

**SEGURIDAD NACIONAL EN EL ECUADOR
CONTEMPORÁNEO.**

(PANEL: Political Turbulence in the Andes)

Adrián Bonilla
FLACSO-ECUADOR
abonilla@flacso.org.ec
INT 003

Ponencia presentada al XXIV Congreso de LASA. Dallas, Marzo 2003

Introducción¹

El propósito de este trabajo es describir los impactos en el Ecuador de las políticas de seguridad estadounidenses, a partir del escenario regional de que se construye con el procesamiento del conflicto colombiano, la estrategia antidrogas y la turbulencia política que afecta a las instituciones del mundo andino a lo largo de la última década².

El trabajo en una primera parte intenta identificar los principales temas y las tendencias de la política estadounidense, así como las respuestas que se generan en el Ecuador y en la región andina. Enfatiza el hecho de que las políticas de Bogotá se han articulado desde sus propios intereses a las de Washington. En términos específicos se reflexiona sobre los alcances de la forma de ejecución del Plan Colombia y sobre las vulnerabilidades y opciones que el Ecuador tiene en estos momentos para procesar esa agenda.

Una segunda parte está destinada a reflexionar sobre el impacto del conflicto colombiano en el Ecuador. El trabajo da cuenta de los efectos ambientales y sociales de la fumigación y la erradicación, así como del impacto de la guerra en zonas de frontera, de las políticas militares y de seguridad y de las medidas destinadas a controlar la migración y prevenir lo que el gobierno ecuatoriano visualiza como “contaminación” de la violencia.

Finalmente, se trata de sistematizar las percepciones de la amenaza que el conflicto colombiano y la política estadounidense genera en las instituciones encargadas de procesar la seguridad y la política exterior del Ecuador. Para ello se ordenan los puntos de la agenda de seguridad nacional del Ecuador frente al conflicto colombiano y se describe su estrategia de contención y profilaxis. Se intenta responder cómo es visto el conflicto colombiano, cuáles son las medidas militares, el impacto del deterioro social en las zonas de frontera y las reacciones frente al cambio del escenario político colombiano luego del cierre de la zona de distensión y la ascensión del presidente Uribe.

Las conclusiones reflexionan sobre la influencia de las políticas estadounidenses en la inestabilidad de la región andina y el Ecuador y sobre las tendencias políticas internacionales previsibles para el Ecuador.

La Política de seguridad estadounidense en la región andina y el Ecuador.

Los países de la Comunidad Andina, y particularmente el Ecuador, no han sido una prioridad estratégica estadounidense después de la Guerra Fría, salvo en los temas relacionados con el narcotráfico y el conflicto colombiano. En general esta afirmación se confirma después de los sucesos del 11 de septiembre. La política exterior de los Estados Unidos hacia el Ecuador si bien se levanta sobre una agenda regional, se ejecuta de manera bilateral. El narcotráfico ha articulado las políticas de los Estados Unidos y

¹ Este texto forma parte de una ponencia presentada en: Conference on U.S. Security Policy in the Andean Region since 1990, San Diego State University, San Diego, Noviembre 2002

² Este artículo fue redactado con la ayuda de Alexei Páez, quien sistematizó mucha de la información relacionada con las percepciones de la amenaza del conflicto colombiano en el Ecuador. La asistencia con la recolección de datos de prensa fue prestada por Claudia Donoso y Hernán Moreano

ha sobredeterminado las decisiones³. Los Estados Unidos a lo largo de la década de los años noventa hacia América Latina se caracterizaron falta de certezas en temas de seguridad que generaron durante las administraciones de Clinton una agenda previamente trazada por los gobiernos republicanos, enunciada en la iniciativa para las Américas. El procesamiento rutinario de esos temas fue el marco de la relación con el Ecuador⁴. La guerra contra las drogas definió los intereses estadounidenses y la naturaleza de la relación con el Ecuador.

La finalización de la Guerra Fría no trajo mayores novedades en los temas de la relación de los Estados Unidos con la sub-región andina porque de una u otra manera continuaron predominando los temas de seguridad, los mismos que fueron ya prioritarios para Washington desde finales de los años Ochenta. Una estrategia diseñada para cumplir objetivos de interdicción y control, mantuvo la continuidad de las políticas. Ellas, si bien perdieron su carga ideológica anticomunista durante los años noventa, se mantuvieron en esencia en lo que se refiere a mecanismos de vinculación entre los países y a la jerarquización de los temas de la agenda.

La securitización de la agenda con el Ecuador y el mundo andino impidió que los Estados Unidos pudieran optar por aproximaciones multilaterales, pese a que hubo notables intentos a principios de la década de los Noventa. Aunque las cumbres de San Antonio y Cartagena, por ejemplo, durante el gobierno de George H. Bush, delinearon temas comunes, la implementación de las políticas, los mecanismos de control, los instrumentos de relacionamiento, bilateralizaron finalmente la relación, y esta circunstancia caracterizó la ejecución de las políticas, independientemente de que ocasionalmente haya existido cierta visión regional desde la óptica estadounidense.

La novedad de las Cumbres mencionadas para el Ecuador fue precisamente su inclusión en una estrategia que antes tomaba en cuenta únicamente a Bolivia, Colombia y Perú. Para el Ecuador ser parte de la estrategia antidrogas fue en esa ocasión una oportunidad para recibir recursos, pero sobre todo ser miembro del sistema de preferencias arancelarias andinas. En cierto sentido, fue un objetivo nacional de política exterior durante el gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992)⁵.

La visión de los Estados Unidos sobre América Latina se ha diferenciado mucho en su historia reciente. Las agendas varían desde México hasta el Cono Sur. Los temas comunes, si bien se establecieron en la Cumbre Presidencial de Miami en 1994 y se ratificaron más tarde en Santiago y en Québec, tienen distintos énfasis dependiendo de la sub-región. Si bien México, el Caribe, Centro América, el Cono Sur y Brasil significan otras tantas visiones de la política estadounidense⁶, los temas más complejos políticamente parecen haberse concentrado en la región andina: narcotráfico, anti-terrorismo, migración y comercio exterior.

³ Una revisión de la literatura sobre narcotráfico a lo largo de las dos últimas décadas permite extraer esa conclusión. Ver Bruce Bagley, 1997, *Drug Trafficking Research in the Americas: An annotated Bibliography*, Miami: North South Center.

⁴ Ver Peter Smith, 2000, *Talons of the Eagle*, New York: Oxford University Press pp247 y ss. Ver Adrián Bonilla, 1998, *Estados Unidos y Ecuador* en Andrés Franco: *Estados Unidos y los países Andinos*. Bogotá

⁵ Adrián Bonilla, 1994, "National Security Decision-Making in Ecuador: The Case of the War on Drugs", Doctoral Dissertation for the University of Miami, defended in October 1994.

⁶ Ver Abraham Lowenthal, 2001 "Los Estados Unidos y América Latina después del 11 de septiembre" *En: Diplomacia*, N° 89, octubre-diciembre, Santiago, pp. 73-76.

Todos los tópicos de las Cumbres Hemisféricas, el instrumento más importante de la Política Exterior Estadounidense⁷, en b que tiene que ver con asuntos de seguridad han sido procesados institucionalmente por el Ecuador. La posición de la política exterior de este país andino, ha sido de complacencia y aceptación consensual, como resultado de una débil estructura institucional y de la carencia de agendas estables⁸.

La política ecuatoriana frente al narcotráfico a lo largo de la última década se ha concretado en la reforma del sistema penal, la modificación de las leyes financieras para controlar el lavado de dinero, la reconstitución de la arquitectura policial, y en términos militares, en la concesión de una base aérea a los Estados Unidos, la misma que funciona en el puerto de Manta, para labores de vigilancia y control aéreo del conjunto de su territorio, el sur de Colombia, el norte de Perú, y el Pacífico Nor-occidental de América del Sur. La Base fue concedida por diez años en 1999.

El factor central de las relaciones estadounidenses con el Ecuador y la región andina es la enorme asimetría, que se expresa no solamente en la priorización que tienen los temas de narcotráfico – y desde el año 2002 aquellos vinculados a la contrainsurgencia- por sobre todos los demás tópicos de la agenda, sino también en la capacidad que los Estados Unidos tienen de establecer las reglas del juego económico. No solamente que los Estados Unidos son el socio comercial más importante de cada uno de los países de la región por separado, sino que los regímenes comerciales se establecen de forma unilateral. Un ejemplo es el sistema de preferencias arancelarias andinas del cual ha sido separado Ecuador a finales del 2002 sin que haya existido ninguna explicación por parte del Departamento de Estado, a pesar de que Quito cumplió todos sus compromisos frente al narcotráfico sin recibir cuestionamientos. Año tras año el Ecuador ha sido certificado con creces.⁹

Probablemente uno de los efectos más importantes en la política exterior estadounidense del atentado del 11 de septiembre, fue la renovada búsqueda de acciones unitarias por parte del departamento de Estado. De alguna manera la burocracia estadounidense que maneja los asuntos de América Latina ni siquiera estuvo completa hasta el 2002. Luego de un año y medio de incertidumbre de la línea burocrática de mando en el departamento de Estado y en el Consejo de Seguridad Nacional estadounidense, entidades que estuvieron administradas por funcionarios provisionales prácticamente desde la mitad del gobierno de Bush.¹⁰ Los Estados Unidos habían funcionado más de un año sin Embajador en el Ecuador. Finalmente en Septiembre de este año se nombra una Embajadora.

La asimetría en la relación con los Estados Unidos se resuelve en términos de vulnerabilidad. Los temas de interdependencia del Ecuador con la región andina y los Estados Unidos son todos conflictivos: Conflicto colombiano, narcotráfico y migración. Los intereses de las sociedades andinas y sus estados tienen muy poco impacto en las decisiones de Washington. A comienzos de siglo, la región andina tiene menos del 13%

⁷ Ver Joseph Tulchin, 1996, "Redefinición de la Seguridad Nacional en el Hemisferio Occidental. La función del multilateralismo", en Francisco Rojas ed. *Diplomacia de Cumbres*, Santiago: FLACSO Chile, Wilson Center Joseph Tulchin y Ralph Espach, 2001.....

⁸ Jeanne Hey, 1995. *Theories of Dependent Foreign Policy and the Case of Ecuador in the 1980's*

⁹ Ver información de la prensa ecuatoriana durante los meses de septiembre y octubre 2002.

¹⁰ John Maistot se encarga es el consejero en NSC, y Otto Reich Sub-secretario de Estado para asuntos latinoamericanos.

del producto interno bruto (PIB) latinoamericano mientras que su población es el 22%; recibe menos del 10% de las inversiones estadounidenses en la región y menos del 15% del intercambio comercial estadounidense al sur del río grande¹¹.

En este sentido, la presencia estadounidense en la región puede caracterizarse, dada la preeminencia de los temas de seguridad y el énfasis en los mecanismos de control y coerción, como una conducta orientada por una presunción hegemónica, que supone la opción –incluso el derecho u obligación– de intervenir en los asuntos de un país atrasado¹².

La política exterior de los países andinos, por su parte, ha sido reactiva¹³. La instancia de integración, que es la Comunidad Andina de Naciones (CAN) si bien tiene una retórica común en política exterior, no ha sido capaz de procesar un solo mecanismo eficiente para agregar en una instancia compartida los intereses de los países andinos frente a los Estados Unidos, tampoco ha desarrollado instrumentos institucionales que permitan la generación de un espacio de seguridad cooperativa. Las relaciones entre los países en materias de seguridad y defensa, han sido también bilaterales.

Los tópicos de defensa en la relación ecuatoriana procesan visiones y prioridades distintas a la de su contraparte más importante en la región este momento: Colombia. Mientras Bogotá plantea una aproximación regional, coincidente con la de Washington para asumir el fenómeno del narcotráfico y su propio conflicto, el Ecuador, ha hecho explícita su intención de no involucrarse en el país vecino¹⁴. La naturaleza de las agendas y la diferencia de intereses de seguridad en la región obligan a relaciones bilaterales y a la construcción de un escenario realista convencional a los decisores, sobre todo en la implementación de políticas, pues la debilidad estructural de los Estados andinos impide que se formen instancias de vinculación de temas que permitan fortalecer su posición ante la agenda estadounidense o a la de sus aliados en temas específicos como es el caso del gobierno colombiano.

La hegemonía de los Estados Unidos no se explica únicamente por la asimetría de los recursos y las capacidades políticas, sino también por un entorno consensual generado en las propias sociedades andinas. Efectivamente a partir de la década de los 80 junto con la crisis económica que afectó a varios países, se levantó una ola de reformas liberales que fueron acompañadas por gobiernos ideológicamente afines a la idea de una relación armónica y complementaria con los Estados Unidos. En términos generales, con la excepción del gobierno de Chávez, los Estados Unidos han sido acompañados por la a veces obsecuente amistad de prácticamente de todos los gobiernos de la región andina, para mencionar un hecho emblemático, desde la ascensión de Fujimori al poder en el Perú.

El Ecuador no ha tenido una historia de hostilidad ni de distancia con los Estados Unidos; al contrario, todos los gobiernos han buscado establecer una relación especial

¹¹ *Ibíd.* Pág. 76

¹² Esta tesis es sustentada por Russel Crandall (2002), al hablar de la relación de los Estados Unidos con Colombia, pero puede generalizarse en temas de seguridad, especialmente narcotráfico. Ver: *Driven By Drugs*, Lynne Rienner

¹³ Adrián Bonilla, 2000, “Multilateralismo en la Región Andina” en: Fco. Rojas Ed *Democracia de Cumbres*. FLACSO- Academia Diplomática Mexicana. Nueva Sociedad: Caracas.

¹⁴ Entrevista con el Ministro de gobierno. Quito, 3 de Octubre 2002 (confirmar fecha)

con esa potencia, sin embargo la turbulencia de la política doméstica ecuatoriana, el protagonismo de los militares y la emergencia de movimientos sociales especialmente activos, así como la importancia periférica del Ecuador en América latina y también en los Andes, han mantenido a Washington distante de los asuntos ecuatorianos. La sociedad ecuatoriana, por otra parte ha sido especialmente resistente a las reformas liberales no sólo por la presencia de una oposición significativa desde los actores sociales subordinados, sino también por la abierta oposición de las elites regionales.

La idea de conflicto regional atraviesa la estrategia de seguridad nacional estadounidense para construir el caso de Colombia. Los problemas identificados son la violencia de los carteles de droga, el tráfico de narcóticos que sigue siendo visto no solo como un problema de salud sino de seguridad nacional, y el vínculo que se establece entre los grupos extremistas y terroristas con las actividades del narcotráfico, y esta visión posterior al año 2001 marca la política contemporánea.¹⁵

Sin embargo de lo anterior, los objetivos de seguridad de los Estados Unidos enunciados en el año 2000¹⁶ no se modifican substancialmente para el 2002. El cambio reside en el énfasis y en la prioridad que adquieren y en la posibilidad implícita de intervenir y usar mecanismos de coerción por parte de Washington. Hay varios temas que son especialmente sensibles para el Ecuador:

El control civil sobre las fuerzas de seguridad, y la idea de tamaño y estructura apropiada de las mismas es una meta no alcanzada por Washington. En todos los países andinos, con la excepción de Bolivia, las Fuerzas Armadas han tenido niveles altos de participación y autonomía en el escenario político doméstico. En Venezuela dieron un golpe (y contragolpe de Estado en el 2002); en Colombia las tensiones entre el Presidente Pastrana y las Fuerzas Armadas fueron muy graves a propósito de la zona de distensión concedida a las FARC¹⁷; en Ecuador las Fuerzas Armadas participaron en dos golpes de Estado en 1996 y 1999, en el Perú los militares fueron centrales en la constitución del régimen autoritario de Fujimori, su alto mando se perpetuó y cerca de treinta oficiales generales fueron encausados luego de la caída de la dictadura.

La existencia del conflicto colombiano y las implicaciones directas para el Ecuador, por otra parte, mantienen la percepción de la necesidad de un gasto militar suficiente. De hecho la estructura de las Fuerzas Armadas ecuatorianas estuvo diseñada para la eventualidad de un enfrentamiento convencional a lo largo de la frontera con el Perú. La operatividad en la frontera norte hasta el año 1999 era muy limitada. La infraestructura, la lógica de los sistemas de armamento y de inteligencia no estuvieron suficientemente desarrolladas para enfrentar la posibilidad de operaciones de actores móviles, clandestinos e irregulares con centros de apoyo en territorio extranjero, de modo que en la perspectiva militar, efectivamente se requiere mantener y aumentar los patrones de inversión.

Otro objetivo de Washington fue el establecimiento de sistemas efectivos de confianza mutua. Sin duda ha habido avances en la formulación de medidas de cooperación militar entre Ecuador y Perú luego de la firma de los tratados de Paz, pero nuevamente, en

¹⁵ White House, 2002, *The National Security Strategy of the United States of America*, version internet archivo PDF, pp. 10

¹⁶ Department of Defense, 2002, *The United States Strategy for the Americas*

¹⁷ Ver Edgar Téllez y Oscar Montes 2002, *Diario Íntimo de un Fracaso*, Planeta, Bogotá

términos de confianza mutua, las Fuerzas Armadas colombianas han sido protagonistas de varios incidentes graves en términos de inteligencia con sus contrapartes ecuatorianas, e incluso operaron creando un incidente armado en territorio del Ecuador en el 2002, cuando el ejército colombiano atacó por confusión un puesto militar ecuatoriano en y provocó un enfrentamiento de 45 minutos entre tropas de ambas fuerzas armadas¹⁸. No es explícito, pero la manera en que los militares de los países vecinos han reaccionado ante el conflicto colombiano, revela una desconfianza manifiesta ante todos sus protagonistas armados, incluyendo a las fuerzas gubernamentales.

Con estos antecedentes, una de las metas finales de la estrategia estadounidense para las Américas, que la necesidad de involucrar a las Fuerzas Armadas en regímenes internacionales de mantenimiento de la paz o de pacificación, es muy difícil de alcanzar. La idea de un régimen internacional cooperativo andino se enfrenta al hecho de que podría ser utilizado para intervenir en Colombia. Todos los países se han negado a esta posibilidad. El Ecuador particularmente no consideró siquiera la posibilidad, planteada por las autoridades colombianas de hacer ejercicios militares conjuntos. Su colaboración se mantiene en términos de intercambio de información y cooperación de inteligencia entre fuerzas armadas y policías de ambos países¹⁹.

Cuando la Ministra de Defensa de Colombia anunció en agosto, recién posesionada, unilateralmente la posibilidad de operaciones militares conjuntas²⁰, la respuesta inmediata de todos los países vecinos fue una negativa rotunda. Todos los países vecinos reforzaron su presencia militar, siendo el incremento más importante el de Venezuela y Ecuador. Los niveles de cooperación militar entre los países andinos por el momento llegan solo hasta el intercambio de inteligencia. Los ecuatorianos fueron explícitos en las negociaciones luego de la posesión de Uribe en negarse a esta posibilidad y de hecho su compromiso con operaciones de paz llegas hasta el mantenimiento, no la pacificación en misiones fuera de Sudamérica²¹.

Un creciente involucramiento del Ecuador en el conflicto colombiano aparece como muy poco deseable desde la perspectiva de seguridad propia del país, aunque las presiones externas, norteamericanas y colombianas son muy consistentes y continuas. El estado actual de las relaciones con Estados Unidos es un tanto complejo: la no inclusión del Ecuador en los alcances a las preferencias andinas, en razón del conflicto del IVA, las declaraciones del Presidente Noboa en la Asamblea General de las Naciones Unidas, que cuestionaron al FMI y al gobierno de Estados Unidos, la imposibilidad de firmar un acuerdo con el FMI han creado un ambiente de tensión.

El Ecuador se ha visto afectado por la decisión de excluirlo de las ampliaciones a las Preferencias Andinas. El retorno del IVA a las empresas petroleras es parte de esta

¹⁸ Un individuo llamado Diego Serna, que fue detenido más tarde como guerrillero de las FARC habría sido parte del equipo de seguridad del presidente Hugo Chávez durante su visita a Colombia el 4 de mayo del 2001. Ver Edgar Téllez y Oscar Montes 2002, pp. 314-315. El incidente se produjo el 27 de junio en territorio ecuatoriano en la frontera entre Tulcán e Ipiales, lejos de la Amazonía. Ver *BBC Mundo.com* del 28 de junio o *El Comercio*, Quito, 28 de junio, primera página.

¹⁹ Ver acuerdos firmados en septiembre 2002 entre los ministros de relaciones exteriores de Ecuador y Colombia.

²⁰ "Colombia anuncia operaciones militares conjuntas con países vecinos", *El Tiempo*, Bogotá, 20 de agosto, 2002, Primera Página.

²¹ Memorias de debates del Libro Blanco Ecuador

exclusión. Los compromisos del Ecuador hacia Colombia se enmarcan oficialmente en los términos establecidos por la Cumbre de presidentes sudamericanos realizada en Guayaquil. Esto supone básicamente el establecimiento de instancias multilaterales para el procesamiento de cualquier tema relacionado con los grupos armados colombianos, tratando de evitar de esta manera la posibilidad de acuerdos bilaterales en temas de terrorismo vinculantes bien sea con Colombia o con los Estados, e insinuando la oposición ecuatoriana a la adopción de políticas unilaterales de este último país. Unidos. Tres son los artículos pertinentes:

2. e) *Su compromiso en la lucha contra el problema mundial de las drogas y sus delitos conexos, teniendo en cuenta el principio de la responsabilidad compartida y desde un enfoque integral, equilibrado y de cooperación. En este sentido, destacaron los esfuerzos que varios países despliegan en materia de prevención del consumo, lavado de activos, protección del medio ambiente y desarrollo alternativo, para cuya sostenibilidad se hace necesaria una mayor apertura de los mercados para los productos de sustitución.*

4. *Los Mandatarios reiteraron de la manera más enérgica su condena al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, por constituir una amenaza a la paz y seguridad internacionales, así como a la vida y dignidad humanas, y a la convivencia pacífica y civilizada, que pone en peligro la estabilidad, la consolidación de la democracia y el desarrollo socio-económico de las naciones. Reafirmaron la necesidad de que los países luchen coordinadamente para eliminarlo dentro del estricto respeto a los derechos humanos y en observancia de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional en general. Asimismo, recordaron su profunda condena a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001; su inmediata recurrencia al Sistema Interamericano de Seguridad, particularmente al TIAR, y su plena disposición para aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Igualmente destacaron la adopción, durante la XXXII Asamblea General de la OEA, de la Convención Interamericana para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo y las tareas ejecutadas por el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE).*

32. *Los Mandatarios expresaron su solidaridad con el pueblo y el Gobierno de Colombia en la defensa de la democracia, la cual se ha visto fortalecida con el exitoso proceso electoral que acaba de culminar. Rechazaron las acciones terroristas y las violaciones al Derecho Internacional Humanitario por parte de los grupos al margen de la ley²².*

Las declaraciones de la Cumbre de Guayaquil, consensuadas por los presidentes Sudamericanos, parten de la iniciativa brasileña, cuya visión sobre el conflicto colombiano se fundamenta en una estrategia de aislamiento. La responsabilidad de procesar multilateralmente los temas de seguridad sudamericanos fue transferida en esa Cumbre a la OEA. La medida tiene varias implicaciones:

En primer lugar, como ya se insinuó en este documento, la idea de que cualquier intervención internacional en Colombia supone un mecanismo multilateral con lo que se intenta prevenir la posibilidad de políticas bilaterales o unilaterales, que pudiesen implicar, por ejemplo una decisión de Washington por su propia cuenta o con algún país limítrofe con un gobierno vulnerable a las presiones.

En segundo lugar, la Cumbre evita identificar a los actores armados colombianos como “terroristas”, los llama grupos al margen de la Ley. De alguna manera intenta prevenir también la posibilidad de que la lucha antiterrorista global obligue a los países de la región a sumar esfuerzos para participar directamente en el conflicto.

²² “Consenso de guayaquil sobre integración, seguridad e infraestructura para el desarrollo”
[http://www.cumbresur.com/novedades/\(10-octubre-2002\)](http://www.cumbresur.com/novedades/(10-octubre-2002))

Finalmente disocia el fenómeno del narcotráfico del terrorismo y vinculan los temas económicos a esa agenda, intentando rebajar el énfasis en seguridad. La política de la Cumbre Sudamericana definitivamente no es la de Washington, pero no hay elementos confrontacionales en ella. Los compromisos adquiridos por los estados signatarios

La visión estadounidense hacia Colombia que fue diseñada en el gobierno de Clinton y que se incrementó presupuestariamente en el gobierno de Bush regionaliza tanto el conflicto colombiano, tanto como el problema del narcotráfico. Al apoyo de las actividades militares del Plan Colombia se suman una serie de recursos como parte de la iniciativa regional andina que se distribuye entre todos los países. Esta iniciativa refuerza de hecho la preeminencia de la visión militar en el Plan Colombia y construye una estrategia regional, de esta manera el conflicto colombiano se regionaliza como consecuencia de la visión estadounidense que no puede ser evadida por ninguno de los países de la región andina. El Ecuador recibió en el 2002 un monto de cooperación militar de US\$80 millones. Buena parte de estos recursos ha servido para volver operativa para las necesidades estadounidenses la base de Manta.²³

La estrategia de seguridad del año 2002 plantea la idea de estados fracasados como una potencial amenaza a la seguridad de los Estados Unidos. Justamente la noción de insuficiencia del Estado es la que se encuentra en juego en la región andina. La percepción de la amenaza que representa Colombia no viene de una sociedad con pretensiones sub-hegemónicas, sino de la fragmentación de la misma y de la incapacidad de su Estado de controlar el espacio y el territorio.²⁴ Colombia es un país sin imperio de la ley en donde la sociedad está fragmentada y el Estado ha tendido a colapsar. Se trata de un caso de globalización “defectiva”²⁵. La percepción de los estados andinos, especialmente la que se ha generado en Colombia, es que el narcotráfico no es un tema que pueda ser manejado desde la política exterior o desde la simple capacidad del Estado. Colombia se trataría, más bien de un problema global, que requiere políticas igualmente globales. La aproximación realista que acompaña a las prácticas de la estrategia antidrogas del departamento de estado focalizada en la interdicción y el control, en este sentido, no puede ser eficaz porque supone capacidades que los Estados andinos particularmente no tienen.

En el caso ecuatoriano, la imagen de Estado fallido se levanta sobre el estereotipo de las diferencias regionales y étnicas. La percepción existe²⁶. La contraposición histórica entre las ciudades de Quito y Guayaquil, la inestabilidad de la gobernabilidad civil y la conflictividad social generada alrededor de las demandas de los pueblos indígenas construyen esta visión. El Ecuador es, sin embargo, una sociedad espacialmente ocupada por sus instituciones, atravesada por un denso tejido social de naturaleza “premoderna”, pero con capacidad de procesar el conflicto mediante mecanismos clientelares y patrimoniales que reproducen la inequidad pero que han tenido una alta capacidad, comparada la realidad ecuatoriana con la de sus vecinos, de prevenir el uso político de la violencia como instrumento de reivindicación política o social.

²³ Socorro Ramírez, 2001 “La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia”, en : *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*, Planeta: Bogotá. Págs. 103-114

²⁴ Ver por ejemplo Daniel Pécault, 2001 *Guerra contra la sociedad*, Planeta, Bogotá Capítulos 5-8.

Francisco Leal Buitrago, 2002 *La seguridad nacional a la deriva*, Alfaomega, Bogotá, Cap. 5

²⁵ La idea es de Juan Gabriel Tokatlian, 2000, *Globalización, narcotráfico y violencia*, Bogotá: editorial NORMA. Cap. I

²⁶ Ver escenarios de la CIA para el 2010 (Verificar información).

Las relaciones con los Estados Unidos han sido distantes desde la implementación del Plan Colombia. La falta de Embajador desde junio de 2001 hasta octubre del 2002, sin duda redujo los niveles de la relación, pero claramente la política hacia Colombia ha sido el detonante de ello. El gobierno norteamericano tiene varios frentes de negociación diferenciados con el Estado ecuatoriano, donde puede ejercer su influencia de manera más fuerte. En el informe “Patrones del Terrorismo Global 2001”²⁷, Estados Unidos criticó la presunta falta de control ecuatoriano de la frontera con Colombia, lo que fue rechazado inmediatamente por el Presidente, el Ministro de Defensa y la Cancillería ecuatoriana.²⁸

En diversos foros y mediante distintos mecanismos, que incluyen presiones por separado sobre Cancillería, Comercio Exterior, Economía, Gobierno y Defensa, Estados Unidos y Colombia tratan de involucrar al Ecuador en el conflicto de una manera activa. Esta política se profundizará y ampliará en el próximo período. La presencia de la Embajadora es un paso en la ofensiva política y diplomática destinada a lograr este objetivo;

El tema de la ayuda económica para el reforzamiento de la Frontera Norte es central para las FF.AA ecuatorianas. Es evidente que existe un desafío de seguridad en esta zona, pero la acción ecuatoriana aparentemente se orienta a mejorar sustancialmente las capacidades de control propias, evitando involucrarse en el conflicto. Ello garantizaría una reducción de la permeabilidad fronteriza, lo cual, sin comprometer al país, de todas maneras aportaría a estabilizar la situación y neutralizar en lo posible la potencial difusión del conflicto hacia territorio ecuatoriano.

Un tema adicional fue la propuesta de Washington de excluir a sus tropas de los efectos que la suscripción ecuatoriana del Acuerdo que crea la Corte Penal Internacional. La propuesta norteamericana de un acuerdo bilateral con Ecuador ha sido recibida con cierta frialdad en Cancillería. Tema central para los Estados Unidos es el conflicto colombiano y la cuestión del narcotráfico. El Ecuador ocupa una posición estratégica en ambos campos, que por otra parte se encuentran íntimamente vinculados. El apoyo del país a la estrategia trazada desde Washington y Bogotá es un objetivo fundamental a ser conseguido por ambos países. En diversos escenarios, durante los meses de septiembre y de octubre, tanto Colombia, en una reunión en Bogotá del 5 de septiembre²⁹, como los Estados Unidos, por vía de las visitas del Subsecretario del Ejército y el Jefe del Comando Sur, el mes de octubre, han planteado fuertes presiones para que el país se integre a la visión de operaciones conjuntas binacionales o multinacionales en el conflicto colombiano. El asunto de la Base de Manta se encuentra ligado a estas temáticas.

²⁷ United States, Department of State, Counter terrorism Office, Patterns of Global Terrorism 2001, 21 May 2002, www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2001

²⁸ El Comercio, 22 de mayo de 2002, “Terrorismo: Unda rechaza informe de EE.UU.”, ANSA. El Comercio, 28 de mayo del 2002, “Canciller destaca esfuerzos por controlar la frontera”, El Comercio, 29 de agosto del 2002 “Moeller: Colombia debería tener más presencia militar”

²⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, Comunicado de Prensa. Reunión de alto nivel entre los Ministros de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Interior, Gobierno y Policía y Comercio Exterior de Colombia y Ecuador. Bogotá, 5 de septiembre de 2002

Los cambios sucedidos en el año 2002 en la agenda global de seguridad y particularmente de la de Estados Unidos son extraordinariamente pertinentes al escenario andino. La seguridad se ha convertido nuevamente en un tema universal, con la misma o mayor intensidad que tenía antes de la finalización de la Guerra Fría, y la solución o percepción que existe sobre los conflictos regionales alrededor del mundo, no puede escapar a la estrategia antiterrorista. La desactivación del conflicto colombiano, que aparece como un objetivo explícito de la nueva estrategia, se enmarca dentro de una visión universal que supone la posibilidad de nuevas formas de construcción del poder internacional en donde se advierten pasos hacia la construcción de relaciones hegemónicas más allá del hemisferio occidental.

A lo que se asiste, por otra parte, en términos de reflexión teórica, es a una refuncionalización del realismo más convencional y rudimentario en su forma de analizar al mundo, que se expresa en una doctrina que intenta construir un sistema de balance de poder pro estadounidense alrededor de una visión que supone presión política incluso sobre los potenciales aliados, antes que la idea de vinculación de temas y agendas múltiples. La composición orgánica de los decisores en seguridad nacional se estructuraría alrededor de estas imágenes³⁰. Este realismo sin embargo en la región andina ya es de larga data³¹.

El impacto inmediato en el conflicto ha sido el fortalecimiento de la opción militar al interior de Colombia, pero por otra parte también la militarización, como veremos más adelante, de los vecinos de este país. No solamente los Estados Unidos terminan jugando al realismo en el procesamiento de este fenómeno, sino también los Estados vecinos de Colombia, de manera que las estrategias y opciones alternativas de solución o negociación se reducen, sin que esto quiera decir que las actualmente existentes sean efectivas.

Es en este contexto global, en que el Presidente Uribe, quien a lo largo de la campaña se distanció del proceso de negociación con las FARC, gana las elecciones en primera vuelta. Precisamente en el marco de su primera visita a Washington, se reitera la estrategia estadounidense hacia la región. Colombia es un problema hemisférico, el conflicto afecta la estabilidad de toda la región, lo que allí ocurra incidirá en la política hemisférica en los próximos diez años³². Los temas estadounidenses evolucionan en la región andina hacia el objetivo central combatir al terrorismo, que aparece ahora como la causa eficiente del narcotráfico y el motivo para defender la democracia y los derechos humanos.

El conflicto de Colombia: efectos en el Ecuador.

El Plan Colombia ha sido leído desde diversos ámbitos como un hecho que altera radicalmente la visión de seguridad e impacta negativamente en la zona de frontera, pero sin limitarse a ella. En 1999 se constituyó un Grupo de Monitoreo del Plan Colombia que integra una serie de ONGs que trabajan en áreas relacionadas con

³⁰ Donald Rumsfeld: realista ofensivo; Collin Powell: realista defensivo; Paul Wolfowitz: imperialista democrático, Condeleezza Rice: clásica de la realpolitik. Las imágenes son británicas. Ver *The Economist*, 2002, "Unprecedented Power, colliding ambitions", *The Economist*, sep 26.

³¹ Ver los trabajos de Bruce Bagley y Juan Gabriel Tokatlian a lo largo de los años noventa.

³² Marc Grossman, 2002, "Joining Efforts for Colombia", Declaraciones del Subsecretario para Asuntos Políticos del Departamento de Estado en Georgetown University (junio, 24-02).

Derechos Humanos, refugiados e investigación en la Amazonía. Ha movilizado a la opinión pública, especialmente debido a la presencia del FOL (Forward Operating Location) en la Base Aérea de Manta.

El acuerdo con los Estados Unidos permite a varios centenares de tropas americanas operar desde la Base (hasta 475 hombres). A más de ello, garantiza operaciones navales en el mar y permite el uso del espacio aéreo ecuatoriano. Los estadounidenses están protegidos por sus propias leyes, no requieren pasaporte o visa, exonera impuestos a todas las importaciones e incluye una cláusula en que el Ecuador renuncia al reclamo por perjuicios³³.

Este es probablemente el tema más cuestionado en la visión de la articulación del país a la política anti drogas impulsada por el gobierno norteamericano. La Base de Manta ha sido readecuada para satisfacer los requerimientos técnicos y logísticos para operaciones de inteligencia y rastreo de aviones y plantaciones en la zona sud oriental de los llanos amazónicos colombianos. Sin embargo de ser un acuerdo internacional, no pasó por los mecanismos institucionales para su aprobación, lo cual cada cierto tiempo genera problemas políticos en el Congreso Nacional³⁴.

Puesto que el Ecuador ha tenido una conducta reactiva frente a las propuestas de política anti narcóticos planteada por los Estados Unidos desde fines de los años ochenta³⁵, la política ecuatoriana ha aceptado ha admitido sin mayores dificultades la inclusión dentro de los acuerdos internacionales contra el tráfico, y el Ecuador ha sido un socio leal de los mismos. Por ello, la política anti narcóticos de los Estados Unidos no ha sido percibida como especialmente problemática para el país³⁶, salvo desde la implementación del Plan Colombia y la presencia de la FOL en la Base de Manta.

Desde fines de la década pasada, y más aún desde los atentados terroristas del 11 de septiembre, con el cambio que imprimen a la política norteamericana, la sensación de alarma por presuntos problemas de seguridad y el posible “derrame” del conflicto colombiano a nivel regional impactan sobre la visión que los medios de opinión y las élites políticas, los grupos de la sociedad civil y académicos tienen de la situación, que es crecientemente observada como muy problemática y amenazante.

Un muy reciente informe proveniente de una misión de verificación conformada por diversas organizaciones sociales, presentado en octubre de 2002³⁷ determinó que se ha fumigado del lado ecuatoriano, con el uso de glifosato e incluso se ha detectado la presencia del hongo *fusarium*. Se ha hallado problemas cromosómicos en las poblaciones de la región, así como graves daños a la población animal y cultivos en la

³³ Ver el texto del Acuerdo en el Registro Oficial No. O un resumen en Marcelo Larrea, 2002, “La Base de Manta, enclave de Estados Unidos en Ecuador”, en: www.vialaterna.com.co/omun_26ago.htm Página consultada el 2 de septiembre 2002.

³⁴ Sandra Edwards, 2002, “Colombian Conflict Impacts Ecuador.”, Washington Office on Latin America. http://www.wola.org/d&d_ecuador_update.htm.p.4 Consultado el 2 de septiembre 2002.

³⁵ El Ecuador no se ha caracterizado por ser productor, sino esencialmente un país de tránsito de precursores químicos, sustancias y estación de lavado de dinero.

³⁶ Bonilla, 1998, Op.Cit.

³⁷ Informe Misión de Verificación, “Impactos en Ecuador de las fumigaciones realizadas en el Putumayo dentro del Plan Colombia”, Acción Ecológica, ALDHU, Asociación Americana de Juristas, CEDHU, Ecociencia, INREDH, Laboratorio de Suelos LABSU, RAPAL, SERPAJ, Acción Creativa, Comité Andino de Servicios, Quito, Octubre de 2002.

franja fronteriza del lado ecuatoriano³⁸. Estas informaciones alarman grandemente a crecientes sectores de la sociedad nacional, más aún cuando la zona de Sucumbíos, limítrofe con el Putumayo es una de las de más bajo desarrollo del país, con una población históricamente vinculada al lado colombiano, y con una frontera enormemente permeable.

Por ello, las consecuencias del Plan Colombia en la región fronteriza son percibidas como muy complejas y graves a nivel regional. Entre fuentes militares observan la presencia de irregulares colombianos en regiones alejadas de la franja fronteriza, en provincias amazónicas al sur de la frontera (Napó y Orellana), así como en el conjunto de la zona de frontera, las provincias de Carchi (sierra) y Esmeraldas (Costa) e incluso Imbabura y Pichincha, donde está situada la capital Quito³⁹.

El gobierno de Uribe es percibido por los militares planteando al Ecuador una presencia no viable en el conflicto colombiano. Se visualiza la idea de un eje Washington-Bogotá, que mediante diversos mecanismos de presión diplomática, comercial y política trata de influir sobre el país para la realización de operaciones binacionales conjuntas de carácter militar, a lo que las Fuerzas Armadas responden que debería el Estado Colombiano controlar su frontera con el país, no pedirle al Ecuador que lo haga en su nombre⁴⁰.

La carencia de equipos, capacidad logística y operativa por parte de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas en la zona de frontera no ha sido objeto de una cooperación especial internacional. Aunque en agosto se informó que el pie de fuerza ecuatoriano en Sucumbíos asciende a doce mil hombres, es muy difícil controlar la extensa zona (620 kilómetros). Estimaciones actuales dan la cifra de 82 millones de dólares como el mínimo necesario para poder establecer un control más eficiente en la zona fronteriza de Ecuador, control que para la mayoría de analistas del tema pasa también por cimentar acciones de desarrollo. Sin embargo, los Estados Unidos han entregado 8 millones para desarrollo el 2001; 10 millones para el 2002 y propone 16 millones para el 2003. En lo que tiene que ver con recursos destinados a Seguridad, el 2001 fueron entregados apenas 1.65 millones; el 2002 14.3 millones (un incremento importante), de los cuales 5.8 millones estaban destinados a el programa de seguridad de la frontera norte. Para el 2003 se propone localizar 20.25 millones de dólares, de los cuales 15.2 millones se destinan a la seguridad en la frontera norte⁴¹. Recursos aparentemente insuficientes para las demandas existentes.

Percepciones de las instituciones de seguridad sobre los desafíos del Plan Colombia

En la lógica convencional de la planificación estratégica que acompaña a las decisiones de seguridad nacional en El Ecuador se ha considerado que enfrentará un problema que puede implicar la presencia de cualquiera de los actores violentos colombianos, un desastre humanitario y conflicto social detonado por migraciones masivas, una catástrofe ecológica o la diseminación de cultivos ilegales en su territorio. Sin embargo

³⁸ Se habla de 2.560 hectáreas de diversos cultivos afectadas por la fumigación, y alrededor de 11.828 animales muertos en la zona, atribuibles a la fumigación. Informe Misión de Verificación, "Impactos...", p.4, cuadro 1c.

³⁹ Entrevista: integrante del gabinete del Ministerio de Defensa, Septiembre 2002

⁴⁰ Ibid

⁴¹ Edwards, Sandra, "Colombian Conflict Impacts...", p.3

la capacidad de manejo potencial de su gobierno es limitada, no sólo por la debilidad del Estado, sino porque un escenario aún peor siempre puede ser la hostilidad de los Estados Unidos, de manera que las decisiones son contingentes a la necesidad de mantener relaciones armónicas con ese país.

La amenaza a la seguridad nacional, entendida ésta en términos convencionales como amenaza al Estado sus instituciones, es clara e inminente, no se trata de un peligro a largo plazo, es la consecuencia del despliegue de cinco mil hombres del ejército y policía colombianos con tecnología de punta y armas de última generación en la frontera inmediata con el Ecuador para erradicar alrededor de 120.000 hectáreas de cultivos ilegales. Enfrentarán a siete mil combatientes de las FARC. Hay en la región varios batallones de fuerzas paramilitares y un número indeterminado de bandas armadas que ocasionalmente comenten delitos.

De la misma manera que el gobierno Colombiano, insiste en diferenciar a las guerrillas de los narcotraficantes para legitimar sus políticas de paz negociada, la seguridad del Ecuador aunque insista en la retórica antidrogas, discrimina entre los distintos actores que operan en la Violencia colombiana, para establecer las amenazas sobre el Ecuador. Esto se refleja en la adhesión a la declaración del la Cumbre Sudamericana, documento que es central para el gobierno ecuatoriano, como en la posición reiterada de Cancillería, que vincula por otra parte siempre su compromiso a la necesidad de obtener más recursos⁴². El Ecuador ha desplazado diez mil hombres a la frontera con Colombia, lo que ha significado casi cuadruplicar el número de efectivos en la zona antes de la ejecución del Plan Colombia

En la lógica de la seguridad nacional, los intereses ecuatorianos en relación al conflicto colombiano se concentran, en primer lugar, en *la contención de la violencia dentro de las fronteras de Colombia y en la profilaxis respecto a cualquier posibilidad de contaminación sobre actores locales*. Políticamente todos los países limítrofes han manifestado su respaldo al régimen establecido y la imagen de democracia en Colombia.

Amenazas ⁴³	Intereses	Objetivos
Operaciones armadas de cualquier origen	Evitar, neutralizar	Sostener soberanía
Desastres humanitarios	Obtención de recursos e infraestructura apropiada para el caso	Acoger
Sociologización a la "colombiana"	Sostener una estructura social estable	Mantener orden y propiedad, y una cultura de paz.
Catástrofe ambiental	Evitar	Preservar
Dispersión de cultivos	Prevenir, erradicar	Mantener al Ecuador como país no productor

⁴² "Canciller destaca esfuerzos por controlar la frontera", *El Comercio*, 28 de mayo, 2002

⁴³ Esta matriz fue discutida en junio del 2001 por un taller compuesto por políticos, empresarios, diplomáticos, militares y académicos.

La política migratoria del Ecuador con respecto a Colombia se flexibilizó en el año 2001 mediante la suscripción de los Convenios y Acuerdos de Integración Fronteriza, trabajados mediante las “Comisiones de Vecindad”, que datan de junio de 1989. Al calor del proceso integracionista y la ampliación de mercados, la reducción de controles fue evidente. En Sucumbíos existe una gran cantidad de Colombianos en calidad de migrantes. Muy pocos de ellos optan por el estatuto de refugiados. La dinámica en la zona de frontera, una vez el plan Colombia se halle en pleno funcionamiento, afectaría a una población estimada en 200.000 personas, de las cuales apenas 5.000 podrían ser atendidas por el Gobierno Ecuatoriano.

También se ha hablado insistentemente acerca del incremento de la criminalidad y violencia en las zonas de frontera. Constataciones acerca de “boleteos”, “vacunas” y secuestros en todas las provincias limítrofes con Colombia han sido recogidos en trabajos presentados por instituciones académicas y de derechos humanos⁴⁴, no solamente en la Amazonía, sino también en las otras regiones. Los secuestros a personal técnico que participa en operaciones petroleras con compañías extranjeras han recibido también atención de la opinión pública. Por lo general son grupos delincuenciales que adoptan un disfraz político para sus acciones, pero no se descarta la presencia de grupos armados irregulares que recaban fondos por estos medios.

En Sucumbíos se nota la presencia de las AUC⁴⁵, especialmente en torno al puente sobre el río San Miguel. Son comunes también las actividades asociadas con el tráfico de precursores, la instalación de pequeños laboratorios, el tráfico de armas, entre otras ocupaciones⁴⁶. Estos grupos se han extendido a la zona de General Farfán y Cháscales, cuarenta kilómetros aproximadamente dentro de territorio ecuatoriano, y por supuesto también a la capital de la provincia de Sucumbíos, Nueva Loja o Lago Agrio, donde se ha dinamizado las ejecuciones sumarias al estilo colombiano del otro lado de la frontera⁴⁷.

Hacia el extremo oriental de la provincia de Sucumbíos se encuentra el bloque 48 de las FARC, con una fuerte presencia en la región. Los “muchachos” (como son conocidos por la población) realizan actividades de control dentro del territorio ecuatoriano, de acuerdo con múltiples informes recabados⁴⁸. En octubre del 2002 fueron detenidos dos supuestos miembros de las FARC en Lago Agrio, así como varios colombianos supuestamente paramilitares, ante la escalada de violencia⁴⁹.

Más hacia la ceja de selva se encuentra el Bloque 32 de las FARC, en la frontera serrana el Ejército colombiano, y en la zona de Esmeraldas, Tumaco y Mataje, poblaciones de la frontera noroccidental ecuatoriana, se sabe a ciencia cierta de la presencia limitada del ELN. Las AUC también están en la zona costera, al igual que grupos de las FARC.

⁴⁴ Observatorio Internacional por la Paz, Testimonios de Frontera. Efectos del Plan Colombia en la frontera Colombo-Ecuatoriana, OIPAZ, Quito, mayo del 2002

⁴⁵ Confrontar información periodística y testimonial 2001-2002

⁴⁶ De acuerdo con fuentes de Inteligencia Militar que pidieron no ser citadas. Octubre 2002.

⁴⁷ Para observar datos sobre violencia en las zonas fronterizas ver informe sobre Violencia para el Bid, preparado por Carlos Arcos, Fernando Carrión y Edison Palomeque, FLACSO, Quito, 2001

⁴⁸ En investigaciones actualmente en proceso, antropólogos y sociólogos han constatado la presencia de guerrilleros de las FARC en la amazonía ecuatoriana. Se limitan a realizar labores de control visual, ante todo.

⁴⁹ Dato de prensa

Las relaciones entre los grupos armados colombianos y ecuatorianos fueron históricamente cercanas, en los años ochenta, especialmente. Puesto que la contestación armada no ha sido un problema serio de seguridad para el Ecuador, estas relaciones se daban en el contexto interno Colombiano, por ejemplo mediante la participación de combatientes del grupo ecuatoriano “Alfaro Vive, Carajo” (AVC) en la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, en asocio con el M-19, durante la misma década.

Actualmente se habla de la supuesta conformación de las llamadas Fuerzas Armadas Revolucionarias Ecuatorianas (FARE), supuestamente asociadas a las FARC, que les habrían proporcionado entrenamiento y apoyo,⁵⁰. Aparentemente este grupo habría sido rastreado unos dos años atrás, y reportaría tener unos 400 combatientes, pero estas informaciones carecen de confirmación seria hasta el momento. No hay evidencias de actividad tampoco. Es necesario precisar al respecto que ningún grupo político ecuatoriano, ni siquiera en la izquierda más radical, ha expresado apoyo o solidaridad con las guerrillas colombianas. Los lazos que existirían en el Ecuador son más bien logísticos, se trataría de una cadena de negocios de aprovisionamiento, antes que de la construcción de un tejido político militar.

De acuerdo con las versiones de las Fuerzas Armadas, estos grupos no son un real problema de seguridad para el país, pero según la Policía Nacional existirían entre seis y ocho “células” que ya estarían activadas. Estas diversas interpretaciones crearon un debate a fines de septiembre e inicios de octubre entre el Ministro de Defensa y el Comandante General de Policía. Este debate revela diversas visiones de seguridad entre las dos instituciones, lo cual puede crear una situación problemática a futuro.

La estabilidad interna del país, así como el proceso político no parecen verse amenazados por estas acciones aisladas. Las FARC tienen esencialmente lazos con los traficantes de armas, provisiones, municiones y otros elementos logísticos en el país; generalmente operan de manera silenciosa, ya que han manifestado insistentemente su interés de mantener la neutralidad del Ecuador en el conflicto en curso. Las AUC estarían ingresando al país, especialmente en Sucumbíos, para arreglar cuentas con los guerrilleros que pasan a este lado de la frontera, y se presume también la formación de grupos paramilitares de carácter nacional.

Una situación de tensión, violencia y anomia está construyéndose lentamente entre la población de la región fronteriza. Las dificultades de control eficiente, la alta permeabilidad de la frontera integran otros elementos críticos, que seguramente serán visibles en su plenitud cuando las acciones militares de mediana y gran envergadura implícitas en la política del gobierno colombiano y el Plan Colombia empiecen a desarrollarse con intensidad.

Por ello se ha generalizado una percepción de peligro inminente y creciente, no solamente en la región limítrofe, sino en otros espacios del país. Desde la perspectiva de los organismos de seguridad, estas visiones tienen distintos matices, diferenciándose las de la Policía de las de Fuerzas Armadas. Sin embargo los medios de comunicación han empezado a otorgar mucho más peso a las informaciones provenientes de la región limítrofe, con lo que existe un proceso de sensibilización de la situación de la misma. Proyectos de desarrollo, como el planteado por la Unidad de Desarrollo del Norte

⁵⁰http://www.stratfor.com/standard/analysis_view.php_ID “New Rebel Group in Ecuador Claims Ties to FARC”, Septiembre 16, 2002

(UDENOR) no terminan de despegar, mientras la situación se agudiza y vuelve cada vez más conflictiva, incrementándose los actos violentos, secuestros, boleteos, ejecuciones sumarias, entre otros hechos alarmantes.

La respuesta del gobierno ecuatoriano a las presiones de Uribe, finalmente, ha sido fría. El presidente Colombiano tanto en su visita a Quito, antes de la posesión, cuanto en declaraciones reiteradas ha solicitado a sus vecinos unirse a sus esfuerzos para combatir al narcotráfico e incluso insinuó la posibilidad de que la base de Manta amplíe sus funciones al combate del terrorismo⁵¹.

Dos semanas después de la visita de Uribe, el gobierno ecuatoriano decidió unilateralmente cerrar por las noches la frontera con Colombia y exigir documentación adicional a los ciudadanos colombianos, que tenían libre cruce al Ecuador desde hace décadas. Una vez posesionado el presidente de Colombia, se reunieron en septiembre del 2002 los ministros de Defensa y Relaciones Exteriores de ambos países, acompañados de jefes militares y policiales. La agenda de la reunión priorizó los temas comerciales, en segundo lugar los asuntos migratorios, en donde el Ecuador reiteró su decisión de restringir el paso de colombianos, luego seguridad y finalmente migración. Era el orden de prioridades ecuatorianas el que se impuso.

Los temas de seguridad insisten en que el escenario para procesar la lucha contra el terrorismo son las organizaciones multilaterales, se amplían los mecanismos de intercambio de información y se crean comisiones al respecto, pero no hay novedades mayores⁵². Extraoficialmente se conoce que las autoridades colombianas sugirieron la posibilidad de realizar ejercicios militares conjuntos, lo que fue denegado por los ecuatorianos.

CONCLUSION

El problema de seguridad y defensa más importante del Ecuador es el conflicto colombiano, que representa una amenaza como consecuencia de la globalización defectiva de ese país y del resto de la región, que se expresa en la incapacidad de su estado de controlar el territorio y los fenómenos políticos y violentos que se producen en él. Una amenaza adicional es la posibilidad de involucrarse en ese conflicto como consecuencia de su regionalización “social” y de la política estadounidense que busca sumar acciones colectivas para respaldar una estrategia que prioriza el plano militar. Un tema adicional es la continuidad y radicalización de la estrategia antidrogas que se sustenta en el control, la interdicción y la represión a las actividades vinculadas a la producción de psicotròpicos ilegales en los países fuente, y que a pesar de no ser efectiva, ha generado una serie de conflictos sociales en la subregión.

El impacto del once de septiembre en la región ha sido el de visibilizar la posibilidad de incluir a los conflictos regionales, particularmente el colombiano, en una estrategia global de seguridad que contempla el uso de instrumentos militares. El clima político en Colombia se ha transformado y las opciones negociadas o las visiones “sociales” del conflicto han dejado paso a perspectivas convencionales, realistas de seguridad.

⁵¹ “Dos posiciones sobre el conflicto en Colombia”, *El Comercio*, Quito, 27 de julio, 2002

⁵² Relatoría de resultados y compromisos, reunión de alto nivel sobre asuntos fronterizos, Bogotá 5 de septiembre, 2002”. Copia del documento original.

La situación del Ecuador en el escenario internacional en materias de seguridad y defensa es vulnerable. La turbulencia política de la región y la debilidad económica, sumada a la complejidad de los temas conflictivos vuelven difícil la emisión de políticas autónomas. Todos los conflictos centrales de la región andina son de carácter transnacional, y no existen regímenes que puedan procesarlos más allá de aquellos que Washington ha establecido. El resultado de esta situación es la ausencia de iniciativa en la región y la subordinación a los instrumentos, la visión y la estrategia de los Estados Unidos.

Las políticas de seguridad de los estados andinos han sido reactivas a la influencia de los Estados Unidos, pero han tenido un telón de fondo común que puede ofrecer alternativas al procesamiento del conflicto y es la búsqueda de espacios multilaterales que puedan sumir algunos de estos temas. Uno de ellos es la instancia sudamericana construida luego de dos cumbres presidenciales, sin descartar los escenarios tradicionales: OEA y ONU.

La cuestión de la Base de Manta es crucial, ya que el nuevo diseño de seguridad estadounidense vincula indisolublemente los desafíos de seguridad percibidos por este país en el área andina: terrorismo y narcotráfico. La Base de Manta, como uno de los tres FOL que reemplazan al Southern Command de Panamá, cumple funciones centrales en este nuevo diseño de seguridad. Sería ingenuo pensar que las operaciones anti narcotráfico puedan ser aisladas limpiamente de las acciones contra la guerrilla, para cumplir a cabalidad los acuerdos firmados. Por el contrario, es de esperarse a futuro que las operaciones americanas en la Base proporcionen inteligencia y apoyo logístico al Estado Colombiano en el conflicto, transformándola en objetivo estratégico para las FARC a mediano plazo;

El diagnóstico de Seguridad del Ecuador no necesariamente coincide con la estrategia que se despliega actualmente en Colombia, que es interés nacional el mantenerse alejado del conflicto, que el país vecino debe recuperar la soberanía y control de la zona fronteriza por sus propios medios, y que el Ecuador cumple con los acuerdos en la lucha contra el narcotráfico a cabalidad, no siendo de su interés involucrarse en operaciones militares conjuntas o multinacionales, como parte de una política de Estado a largo plazo.

La nueva Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos es clara en el sentido de que este país usará todos los recursos, instrumentos y poder que maneja para lograr sus objetivos, sea de acuerdo con la comunidad internacional, o autónomamente, de manera unilateral. Por ello, el posicionamiento del Departamento de Estado y la Embajada apuntará en ese sentido. Es de esperarse cierta inflexibilidad por parte de la diplomacia estadounidense.

Las presiones colombo estadounidenses existentes, tal como están siendo presentadas, desalientan al país, lo distancian de los Estados Unidos, y crean un ambiente generalizado de oposición al manejo político y diplomático norteamericano frente al Ecuador. El procesamiento del conflicto colombiano ha deteriorado, a partir de la implementación del Plan Colombia, las condiciones de vida en la frontera ecuatoriana y ha generado condiciones de violencia e inestabilidad que impactan en la débil estructura institucional del Ecuador.