha sido suficiente para integrar a las zonas fronterizas a un proyecto nacional de mayor envergadura.

Capítulo IV

Soberanía, Discurso y Revolución Ciudadana.

La elección de Rafael Correa en 2006 trajo consigo la promesa de cambio. El momento histórico marcó el ocaso del sistema de partidos que dominó la escena política del país desde 1979 (Burbano de Lara, 2007).³⁷ PAÍS se había aupado en una crítica anterior a la que se denominó «partidocracia» y a la clase política que ocupó los gobiernos a lo largo de dos grandes periodos. Según Felipe Burbano de Lara el primer gran periodo tras el retorno a la democracia se extendió hacia el gobierno de Sixto Durán Ballén, el cual estuvo caracterizado por una precaria estabilidad política. El segundo periodo se extiende desde la caída de Abdalá Bucaram hacia la elección de Correa y está marcado por una abierta inestabilidad política (Ibíd.: 9).

Sumándose a la conquista de la presidencia por parte de otros líderes de izquierda, Correa planteó una agenda socialista para revertir lo que había sido el neoliberalismo en el país (Hernández Alvarado, 2007). Aprovechando el colapso de los partidos políticos y explotando su gran popularidad, Correa consiguió llevar adelante un rápido proceso de reforma de la democracia ecuatoriana y su Estado. Aunque no han faltado críticas a su excesivo personalismo y estilo autoritario (García Fabre, 2007), Correa logró en su primer periodo de gobierno destituir una legislatura opositora, ganar el apoyo del entonces Tribunal Supremo Electoral, destituir a los miembros del extinto Tribunal Constitucional, hacer una nueva constitución, captar los espacios de poder en las Funciones del Estado, a lo cual se suma ganar seis elecciones seguidas: la segunda vuelta presidencial, la convocatoria mediante consulta popular a una Asamblea Constituyente, la elección de constituyentes en la que su bancada obtuvo la mayoría de curules, el referéndum aprobatorio del texto constitucional, la reelección presidencial y la elección a juntas parroquiales y parlamentarios andinos.

Correa ha estado en la jefatura de gobierno casi tres años y el pasado agosto ha inaugurado su segundo periodo, el cual extiende su presidencia al menos hasta el 2013,

³⁷ Simón Pachano estima que el Partido Social Cristiano (PSC), la Izquierda Democrática (ID), el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y la Democracia Popular (DP) lograron votaciones entre el 43.9% y el 73.8% para el congreso entre 1984 y 2002. Cabe resaltar que estos partidos ocuparon la presidencia de la República una vez cada uno con sus líderes León Febres Cordero, Rodrigo Borja, Abdalá Bucaram y Jamil Mahuad, respectivamente.

con posibilidades a una reelección más. En este tiempo la soberanía ha sido uno de los pilares del discurso político oficialista de reivindicación del Estado. El Plan de Gobierno de la Revolución Ciudadana, escrito en 2006, ha sido y es el principal eje articulador del Gobierno. Se estructura en torno a cinco revoluciones. En primer lugar, se tiene a la revolución constitucional y democrática, seguida de una segunda: la revolución ética. Tercero, se cuenta a la revolución económica y productiva, mientras que una cuarta es la revolución educativa y de la salud. Finalmente, tenemos a la revolución por la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana. Los discursos pronunciados por el Presidente en diversas ocasiones dan cuenta de esta estructura. El ejemplo más actual es su discurso de posesión el pasado 10 de Agosto de 2009.

4.1. Cuatro Discursos Presidenciales y la Soberanía.-

A través del estudio de cuatro discursos presidenciales se puede dar cuenta del uso del actual gobierno del concepto de soberanía y de la política de soberanía que resultaría de los mismos.³⁸ Estos discursos coinciden con cuatro momentos del gobierno correísta. El primer momento al que se hace referencia es la primera Posesión del Presidente. En su discurso de Posesión ante el Congreso Nacional en 2007, las autoridades invitadas de países de la región y de otros continentes, y el pueblo ecuatoriano en general, mediante la televización abierta y nacional del discurso, el novel Presidente condensó la retórica de su campaña. En su posesión, Correa sintetizó sus propuestas de campaña a la vez que esbozó un plan general para su gobierno.

El segundo discurso corresponde al dado por el Presidente en conmemoración del Natalicio de Simón Bolívar, ocasión que el Presidente utilizó para marcar los primeros seis meses de su gestión. Es decir que este discurso nos sirve como punto de referencia del gobierno en funciones. El tercero es el discurso ofrecido por el Presidente con ocasión de la XX Cumbre del Grupo de Río. Este foro coincidió con la incursión militar del Ejército de Colombia en territorio ecuatoriano en Marzo del año pasado.

³⁸ Los discursos oficiales del Presidente se encuentran disponibles al público en la página web de la Presidencia de la República: <http://www.presidencia.gov.ec/>.

Finalmente, el cuarto discurso considerado, es el dado por el Presidente Correa en ocasión de su segunda posesión como Presidente Constitucional de la República. Este discurso coincidió con el bicentenario del primer grito de independencia. Fue transmitido por señal abierta y contó con la presencia de las y los mandatarios de la región, con la notoria excepción del Presidente de Colombia, Álvaro Uribe.

En este análisis de los discursos, se busca encontrar la conceptualización de la soberanía dada por Correa y su movimiento político, Acuerdo País. Además, se entiende que los discursos reflejan los usos tradicionales de la soberanía dados en la retórica popular, pues es allí donde impactan o pretenden impactar las propuestas discursivas del Presidente. Asimismo, los discursos han seleccionados deliberadamente, respondiendo a momentos claves del oficialismo en el poder.³⁹ Este es un análisis que apela a las metodologías cualitativas de investigación para lograr extraer lecciones pertinentes en relación a lo planteado en el capítulo anterior (ver: King, Keohane y Verba, 1994 pero considerando a Collier, Seawright y Munck, 2004).

4.1.1. Primera Posesión del Presidente de la República

El 15 de Enero de 2007, Alfredo Palacio dejaba la Presidencia tras haberla asumido constitucionalmente luego del derrocamiento de Lucio Gutiérrez, de quien fue Vicepresidente. En su discurso de investidura, Rafael Correa sintetizó sus principales ofertas de campaña así como delineó su plan de gobierno. Fue el inicio concreto de la revolución que venía ofreciendo en campaña: «la Revolución Ciudadana recién se ha iniciado y nadie la podrá parar mientras tengamos a un pueblo unido y decidido a cambiar (Correa, 2007a)». De este modo, Correa se atribuyó la vocería de «el pueblo», entendiéndolo como una unidad, lo cual lo compagina con la escuela de soberanía de Bodin y Rosseau.

A continuación, Correa habló de un cambio histórico: «las reformas anheladas no pueden limitarse a maquillajes. América Latina y el Ecuador no están viviendo una

³⁹ Justifico la selección deliberada de los tres discursos en base a la herramienta de los estudios cualitativos de selección no randómica de casos (Munck, 2004: 108). Es decir que no se busca una muestra randómica ni tampoco se aspira a resultados con representatividad cuantitativa. Desde el lado cualitativo, el interés es abarcar elementos indicativos de importancia para la investigación.

época de cambios, están viviendo un verdadero cambio de época. El momento histórico de la Patria y de todo el continente, exige una nueva Constitución que prepare al país para el Siglo XXI, una vez superado el dogma neoliberal y las democracias de plastilina que sometieron personas, vidas y sociedades a las entelequias del mercado (Ibíd.)». De este modo, Correa cimentó la idea de una época post-Consenso de Washington en la recuperación de la soberanía.

Para la anhelada transformación y cambio de paradigma, Correa recurrió a la legitimidad que ganó en las urnas: «en pocos minutos más, cumpliendo el mandato que el pueblo ecuatoriano me entregara el 26 de Noviembre pasado, y en uso de las atribuciones que la actual Constitución Política del Estado me confiere, convocaré a la consulta popular para que *el soberano, el pueblo ecuatoriano*, ordene o niegue esa Asamblea Nacional Constituyente de plenos poderes que busque superar el bloqueo político, económico y social en el que el país se encuentra (Ibíd., el énfasis es mío)».

Correa, además, recordó las ideas de liberalización comercial y flexibilización laboral bajo los auspicios de las políticas de libre mercado impulsadas en los ochentas y noventas. Correa increpó a su audiencia: «¿acaso no es corrupción la existencia de bancos centrales completamente autónomos, cuya opulencia es un insulto a la pobreza de nuestra gente, y que, además, no responden a controles democráticos, pero sí a burocracias internacionales? (Ibíd.)». El problema radica en que no es el Estado nacional, representante del pueblo, o sea del soberano, sino burocracias internacionales las que manejan y se benefician de las políticas fiscales. Luego, Correa sentencia que «de esta forma han robado nuestro dinero, nuestros recursos naturales, nuestra soberanía (Ibíd.)». De ahí que Correa encuentra una ausencia de soberanía en los gobiernos previos y se ha propuesto recuperarla a partir de un nosotros que se construye en contraposición de lo extranjero.

Correa entonces delineó su propuesta de cambio. «De esta forma,» dijo en su posesión, «la nueva conducción económica del Ecuador priorizará una política digna y soberana, es decir, más que liberar mercados, liberaremos al país de los atavismos y poderosos intereses nacionales e internacionales que lo dominan; liberaremos al país con una clara opción preferencial por los más pobres y postergados, priorizando al ser humano sobre

el capital (Ibid.)». La idea era gobernar sin injerencia de poderes al margen del Estado, sean éstos nacionales o extranjeros.

En el discurso de Correa, empero, surgió una inquietud al referirse a la integración de la UNASUR y de aparatos de una posible burocracia sudamericana como el Banco del Sur. Correa lo planteó en los siguientes términos: «...el traer esas reservas a la región, juntarlas y administrarlas adecuadamente en un Banco del Sur, es decir, iniciar una gran integración financiera, más que un imperativo económico, constituye un imperativo del sentido común y de soberanía (Ibid.)». Esta forma de soberanía en cierta medida modifica la soberanía estatal, pero sin renunciar a los Estados, lo cual hace pensar en la UNASUR como suma de soberanías nacionales, más que como una forma inédita de soberanía supranacional.⁴⁰

4.1.2. Aniversario del Natalicio del Libertador Simón Bolívar

En su discurso en ocasión de la conmemoración de los 224 años del nacimiento de Simón Bolívar, Correa dejó entrever cómo soluciona la tensión entre la soberanía estatal y la integración. El Presidente ecuatoriano aseguró que «...nuestra alianza y devoción por el pensamiento bolivariano se expresa en la naturaleza soberana de nuestra lucha (Correa, 2007b)». Luego aseveró que «la lucha por un destino distinto para nuestro pueblo, que comprenda el ejercicio profundo de nuestra soberanía, tiene, como eje piramidal, el pensamiento del Libertador. La primera condición para ser correspondientes con ese pensamiento, es la defensa irrestricta de la soberanía, que no es solamente la soberanía territorial, marítima o aérea, es, por sobretodo, la voluntad política de tomar las decisiones trascendentes para nuestro pueblo sin interferencia o dictámenes de otros países, multinacionales y organismos financieros internacionales (Ibid.)». Estas palabras apuntan nuevamente hacia una reivindicación de la soberanía a partir del control popular del Estado.

⁴⁰ El Consejo en Relaciones Internacionales (Council on Foreign Relations, en inglés), un centro de investigaciones no partisano de los Estados Unidos, hacia 1944 sostenía que: «el fetiche de la soberanía es todavía tan fuerte en el imaginario público, que parecería haber escasas chances de ganar el consentimiento popular para una membresía de los Estados Unidos en cualquier cosa que se aproxime a una organización super-estatal (CFR, 1944: 4; la traducción es mía)».

La integración regional, por ende, de darse, sería una forma de mantener la autonomía y la independencia de los Estados individuales.⁴¹ Correa condensó esta línea de pensamiento de la siguiente manera: «Bolívar habría estado en la vanguardia de la resurrección americana, a través de la UNASUR y de la creación del Banco del Sur. Nosotros seguimos los pasos del Libertador en la construcción de lo que él llamaba no naciones, sino hermanas, “que disfrutarán de su soberanía, según la voluntad de su conciencia” (Ibíd.)». Se mantendrían así soberanías individuales para cada estado, pero respetando los principios de una «defensa irrestricta de la soberanía».

Es pertinente resaltar que el discurso de Correa no dejó de mencionar la idea de la defensa territorial de la soberanía. Esta idea se vuelve sumamente importante en el discurso correísta, más aún cuando la independencia del Estado depende de un aparato estatal central poderoso que también garantice la autonomía. Por ello, sin olvidar al Libertador, Correa señala que «Bolívar nos acompañará, desde su regazo histórico, en la cruzada por fortalecer un sector privado con miles y miles de empresarios responsables; en la consolidación de un Estado poderoso que corrija las distorsiones sociales del mercado (Ibíd.)».

Ya cerrando, Correa reiteró la importancia de la defensa del territorio. «Hoy, y siempre,» dijo Correa en su ciudad natal, «en nuestro Guayaquil libertario, bajo la sombra tutelar de Bolívar y de Olmedo, ratificamos nuestra promesa, nuestro sueño y nuestra decisión de convertir a la Patria, Tierra Sagrada, en el territorio altivo, libre y soberano que nos legaron los Libertadores (Ibíd.)».

4.1.3. La XX Cumbre del Grupo de Río

La soberanía estatal se refuerza a partir del nacionalismo, el chauvinismo o el patriotismo. La soberanía recoge el sentimiento de unidad de la comunidad política en oposición a un supuesto agresor (Gellner, 1983). Resulta esto claro en el tercer discurso escogido. Este último fue pronunciado en un contexto sumamente tenso entre Ecuador y Colombia, además de un tercer país que entró en la dinámica de la polémica: Venezuela.

⁴¹ En Europa, ya se ha presentado una visión similar con respecto a la Unión Europea como mecanismo para preservar las soberanías de cada Estado (Tossutti, 2001).

En las primeras horas del 1 de Marzo de 2008, el Ejército Colombiano atacó un campamento de las FARC situado en territorio Ecuatoriano (BBC, 2008a). Consiguieron matar a alias Raúl Reyes, reconocido como el canciller de las FARC (Salazar, 2008). Murieron otras 25 personas entre civiles y guerrilleros, entre ellos un ecuatoriano (El Comercio, 15 de mayo, 2008). Además, un militar regular colombiano perdió la vida (El Tiempo, 12 de mayo, 2008).

La XX Cumbre del Grupo de Río, celebrada el 7 de Marzo de 2008 en República Dominicana, sirvió de lugar de encuentro que el Presidente Rafael Correa expusiera ante el foro latinoamericano de más alto orden su posición sobre el asunto. Fue contundente.

«Mi Patria ha sido bombardeada, ultrajada por aeronaves y por soldados extranjeros», comenzó diciendo (Correa, 2008).⁴² No vaciló el Presidente Correa al llamar a lo acontecido una «violación a la soberanía del territorio ecuatoriano». Correa aludió a la soberanía desde la independencia del Ecuador frente a otros estados, en este caso protestando la incursión colombiana no autorizada. Donnelly, si recordamos, ya nos hablaba del deber de la no intervención como correlativo a la soberanía de los estados.

Al no ser autorizado por el gobierno ecuatoriano, el ingreso de fuerzas del Ejército de Colombia violó los acuerdos internacionales. Como dijo Correa, «de hecho, si se había detectado un campamento de las FARC en nuestro suelo, las autoridades colombianas debieron informar al Ecuador con anticipación, de acuerdo a los procedimientos claramente establecidos en los acuerdos bilaterales de la Comisión Binacional de Fronteras Ecuatoriano Colombiana, COMBIFRON; la Declaración Conjunta del 12 de enero de 2006, suscrita por los Ministros de Defensa de ambos países, y la específica Cartilla de Seguridad (Ibíd.)». Bajo ese entendimiento, el concepto de soberanía manejado por Correa reproduce la idea hinsleyiana del poder absoluto del Estado, así como reconoce que los Estados-nación son unidades soberanas mutuamente excluyentes: las soberanías de los Estados no se sobreponen.

⁴² Nótese la mayúscula utilizada en Patria. Así aparece en el discurso del Presidente Correa colgado en la página web oficial de la Presidencia de la República del Ecuador.

En ese entendimiento quizás es que caló con tanta fuerza el apoyo mostrado por la mayor parte de la comunidad internacional (BBC, 2008b). «Por ello, ese mismo día domingo 2 de Marzo, me comuniqué con la mayoría de Presidentes de la región para transmitirles nuestra indignación por la violación a nuestra soberanía y la burla que se había realizado a nuestra buena fe (Ibíd.)». El impacto de lo acontecido repercutió en la noción de soberanía real que se mantiene en las Relaciones Internacionales. Según Correa, «con la farsa de la supuesta relación de Ecuador con las FARC, Uribe trata de justificar su agresión e imponer la teoría de poder actuar en cualquier Estado por la seguridad nacional de Colombia, gravísimo principio que debemos rechazarlo de plano (Ibíd.)». Así se mostró la vigencia de la ambición soberana del territorio por parte del Estado.

Reforzando aún más esto, Correa acusó al Estado colombiano de no controlar su territorio: «estos campamentos e infiltraciones, no son culpa del gobierno ecuatoriano, son responsabilidad del gobierno colombiano, quien tiene absolutamente desprotegida su frontera y gran parte de su territorio. Lo hemos dicho desde mucho antes: Ecuador limita al norte no con el Estado Colombiano, sino con las FARC. De hecho, lejos de lo que ha manifestado el Presidente Uribe, el único país que alberga lo que ellos llaman terroristas, además de paramilitares, narcotraficantes, extensos cultivos de drogas ilícitas, etc., se llama Colombia, ya que, insistimos, no controla extensas partes de su territorio ni sus fronteras, y de esta forma exporta sus conflictos a los países vecinos (Ibíd.)». La soberanía se manifiesta como expresión del control monopólico del Estado dentro de su jurisdicción, además de su capacidad para poder defenderse ante ataques extranjeros.

4.1.4. Segunda Posesión del Presidente de la República

Rafael Correa juró como Presidente de la República por segunda vez el 10 de agosto pasado. En una inédita reelección desde el retorno a la democracia, Correa había ganado en una sola vuelta las elecciones generales del 26 de abril. Con un 51,99% de los votos, el binomio Correa – Moreno superó al de Gutiérrez – Mantilla, el cual obtuvo el

28,24%.⁴³ La segunda posesión del Presidente capturó la atención nacional e internacional, ante la expectativa de saber cuáles serían las líneas programáticas del gobierno para los próximos cuatro años.

Sin embargo, antes que programático, fue un discurso más bien enfocado hacia la rendición de cuentas. Por ejemplo, Correa resaltó en su discurso el haber cumplido con la no renovación del convenio que cedía la Base de Manta a los Estados Unidos: «hace pocos días, el último soldado extranjero que se encontraba en nuestro territorio regresó a su país, y tuvimos la satisfacción de anunciar a los ecuatorianos que de este modo habíamos recuperado la soberanía territorial que en un momento de entreguismo fue mutilada a favor de otro gobierno, cuyos fines no son necesariamente los que se pregonan en público (Correa, 2009a)». La soberanía, en efecto, entró en juego desde la primera frase pronunciada por Correa después de haber saludado a las y los presentes: «como habrán observado, en el Gobierno de la Revolución Ciudadana el orden habitual de los vocativos se ha invertido y nos dirigimos en primer lugar, al soberano: los pueblos del mundo, de nuestra América y, particularmente en nuestro caso, el pueblo del Ecuador (Ibíd.)». El Presidente apeló, así, una vez más a una relación reivindicativa del pueblo como mandante y de los presidentes como mandatarios. De acuerdo a Correa, el hecho de referirse primero al pueblo y después a las autoridades refleja un cambio en las estructuras del poder.

Dicho cambio, según se argumentó, se fundamenta en una memoria histórica nacionalista de dignidad y patriotismo: «de nuestros primeros patriotas, de los Espejo y los Mejía, de los Olmedo y Rocafuerte, de los Montúfar y Morales, de los Salinas y Quiroga, de los Riofrío, Villalobos, Manuela Cañizares, recogemos la bandera de la soberanía y la autodeterminación que ellos valientemente levantaron con sus escritos, con su oratoria, con el primer gobierno de Agosto de 1809 (Ibíd.)». La comparación con la independencia americana de las potencias ibéricas fue un esfuerzo deliberado por reforzar un discurso de libertad frente al yugo, por ello es que Correa tomó con fuerza la idea de una segunda independencia, en donde la soberanía desempeña un papel articulador entre los impulsos de autodeterminación y las estructuras del poder.

⁴³ Los datos corresponden a los del portal del Consejo Nacional Electoral: <http://www.cne.gov.ec>

Siguiendo en la tónica de rendición de cuentas, Correa más adelante explicó las prioridades en la política pública durante su primer periodo. «Hemos priorizado», dijo «una política digna y soberana que no ha buscado la ingenuidad de liberar mercados, sino liberar al ser humano de las falacias y de los intereses nacionales e internacionales que lo postraron durante décadas (Correa, 2009a)». Con atención, se puede notar una reiteración del discurso de su primera posesión.⁴⁴ La soberanía muestra nuevamente una proyección externa e interna. Es decir que la recuperación de la soberanía debe darse frente a enemigos al interior y al exterior. Ello prefigura, además, una óptica instrumental del Estado (Casanova, 1994).⁴⁵

Siguiendo el libreto estructurado en torno al Plan de Gobierno presentado en 2006, Correa pasó a hablar de la quinta revolución, la cual concierne al presente trabajo en particular.⁴⁶ «El quinto eje de acción de nuestra revolución fue el rescate de la dignidad, soberanía y búsqueda de la integración latinoamericana», recordó el Presidente (Correa, 2009a). Entonces explicó la continuidad que daría en su política exterior: «durante nuestro mandato, hago explícito mi compromiso de que este gobierno seguirá apostando por relaciones bilaterales soberanas, basadas en el diálogo, la cooperación y el desarrollo de agendas positivas con todos los países del mundo, como hoy por hoy lo estamos demostrando en las agendas bilaterales con países como Perú, Chile, Estados Unidos y resto de países hermanos del continente, siempre y cuando dichas relaciones estén basadas en el respeto mutuo y el respeto a nuestra soberanía». En esta frase, la soberanía aparece dos veces, una como calificativo y otra como sustantivo.

En el primer caso, asume la existencia de relaciones bilaterales no soberanas. Ello crea una cierta tensión con la afirmación de entablar relaciones con todos los *países* del

⁴⁴ Recuérdense lo dicho por Correa: «De esta forma la nueva conducción económica del Ecuador priorizará una política digna y soberana, es decir, más que liberar mercados, liberaremos al país de los atavismos y poderosos intereses nacionales e internacionales que lo dominan; liberaremos al país con una clara opción preferencial por los más pobres y postergados, priorizando al ser humano sobre el capital (Correa, 2007a)»

⁴⁵ Quizá el clásico más recurrente en este sentido es el trabajo de Vladimir I. Lenin (2004), El Estado y la Revolución, en el cual Lenin concibe al Estado como un aparato represivo, como una máquina al servicio de una clase para dominar a las otras. Esta visión viene de una tradición marxista que ya se expresó en los trabajos de Marx y Engels (1969) y Marx (1971) como el Manifiesto Comunista y El 18 Brumario (ver: Althusser, 1975).

⁴⁶ Es importante notar que el Plan de Gobierno entregado al Tribunal Supremo Electoral para inscribir la candidatura presidencial de Correa en 2006 no fue actualizado para su reelección. De hecho, el Plan de Gobierno inscrito en el Consejo Nacional Electoral es, en buena medida, el Plan Nacional de Desarrollo elaborado por la SENPLADES en 2007.

mundo. Crea tensión en la medida en que el depositario de la soberanía es el país, sin embargo de lo cual relaciones no soberanas son posibles entre dos países. En el segundo caso, cuando la soberanía es usada como sustantivo, vuelve la idea del Otro, pudiendo este último ser externo o interno. Es aquí donde se comprende con mayor claridad el tema: la soberanía se ejerce desde el Estado, pero son los grupos en el poder quienes la ejercen, de modo que parece descalificarse el discurso de soberanía popular.

El Estado-centrismo que yace en el discurso, se ratifica en la estrategia consular del gobierno. Correa explicó que «en este sentido se orientan las aperturas de nuevas embajadas en países estratégicos en África, Medio Oriente y Asia, esenciales para establecer relaciones con otros países del Sur, así como para insertarnos inteligente y soberanamente en el planeta (Correa, 2009a)». La soberanía se ancla a los países más que a sus comunidades. «En este mundo de locura, aunque parezca inverosímil el capital tiene más derecho que los seres humanos, y cualquier transnacional puede llevar a un país soberano a un arbitraje, sin siquiera tener que agotar las instancias jurídicas internas». Es todavía más claro este anclaje si se presta atención al énfasis dado al poder jurídico. El ordenamiento jurídico de un Estado puede verse como el producto de un compromiso social, pero también como uno de los instrumentos más poderosos de dominación (Althusser, 1975).

La incomodidad del gobierno con el CIADI ha sido justificada como un asunto de soberanía estatal. La contraposición Estado – Transnacional se pretende resolverlo desde el Derecho. Sin embargo, lo *transnacional* y el Derecho no calzan cómodamente, ni siquiera desde el Derecho *internacional*. Recordemos que Donnelly (1993) ya había apuntado la incompatibilidad entre la universalidad y el orden de estados soberanos. La soberanía, siendo así, pierde dinamismo, por no decir vigencia, ante las dinámicas transnacionales que caracterizan los intercambios y flujos de la globalización (Kiely y Marfleet, 1998).

No obstante, hay elementos de la globalización que encuentran espacio en el discurso presidencial. Por ejemplo, Correa dijo que «es con ese sentido de justicia, soberanía y creatividad, en donde se enmarcan iniciativas de este gobierno como el proyecto Yasuní-ITT, por el cual seguimos apostando y con el cual pretendemos sentar un precedente que puede cambiar la historia (Correa, 2009a)». La no extracción del crudo

en el Ishpingo Tampococha Tiputini a cambio de compensaciones monetarias y no monetarias resulta comprensible desde la soberanía sólo en la medida en que el Estado garantiza la no explotación y en que son otros Estados los que darían las compensaciones. Empero, la dinámica ambiental rebasa las fronteras (López, 2006). Sería errado comprender a las iniciativas como el Yasuní-ITT sólo desde lo estatal.

En el ámbito comercial, así como en el ambiental, la intención es reposicionar la centralidad del Estado. Correa dijo en su posesión que «de igual manera, en esta nuestra segunda independencia, nuestra Patria, mi gobierno y yo, nos mantendremos altivos y soberanos en nuestras relaciones comerciales con otros países, haciendo una apuesta clara por Tratados de Comercio para el Desarrollo justos y solidarios, manteniendo nuestra firmeza y claridad de palabra a la hora de decir “No a los Tratados de Libre Comercio” que las grandes potencias del norte han intentado imponernos con la complicidad de nuestras corruptas oligarquías durante años (Correa, 2009a)». En lo comercial, las fronteras han tenido un mayor peso a lo largo de la historia. La creación de espacios arancelarios únicos en muchos casos ha materializado lo que, de otra manera, han sido meros límites imaginarios. En las fronteras ecuatorianas, por ejemplo, tarifas, aranceles y subsidios juegan un rol primordial en la separación entre ecuatorianos y extranjeros.

Pese al viraje que se ha intentado dar a los tratados de libre comercio para reemplazarlos por tratados de comercio para el desarrollo, el gobierno sigue marginando el rol de las y los actores no estatales del comercio internacional. En una entrevista a un diario oficialista, el Canciller Fander Falconi ha explicado que «nosotros hemos abogado por la constitución de tratados de comercio para el desarrollo, que involucran, primero el respeto de las asimetrías existentes entre países que tienen distintas velocidades y ritmos productivos (Falconí, 2009)». La óptica estado-céntrica, nuevamente, opaca y oculta dinámicas más complejas y propone un orden en el que el país es un sistema en sí mismo. Esto último lo refuerza el Canciller al atar los esfuerzos comerciales a la normativa constitucional y al principio de representatividad democrática: «tratados de comercio para el desarrollo que se sostengan como principios básicos con respecto a todo lo que está normado en la nueva Constitución, que fue aprobado por el pueblo ecuatoriano, es decir, lo que tiene que ver con servicios, propiedad intelectual y compras públicas (Ibíd.)».

Resumiendo, el segundo discurso de posesión del Presidente Correa reiteró los temas de su primera posesión, sin transformaciones notorias. Si bien es cierto que la soberanía siguió siendo un eje articulador en el discurso, la falta de claridad del concepto se mantuvo, a veces regresando sobre una visión clásica de soberanía elitista que instrumenta el Estado, otras tantas apelando a una soberanía popular de pacto social, y siempre matizada por las tensiones que de la integración regional y la globalización. La ocasión del bicentenario sirvió justamente para traslucir lo dicho: «hoy, al celebrar el Bicentenario de la Primera Independencia, apostamos una vez más por esa huella bolivariana, que se ha traducido en la irrestricta defensa de nuestra soberanía, como lo demostramos en la invasión y bombardeo criminal de Angostura; como lo demostramos con nuestra actuación en el Grupo de Río, en Santo Domingo; como lo demostramos con la vigilancia patriótica de nuestra frontera norte ante cualquier intervención de fuerzas irregulares; como lo demostramos, en especial, con el proceso de integración que el Ecuador ha llevado adelante a través de la creación de la UNASUR y del Banco del Sur (Correa, 2009a)».⁴⁷

A través de estos cuatro discursos del Presidente Correa se vislumbra la preponderancia de la soberanía estatal en el sentido hinsleyano. La retórica de la Revolución Ciudadana impulsada por el Presidente Correa y por Acuerdo País ha girado en torno al eje de lo que fue su slogan de campaña: «la patria vuelve». Así, la soberanía se alza como un pilar fundamental de los regímenes discursivos empleados por el oficialismo (ver Tabla 1).

Tan sólo en los cuatro discursos analizados se encuentran los siguientes datos:

⁴⁷ Al referirse al bicentenario, Correa afirmó que «enarbolamos todas las banderas libertarias de nuestra América, porque una sola es la Patria americana», sin embargo de lo cual el discurso repetidamente ata la soberanía únicamente a los estados nacionales independientes.

Tabla 1: Número de Menciones de Conceptos Relevantes⁴⁸

	# de Menciones de:			
	Soberanía	Patria	Democracia	Libertad
Discurso 1	11	13	8	4
Discurso 2	11	3	2	13
Discurso 3	7	2	0	0
Discurso 4	14	29	9	10
Total	43	47	19	27

La tabla anterior nos muestra la importancia que adquiere el concepto de soberanía en los discursos del Presidente. En los discursos presidenciales es difícil creer en las meras coincidencias o en la involuntariedad de las palabras, por ser éstos ejercicios deliberados y reflexionados. Detrás hay un proceso de selección conciente e intencionado. Es notoria la marcada presencia de la idea de soberanía, más aún cuando se acompaña con fuerza del concepto de patria y cuando está más presente que otros términos de peso político y de impacto en el electorado como lo son «democracia» y «libertad».⁴⁹

4.2. La Constitución de Montecristi.-

Además de los discursos, es necesario también analizar la Constitución de Montecristi, pues es el marco supremo en toda la normativa del Estado y simboliza la promesa de cambio hecha por el régimen. La Constitución, en concordancia con los discursos de Correa, aprehende una visión *soberanista* del Estado. La promesa de cambio de Correa y PAÍS giraba en torno a la convocatoria de una Asamblea Constituyente de Plenos Poderes que redactara una nueva Constitución. Este objetivo se logró y fue santificado mediante referéndum popular en el que más del 60% de la población aprobó la nueva carta política (López y Cubillos, 2009). La Constitución es un documento que también nos brinda una entrada hacia lo que aquí compete: la soberanía y el gobierno.

⁴⁸ Se ha considerado no sólo la aparición del concepto exacto. P. ej. se toma en cuenta la aparición de «soberanía» así como de «soberano», «soberana», «soberanamente», etc. Se hizo lo mismo con «democracia».

⁴⁹ Es sumamente notorio que otros conceptos que han abundado en la política ecuatoriana, como por ejemplo «oligarquía», aparecen muy pocas veces. El concepto de «oligarquía» aparece tan sólo una vez en los tres discursos combinados. Valdría la pena estudiar los otros discursos del Presidente Correa para ver si se mantienen estas tendencias.

Comparando la Constitución de Montecristi de 2009 con la de Sangolquí de 1998, se busca encontrar divergencias en los sentidos de la soberanía, cambios importantes en el modo de formularla y diferencias en los cursos de acción con relación a la frontera. Dicha comparación se ha hecho mediante el conteo de apariciones de ciertos conceptos en los textos completos de las constituciones. Se han considerado 17 conceptos. Su selección se ha dado en base al manejo del discurso del actual gobierno y en torno a su propuesta de cambio en oposición a un periodo pasado, caracterizado por la virtual hegemonía del paradigma neoliberal.

En ese sentido, por ejemplo, se resaltan conceptos como la participación, la cual se ha constituido como un eje fundamental del discurso de recuperación de la soberanía popular. Del mismo modo, ciudadanía es otro de los conceptos relevantes debido al gran énfasis que se le ha dado. La diferente frecuencia de estos conceptos en los textos constitucionales daría señales sobre la (in)existencia de cambios relevantes.

La búsqueda de los conceptos en los textos constitucionales incluye a los derivados de la raíz del concepto. Por ejemplo, al referirnos al concepto «nación» también se contó la aparición de «nacional», o con el concepto de «ciudadanía» se contó también «ciudadano», «ciudadana», «ciudadanos» y «ciudadanas». Esto se lo ha hecho para recuperar los sentidos conceptuales más allá de las forma de las palabras.

No obstante, la búsqueda de los conceptos ha sido minuciosa para no confundir, precisamente, esos sentidos. Por ejemplo, al buscar el concepto de «privado» se buscaba el sentido opuesto a lo «público». Por ello, en caso de encontrar la palabra «privado» en un contexto diferente, no se contabilizó esa aparición. El caso sería, por ejemplo, el término «privado de la libertad». En ese caso, «privado» alude a «privación», por lo que se lo excluiría de la cuenta.

Habiendo obtenido el número de repeticiones de cada uno de los 17 conceptos con sus derivados, se calculó su porcentaje en el total de palabras de cada una de las dos constituciones. Se hizo de este modo para poder pesar la aparición de los conceptos en dos constituciones con volúmenes distintos de texto: la Constitución de 1998, por ejemplo, contaba con 284 artículos, mientras que la de 2008 está compuesta por 444. Grosso modo, la Constitución de 1998 tiene un total de 29,608 palabras frente a las

55,716 palabras de la de 2008. Al porcentaje obtenido se le multiplicó por cien, simplemente para una mejor visualización.

A continuación se muestra la tabla con los resultados:

Tabla 2.- Aparición de Conceptos Claves en las Constituciones de 2008 y 1998

Concepto	Constitución 2008	(% del total de palabras) * 100	Constitución 1998	(% del total de palabras) * 100
Nación	576	103,38	275	92,88
Estado	388	69,64	204	68,90
Público	242	43,43	94	31,75
Ciudadanía	120	21,54	35	11,82
Participación	106	19,03	26	8,78
Libertad	72	12,92	34	11,48
Igualdad	43	7,72	14	4,73
Naturaleza	40	7,18	7	2,36
Soberanía	36	6,46	8	2,70
Privado	35	6,28	23	7,77
Democracia	30	5,38	9	3,04
Discriminación	23	4,13	7	2,36
Independencia	18	3,23	13	4,39
Joven	9	1,62	0	0,00
Mercado	7	1,26	6	2,03
Plurinacionalidad	4	0,72	0	0,00
Patria	1	0,18	2	0,68

La Tabla 2 muestra que efectivamente existen diferencias entre las dos constituciones, aunque quizá menos pronunciadas de lo que se esperaría a primera vista. Obviamente, el análisis aquí propuesto es meramente indicativo, con lo que se quiere decir que muestra un rumbo a trazos muy gruesos. Un análisis más puntual sería pertinente si se quiere ahondar en algún concepto particular. Sin embargo, definiendo el carácter orientador del análisis, considerando que, pese a que los conceptos se responden a una geografía y a una temporalidad específicos –Ecuador de 1998 frente al Ecuador de 2008–, la variación semántica de los mismos suele darse en procesos de mayor plazo que los apenas diez años que separan a ambas constituciones.⁵⁰

Con esas aclaraciones, el análisis de los resultados da importantes pistas sobre los cambios que se dieron en la nueva Constitución. Si bien es cierto que «nación» es el concepto con más repeticiones en ambos casos (576 en 2008; 275 en 1998), el peso relativo del concepto es mayor para la Constitución de 2008 (103,38 vs. 92,88),

⁵⁰ Además, debe anotarse que a menudo se da un uso no deliberado de los conceptos. No obstante, esto pudo darse tanto para los legisladores constituyentes de Montecristi como para los de Sangolquí.

haciendo pensar que, en el contexto de lo estipulado por Barkin y Cronin (1994), se tendría una Constitución que otorga más importancia al componente Nación que al componente Estado. Lo que esto implica para la soberanía no es menor, en particular en tiempos de fortalecimiento del Estado. De manera preliminar podría especularse sobre una eventual agudización de los reclamos de autodeterminación de las diversas nacionalidades bajo un mismo Estado, que en el caso ecuatoriano se ha abordado desde el debate sobre la plurinacionalidad (Dávalos, 2003; Macas, 2004). También, desde la óptica de la macro-regionalización, podría pensarse en una morfología cambiante del Estado nación.

Adicionalmente, la brecha entre las apariciones de «Nación» y «Estado» es bastante más amplia en la Constitución de 2008 que en la de 1998. En esta última, la brecha en el peso relativo se limita a 23.98, mientras que en la de 2008 asciende a 33.74. Esta mayor brecha podría indicar la creciente valorización de los procesos democráticos allende, o al margen de, el Estado.

Es cierto que «Estado» es el segundo concepto con más apariciones en ambas constituciones. También es cierto que en ambos casos «Estado» tiene un peso relativo similar (69,64 y 68,90). Sin embargo, la brecha antes señalada se explica en un contexto en el que el debate de lo nacional se trastocó en Montecristi a partir de la constitucionalización de la plurinacionalidad. Nótese que este concepto aparece 4 ocasiones en el texto de 2008, mientras que en 1998 éste no apareció. En aquel entonces el debate de la unidad nacional hizo que los avances en la temática se limiten a lo pluricultural, multiétnico e intercultural (Andrade, 2004).

Al respecto, compárese el artículo primero de ambas constituciones.

Constitución de 1998:

Artículo 1.- El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, que ejerce a través de los órganos del poder público y de los medios democráticos previstos en esta Constitución.

El Estado respeta y estimula el desarrollo de todas las lenguas de los ecuatorianos. El castellano es el idioma oficial. El quichua, el shuar y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas, en los términos que fija la ley.

La bandera, el escudo y el himno establecidos por la ley, son los símbolos de la patria.

Constitución de 2008:

Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.

En ambos casos, se alude a una forma de soberanía popular, pero no en modos análogos. El énfasis que se pone en la Constitución de 2008 a la participación representa un giro frente a las modalidades más restringidas de participación que se permitieron en 1998. De una visión procedimental de la participación se pasa a una visión constitutiva de la misma.

Es importante, además, recalcar el carácter soberanista que adquiere la Constitución de 2008. Con 36 apariciones y un peso relativo de 6,46, esta última da más fuerza a la soberanía que su constitución antecesora (8; 2,70). En 2008 aparecen una serie de soberanías adjetivadas, situación que en 1998 se limitó al uso del concepto de «soberanía nacional».⁵¹ Las soberanías adjetivadas a las que me refiero incluyen la soberanía alimentaria, soberanía económica, soberanía energética, soberanía popular y

⁵¹ De sus ocho apariciones, cuatro son como «soberanía nacional» y las otras cuatro aluden a la idea de la misma.

soberanía nacional.⁵² El uso de la soberanía en 1998 hacía una referencia más directa a un criterio territorial y jurisdiccional.

La Constitución de 2008 declara, como la de 1998, al Estado como unitario, más allá de la plurinacionalidad. Donde sí hay cambio es en el que las y los legisladores constituyentes de 2008 amplían la visión de soberanía territorial y jurisdiccional, para integrar una visión de soberanía integral. El carácter multidimensional que se le da a la soberanía se alinea con los discursos del Presidente. En esa misma línea, la Constitución de Montecristi hace eco del discurso y propuesta política manejada por el oficialismo desde tiempos de campaña.

El texto constitucional indicaría que el discurso base caló en el articulado, pues se recogen elementos del imaginario de AP como la aspiración de recuperar una soberanía cedida a actores foráneos durante los años del neoliberalismo. Del mismo modo, se da gran importancia a la ciudadanía y a la participación,⁵³ así como se restituye la importancia de la integridad territorial como función de jurisdiccionalidad política, apuntando hacia el control y dominio de los diversos territorios, incluidas las fronteras. En ese sentido, el Artículo 158 establece que «las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial».

Con ello, parecería que la presencia de efectivos a lo largo del cordón fronterizo prevalece como una visión estatal que busca sellar la frontera mediante el uso de los aparatos coercitivos. Esto aún a pesar de un discurso que le apuesta más al desarrollo que a la fuerza como instrumentos de la seguridad, como queda manifiesta en el Artículo 249 de la Constitución. Según este artículo: «los cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros, recibirán atención preferencial para afianzar una cultura de paz y el desarrollo socioeconómico, mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad».

⁵² Además, se habla en el presente de soberanía genética, soberanía tecnológica, soberanía del cuerpo, etc. Esto deriva en problemas del llamado estiramiento conceptual (Sartori, 1995; Morlino, 1999). En una discusión similar, David Collier y Steve Levitsky (1997) tratan el tema de las «democracias adjetivadas» y sus implicaciones.

⁵³ Las referencias a la ciudadanía ascienden a 120 con un peso de 21,54 frente a las 35 apariciones del concepto en 1998 y a un peso correspondiente de 11,82. Lo mismo ocurre con la participación, notándose que en este caso la brecha en los pesos es incluso mayor. En 1998 el peso era de 8,78 (26 apariciones). Ahora el peso ha subido a 19,03 (106 apariciones).

Altamirano (1998) había mostrado que en América Latina la vinculación entre desarrollo y seguridad tiene una historia que se remonta, al menos, a los gobiernos autoritarios de los 1950s y 1960s. La agenda de varios de estos gobiernos tenía que ver con abrir paso a la modernización y al desarrollo por la vía autoritaria.⁵⁴ En cierto sentido se encuentra que actualmente se reeditan la asociación entre seguridad y desarrollo, pero procurando hacerlo dentro de los canales de la democracia. Para ello, y a pesar de su debilidad histórica en la región, el Estado debe buscar modos para ejercer soberanía más allá de la asignación de efectivos militares a las zonas en cuestión.

En lo referente a la integración, los Artículos 276, 290 y 423 son relevantes. El primero de ellos dice que uno de los objetivos del régimen de desarrollo es «garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial». Esto se reafirma en el Artículo 423, el cual reza que «la integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a: [...] Impulsar una política común de defensa que consolide una alianza estratégica para fortalecer la soberanía de los países y de la región». Este último es un artículo sumamente importante para las proyecciones futuras, puesto que insinúa la creación de un espacio de política de defensa macro-regional, sin embargo de lo cual se mantiene una visión de suma de soberanías nacionales antes que la creación de una nueva soberanía regional.⁵⁵

El Artículo 290 regresa sobre la idea de la soberanía estatal desde lo económico. Afirma el segundo inciso de este artículo que «se velará para que el endeudamiento público no afecte a la soberanía, los derechos, el buen vivir y la preservación de la naturaleza». En su calidad retórica, este artículo dice que en el pasado el endeudamiento público afectó la soberanía, para lo cual ofrece una solución desde lo normativo. Sin embargo de ello,

⁵⁴ Al respecto puede leerse el trabajo de Guillermo O'Donnell (1973) sobre los regímenes burocrático-autoritarios. En Ecuador, Julio Echeverría (1997) traza la complejidad del sistema político al proceso de modernización.

⁵⁵ En cierta medida, esto podría ser abordado desde el federalismo (ver: Ortino, Zagar y Mastny, 2005). No obstante, la propuesta suramericana no parece haber vocalizado esa aspiración.

justamente una de las zonas donde existen importantes proyectos financiados desde el exterior es la Frontera Norte.⁵⁶

Esta breve revisión de la Constitución aporta elementos sobre la visión del Gobierno sobre la función del Estado ecuatoriano en su Frontera Norte en relación al ejercicio y reclamo de soberanía. Los artículos revisados son dicentes de una posición fuertemente westfaliana en la que, de no ser por matices de integración suramericana, retorna a reclamar un estatus nacional de control territorial-espacial pre-Consenso de Washington en lo económico y político, y que en lo militar busca una dominación que excluye a fuerzas extranjeras, como se hace mediante la prohibición de bases extranjeras en territorio nacional (Artículo 5).

4.3. Soberanía en la Planificación.-

El Plan Nacional de Desarrollo es una hoja de ruta para la política pública del país. Muestra los caminos pensados para la recuperación de las capacidades de planificación del Estado y la existencia de una comunidad política nacional a partir de un horizonte común hacia el cual apuntan las aspiraciones de las y los ecuatorianos. Este instrumento de planificación fue constitucionalizado en Montecristi.

De acuerdo con la Constitución, uno de los deberes del Presidente o Presidenta de la República es presentar anualmente a la Asamblea Nacional el informe de cumplimiento del Plan (Art. 147). La importancia de este instrumento es tal que, según el artículo 148, «la Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o

⁵⁶ Así, existen proyectos como AMAZNOR, además de inversiones de la Cooperación Española a través de canjes de deuda y de la misma USAID. El Programa de Desarrollo Sostenible de la Frontera Amazónica del Norte (AMAZNOR) «...es liderado por el Ministerio de Ambiente y ejecutado por ECOLEX y Fundación Natura, apunta a la linderación, control y vigilancia de la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno e interviene en la regularización y manejo de la tenencia de la tierra, en la delimitación de la Zona Baja de la Reserva, el fortalecimiento de sistemas de control, y el manejo de conflictos de tierras (Dumas y Frank, 2008: 48)». Dumas y Frank (2008) también encuentran que USAID aporta de manera indirecta a proyectos de desarrollo en Sucumbíos, aunque reconocen que estos fondos generan resistencia por el apoyo de Estados Unidos al Plan Colombia.

por grave crisis política y conmoción interna». Adicionalmente, la planificación hace asidero en la inversión de recursos públicos, puesto que la distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo, entre otros criterios (Art. 272).

En resumidas cuentas, «el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores» (Art. 280). De ahí se extrae la importancia de analizar con detenimiento la visión de soberanía que el Plan 2007-2010 plasmó, así como estudiar la evolución al respecto en el nuevo Plan 2009-2013.⁵⁷

Mediante 12 Objetivos de Desarrollo postulados para el Plan 2007-2010 se pretendió dar directrices para la acción pública, determinando y priorizando las intervenciones del Estado. A través de evaluaciones periódicas del Plan, el gobierno busca medir los niveles de cumplimiento de las metas.⁵⁸ Aunque las evaluaciones muestran avances en ciertas políticas, lo cual se ve traducido en el cumplimiento de metas, existen otras en las cuales todavía el gobierno no ha podido hacer realidad sus intenciones. El (in)cumplimiento de las metas de desarrollo en Frontera Norte puede ser indicativo de la (no) concreción del discurso sobre la región.

En el Plan 2007-2010, el Objetivo 5 fue «garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana». Si bien es cierto que todo el PND 2007-2010 apuntó, de modos diversos, hacia la soberanía, este objetivo dio las pautas más concretas para la intervención estatal en materia de soberanía. En este objetivo se decía que: «según la teoría política clásica, el Estado se compone de tres elementos: el territorio, la población y la soberanía (2007: 179)», para a continuación definir la

⁵⁷ Debido a la aprobación de la nueva Constitución y a la temprana terminación del primer mandato del Presidente Correa, el Plan que en un principio estaba diseñado hasta el 2010 quedó inconcluso y se procedió a la reelaboración del mismo, renombrándolo Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.

⁵⁸ Se hace referencia a las evaluaciones semestrales del PND realizadas por la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación de la SENPLADES. En ellas se observa cómo un gran número de metas presenta avances neutros y, en muchos casos, incluso ha habido retrocesos (SENPLADES, 2009).

soberanía: «de acuerdo con la definición más sencilla, la soberanía es aquel “poder absoluto que corresponde a un Estado” y se caracteriza por ser ilimitado, perpetuo, indivisible e imprescriptible».

Aunque el PND no lo citó, la definición que plantea corresponde a la de Bodin. Con ello el PND se sumó a la discursiva de soberanía rousseauiana que se encontró ya en los discursos presidenciales y en la Constitución. Esto coincide con los postulados declarativos del oficialismo en relación a la relación mandante/mandatario, según la cual el Pueblo es el mandante y el mandatario cumple su voluntad, a pesar de dejar irresuelta la cuestión práctica del Estado como soberano por sobre de la población, como se observó en los discursos referentes a relaciones internacionales.

En esa línea, el PND coincidió con la genealogía de la soberanía que se encontró en Maine (1861). Se encuentra a la «soberanía popular» en el paso de la monarquía hacia la democracia. «Con la irrupción del liberalismo en el panorama político, a partir de fines del siglo XVIII», dice el Plan, «estos atributos de la soberanía, que originalmente eran patrimonio exclusivo del monarca absoluto, se le transfieren a la Nación, concebida como aquella comunidad humana que comparte unas determinadas características culturales, tales como la lengua, la etnia, la religión, o que comparte una tradición o historia común (2007: 179)». Esta Nación con mayúscula recalca la importancia de un orden centrado en Estados-nación mutuamente excluyentes, pero dentro del cual pierde potencia la diversidad al interior de los países (Hoffman, 1966).

En lo referente a la nación el PND reconoció que la construcción de las naciones latinoamericanas «...ha sufrido innumerables dificultades de implementación debido a que esa supuesta nación latinoamericana, a diferencia de algunas naciones europeas, nunca preexistió al Estado, sino que fue el resultado de su acción institucional (PND, 2007: 179)». Es necesario puntualizar, no obstante, que Latinoamérica en este sentido no es tan diferente a Europa. En el Viejo Continente también los aparatos burocráticos estatales construyeron a sus naciones desde acciones institucionales (Gellner, 1983).

El Plan del 2007 explicó que: «[...] la insolvencia de los débiles Estados latinoamericanos para garantizar adecuadamente la soberanía y la independencia nacionales, condicionó el alcance y la eficacia de este proyecto civilizador, que en la

mayoría de los casos ha quedado reducido a una promesa incumplida (2007: 179)». Es notorio que entonces se pensó la «construcción nacional fallida» como un fracaso de los Estados.

Simultáneamente, el Plan recordó que la Nación en nuestros países ha sido generalmente pensada desde el mestizaje para lo cual hacía referencia a Vasconcelos (1958). Sin embargo, hay que reconocer que la «raza cósmica» de este autor clásico latinoamericano entra en dura contraposición con el reconocimiento de la plurinacionalidad en la Constitución de Montecristi. Este reconocimiento se encuentra en la misma definición del Estado.

El primer inciso del Artículo 1 de la Constitución establece que «el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada». Lo plurinacional, lo soberano y lo unitario son dimensiones que no están libres de tensión entre sí. Tradicionalmente, el carácter unitario del Estado se reflejaba en su condición de Estado soberano, de acuerdo a las definiciones de Estado en las relaciones internacionales. Sin embargo, lo plurinacional plantea retos importantes. Entre otros, la conformación de circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales reta el tradicional dominio del Estado central. Todo esto repercute en la soberanía y por ello la definición del concepto entra en un proceso de transformación.

Cuando el Plan hablaba de un fracaso en la construcción de una nación ecuatoriana, esto podría ser leído desde la ineficacia del Estado por lograr un mestizaje en el que se pierde la diversidad de los pueblos originarios. En tal sentido, la soberanía pasa a ser un concepto homogeneizante y opresivo de la diversidad. Pero la plurinacionalidad parece tener la potencia de cambiar esto último. Es preciso ser cautos en el tema de la soberanía. A pesar de un discurso reivindicativo de la misma, que la posiciona como fuente de liberación frente a un yugo externa, ésta también puede crear simultáneamente nuevas relaciones de subyugación a lo interno.

El PND también afirmó que: «en el caso ecuatoriano, ese proceso de construcción de la nacionalidad mestiza ha sido aun más difícil debido a la secular incapacidad de la élite

gobernante que, durante los 200 años de vida republicana, ha sido incapaz de garantizar la viabilidad de un proyecto de construcción nacional independiente de los postulados e intereses de las potencias extranjeras (2007: 79)». No deja de ser cierto que el Estado ha estado manejado por élites con agendas propias autoimpuestas para promover sus intereses faccionales (Hurtado, 1993), pero, por ejemplo, en la Frontera Norte no ha sido sólo la omisión de las élites nacionales lo que ha propiciado el entramado regional que hoy escapa al Estado. Además, en buena medida la supuesta incapacidad de las élites ha permitido evitar los violentos procesos de homogenización a través del mestizaje que en otras regiones y en otros países se han vivido (Mann, 2001).

Por otra parte, la existencia de visiones colonizadoras, colonizadas y colonizantes (Walsh, 2008) en el Objetivo 5 ha mostrado la influencia europea en materia de soberanía, lo cual hace pensar que la acción que hoy el Estado ecuatoriano se plantea a través del gobierno de Correa regresa a la aspiración de consolidación nacional a través de los aparatos del Estado.

Es cierto que el PND reconoció a «[...] los procesos de resistencia desarrollados por el movimiento indígena y por las comunidades afroecuatorianas, quienes, por lo menos en los últimos 20 años, han exigido con fuerza el reconocimiento de un Estado Plurinacional que les garantice el ejercicio de sus derechos como nacionalidades, pueblos, y colectividades con identidad propia (PND, 2007: 179)», pero lo hizo desde una mirada que ve a la resistencia como un problema a la construcción nacional que impide su ejercicio soberano. Esto, en el sentido de que no haber creado una nación homogénea se lee como un fracaso antes que como un proceso alternativo válido y legítimo.

Se ha observado algunas fricciones entre plurinacionalidad y soberanía que hubo en el PND 2007-2010. Empero, a pesar de que en ciertas partes, en particular en el Objetivo 5, quedaron algunos supuestos homogeneizantes, el PND 2007-2010 sí abonó a una nueva visión que asume las diversidades y que abre campo a los principios de equidad y equivalencia (Preciado, 2002). En tal sentido, el PND 2007-2010, habiendo antecedido a la Constitución, fue una fuente clave para lograr avances como el mismo reconocimiento de la plurinacionalidad en el Ecuador.

Más aún, al igual que la Constitución lo haría más adelante, el Plan buscó un modo de reformar a la soberanía en su dimensión prusiana a partir del desarrollo. En él se puede leer que «defender la soberanía nacional, en un contexto diverso e intercultural como el que se plantea implica la necesaria superación del concepto tradicional y defensivo que identifica la noción de soberanía con el concepto de integridad territorial e independencia política (2007: 180)». Entonces, el Plan, aunque con ciertas contradicciones como las que se anotaron arriba, abrió líneas de transformación en la concepción de la soberanía que más tarde se plasmaron en la Constitución.

En suma el PND sostuvo que:

«En ese sentido, afirmar la soberanía nacional requiere no solo el desarrollo de una política exterior enmarcada en relaciones internacionales de mutuo respeto y cooperación, consistente con los principios de la autodeterminación de los pueblos, la no injerencia en los asuntos internos de otros países, la búsqueda de la paz, la defensa de la soberanía nacional y el mantenimiento de relaciones amistosas y de buena vecindad con los países limítrofes, sino que, por encima de todo, involucra el desarrollo de un marco institucional y un entorno social que garantice el goce pleno de los derechos económicos[,] sociales y culturales (2007: 180)».

Dos años después de la publicación del PND, se ha construido un nuevo Plan, ahora denominado Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV).⁵⁹ A pesar de que en un principio se habló de una actualización del Plan 2007, en la práctica las transformaciones constitucionales y sociales, sumadas a la experiencia del primer mandato, en realidad fue necesario elaborar un nuevo plan. Entre los cambios está justamente el concepto de soberanía que se maneja.

Claramente influenciado por la Constitución de Montecristi, el PNBV asume una definición amplia de la soberanía, tratando al tema desde sus implicaciones políticas, territoriales, energéticas, alimentarias, económicas y culturales. En gran medida, estos cambios responden a experiencias concretas que el gobierno debió enfrentar en su primer mandato. La soberanía política, por ejemplo, gira en torno a la intromisión de

⁵⁹ El Plan Nacional para el Buen Vivir fue aprobado por el Consejo Nacional de Planificación el jueves 5 de noviembre de 2009. El Plan puede ser encontrado en la página web de la SENPLADES o en: http://www.senplades.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=593&Itemid=148

agentes externos en el Estado.⁶⁰ Así, la soberanía territorial surge como una respuesta al episodio de Angostura (Council on Hemispheric Affairs, 2008). El tema de soberanía económica tiene que ver con la auditoría de la deuda realizada por la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC). En otras palabras, el PNBV adopta una posición más instrumental con respecto a la soberanía, y la usa para abrir líneas de acción programáticas y discursivas. Este enfoque, de cierta manera, extiende el ejercicio de la soberanía a la ciudadanía y ya no sólo a los agentes de la defensa nacional, es decir las Fuerzas Armadas.

Es todavía temprano para evaluar el PNBV 2009-2013, pero sus principales líneas mostrarían cómo ha ido cambiando la conceptualización de la soberanía, desde aquella manejada en el Plan de Gobierno hasta la actual. La actual visión mostraría una versión de la soberanía que toma elementos de la soberanía popular rousseauiana, que no olvida la centralidad del poder que consta en la definición de Bodin, y que suma dos elementos: por una parte, el carácter diverso de la soberanía (política, económica, ambiental, cultural, etc.), el cual se ve influenciado por la plurinacionalidad, y, por otra parte, el traspaso de su ejercicio cotidiano a las y los ciudadanos, y no sólo a los agentes de la Defensa Nacional. En el siguiente capítulo se busca evaluar la vinculación entre, por un lado, los planteamientos programáticos y discursivos respecto a la soberanía y a la Frontera Norte y, por otro lado, la acción estatal concreta.

⁶⁰ Por ejemplo, se habla de la expulsión del diplomático estadounidense Max Sullivan acusado de inmiscuirse en asuntos internos del país. Antes, Rafael Correa ya había ordenado la expulsión de otro diplomático, Armando Astorga, a quien acusó de intentar condicionar la ayuda económica de un proyecto asistencial (El País, 18 de febrero, 2009).

Capítulo V

El Estado y la Frontera.

A través de los instrumentos del poder público como la Constitución, el PND y el PNBV se puede ver la aspiración estatal a la luz de la contemporaneidad que ha construido la Revolución Ciudadana. Este proceso político se ha respaldado en un discurso que frecuentemente alude a la soberanía. Como se ha visto en los capítulos anteriores, la soberanía estatal ha asumido un papel preponderante, en el marco de la recuperación de las capacidades y rectoría del Estado.

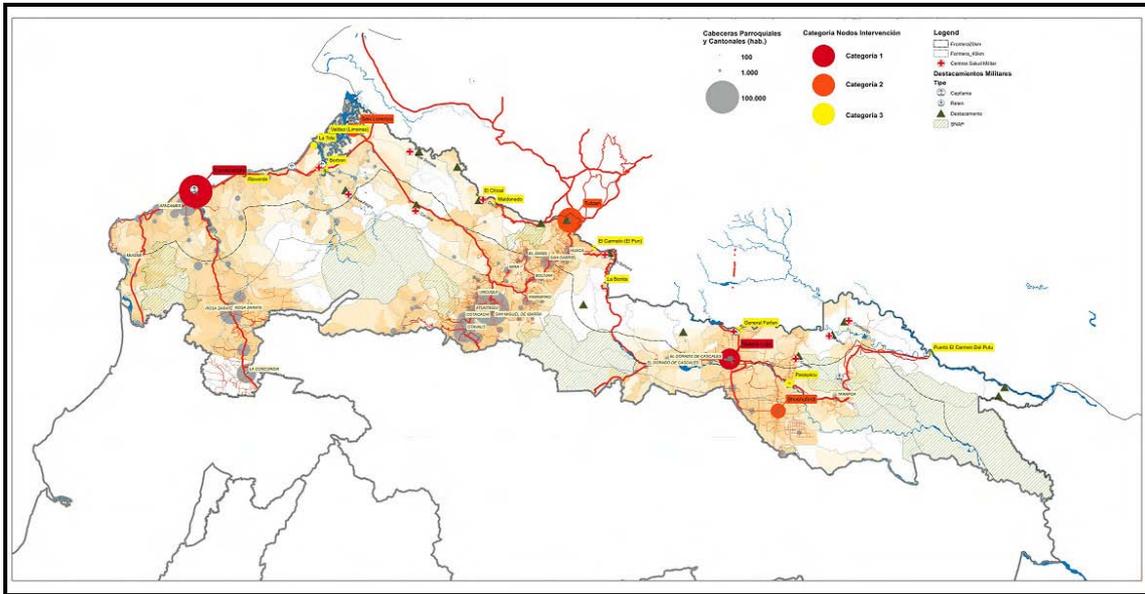
Todo esto ha sido parte de un discurso que se ha venido hilando desde la campaña electoral de 2006, cuando Rafael Correa aparecía en el escenario político tras tan solo un breve paso por el gobierno de Alfredo Palacio como Ministro de Finanzas. El Plan de Gobierno que Alianza País presentó en 2006 para inscribir la candidatura de Correa sirvió de base para construir el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. A su vez, la Constitución de Montecristi tomó varios elementos del PND 2007-2010, dando continuidad a la agenda de cambio. Del mismo modo, el segundo Plan de Gobierno, esta vez el que se presentó para inscribir la candidatura de Correa a la reelección, en buena medida partió del mismo texto del PND 2007-2010.⁶¹ Por último, el PNBV 2009-2013 continúa esta línea. El PNBV ha sido alimentado por todos los documentos antes mencionados.

En relación a la soberanía, la agenda pública de intervención en la Frontera Norte ha estado marcada por el discurso de la Revolución Ciudadana. En algunos casos, esto ha hecho se confundan las políticas de Estado con las intervenciones de gobierno. Los esfuerzos del presente gobierno, en buena medida, trazan pautas para formular verdaderas políticas de Estado con respecto a la región Frontera Norte. Por ello, es importante estudiar cómo el Gobierno ha concebido a esta particular región durante estos tres años en el poder, con lo cual se podrá avizorar cómo el Estado asumirá a futuro su desarrollo.

⁶¹ En realidad, el Plan de Gobierno de 2009 toma textos íntegros del PND 2007-2010, lo cual difumina las fronteras entre partido de gobierno, gobierno y Estado. Esta no es una investigación exhaustiva al respecto, pero deja señalado este hecho.

5.1. Aproximaciones del Gobierno a la Frontera.-

Mapa 9.- Nodos de Intervención en la Frontera Norte



Fuente y elaboración: SENPLADES, 2009

El mapa anterior muestra una visión del gobierno sobre cómo pretende aproximarse a la Frontera Norte. Se puede observar que se da importancia a los centros poblados y a la infraestructura vial que los conecta. También se resalta la infraestructura de salud disponible, así como los destacamentos militares que se encuentran apostados a lo largo de la región. Desde el ordenamiento territorial, en él se puede observar tres categorías de nodos de intervención con roles correspondientes de acuerdo a la siguiente clasificación:

Tabla 3.- Nodos de Intervención en Frontera Norte

Categoría	Ciudad / Población	Rol / Función
1	+Esmeraldas	Pesca (industria de procesamiento), turismo, silvicultura, servicios, comercialización
	+Lago Agrio	
2	+San Lorenzo	Pesca, comercio/servicios agropecuarios, actividades extractivas, turismo local sostenible
	+Tulcán	
	+Shushufindi	
3	+Valdez (Limonas)	Pesca artesanal, comercio local, turismo comunitario, agropecuaria, silvicultura
	+La Tola	
	+Borbón	
	+Río Verde	
	+El Chical	
	+Maldonado	
	+El Carmelo	
	+La Bonita	
	+General Farfán	
	+Parcayacu (Aguarico)	
+Puerto el Carmen		

El Mapa 9 también revela el tamaño de las poblaciones y la infraestructura existente en la región. Además, para cada categoría de nodo se identifican acciones para el desarrollo, por una parte, y para garantizar la seguridad ciudadana y una adecuada administración de justicia, por otra.

Así, para la categoría 1 el gobierno propone actividades productivas de industria pesquera y manufacturera, también explicando la necesidad de crear centros de comercialización postcosecha y camales. En esa línea se identifica la necesidad de mejorar el acceso al alcantarillado y de actuar con programas de tratamiento de desechos sólidos. Igualmente, se considera fundamental generalizar los servicios de electricidad y agua potable, sin olvidar la construcción de hospitales generales, la expansión del sistema escolar técnico y de focalizar los proyectos de vivienda hacia las personas con menores ingresos. En materia de seguridad, se cree necesario reforzar el control y coordinación de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, establecer oficinas de Cancillería para el registro de refugiados y procesamiento de visas, mejorar la

presencia de las instituciones judiciales, y fortalecer los gobiernos autónomos descentralizados (GADs) apostados en la Frontera.

Para el desarrollo en las poblaciones de la categoría 2, se plantea levantar centros de acopio, mejorar los puertos complementarios y, entre otros, procesar biocombustibles con los desechos de la palma. En este nivel, se piensa la construcción de hospitales básicos y centros de educación básica media. Con respecto a la seguridad, se insiste sobre la necesidad de coordinar de mejor manera a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, así como de fortalecer los GADs. Pero se aumenta la necesidad de levantar centros de remediación para dar asistencia legal y centros de atención integral.

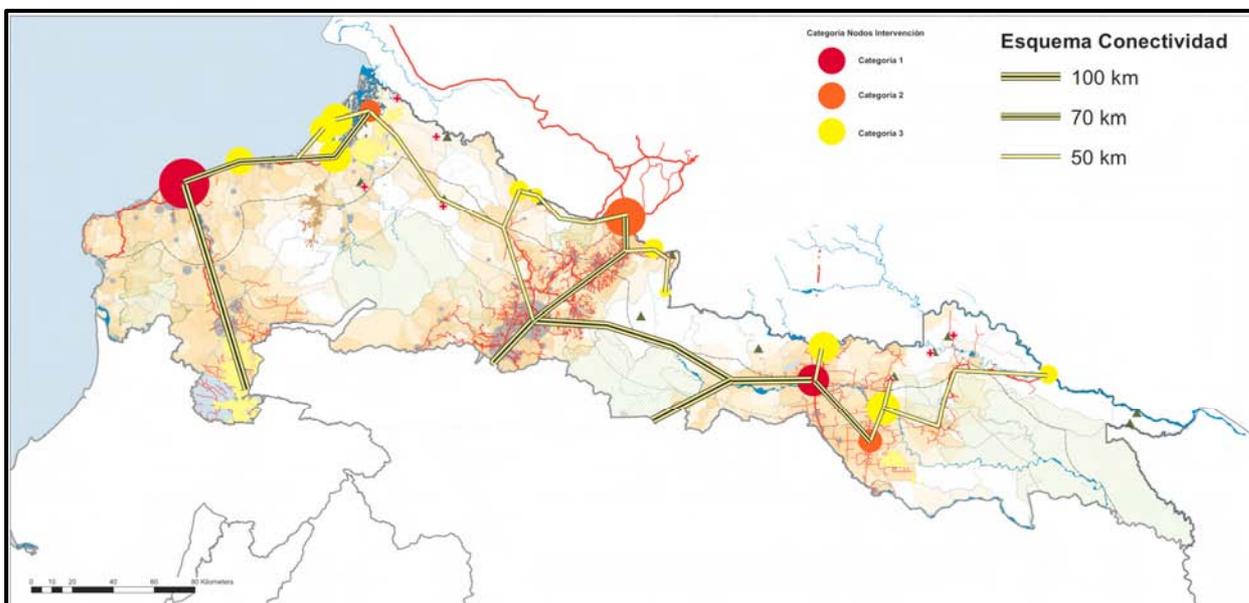
Por último, en la categoría 3 se proponen actividades de comercio local y de producción artesanal. Ello se acompaña de medidas de saneamiento básico, educación básica y centros de salud. Las medidas para mejorar la seguridad y el acceso a la justicia son las mismas que para el nivel 2 pero sin los centros de atención integral.

Para estos fines, el gobierno ha identificado actores claves para la intervención en Frontera. En materia de desarrollo, están los Ministerios Coordinadores de la Producción, de Patrimonio Natural y de Desarrollo Social; a ellos se suman sus ministerios coordinados: de Ambiente, Cultura, Agricultura, Producción, Turismo, Desarrollo Urbano y Vivienda, Salud Pública y Educación. En seguridad es el Ministerio de Seguridad Interna y Externa el que coordina a los ministerios de Gobierno y Policía, Justicia y Derechos Humanos, Relaciones Exteriores y a la Secretaría de Gestión de Riesgos.

Finalmente, se suman las necesidades de conectividad de la región fronteriza. Gran importancia se le da a la vialidad en la región, procurando *horizontalizar* los flujos, puesto que tradicionalmente las conexiones han sido verticales, siempre pasando por Ibarra y Quito (Mapa 4). A la vialidad transversal se suma la búsqueda por afianzar la vialidad oficial transfronteriza, procurando reducir el número de pasos fronterizos ilegales. En la categoría de nodos 1 se busca ampliar la conexión con fibra óptica y en las categorías más locales se busca priorizar la vialidad de entornos inmediatos y las capacidades básicas de comunicación. El Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos junto con los ministerios de Transporte y Obras Públicas, Electricidad y

Energías Renovables y Telecomunicaciones y Sociedad de la Información serían los encargados de estos cambios.

Mapa 10.- Esquema de Conectividad Propuesto para Frontera Norte



Fuente y elaboración: SENPLADES, 2009

El aparato burocrático público, de ese modo, parece tener establecidas líneas de acción prioritarias para mejorar la presencia estatal en la región en cuestión. Sin embargo, ha habido problemas. Juan Dumas y Volker Frank (2008: 64) ya habían alertado que en la Frontera Norte «la coordinación entre autoridades locales y nacionales es escasa o nula. En situaciones de crisis, se evidencian alianzas coyunturales entre las autoridades locales y las organizaciones de la sociedad civil para presionar y demandar respuestas al Estado Nacional, que no ha tenido una actitud de atención proactiva en la zona».

Estos autores creen que en esa labor de coordinación radica la relevancia del Plan Ecuador.⁶² Sin embargo, esta Secretaría Técnica no ha logrado darse a conocer extensivamente al interior de la misma Función Ejecutiva y menos aún en la población: «...encontramos que solamente los organismos internacionales, algunas autoridades, y las universidades demostraron un conocimiento de los objetivos y funciones del Plan Ecuador. En el resto de la población local, se evidencia un desconocimiento mayoritario o, incluso, percepciones equivocadas. Aún hoy, se escuchan opiniones que consideran

⁶² En enero de 2009, Fausto Romero, coordinador del Plan Ecuador en Imbabura, explicaba que el Plan Ecuador sólo coordina obras, mas no es un ejecutor: «ayudamos a gestionar las obras priorizadas y las ponemos en marcha» (El Comercio, 6 de enero, 2009)

Plan Ecuador como “un plan de militarización”. En palabras propias de un poblador local, “el otro día que viajamos a Putumayo estaba lleno de militares, yo creo que es por eso del Plan Ecuador” (Dumas y Frank, 2008: 67)». Dentro del propio Ejecutivo no se conoce con claridad las competencias y trabajo del Plan Ecuador. Como aseveraba Alberto Almeida, del Plan Ecuador, ante solicitudes en Carchi para que esta institución traspase recursos económicos para completar obras: «no somos una caja chica de ningún Ministerio, ni de prefecturas ni de alcaldías. Nuestro trabajo se concentra, principalmente, en vigilar que los proyectos se focalicen hacia personas de escasos recursos (El Comercio, 2 de diciembre, 2008)». El gobierno ha encontrado grandes dificultades para coordinar las acciones del Estado en la región fronteriza.

La complejidad de la coordinación de las intervenciones públicas puede haber calado en una falta de optimización de los recursos. Se ha hecho público que «durante los primeros 20 meses de gestión, según la Secretaría del Plan Ecuador se han ejecutado 176 proyectos de educación, salud y ambiente y se canalizaron unos USD 300 millones (El Comercio, 6 de enero, 2009)». Además, Patricio Silva, Subsecretario de SENPLADES de la Región 1, la cual integra a Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos, en enero pasado ofrecía que «destinaremos USD 111 millones para financiar los macroproyectos» en estas cuatro provincias (Ibíd.).

La realidad es que, en referencia a los montos de inversión pasados, presentes y futuros del Estado en la Frontera Norte, existen más incertidumbres que certezas. No ha sido sino hasta recientemente que se ha querido organizar el Plan Anual de Inversiones (PAI) también de manera geográfica y no sólo sectorial. A partir de cálculos no cien por ciento precisos, la Subsecretaría de Planificación y Políticas Públicas de la SENPLADES ha llegado a estimar las figuras contenidas en la siguiente tabla.⁶³

⁶³ Siendo el PAI un instrumento complejo que resume los programas y proyectos de las entidades que reciben fondos públicos, la tarea de conocer la inversión de cada cartera de Estado en las provincias de la Frontera Norte es extremadamente difícil. El PAI, en su versión más simple, contiene apenas los nombres de los programas y proyectos, haciendo muy complicada su georreferenciación.

Tabla 4.- Estimación de Inversiones Públicas en Frontera Norte 2009-2013

VALORES DE PROYECTOS CONSOLIDADOS EN FRONTERA NORTE		
PROYECTOS EJECUTADOS CON CANJE DE DEUDA Y CON POSIBLE INFLUENCIA EN LA FRONTERA NORTE		\$ 32,764,496.73
NOMBRES DE PROYECTOS	PAI 2009+CANJE DEUDA 2010	PAI 2013
PROYECTOS DE ARRASTRE PREVISTOS EN EL PAI 2009 PARA LA FRC	\$3,759,067.25	\$74,993,260.00
PROYECTOS NUEVOS SIN PRIORIDAD PREVISTOS EN EL PAI 2009 NACIONALES CON POSIBLE INFLUENCIA EN LA FRONTERA NORTE	\$4,927,323.68	\$39,033,928.72
	\$ 97,606,299.20	
PROYECTOS PREVISTOS CON CANJE DE DEUDA Y CON POSIBLE INFLUENCIA EN LA FRONTERA NORTE. INVERSIONES HASTA 2010	\$ 41,508,388.00	
SubTotal	\$147,801,078.13	\$114,027,188.72
	Total 2009-2013	\$261,828,266.84

Fuente: SENPLADES, 2009

Como puede observarse, son sumas importantes. Para tener una noción, puede comparárselas con las cifras de los escenarios del Presupuesto General del Estado presentados por SENPLADES a la Asamblea Nacional. En el escenario más austero, para 2010 se plantea un presupuesto de USD 4.156 millones (PNBV, 2009: Anexo 4). La inversión en la Frontera busca recuperar estos territorios para el efectivo dominio del Estado, aunque no existen garantías para ello. Las estimaciones de inversión en la Frontera Norte aquí presentadas deben tomarse sólo como un indicativo, puesto que pueden no considerar todos los montos de los diferentes ministerios y secretarías de Estado que se piensa invertir específicamente en la región fronteriza durante este segundo periodo de gobierno. No obstante, lo que sí está claro es que los escenarios de crisis han complicado y podrían complicar las previsiones del gobierno.⁶⁴

5.2. El Esquivo Desarrollo en la Frontera.-

Aún a pesar de la aspiración de ganar soberanía a través de una agenda que invierte recursos en el desarrollo, el Estado todavía mantiene una línea militar que responde a la urgencia constante que tiene por demostrar(se) como soberano en todo su territorio. El

⁶⁴ Por ello, se han trabajado tres escenarios para el Presupuesto General del Estado hacia el 2013. El más conservador asciende a USD 18.908 millones mientras que el más ambicioso llega a USD 22.285 millones. El escenario intermedio se ubica en USD 21.084 millones. Estos cálculos están hechos para cuatro años.

Plan Ecuador, cuyo objetivo general es «...impulsar en la Frontera Norte un proceso de paz, desarrollo y seguridad integral, centrado en el ser humano, como una política de Estado, sustentada en la cultura de paz, fortalecimiento de la seguridad humana y mejoramiento de la calidad de vida», se ha visto opacado por la presencia de más de 10.000 efectivos militares y policiales permanentes y más de 4.000 itinerantes en Frontera Norte (Dumas y Frank, 2008: 66; SENPLADES, 2009).⁶⁵

Los datos del gasto público muestran que, para resguardar la soberanía en las fronteras, el Estado gasta más en Defensa que en desarrollo. En base al Plan Operativo Anual y al Plan Plurianual Institucional 2008-2010 del Ministerio de Defensa Nacional (MIDENA) se ha obtenido cifras de gasto en Defensa.⁶⁶ En 2008 el presupuesto anual del MIDENA habría sido superior a los USD 950 millones. En 2009 este habría subido a poco más de USD 1 000 millones, y para el 2010 se tiene la aspiración de duplicar esa cifra.

La distribución del gasto es también importante analizarla. El MIDENA maneja cuatro Objetivos Estratégicos Institucionales (OEIs): 1) garantizar la soberanía nacional y la integridad territorial, 2) mejorar la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas, 3) apoyar al desarrollo nacional y 4) contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacional. Los primeros dos OEIs contemplan la adquisición de equipo y material bélico más el gasto en operaciones militares de las tres ramas: Fuerza Aérea, Terrestre y Naval. Del presupuesto del 2008 se habría gastado un 96,68% en estos dos OEIs (78,44% y 18,24%, respectivamente). 3,22% se habría gastado en el tercer OEI y 0,10% en el cuarto. Es decir que existe un abultado gasto en los temas eminentemente militares de defensa.

La concentración del gasto en los dos primeros OEIs se mantiene en 2009 y se prevé que así lo haga para 2010. Pero habrá variaciones en los porcentajes del gasto asignados a cada uno, pues se evidenciará un crecimiento considerable del gasto en el mejoramiento de la capacidad operativa de Fuerzas Armadas. Esto revela que es una gran preocupación del actual gobierno fortalecer sus capacidades bélicas tanto en

⁶⁵ Entre los objetivos específicos del Plan Ecuador se considera el fomento de la participación ciudadana para establecer la convivencia pacífica, establecer una plataforma de acción integral y proteger a la población que habita en la Frontera Norte y sus recursos (Dumas y Frank, 2008: 66). Resulta preocupante que con más de dos años, esa secretaría de Estado no ha logrado impactos concretos, llevando a que el Plan Ecuador sea fuente de desilusión para la población.

⁶⁶ Esta información es extraoficial. Las cifras aquí recogidas deben ser tomadas sólo como un indicativo.

materia de disuasión como de respuesta. La Tabla 5 muestra estimaciones extraoficiales del presupuesto del MIDENA.

Tabla 5.- Estimación del Presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional 2008-2010 por Objetivos Estratégicos Institucionales (OEIs)

OEI	2008		2009		2010	
	%	USD	%	USD	%	USD
1	79,99	764.380.468,35	78,44	787.301.100,91	50,86	1.206.913.307,30
2	16,93	161.750.880,19	18,24	183.038.225,86	47,44	1.125.722.363,04
3	2,99	28.603.070,96	3,22	32.367.399,53	1,58	37.609.183,12
4	0,10	912.511,03	0,10	1.032.602,73	0,11	2.657.218,92
Total	100,00	955.646.930,53	100,00	1.003.739.329,03	100,00	2.372.902.072,38

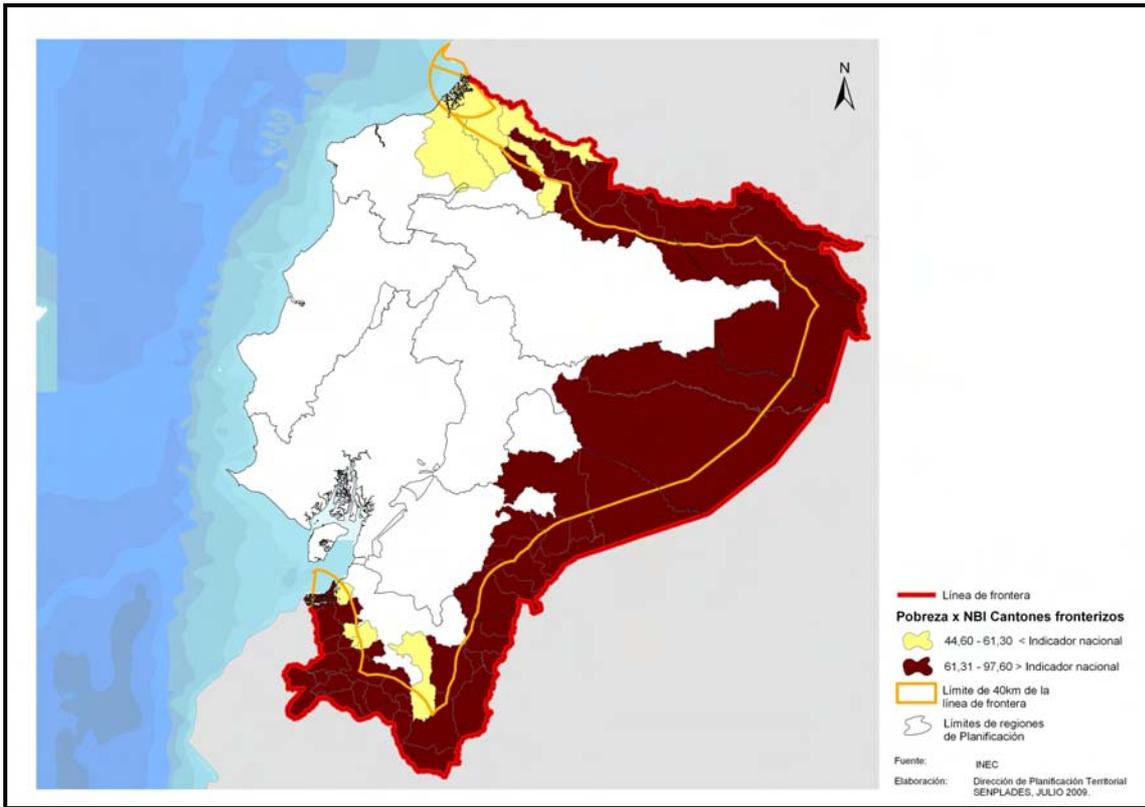
Fuente: Plan Plurianual Institucional 2008-2010

Es necesario reconocer que la fuerza pública es en muchos casos la expresión misma del Estado. El mismo gobierno lo reconoce. Por ejemplo, en la objeción parcial del Ejecutivo al Proyecto de Ley de Seguridad Pública y del Estado, consta el siguiente texto: «adicionalmente, por las razones antes expuestas, las Fuerzas Armadas también deben intervenir para precautelar la tala del bosque nativo, *en los sitios lejanos donde su presencia es la única evidencia de la existencia del Estado* (Correa, 2009b: 6; el énfasis es mío)». ⁶⁷ Entonces, amplios territorios, en particular en las fronteras, cuentan con una ausencia del Estado, excepto en la forma de militares.

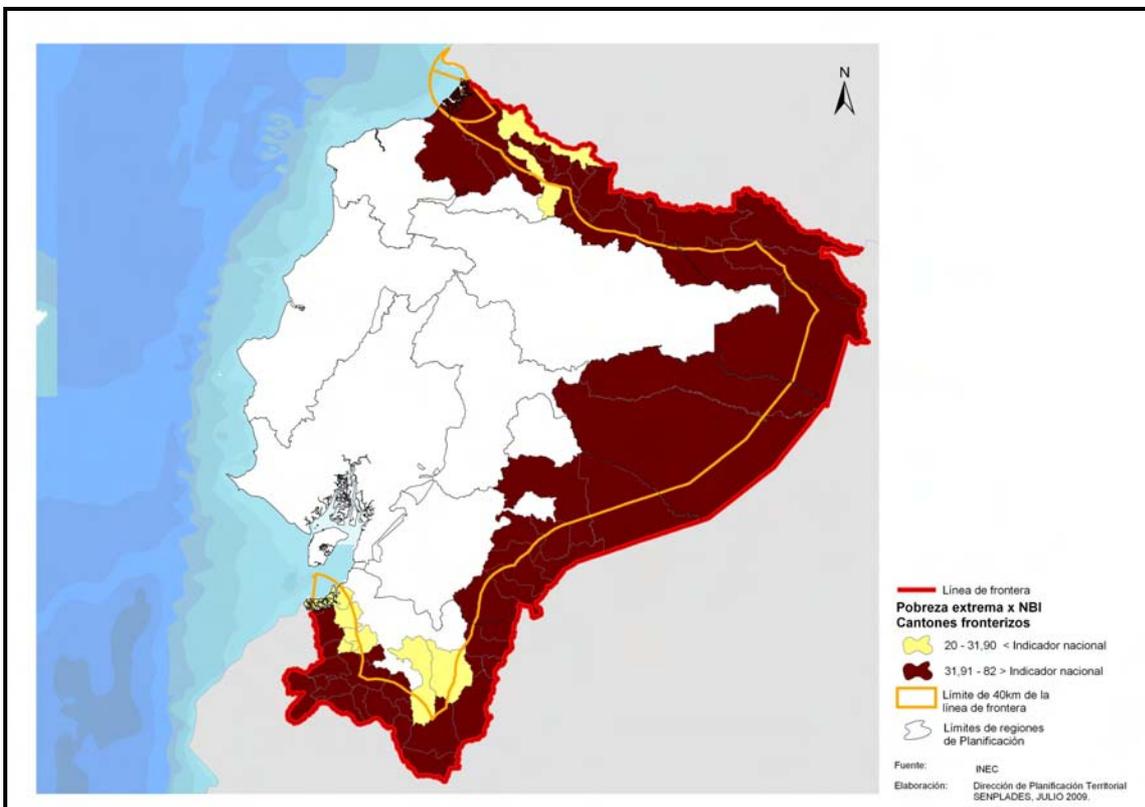
Como los Mapas 11 y 12 muestran a continuación, los cantones fronterizos, casi todos, se hallan por debajo del indicador nacional de pobreza y, por si no bastara, también de pobreza extrema. Ello conforma un verdadero cinturón de pobreza a nivel país, y es fiel evidencia del abandono histórico en que el Estado ha sumido a estas regiones. Esto se ha dado a pesar de que la franja fronteriza del norte y la del sur cuentan con numerosas poblaciones, muchas veces producto de la política de fronteras vivas impulsadas tanto desde las dictaduras militares pre-retorno a la democracia como de los gobiernos civiles que les siguieron.

⁶⁷ En entrevistas con realizada a coroneles de las Fuerzas Armadas también se replica esta visión. Varios coroneles, tanto de la Fuerza Terrestre como de la Fuerza Aérea me han explicado que en zonas remotas de la frontera, ellos fungen de párrocos, doctores, jueces y policías.

Mapa 11.- Pobreza por NBI en los cantones de la Franja Fronteriza

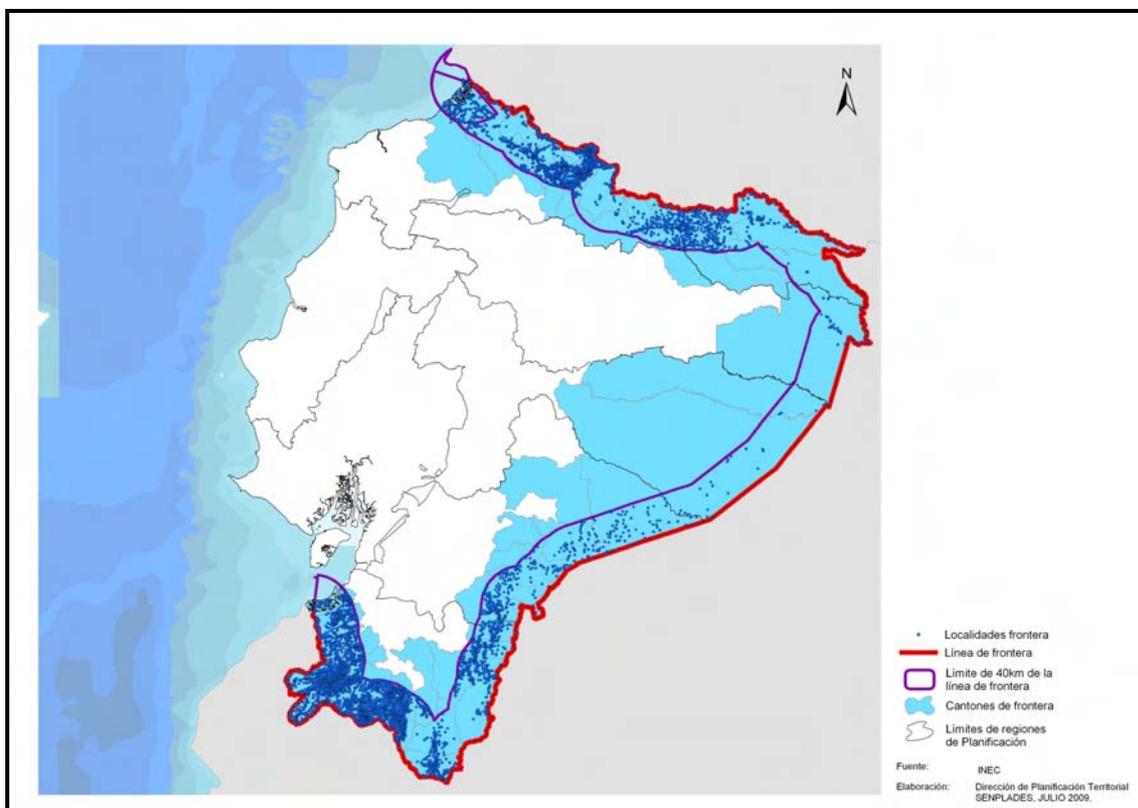


Mapa 12.- Pobreza Extrema por NBI en los cantones de la Franja Fronteriza



El Mapa 13 muestra el poblamiento de la franja fronteriza. El producto del impulso a las fronteras vivas durante las décadas pasadas ha poblado densas zonas del norte y el sur del país, sin haber logrado calar en la Frontera Oriente por su remota locación y difícil acceso desde los principales centros urbanos de concentración demográfica del país, sin mencionar que éstos son territorios de difícil colonización por la presencia de grupos humanos y pueblos no contactados renuentes a recibir foráneos y que incluso recurren a la violencia.⁶⁸ Si bien es cierto que la política de fronteras vivas se implementó en respuesta al temor de que los países vecinos pretendieran más reclamos territoriales, esta misma política actualmente presenta efectos contrarios.

Mapa 13.- Localidades en la Franja Fronteriza del Ecuador



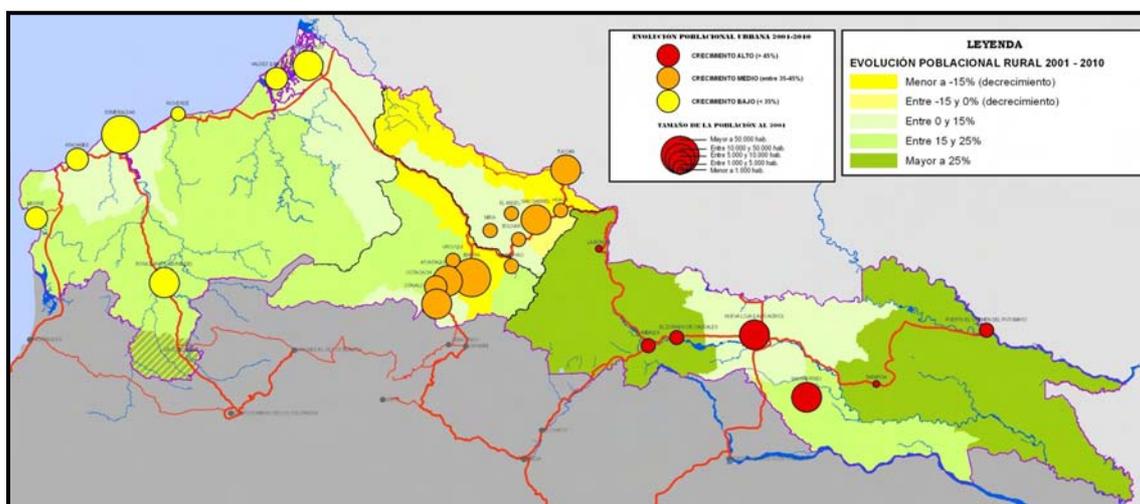
El enorme flujo de ciudadanos y ciudadanas colombianas a la Frontera Norte ha hecho que ésta se pueble extensivamente de ciudadanos y ciudadanas extranjeras cuya lealtad bien puede estar más sujeta al Estado colombiano que al Ecuatoriano, lo cual desde el principio de autodeterminación de los pueblos en un futuro no muy lejano podría dejar

⁶⁸ Uno de los casos más recientes fue el ataque del pasado 10 de agosto en el cual una mujer y sus dos hijos fueron lanceados en Orellana, presuntamente por pueblos no contactados en relación a disputas territoriales. La prensa habló de amenazas a los colonos por parte de los pueblos que están reclamando espacios más allá de la denominada zona intangible (El Comercio, 12 de agosto, 2009).

abierta la puerta a que un Estado foráneo reclame territorio ecuatoriano porque en él se asiente población suya.⁶⁹ Ello nos remite a un debate no superado en América Latina entre la existencia de ciudadanos o más bien súbditos (Whitehead, 1997).⁷⁰ Las implicaciones de esto para la soberanía no son menores, pues se pone en juego la verdadera autodeterminación como ejercicio ciudadano frente al dominio de un aparato burocrático que reclama lealtad y jurisdiccionalidad. El hecho es que, contradictoriamente a las intenciones iniciales, el poblamiento deliberado de las fronteras y la construcción de capacidades sociales e infraestructurales en estas zonas han sido esfuerzos del Estado ecuatoriano que, aunque pobres e insuficientes, ahora sirven fines opuestos.

La Frontera Norte ha tenido un crecimiento poblacional superior al promedio nacional durante la última década. En particular, este alto crecimiento se ha sentido en la región amazónica, con Lago Agrio y Shushifindi experimentando una evolución urbana creciente superior al 45%. Las zonas rurales de la zona oriental de la franja fronteriza del norte también experimentan un crecimiento considerable, con un crecimiento superior al 25% en algunos casos, como se muestra en el mapa a continuación.⁷¹

Mapa 14.- Evolución de Población y Poblamiento en Frontera Norte 2001-2010



Fuente y elaboración: SENPLADES, 2009

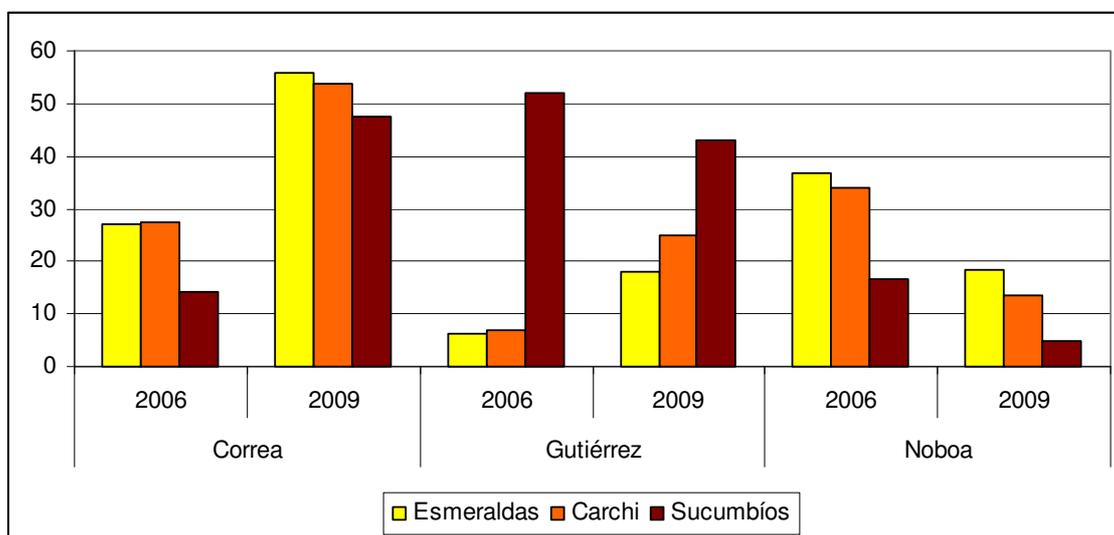
⁶⁹ Esta reflexión la hizo el Comandante D.J. de la Fuerza Naval durante una entrevista, a quien además le preocupaba que las y los ciudadanos colombianos pudieran declararse como una nación dentro del Estado Plurinacional ecuatoriano.

⁷⁰ En su estudio de la evolución de los derechos ciudadanos desde los 1930s a los 1980s, Laurence Whitehead (1997: 76) apunta que, «al comienzo del período estudiado, la mayoría de los habitantes de América Latina eran poco más que súbditos; al final, eran bastante menos que ciudadanos plenos».

⁷¹ Los datos se han obtenido gracias a datos oficiales del INEC contenidos en el SIISE.

El crecimiento poblacional en las zonas de frontera también ha hecho que sea preciso estudiar el comportamiento electoral de estas regiones con mayor detenimiento. A nivel nacional, en la primera vuelta de 2006, el binomio Álvaro Noboa – Vicente Taiano consiguió el primer lugar con el 26,83% de los votos válidos frente al 22,84% de Rafael Correa – Lenin Moreno. En la segunda vuelta electoral en noviembre del mismo año se revirtieron las posiciones: Correa fue electo Presidente con el 56,67% de los votos válidos, derrotando a Noboa (43,33%). En 2009, esta vez en binomio con su esposa, la doctora Anabella Azín, Noboa redujo su votación a 11,40% de los votos válidos, mientras que Correa contrajo su votación pero ganó la presidencia con 51,99%. Los hermanos Gutiérrez, por su parte, en la primera vuelta de 2006 obtuvieron 17,58% de los votos a través del binomio Gilmar Gutiérrez – Leonardo Escobar, y en 2009 Lucio Gutiérrez con Felipe Mantilla obtuvieron el segundo lugar con 28,24%. La evolución de estas tendencias en Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos se muestra a continuación.

Gráfico 3.- Votación Comparada entre la Primera Vuelta de 2006 y la de 2009 para los Candidatos Correa, Gutiérrez y Noboa en Frontera Norte

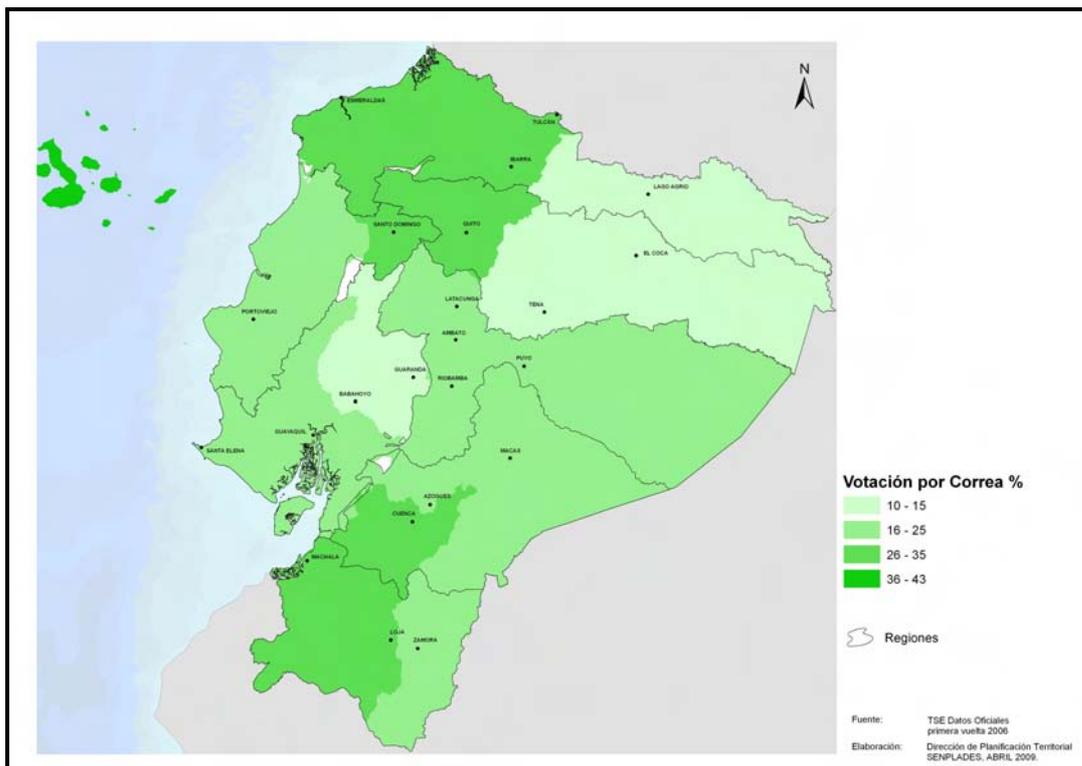


Fuente: Tribunal Supremo Electoral / Consejo Nacional Electoral, 2009

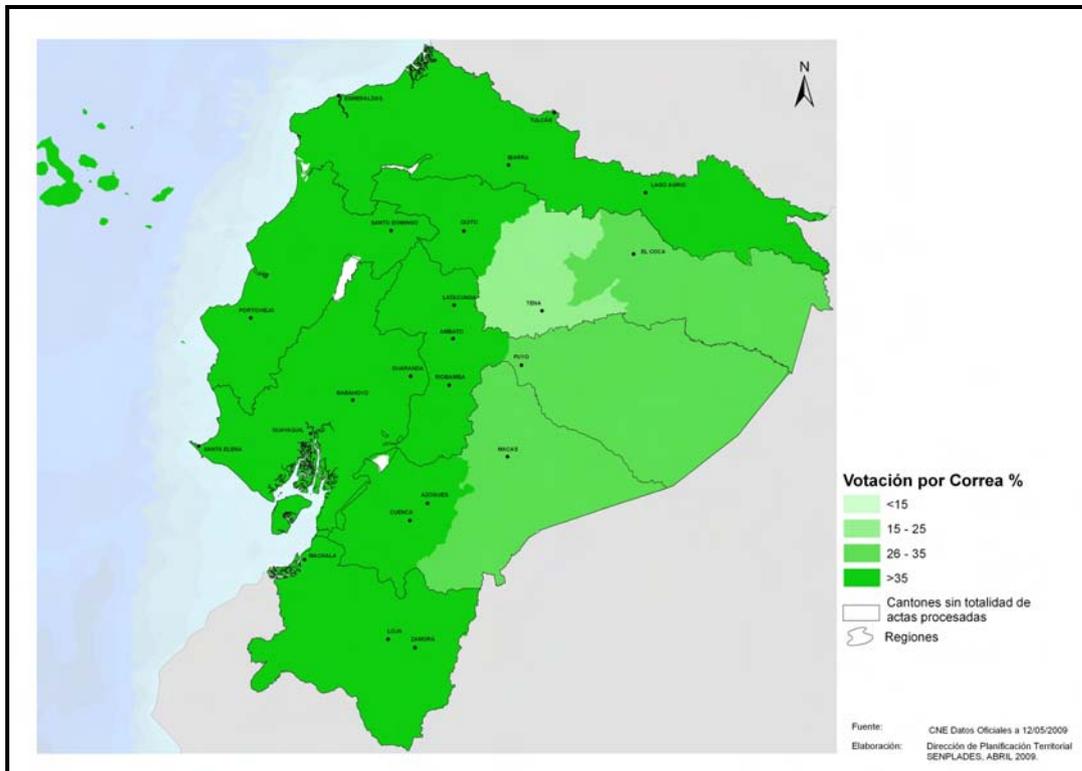
El gráfico muestra cómo Correa ha incrementado su votación favorable en las tres provincias tras sus primeros dos años de gobierno. Lo opuesto ocurrió con Noboa, quien perdió apoyo de manera considerable en este lapso. Los Gutiérrez, por su parte, aumentaron considerablemente su votación en Esmeraldas y Carchi, pero en Sucumbíos

bajó su votación en 8,9 puntos porcentuales. Esto último podría ser indicativo del esfuerzo de Correa por penetrar en la región amazónica y desbancar a los Gutiérrez y a Sociedad Patriótica. Los mapas 15 y 16 muestran cómo la votación de Correa ha evolucionado favorablemente en la región fronteriza, a la par que lo ha hecho a nivel nacional.

Mapa 15.- Primera Vuelta 2006 – Votación Binomio Rafael Correa – Lenin Moreno

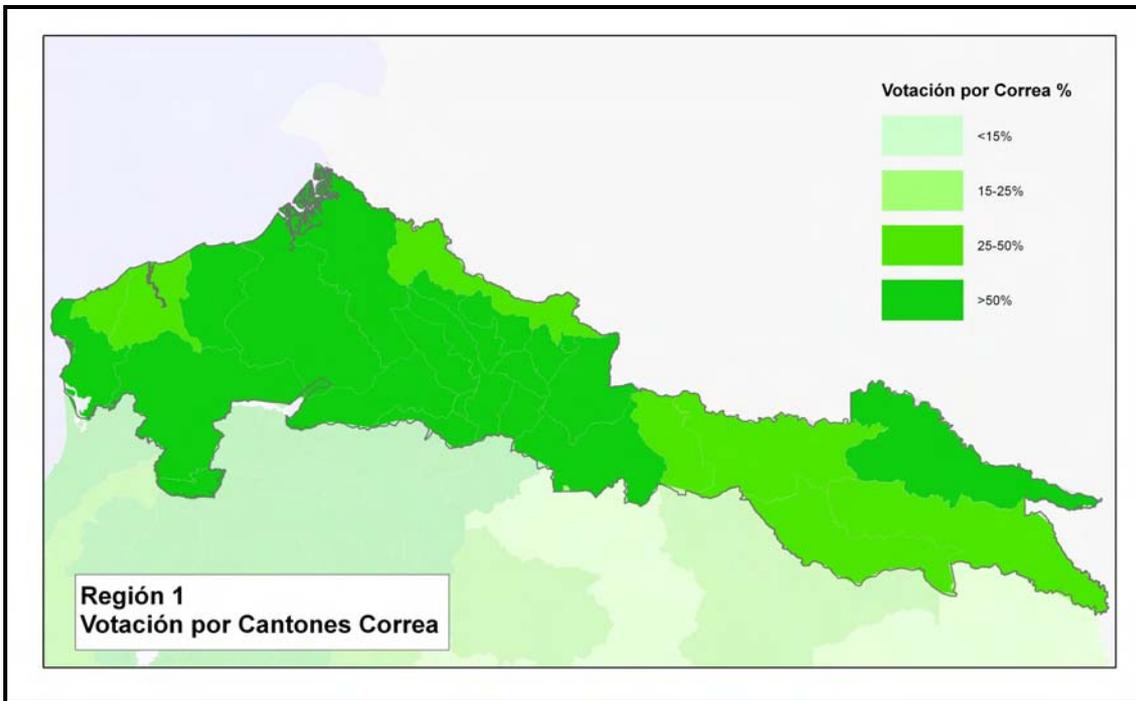


Mapa 16.- Primera Vuelta 2009 – Votación Binomio Rafael Correa – Lenin Moreno

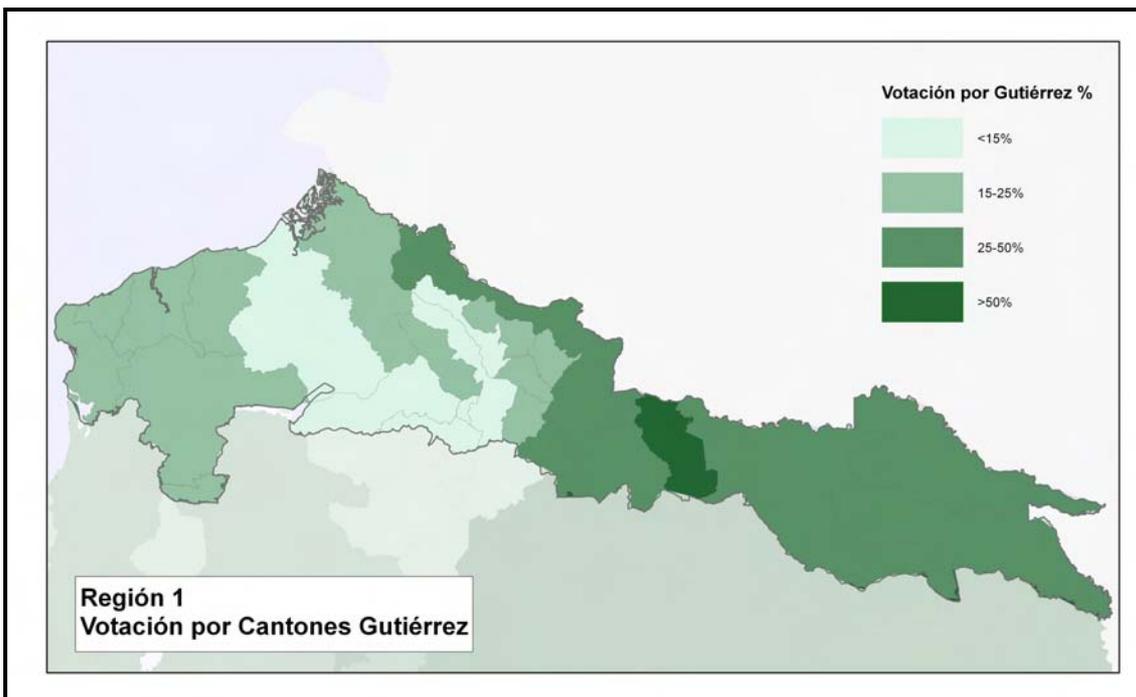


Si desagregamos la votación por el binomio Correa – Moreno en 2009 por cantones se observa igual un apoyo mayormente homogéneo (Mapa 17). Pero sí se observa que existen cantones colindantes con Colombia en los que su apoyo se ve algo reducido. Estos son Tulcán, Lago Agrio y Cascales. En estos cantones, ocurre que el binomio Gutiérrez – Mantilla logra importantes votaciones, entre el 25 y el 50% (Mapa 18). El incremento en la votación por Correa entre 2006 y 2009 en la región Frontera Norte puede hablar de un reconocimiento y respaldo de la población a los esfuerzos del régimen durante el primer período de gobierno. Pero la votación por Gutiérrez no deja de ser un recordatorio de que existe una posición crítica que se encuentra latente en la población de la región, la cual espera que el gobierno siga logrando que el Estado mejore cuantitativa y cualitativamente su presencia.

Mapa 17.- Primera Vuelta 2009 – Votación Binomio Rafael Correa – Lenin Moreno en la Región 1



Mapa 18.- Primera Vuelta 2009 – Votación Binomio Lucio Gutiérrez – Felipe Mantilla en la Región 1



La recuperación –o la toma– de la Frontera Norte por parte del Estado, resumimos, ha sido parte esencial del discurso oficialista de la Revolución Ciudadana. Ha habido la intención de propiciar esfuerzos por el desarrollo de la región, abogando por la priorización de la inversión de recursos públicos para mejorar las condiciones físicas y la calidad de vida de la población. La votación para el oficialismo ha mejorado, pero la inversión de recursos públicos, sumado a los fondos de cooperación internacional,⁷² no ha sido suficiente para reducir la pobreza y cambiar sustancialmente las condiciones de la población.

En el PND 2007-2010 la Meta 5.2.1 fue «disminuir en un 20% la pobreza por NBI para las provincias de la Frontera Norte al 2010». Pero las cifras muestran una realidad muy distante:

Tabla 6.- Pobreza por NBI en las Provincias de la Frontera Norte

Año	Carchi	Esmeraldas	Sucumbíos
2006	47,79%	59,38%	61,05%
2007	42,22%	58,64%	63,92%
2008	47,56%	61,90%	61,07%

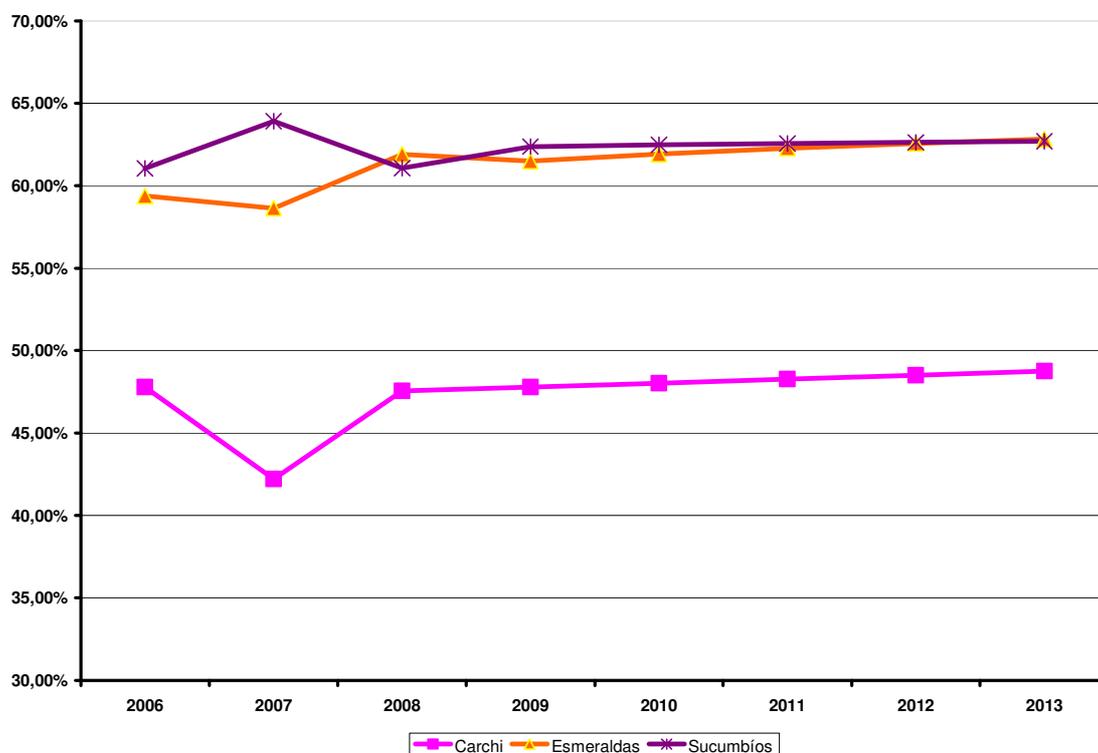
Fuente: INEC/ENEMDU

Con respecto al año base, es decir 2006, se observa que el avance en la materia es lejano a la meta establecida. Sólo en Carchi, la pobreza ha disminuido, y lo ha hecho marginalmente: tan sólo ha bajado 0,23%. Mientras tanto, en Esmeraldas y Sucumbíos la pobreza por NBI aumentó entre 2006 y 2008, en la primera en 2.52% y en la segunda en 0.02%. Entonces, la panorámica parece mostrar una situación más bien estática.

Esa situación es corroborada al hacer proyecciones al 2013 en base a los datos de pobreza por NBI para los años 2006, 2007 y 2008 contruidos a partir de la Encuesta de Empleo, Subempleo y Desempleo (ENEMDU) realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). El Gráfico 1 muestra las proyecciones.

⁷² En la Frontera Norte participan varios actores internacionales entre los cuales se cuenta a UNIFEM, ACNUR, PMA, USAID, UNICEF, entre otros (Dumas y Frank, 2008).

Gráfico 4.- Proyección de la Pobreza por NBI en las Provincias de la Frontera Norte a 2013⁷³



Fuente: INEC/ENEMDU

Puede observarse que al 2013 una tendencia inercial no cambiaría considerablemente la situación de 2006. Es cierto que se debe considerar que la crisis financiera pudo haber jugado un papel negativo, pero la verdad es que incluso a 2013 se estará lejos de cumplir la meta que se plantó el gobierno inicialmente para 2010. Todo esto se viene dando en un contexto en el que el gasto militar ha sido mucho más voluminoso, revelando cuáles serían las prioridades del gobierno. Más aún, debe tomarse en cuenta el incremento de gastos en Defensa que se prevé para los próximos años, en particular para los rubros de equipamiento bélico.

En el nuevo PNBV 2009-2013 se han replanteado las metas. En relación a la Frontera Norte siguen siendo ambiciosas. Se plantea, al 2013, reducir la pobreza por NBI en un 25% en el área urbana y en un 50% en el área rural (Meta5.1.1). El tiempo dirá si es que se consigue o no esta meta. Pero también hay que considerar que la meta 5.1.4 plantea

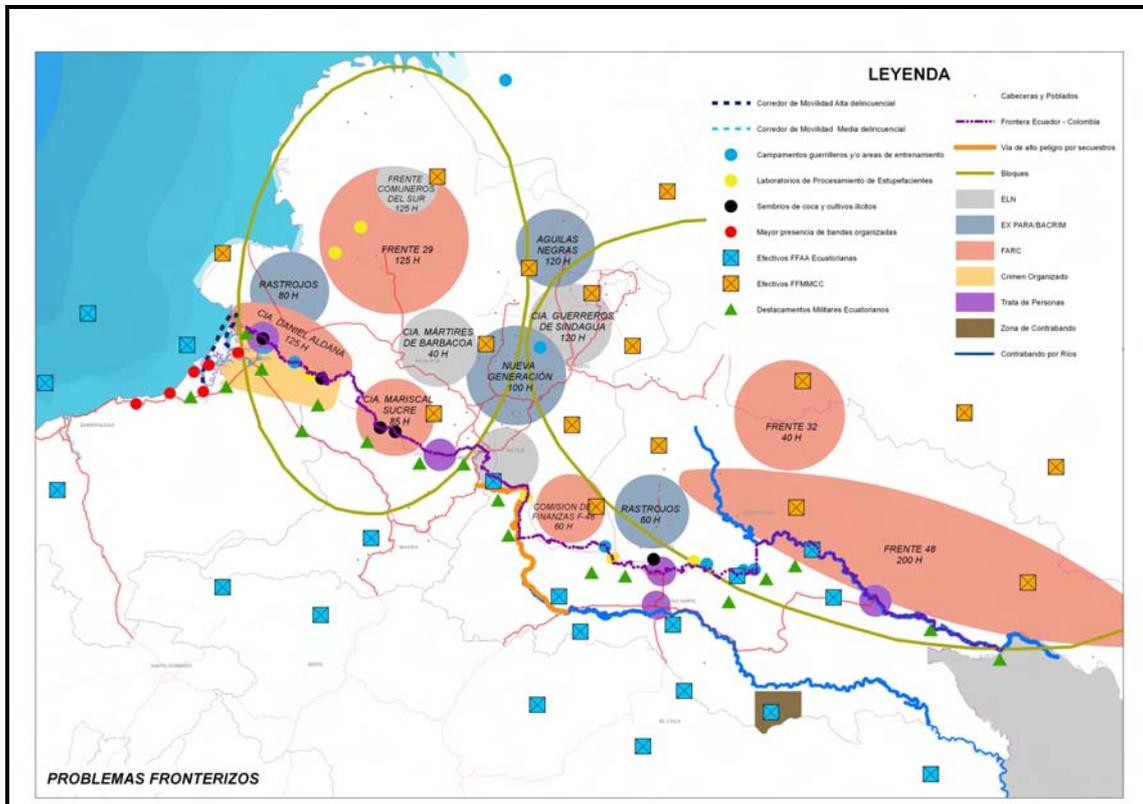
⁷³ La metodología aplicada para las proyecciones fue por extrapolación logarítmica.

la «no existencia de conflictos con fuerzas regulares e irregulares que afecten la soberanía nacional o amenacen al Estado al 2013». Ambas metas son costosas y ambas apuntan hacia una consolidación de la soberanía en los espacios de frontera, en particular en la Frontera Norte, donde el Estado identifica una serie de graves problemas.

5.3. Los Problemas que el Estado Identifica.-

Como se vio, pese a ambiciosa agenda del gobierno en materia de desarrollo, las condiciones de las provincias de la Frontera Norte permanecen mayormente estáticas. Lo que el Mapa 9 nos mostraba –el modo de pensar el desarrollo en la franja fronteriza del norte a través de nodos de intervención– se debe contraponer a una realidad más compleja. En esta región interactúa una diversidad de actores con intereses que rebasan lo estatal y lo nacional, mermando esa constante aspiración del Estado por ejercer soberanía.

Mapa 19.- Problemas identificados en la Frontera Norte



Fuente: Plan Ecuador, Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, MIDENA, SENPLADES

Elaboración: SENPLADES, 2009

En el Mapa 19 se dibujan algunos de los problemas identificados por el Estado ecuatoriano en su frontera con Colombia. Resalta la confluencia de diversos actores que operan de modo transfronterizo más allá de los cánones de la soberanía. Entre otros, se observa la actuación de miembros del Ejército de Liberación Nacional (ELN), de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), así como ex paramilitares además de las fuerzas regulares de los Ejércitos ecuatoriano y colombiano. Adicionalmente, la larga lista se completa con otros actores como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), bandas de delincuencia organizada, productores de coca, contrabandistas, cooperantes internacionales, empresas petroleras, organismos ambientalistas, servidores públicos del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados, partidos políticos, defensores del pueblo, judiciales, fiscales, asociaciones productoras, medios de comunicación, grupos juveniles, colonos, pescadores y demás, sin olvidar a la población civil en general que vive a ambos lados de la frontera, y a quienes les toca innovar dinámicas que obligan a modos de vida alternos (Dumas y Frank, 2008).

Desde algunas interpretaciones, muchos de ellos y ellas personifican una crítica a la ciudadanía. De ese modo, se convierten en una especie de parias del Estado. Antonio Negri y Giuseppe Cocco (2006: 170), por ejemplo, han escrito en ese sentido que «la objeción a la cual deseamos responder es aquella que ve a la ciudadanía en términos nacionales. Y bien, si fuera posible concebir la nación desde abajo, hablar de ella como una forma colectiva en la cual se combinan lengua cultural y lenguajes productivos, costumbres cooperativas e innovación democrática, todos nosotros deberíamos llamarnos “nacionales”. Sin embargo, con frecuencia, con demasiada frecuencia, la nación es otra cosa: es una unidad forzosa en la cual el Estado comprime, según el lenguaje de las elites, la miseria de los sujetos o la servidumbre voluntaria de los ciudadanos. La nación es un concepto cultural que se opone, desde el punto de vista capitalista, a la clase, o más precisamente, a las clases subalternas. Es un ejercicio de dominio». Lo dicho por estos dos autores, sin embargo, no debe pasar por alto la capacidad integradora que han tenido las democracias nacionales.

Los procesos de democratización, de hecho, han dado paso a la paulatina incorporación de los sectores subalternos en Ecuador. Felipe Burbano de Lara (1998; 2003: 13) ha

encontrado que, en los años ochenta, «...los análisis estuvieron centrados principalmente en la transición a la democracia, en los comportamientos electorales y en los movimientos sociales como expresiones de participación de los sectores subalternos...». Esta incorporación, no obstante, no ha estado exenta de críticas.

Autores como Agustín Cueva (1988), Carlos de la Torre (1989) y Amparo Menéndez-Carrión (1991a), entre otros, han problematizado la incorporación democrática en torno al hecho de que la democracia ha asumido una naturaleza formal y procedimental, que no ha sabido responder ante las expectativas sociales y que no ha sabido dar espacios a la participación. Sin embargo, Simón Pachano (1996; 2003: 110) ha advertido que «[...] la democracia se caracteriza principalmente por la vigencia de reglas que, a la vez que regulan el conflicto, establecen límites y pautas para el juego político y aseguran deberes y derechos para todos los ciudadanos». Por ello, la ciudadanización de grandes sectores históricamente marginados en las décadas pasadas, más allá del carácter formal del proceso, habría abierto posibilidades para una radicalización de la ciudadanía y de la democracia en el presente.

Pachano sostiene que «si algo se le puede reclamar a la democracia ecuatoriana es su debilidad formal, su incapacidad para consolidar reglas de juego de carácter vinculante para todos los actores (2003: 108)». Es decir que la construcción incompleta de una comunidad política amparada bajo la soberanía nacional podría encontrar una explicación en que la democracia formal no ha sabido incorporar a todos y todas, entre ellos las y los actores de la Frontera Norte. En otras palabras, hablamos de los procesos exclusionarios de la soberanía, a los que en cierta medida apuntaban Negri y Cocco.

En esa línea, Sonia Fleury (1998) ha teorizado sobre la exclusión, encontrando que «dado que la ciudadanía requiere una legalización de la igualdad, la exclusión es un proceso que regula la diferencia como condición de no inclusión». Para esta autora, los procesos de inclusión y de exclusión se asientan fuertemente en una dimensión simbólica que constituye una comunidad político-jurídica de ciudadanos. Además, «importa recordar que la ciudadanía, como cualquier sistema clasificatorio, involucra un principio de inclusión que define los criterios de exclusión (Fleury, 2004: 72)». Según Fleury (Ibíd.: 63), la misma política social de un Estado es un criterio adicional de exclusión social.

Así, el desarrollo de la Frontera Norte, por ejemplo, se habría dado en un escenario marginal en el cual han surgido canales alternativos a la ciudadanía y al Estado, puesto que las y los actores no han sido incluidos plenamente en el juego democrático-estatal. Como lo pone Fleury, «...aquellos que fueron excluidos del pacto corporativo buscan formas de organización propia, con mayor autonomía y menor control del Estado (Fleury: 64)». Sólo que habría que señalar que, en casos como el de esta región, la exclusión del pacto ha sido sistemática con lo que las y los pobladores de la frontera se han visto sin más alternativas.

El tema de la ciudadanía con frecuencia es analizado desde la gobernabilidad y la representación. Amparo Menéndez-Carrión nos recuerda que «en el uso generalizado, la noción de ciudadanía se encuentra excesivamente ligada a connotaciones de participación individual en el marco del “modelo” de la “democracia liberal” (1991b)». En la Frontera Norte de Ecuador, la inclusión tardía de personas y territorios que han vivido al margen del Estado puede estar cayendo en esto. Al extender condiciones mínimas de ciudadanía a través de, por ejemplo, programas de cedulaación se da un avance en la inclusión de estas personas al sistema nacional, pero se lo hace de una manera restringida. Además, la cualidad *civilizatoria* que Fleury encuentra en la ciudadanía puede estar expresada en la apuesta por el desarrollo de la región y en la necesidad constante de mejorar la gobernabilidad.⁷⁴ Pero, de ser así, se estaría limitando las capacidades de construir una ciudadanía diversa, alternativa, cosmopolita.⁷⁵ Con ello, la soberanía limitaría su condición emancipadora para, de hecho, ser lo contrario.

El mapa 19, adicionalmente, muestra los síntomas de una criminalización de la región. Los actores diversos que confluyen en la región portan armas. El desempeño de sus

⁷⁴Por ello, Fleury es crítica de una visión limitante de ciudadanía y desarrollo, y más bien entiende que existen modos propios de desarrollo político a nuestras sociedades: «la constitución de actores políticos, formas organizativas y articulaciones innovadoras entre Estado, mercado y comunidad, demuestra que la conciencia y participación de la ciudadanía se están procesando en el ámbito de las políticas y derechos sociales, reafirmando que este continúa siendo *nuestro* curso particular de construcción de la democracia (2004: 73; el énfasis es mío)».

⁷⁵ En tal sentido, Bresser-Pereira (2006: 13) ha dicho que «una nación es una asociación de individuos y familias que, al compartir un destino político común, se organizan como un Estado con soberanía sobre cierto territorio. Por consiguiente, una nación sólo tiene sentido, como en los Estados modernos, dentro de la estructura de un Estado-nación que surge con el capitalismo». Así, la Nación, el Estado y la Soberanía son una tríada que tiende tanto a la exclusión de agentes externos como a la homogenización de aquellos internos.

actividades, lícitas e ilícitas, está condicionado por regímenes de violencia estatales y no estatales. El gobierno, en tal sentido, considera como logros en la Frontera Norte elementos que supuestamente aportan a la lucha contra el narcotráfico y que ponen de manifiesto el poder del Estado para ejercer control jurisdiccional.

Tabla 7.- Logros de las FF.AA. y la Policía Nacional en el combate al narcotráfico

Combate al Narcotráfico	FF.AA.*	Policía	Total (2008)
Plantas de coca destruidas	6.800	140.060	146.940
Toneladas de cocaína capturada	4.8	27.3	32.1
Galones de gasolina blanca incautados	156.896	32.565	189.461
Galones de precursores químicos incautados	15.950	45.104	61.054

*A partir de la vigencia de la Política de Defensa en el 2008, las FF.AA. colaboran en la lucha contra el narcotráfico. FF.AA. actúa en zona selvática y frontera norte, mientras la Policía actúa a nivel nacional.

Fuente: MIDENA, MIN. GOB

Sin entrar a una discusión sobre el narcotráfico, la Tabla 7 más que cifras muestra que el trabajo de las fuerzas del orden mantiene la vigencia de la soberanía estatal.⁷⁶ La destrucción de cultivos ilícitos y la captura de drogas muestran la sujeción a la ley. Mientras tanto, la incautación de gasolina blanca y precursores químicos demuestra que los espacios aduaneros aspiran a controlar el tránsito en las fronteras. Del mismo modo lo hacen las medidas adoptadas por el gobierno de establecer salvaguardias cambiarias del 12% a 1.364 partidas (El Universo, 13 de julio, 2009). Más allá de ello, el hecho de que se en 2008 se haya tenido que destruir 146.940 plantas de coca, se haya capturado 32.1 toneladas de cocaína y se haya incautado 250,515 galones entre gasolina blanca y precursores químicos habla de una realidad plagada de estos elementos dinamizadores de la economía y la sociedad. Los volúmenes hablan de una situación generalizada, lo cual mantiene a la región en una situación marginal a la ley y a la soberanía.

⁷⁶ Para el debate correspondiente se recomienda revisar el trabajo de Mauricio Romero (2007) en el cual edita una serie de trabajos en los que se aborda la dinámica del narcotráfico y la parapolítica en Colombia, demostrando la influencia de los paramilitares en las elecciones y en el manejo político de la República.

Capítulo VI

Conclusiones.

Más allá del discurso soberanista que el gobierno ecuatoriano ha venido usando desde tiempos de campaña, la información sobre la Frontera Norte muestra que ésta se mantiene esquiva a su consolidación como un espacio de soberanía nacional. Con una plataforma de campaña antineoliberal, la Revolución Ciudadana propuso la recuperación de la soberanía como uno de sus cinco ámbitos de acción prioritarios. Se culpó a los gobiernos neoliberales que le precedieron de haber cedido soberanía en diversas formas: a través de un masivo endeudamiento público condicionado con organismos crediticios internacionales afines a los intereses de los países industrializados, a través de la cesión de infraestructura militar al ejército de Estados Unidos, a través de una dependencia alimentaria y energética que descompensó la balanza comercial del país y a través del uso del Estado por parte de élites para defender sus intereses y asegurar sus privilegios.

Recuperar soberanía, no obstante, en algunas zonas del Ecuador es más una entelequia, pues nunca el Estado la ha podido ejercer plenamente. La Frontera Norte es una de aquellas zonas. Se habla de una región históricamente abandonada por el Estado ecuatoriano. Su evolución se ha dado, en buena medida, al margen del Estado y su cotidianidad lo refleja. Desde una perspectiva estatal que lo lee como un constante fracaso, la Frontera Norte ha servido como recordatorio a los gobiernos de que el Estado aspira a ejercer soberanía en todo su territorio, pero no logra hacerlo.

Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos son las tres provincias que bordean con Colombia – otro Estado que tampoco ejercería plena soberanía nacional en la región. De ese modo, estos territorios son un punto de (des)encuentro entre las aspiraciones estatales de control soberano, las fuerzas de la globalización y aquellas extra o paraestatales. La gran diversidad de actores que confluyen en la franja fronteriza sobreponen intereses varios, en algunas ocasiones opuestos a los del Estado ecuatoriano. Así, la Frontera Norte es un escenario propicio para la redefinición de la soberanía.

Una revisión histórica del concepto de soberanía dio pistas sobre el ámbito dónde se encuentra el imaginario actual operando. En tal sentido, la soberanía clásica hablaba del

control absoluto del Estado sobre un territorio, ejerciendo jurisdiccionalidad y violencia legítima sobre una población que apropia. Una escuela, de orígenes hobbesianos, mantiene que la soberanía radica en una figura –el rey– o en una élite que controla el aparato estatal. Una segunda, de orígenes rousseauianos, más bien postula la soberanía popular, sosteniendo que ésta radica en el Pueblo. Ambos casos asumen y presuponen en la consolidación del Estado-nación y del sistema inter-nacional, el surgimiento de una única unidad: el Estado. Pero, voces como las de Negri y Cocco (2006: 169) alertan que «se nos dice que sólo a partir del concepto de nación es posible intentar la transformación de los sistemas políticos. La experiencia nos enseña que, desde el punto de vista político, hoy el Estado-nación conoce una crisis radical de soberanía y que su acción no puede ser eficaz si no se integra en grandes espacios continentales». Ello abona al argumento de que la no realización de las aspiraciones nacionalistas de mutua exclusión e independencia entre Estados evidencia que la soberanía westfaliana ha sido más un mito que una certeza, sin desconocer que el Estado ha dominado y sigue siendo el espacio predilecto de regulación. Así, tanto la globalización como los procesos de integración supranacional enfrentan en las fronteras nacionales un espacio de disputa histórica, cuyo pivote sería la crisis de la soberanía.

La difícil situación del Estado ecuatoriano con el colombiano, sumado a la elección de un líder nacionalista de la denominada nueva izquierda y a la apuesta por la integración suramericana hace que el país sea un espacio ideal para estudiar la soberanía. Por ello, se revisó la situación actual de la soberanía a través de mapas y datos que se han generado en los años recientes y que se consideran como parte importante del impulso del Estado por lograr una aproximación más contundente a la zona. Esta revisión mostró la situación crítica de las poblaciones asentadas en la Frontera Norte. Su marginalidad se expresa en índices de pobreza más altos que el interior del país, en necesidades básicas insatisfechas, limitado acceso a los sistemas de instrucción formal, de salud y vivienda, todo lo cual abona a la perpetuación intergeneracional de las desventajas estructurales de esta región.

De forma complementaria, se estudió el abordaje del gobierno a la temática de la Frontera. A través de un análisis de cuatro discursos presidenciales, así como de la Constitución de 2008, del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y del Plan Nacional para el Buen vivir 2009-2013 se aproximó la discusión teórica con la retórica presente.

En el trasfondo, la definición de la soberanía sería todavía difusa. A momentos reivindicativas de la soberanía popular, las palabras del oficialismo muchas otras veces calan en una visión instrumental del Estado que más bien hablaría de grupos sociales conquistando el Estado y ejerciendo la soberanía para avanzar sus intereses faccionales, privados y/o corporativos.

A esa situación se suma un discurso que, apelando al ideal bolivariano, busca la integración macro-regional suramericana. La situación real de las relaciones con el Estado colombiano, sin embargo, reta el discurso integracionista y lo vuelve a plantear en términos de una soberanía clásica en tensa relación con una etapa postwestfaliana. El ataque de Angostura es un fiel recordatorio de la vigencia de la aspiración de soberanía nacional, sin que esta deje de ser una promesa inconclusa de la modernidad. Entonces, la integración macro-regional termina siendo más una sumatoria de soberanías nacionales que la construcción de una nueva.

Al aterrizar en la problemática del accionar del Estado en la Frontera Norte, se pasa de la teoría y el discurso a la práctica. La recuperación –o la toma– de esta región por parte del Estado ha sido una intención perfilada desde esfuerzos por conseguir el desarrollo de estas zonas y por sentar bases materiales de la soberanía. Se ha considerado prioritaria la inversión de recursos públicos para mejorar las condiciones físicas y la calidad de vida de su población. Sin embargo, el presupuesto de la Defensa sigue siendo mucho mayor, con lo cual estaría quedando en evidencia que la soberanía todavía se piensa predominantemente desde lo militar-territorial.

La inercia del gasto público y la urgencia constante que el Estado tiene por ejercer control sobre su territorio han hecho que el número de efectivos de fuerzas armadas y policía nacional apostados en la Frontera Norte sea superior a 10.000 permanentes y a 4.000 itinerantes. El pivote del conflicto ecuatoriano, en apenas una década, ha pasado de la Frontera Sur a la Norte. La soberanía en los tiempos actuales sigue siendo una justificación para la guerra.

En suma, la Frontera Norte es un punto donde la soberanía está en permanente conflicto. La democracia y la ciudadanía también se problematizan por causa de la soberanía. Para construir nuevas formas alternativas de gobierno se deberá considerar a la soberanía. La

convergencia de grandes procesos históricos en la región fronteriza norte de Ecuador muestra que la territorialidad del dominio y el control siguen siendo relevantes en tiempos de globalización.

Bibliografía.-

- Agüero, Felipe y Jeffrey Stark, eds., Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America, University of Miami: North-South Center Press, 1998.
- Altamirano, Carlos, “Desarrollo y Desarrollistas”, *Prismas*, No. 2, 1998.
- Althusser, Louis, Ideología y aparatos ideológicos del Estado, México: ENAH, Comité de Publicaciones de los Alumnos, 1975.
- Andrade, Pablo, “El Círculo Vicioso de la Transición: de la Democracia Formal a la Poliarquía”, *Íconos*, Quito: FLACSO-Ecuador, No. 12, 2001.
- Andrade, Pablo, “Negociando el cambio: fuerzas sociales y políticas en la Asamblea Constituyente de 1998”, en: Santiago Andrade et. al., La Estructura Constitucional del Estado Ecuatoriano, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2004.
- Aristóteles, La Política, Bogotá: Editorial Panamericana, 2000.
- Arraigada, Irma, “Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género”, *Revista de la CEPAL*, No. 85, 2006.
- BBC, “48 Horas Frenéticas”, *BBC Mundo*, 3 de Marzo de 2008, documento electrónico revisado en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7274000/7274806.stm el 16 de Mayo de 2009, 2008a.
- BBC, “El Mundo Reacciona”, *BBC Mundo*, 3 de Marzo de 2008, documento electrónico revisado en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7275000/7275807.stm el 16 de Mayo de 2008, 2008b.
- Bodin, Jean, On Sovereignty, Cambridge: Cambridge University Press, [1583] 1992.
- Bodenheimer, Susanne J., “La Ideaología del Desarrollismo: Paradigma Supletorio de las ciencias Políticas Norteamericanas para Estudios Latinoamericanos”, *Desarrollo Económico*, Vol. 10, No. 37, 1970.
- Bolívar, Reinaldo José, “Recursos Naturales y Soberanía como Factor Decisivo del Desarrollo de los Pueblos”, *Política Exterior y Soberanía*, Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Caracas, No. 3, 2008.
- Bourdieu, Pierre, ¿Qué significa hablar?, Ediciones Akal, España, 1985.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, “El Nuevo Desarrollismo y la Ortodoxia Convencional”, *Economía UNAM*, Vol. 4, No. 10, 2006.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, “Estado y Mercado en el Nuevo Desarrollismo”, *Nueva Sociedad*, No. 210, 2007.

- Burbano de Lara, Felipe y Michel Rowland, Pugna de Poderes: Presidencialismo y Partidos Políticos en el Ecuador 1979 – 1997, Quito: CORDES, 1998.
- Burbano de Lara, Felipe, comp., Democracia, Gobernabilidad y Cultura Política, Quito: FLACSO-Ecuador, 2003.
- Burbano de Lara, Felipe, “Correa y el Ocaso de los Partidos”, en: Felipe Burbano de Lara et al., Correa, un año: de las promesas a la realidad, Quito: Edimprés, 2007.
- Bush, George W., “Graduation Speech at West Point,” West Point, New York, June 1, 2002.
- Casanova, José, Public Religions in the Modern World, Chicago: University of Chicago Press, 1994.
- Casilda, Ramón, América Latina. Del Consenso de Washington a la Agenda del Desarrollo de Barcelona, Real Instituto Elcano, Febrero 2005.
- Castañeda, Jorge, “Latin America’s Left Turn”, *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 3, 2006.
- Castells, Manuel, End of Millennium, Malden, MA: Blackwell Publishers, 1998.
- Celi, Carla, Camilo Molina y Gabriela Weber, Cooperación al Desarrollo en la Frontera Norte: una Mirada desde Sucumbíos 2000-2007, FLACSO-Ecuador, 2009.
- CFR, “American Public Opinion and Postwar Security Commitments”, New York: Council on Foreign Relations, 1944.
- Collier, David y Steve Levitsky, “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”, *World Politics*, Vol. 49, No. 3, 1997.
- Correa, Rafael, “Discurso de Posesión del Presidente de la República”, Presidencia de la República, Quito, Ecuador, 15 de enero, 2007a.
- Correa, Rafael, “Discurso del Presidente Correa en aniversario del Natalicio del Libertador Simón Bolívar”, Presidencia de la República, Quito, Ecuador, 24 de julio, 2007b.
- Correa, Rafael, “Discurso del Presidente Rafael Correa en la XX Cumbre del Grupo de Río”, Presidencia de la República, Quito, Ecuador, 7 de marzo, 2008.
- Correa, Rafael, “Discurso de Posesión”, Presidencia de la República, Quito, Ecuador, 10 de agosto, 2009a.
- Correa, Rafael, Oficio No. T.2884-SGJ-09-1989: Objeción Parcial al Proyecto de Ley de Seguridad Pública y del Estado, Quito, 26 de agosto, 2009b.
- Council on Hemispheric Affairs, “Fallout from Colombia-Ecuador Border Crisis Continues to Affect Ecuador’s Military”, *Political Affairs*, Marzo-Abril, 2008.
- Cueva, Agustín, Las Democracias Restringidas de América Latina, Quito: Planeta, 1988.

- Dávalos, Pablo, “Plurinacionalidad y Poder Político en el Movimiento Indígena Ecuatoriano”, *OSAL*, Buenos Aires: CLACSO, 2003.
- De la Torre, Carlos, “Populismo, Democratización y Cultura Política en el Ecuador de los Años Ochenta”, *Ecuador Debate*, No. 17, Quito, 1989.
- De la Torre, Carlos, “Escenificaciones, Redes y Discursos en la Segunda Vuelta Electoral”, *Ecuador Debate*, No. 69, 2006.
- Dumas, Juan y Volker Frank, “Análisis de Paz, Conflictividad y Desarrollo: Cantón San Lorenzo, Provincia de Esmeraldas, y Cantón Lago Agrio, Provincia de Sucumbíos”, *Futuro Latinoamericano*, Grupo Social FEPP y The Carter Center, 2008.
- Easterly, William y Luis Servén, ed., *Los Límites de la Estabilización: Infraestructura, Déficit Públicos y Crecimiento en América Latina*, Banco Mundial y Alfaomega Colombiana, 2003.
- Echeverría, Julio, *La Democracia Bloqueada*, Quito: Letras, 1997.
- El Comercio, “Uribe no se reunirá ni con Correa ni Chávez en Lima”, *El Comercio*, Quito, Ecuador 15 de Mayo de 2008.
- El Comercio, “Confusión por el rol del Plan Ecuador”, *El Comercio*, Quito, Ecuador, 2 de diciembre, 2008.
- El Comercio, “Propuestas para Fortalecer al Plan Ecuador”, *El Comercio*, Quito, Ecuador, 6 de enero, 2009.
- El Comercio, “La frontera se vigilará desde Manta”, *El Comercio*, Quito, Ecuador, 24 de marzo, 2009.
- El Comercio, “El problema de la CAN se desborda”, *El Comercio*, Quito, Ecuador, 4 de abril, 2009.
- El Comercio, “3 muertos con lanzas taromenane”, *El Comercio*, Quito, Ecuador, 12 de agosto, 2009.
- El Comercio, “Los militares controlan la venta de los cilindros de gas en Machala”, *El Comercio*, Quito, Ecuador, 28 de agosto, 2009.
- El País, “Ecuador expulsa a otro diplomático de Estados Unidos”, *El País*, España, 18 de febrero, 2009, documento electrónico disponible en: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Ecuador/expulsa/diplomatico/Estados/Unidos/elpepuint/20090218elpepuint_17/Tes revisado el 10 de septiembre de 2009.
- El Tiempo, “Correa se siente víctima de Colombia y no teme al informe de Interpol”, *El Tiempo*, Bogotá, Colombia, 12 de Mayo de 2008, documento electrónico revisado en: http://www.eltiempo.com/internacional/latinoamerica/noticias/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-4160084.html el 16 de Mayo de 2009.

- El Universo, “Colombia pedirá derogar salvaguardias de Ecuador”, *El Universo*, Guayaquil, Ecuador, 13 de julio, 2009.
- Ellner, Steve, “Leftist Goals and the Debate over Anti-Neoliberal Strategy in Latin America”, *Science & Society*, Vol. 68, No. 1, 2004.
- Ezcurra, Ana María, El Neoliberalismo Frente a la Pobreza Mundial, Quito: Abya-Yala, 1998.
- Falconí, Fander, “Sin disgnidad no hay soberanía y sin soberanía no hay patria”, *El Ciudadano*, 23 de Marzo de 2009.
- Fleury, Sonia, “Política Social, Exclusión y Equidad en América Latina en los 90”, *Nueva Sociedad*, No. 156, 1998.
- Fleury, Sonia, “Ciudadanía, Exclusión y Democracia”, *Nueva Sociedad*, No.193, 2004.
- Friedman, Thomas, The Lexus and the Olive Tree, 2000.
- García Frabre, Eva, “El Correazo a las Fundaciones”, en: Felipe Burbano de Lara et al., Correa, un año: de las promesas a la realidad, Quito: Edimprés, 2007.
- Gellner, Ernest, Nations and Nationalism, Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- George, Jim, Discourses of Global Politics: A critical (Re)Introduction to International Relations, Boulder, CO: Lynne Rienner, 1994.
- Guehenno, Jean-Marie, The End of the Nation-State, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995.
- Harvey, David, Justice, Nature and the Geography of Difference, Wiley-Blackwell, 1997.
- Henkin, Louis, How Nations Behave: Law and Foreign Policy, 2nd ed. New York: Columbia University Press, 1979.
- Hernández Alvarado, Joaquín, “Zumbahua: ¿un año de recuerdos?”, en: Felipe Burbano de Lara et al., Correa, un año: de las promesas a la realidad, Quito: Edimprés, 2007.
- Hinsley, Francis Harry, Sovereignty, Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- Hobbes, Thomas, Leviathan, London: Penguin Books, [1651] 1985.
- Hoffmann, Stanley, “International Systems and International Law,” in: Richard A. Falk and Saul H. Mendlovitz, The Strategy of World Order, vol. II, New York: World Law Fund, 1966.
- Horrell, Sara, Jane Humphries y Hans-Joachim Vothc, “Destined for Deprivation: Human Capital Formation and Intergenerational Poverty in Nineteenth-Century England”, *Explorations in Economic History*, Vol. 38, No. 3, 2001.

- Hunter, Wendy, “Latin America’s Lost Illusions: Brazil’s New Direction”, *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 2, 2003.
- Hurtado, Osvaldo, El Poder Político en el Ecuador, Quito: Ariel, Planeta-Letrativa, 1993.
- Hurtado, Osvaldo, Gobernabilidad y Reforma Constitucional, Quito: Corporación Editora Nacional, 1997.
- Iavícoli, Juan, “La Interrelación entre Seguridad y Desarrollo”, *La Prensa*, 3 de Noviembre, 1966.
- Ibarra, Hernán, “La Victoria de Rafael Correa y la Ola Progresista en América del Sur”, *Ecuador Debate*, No. 69, 2006.
- Jameson, John A., “National Sovereignty”, *Political Science Quarterly*, Vol. 5, No. 2, 1890.
- Jaramillo, Grace, comp., Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia, FLACSO-Ecuador, 2009.
- Joxe, Alain, “La guerra USA-Irak: Imperio, guerra asimétrica y caos global”, *Íconos*, No. 17, Quito, Ecuador: FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2003.
- Kagan, Robert, El Retorno de la Historia y el Fin de los Sueños, Taurus, 2008.
- Katz, Claudio, “Socialismo o Neodesarrollismo”, *La Haine*, 2006.
- Kiely, Ray y Phil Marfleet, Globalization and the Third World, London: Routledge, 1998.
- King, Gary, Robert O. Keohane y Sidney Verba, Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1994.
- Lansing, Robert, “A Definition of Sovereignty”, *Proceedings of the American Political Science Association*, Vol. 10, Tenth Annual Meeting, 1913.
- Larrea, Gustavo, coord., Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa, Quito: J.M. Ediciones, 2008.
- Lenin, Vladimir I., The State and Revolution, Kessenger Publishing, 2004.
- Leonard, Eric. “Seeking Sovereignty: Gaining Understanding through Critical Analysis,” *New Political Science*, Vol. 23, No. 3, 2001.
- López, Adrián R., Post-National Macro-Regionalism: Region-States and the South American Community of Nations, Amherst, MA: Hampshire, 2006.
- López, Adrián R. y Paula Cubillos, “Referéndum”, *Íconos*, Quito, Ecuador: FLACSO-Ecuador, 2009.

- Macas, Luis, “Diversidad y Plurinacionalidad”, *Rebelión*, Ponencia presentada en la Cumbre Indígena, 2004.
- Maine, Henry Sumner, Ancient Law: Its Connection With the Early History of Society, and Its Relation to Modern Ideas, London: John Murray, 1861.
- Maine, Henry Sumner, International law : a series of lectures delivered before the University of Cambridge, 1887, London: John Murray, 1888.
- Marini, Frank, “Popular Sovereignty but Representative Government: The Other Rousseau”, *Midwest Journal of Political Science*, Vol. 11, No. 4, 1967.
- Marx, Karl y Friedrich Engels, Manifiesto of the Communist Party, Moscow: Progress Publishers, 1969.
- Marx, Karl, El dieciocho brumario de Luis Bonaparte, Barcelona, España: Ariel, 1971.
- Mayer-Foulkes, David, “Fallas de mercado en capital humano: la trampa intergeneracional de la pobreza en México”, *El Trimestre Económico*, Fondo de Cultura Económica, Vol. 3, No. 295, 1997.
- McIlwain, C. H., “Sovereignty Again”, *Economica*, No. 18, 1926.
- Menéndez-Carrión, Amparo, “Introducción”, en: VV.AA., Ecuador, la Democracia Esquiva, Quito: ILDIS, 1991a.
- Menéndez-Carrión, Amparo, “Para Repensar la Cuestión de la Gobernabilidad desde la Ciudadanía. Dilemas, Opciones y Apuntes para un Proyecto”, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Vol. I, Quito: FLACSO, 1991b.
- Middlebrook, Kevin J., “Introduction: Conservative Parties, Elite Representation and Democracy in Latin America”, en Kevin J. Middlebrook, ed., Conservative Parties, the Right and Democracy in Latin America, Baltimore: The John Hopkins University Press, 2000.
- Morlino, Leonardo, “Problemas y Opciones en la Comparación”, en: Giovanni Sartori y Leonardo Morlino, eds., La Comparación en las Ciencias Sociales, Madrid: Alianza, 1999.
- Munck, Gerardo L., “Tools for Qualitative Research”, en: Henry E. Brady y David Collier, Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards, Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2004.
- Negri, Antonio y Giuseppe Cocco, GlobAL: Biopoder y Luchas en una América Latina Globalizada, Buenos Aires: Paidós, 2006.
- Negro Pavón, Dalmacio, “El Estado: Agotamiento de la Estatalidad”, *Veintiuno*, No. 21, 1994.
- O’Donnell, Guillermo, Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics, Berkeley: University of California, Institute of International Studies, 1973.

- Olmos, José, “Miedo en el norte por violencia paramilitar”, *El Universo*, Guayaquil, Ecuador, 16 de Noviembre, 2008.
- Ortino, Sergio, “Functional federalism between geopolitics and geo-economics,” in Sergio Ortino, Mitja Zagar and Vojtech Mastny, eds., The Changing Faces of Federalism: Institutional Reconfiguration in Europe from East to West, New York: Manchester University Press, 2005.
- Ortino, Sergio, Mitja Zagar and Vojtech Mastny, eds., The Changing Faces of Federalism: Institutional Reconfiguration in Europe from East to West, New York: Manchester University Press, 2005.
- Osiander, Andreas, “Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth”, *International Organization*, Vol. 55, No. 2, 2001.
- Pachano, Simón, Democracia sin Sociedad, Quito: Edición ILDIS-CAAP, 1996.
- Pachano, Simón, “Democracia, Orden y Conflicto: Ecuador 1979 – 1994”, en: Felipe Burbano de Lara, comp., Democracia, Gobernabilidad y Cultura Política, Quito: FLACSO-Ecuador, 2003.
- Panizza, Francisco, “Unarmed Utopia Revisited: The Resurgence of Left-of-Centre Politics in Latin America”, *Political Studies*, Vol. 53, 2005.
- PND, Plan Nacional de Desarrollo: 2007-2010, SENPLADES, Quito, 2007.
- Potash, Robert, The Army and Politics in Argentina 1962-1973: from Frondizi’s Fall to the Peronist Restoration, Stanford, California: Stanford University Press, 1996.
- Preciado, Beatriz, Manifiesto Contrasexual: Prácticas subversivas de identidad sexual, Opera Prima, 2002.
- Ramírez, Franklin, “Mucho más que Dos Izquierdas”, *Nueva Sociedad*, No. 205, 2006.
- Ramonet, Ignacio, “A new totalitarianism”, in Thomas Friedman & Ignacio Ramonet, “Dueling Globalizations,” *Foreign Policy*, No. 116, 1999.
- Renan, Ernest, Qu’est-ce qu’une Nation?, Paris: Agora, 1993 [1882].
- Rodríguez Garavito, César A., Patrick S. Barrett y Daniel Chavez, eds., La nueva Izquierda en América Latina: sus Orígenes y Trayectoria Futura, Colombia: Editorial Nomos, 2005.
- Romero, Mauricio, ed., Parapolítica: La Ruta de la Expansión Paramilitar y los Acuerdos Políticos, Bogotá, Colombia: Corporación Nuevo Arcoiris, 2007.
- Salazar, Hernando, “Crisis en los Andes”, *BBC Mundo*, 3 de Marzo de 2008, documento electrónico revisado en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7274000/7274233.stm el 16 de Mayo de 2008.

- Sánchez-Parga, José, La Pugna de Poderes: Análisis Crítico del Sistema Político Ecuatoriano, Quito: Abya-Yala, 1998.
- Sánchez Pinto, Silvana, “Línea de Base sobre Acumulados y Necesidades de Formación de Mujeres Políticas en gobiernos seccionales”, Proyecto “Fortalecimiento de la Participación Política de Lideresas en Ecuador, PADH/UASB, UNDEF, UNIFEM-RA, 2007.
- Sartori, Giovanni, “Comparación y Método Comparativo” en: Giovanni Sartori y Leonardo Morlino, eds., La Comparación en las Ciencias Sociales, Madrid: Alianza, 1999.
- Sartori, Giovanni, “How Far Can Free Government Travel?”, *Journal of Democracy*, Vol. 6, No. 3, 1995.
- SENPLADES, “Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010”, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación, presentación semestral al Presidente de la República, Quito, Ecuador, Julio 2009.
- Sikkink, Kathryn, “Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America”, *International Organization*, Vol. 47, No. 3, 1993.
- Shaw, Martin, Theory of the Global State: Globality as Unfinished Revolution, New York: Cambridge University Press, 2000.
- Tossutti, Livianna, “Globalization and the ‘New Localism’ in Northern Italy”, *Mediterranean Politics*, Vol. 6, No. 1, 2001.
- Touraine, Alain, “Entre Bachelet y Morales, ¿existe una izquierda en América Latina”, *Nueva Sociedad*, No. 205, 2006.
- Valencia, León, “Los Cambios de la Alianza entre los Paramilitares y los Políticos”, en: Mauricio Romero, ed., Parapolítica: La Ruta de la Expansión Paramilitar y los Acuerdos Políticos, Bogotá, Colombia: Corporación Nuevo Arcoiris, 2007.
- Vasconcelos, José, La Raza Cósmica, en: Obras Completas, t. II, México: Libreros Mexicanos, 1958.
- Vázquez Rial, Horacio, La Izquierda Reaccionaria: Síndrome y Mitología, Buenos Aires: Ediciones B, 2003.
- “Venezuela rechaza las declaraciones de Juan Manuel Santos y dice que son una ‘amenaza””, *Caracol Radio*, 3 de Marzo, 2009, documento electrónico disponible en: <<http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=771545>>, revisado el 8 de septiembre, 2009.
- Verdesoto, Luis, “La Gobernabilidad”, en: Temas para una Sociedad en Crisis, Quito: Esquel, 1996.
- Vidal Villa, José M., “Dos versiones de la mundialización: Georges Soros y Samir Amin”, Dosrius, Mayo 1999.

- Virno, Paolo, Gramática de la Multitud: para un análisis de las Formas de Vida Contemporáneas, La Paz, Bolivia: Editorial Malatesta, 2004.
- Walsh, Catherine, “Estado Plurinacional e Intercultural: La Descolonización y Refundación del Estado Ecuatoriano”, *Política Exterior y Soberanía*, Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Caracas, No. 3, 2008.
- Waltz, Kenneth, “Peace, Stability and Nuclear Weapons,” Institute on Global Conflict and Cooperation, 1995.
- Whitehead, Laurence, “Algunas consideraciones sobre la ciudadanía en América Latina”, en Leslie Bethell, Historia de América Latina, Vol. 12, Política y Sociedad desde 1930, Barcelona: Crítica, 1997.
- Wilde, Norman, “Plural Sovereignty”, *The Journal of Philosophy, Psychology and Scientific Methods*, Vol. 16, No. 24, 1919.