



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

colombiainternacional@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Andrade A., Pablo

Percepciones hemisféricas sobre la crisis colombiana: el caso de Ecuador

Colombia Internacional, núm. 60, 2004, pp. 74-97

Universidad de Los Andes

Bogotá, D.C., Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81206005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

PERCEPCIONES HEMISFÉRICAS SOBRE LA CRISIS COLOMBIANA: el caso de Ecuador¹

Pablo Andrade A.²

recibido 14/01/05, aprobado 05/03/05

Este ensayo describe el proceso de securitización de la política ecuatoriana en lo que respecta al conflicto colombiano. El autor argumenta que desde 1999 los gobiernos ecuatorianos han adoptado una política que trata el conflicto colombiano como una amenaza a la supervivencia existencial de Ecuador. En la primera parte del ensayo, el autor discute las suposiciones que fundamentan este argumento a la luz de la evidencia disponible de los efectos del conflicto armado colombiano en los últimos cinco años. La segunda parte se encarga del proceso de securitización en sí mismo, mostrando los efectos que han tenido las percepciones de amenazas sobre Ecuador por parte de los tomadores de decisión, en particular las fuerzas armadas. Las últimas dos partes señalan los vínculos entre las políticas del Ecuador y los intereses regionales de los Estados Unidos, así como los efectos del proceso de securitización y su probable continuidad en la política ecuatoriana.

Palabras clave: securitización, narcotráfico, campañas de fumigación, refugiados

The essay describes the securitization of Ecuador's policy regarding the Colombian conflict. The author argues that since 1999, distinct governments have adopted a policy that treats the Colombian conflict as a threat to the existential survival of Ecuador. In the first part of the essay, the author discusses the assumptions underlying this policy in light of the available empirical evidence on the effects of the armed conflict over the past five years. The second part deals with the process of securitization itself, illustrating the effects of perceptions of threat on the part of Ecuador's decision-makers, in particular the Armed Forces. The last two sections examine the links existing between Ecuador's policy and the regional interests of the United States, and the effects of the securitization process and its likely continuation in the future.

Keywords: securitization, drug traffic, fumigation campaigns, refugees

¹ Agradezco a César Montúfar y Yamile León, miembros del Centro Andino de Estudios Internacionales (CAEI), por autorizarme a usar para la elaboración del presente ensayo la información que ellos levantaron para el proyecto CAEI-CAF "Conflicto Colombiano: Evaluación de Amenazas y Oportunidades para la Seguridad del Ecuador" (2003).

² Centro Andino de Estudios Internacionales (CAEI) Universidad Andina Simón Bolívar (UASB)-Sede Ecuador.

Introducción

El interés ecuatoriano por los complejos procesos que subyacen al conflicto armado colombiano ha crecido continuamente desde, por lo menos, fines de la década de los ochenta, cuando el gobierno del presidente Virgilio Barco libró una guerra contra el terrorismo del Cartel de Medellín. Esta preocupación, que se había mantenido relativamente marginal a las discusiones de académicos, decisores políticos gubernamentales y oficiales de seguridad, así como a la agenda de las relaciones bilaterales Ecuador-Colombia, pasó a convertirse en un tema prioritario a partir de 1999, con las primeras noticias acerca del contenido y alcances del Plan Colombia, impulsado por las administraciones de Bill Clinton y Andrés Pastrana. Los eventos de los últimos cinco años han afirmado esa importancia, al punto de que el tradicional tema dominante de la agenda bilateral Ecuador-Colombia, el comercio exterior, ha pasado a ser secundario frente a la cuestión de la seguridad.

Ese cambio ha acompañado a una rápida militarización de la política ecuatoriana hacia el conflicto colombiano y, en general, de las relaciones exteriores ecuatorianas con Colombia y Estados Unidos.

Un cambio cuya continuidad ha resistido, incluso, la inestabilidad política doméstica ecuatoriana de los pasados cinco años³. Aún más notable, la militarización del conflicto colombiano ha sido en gran medida un efecto deliberadamente buscado por los gobiernos ecuatorianos y ha producido hasta el momento resultados positivos para la seguridad del estado; factores que apuntan a su muy probable prolongación en el futuro. Desarrollo este punto en la segunda y cuarta secciones. Esta exitosa política fue diseñada como una opción racional ante lo que parecían ser las amenazas inminentes de un posible “derrame” del conflicto colombiano hacia el Ecuador; una percepción que, como muestro en la primera sección, no se sostiene en la evidencia disponible sobre los posibles efectos del conflicto colombiano en el Ecuador.

En lo que sigue me concentraré primero en, presentar la evidencia disponible acerca de los efectos en Ecuador del conflicto armado colombiano, en los últimos cinco años. La segunda parte trata de la política de seguridad ecuatoriana hacia el conflicto colombiano, cuyo diseño respondió a las distorsionadas percepciones de amenaza que describo en la primera parte. También muestra que, independientemente del valor de verdad de dichas percepciones, la política de seguridad ecuatoriana

³ Desde 1999 hasta el presente año se han sucedido cuatro gobiernos Jamil Mahuad (1998-2000), Gustavo Noboa (2000-2003), y Lucio Gutiérrez (2003-2005) y el actual del presidente Alfredo Palacio- en lugar de uno solo, como lo había establecido la Constitución de 1998.

ha logrado un notable efecto de “securitización” de las relaciones entre Ecuador, Colombia y Estados Unidos. Además, describe el proceso de institucionalización de la política de seguridad ecuatoriana hacia el conflicto colombiano, especialmente su manejo a través de agencias especializadas del estado ecuatoriano, distintas a las Fuerzas Armadas. La tercera parte mira hacia la cara externa de la política de seguridad, esto es, a la influencia de Estados Unidos como creador de la agenda de seguridad ecuatoriana hacia Colombia. La última parte muestra de qué manera la institucionalización de la securitización del conflicto colombiano ha limitado el rango de alternativas políticas para el estado ecuatoriano, lo cual garantiza la continuidad de la actual política en el futuro previsible.

1.Efectos del conflicto colombiano en los últimos cinco años

Asumiré una definición operativa y ahistórica del conflicto colombiano muy similar a la que ha guiado las percepciones de amenaza dominantes en Ecuador, desde la cual se postula que aquel involucra al menos cuatro dimensiones que afectan al Ecuador, a saber: “a) enfrentamiento y negociación entre fuerzas irregulares como las FARC, el ELN y el gobierno; b) la lucha entre paramilitares

y la guerrilla; c) el desarrollo e implementación del negocio ilegal de la droga con sus vinculaciones a los actores armados del conflicto; d) las iniciativas y acciones concebidas por el gobierno colombiano como solución a la problemática compleja que vive Colombia desde décadas atrás, y e) las estrategias hemisféricas de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, las cuales incorporan a actores externos como las distintas agencias del gobierno y Congreso de EE.UU y contratistas privados, norteamericanos hasta el momento, encargados de llevar a cabo algunas tareas dentro de la estrategia de lucha antidrogas”⁴. Así entendido, el conflicto colombiano podría afectar al Ecuador, a través de cuatro grandes procesos: 1) el problema de las drogas; 2) la operación de grupos irregulares colombianos en territorio ecuatoriano y el incremento de violencia en la frontera común; 3) destrucción del medio ambiente en zonas aledañas a las áreas de cultivos ilegales, fumigadas por el gobierno colombiano; y 4) el flujo de desplazados y refugiados colombianos hacia el Ecuador. Estos procesos estarían amenazando la supervivencia del Estado ecuatoriano y, por tanto, deben ser tratados desde una óptica convencional de Seguridad Nacional⁵. Este peligro tendría además una localización geográfica específica en la frontera Ecuador-Colombia;

⁴ César Montúfar, *Conflicto Colombiano: Evaluación de Amenazas y Oportunidades a la seguridad de Ecuador*, Quito, CAEI: 2003, p. 6.

⁵ Adrián Bonilla, “Escenarios de seguridad y defensa en los países andinos,” Francisco Rojas Aravena (ed.), *La seguridad en América Latina pos 11 de Septiembre* (Caracas: Nueva Sociedad, 2003) p. 150.

una región caracterizada por la extrema pobreza de sus habitantes y la incapacidad del Estado para, por un lado, proveer servicios básicos de salud, educación, infraestructura de comunicaciones y, por otro, generar estímulos que favorezcan un crecimiento económico sostenible y equitativo.

Espacialmente, la frontera común abarca 586 km² organizados administrativamente, del lado ecuatoriano, en tres provincias: Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos, y, de la parte colombiana, en dos departamentos: Nariño y Putumayo. La mayor parte de las 2,746,309 personas que habitan en esta frontera son pobladores rurales, dedicados a actividades agrícolas y al pequeño comercio. Del lado ecuatoriano la zona presenta peculiaridades en cuanto a su actividad económica; por un lado, es un espacio especializado en el intercambio comercial entre Ecuador y Colombia. A través del puente internacional de Rumichaca, situado a pocos kilómetros de la ciudad más grande de la frontera, Tulcán, fluye la casi totalidad del intercambio de bienes entre los dos países, cuya exportación para el Ecuador le significaba en el 2001 aproximadamente U.S. \$ 138.7 millones (Polanco: 2001). Por otra parte, en la provincia de Sucumbíos está ubicada una porción significativa de la producción petrolera ecuatoriana, la cual es exportada a través del puerto marítimo de Balao, a pocos kilómetros de la ciudad de Esmeraldas. Siendo

la exportación petrolera la actividad económica principal del Ecuador, y una fuente fundamental de recursos fiscales, es comprensible que desde, por lo menos, los años sesenta el Estado ecuatoriano haya prestado especial atención a su presencia militar en las provincias de Sucumbíos y Esmeraldas, con el objeto de ejercer su control sobre los yacimientos petroleros y el Sistema del Oleoducto Trans Ecuatoriano (SOTE) (Espinosa 2003).

La evidencia disponible indica que **ninguna de las dos actividades económicas esenciales**, desde la perspectiva del Estado, han sido afectadas por el conflicto colombiano. Ciertamente el comercio internacional con Colombia fue desfavorable para el Ecuador en los años 2000, 2001 y 2002, pero el déficit comercial debe atribuirse más bien a la pérdida de competitividad de las exportaciones ecuatorianas (en general) luego de la adopción del dólar estadounidense como moneda nacional en enero del 2000 (Beckerman y Cortés 2002); un efecto que ha tendido a moderarse a partir del primer trimestre del 2003 por la disminución de la inflación en Ecuador y más recientemente por la revaluación del peso colombiano. En cualquier caso, el flujo comercial entre los dos países no sólo no ha disminuido, sino que, de hecho ha aumentado, aunque sí ha cambiado su dirección. Tampoco las exportaciones petroleras han sido afectadas por el conflicto

colombiano; en ningún momento en Ecuador se ha producido el tipo de interrupciones que ha experimentado Colombia en su actividad petrolera por efectos del conflicto. Despejado el fantasma de los efectos económicos podemos pasar a examinar los impactos reales y su gravedad.

a. Un impacto moderado: el problema de las drogas

Análisis nacionales e internacionales (por ejemplo, Council on Foreign Relations, 2004) han especulado que uno de los impactos más probables del conflicto colombiano sería el traslado de una parte de las actividades de **cultivo y producción ilegales de drogas** a territorio ecuatoriano. La evidencia disponible no respalda esta hipótesis. Los estudios satelitales realizados por la ONU, los informes publicados por el Departamento de Estado de Estados Unidos, la CICAD y agencias oficiales ecuatorianas indican que los cultivos de coca y amapola en Ecuador no superan las 100 y 20 hectáreas, respectivamente (UNODC 2002; INCSR 2002, CICAD 2001, El Comercio, Marzo 2004). El número de laboratorios ilegales destruidos desde el 2000 hasta la actualidad no supera los 10, cuatro de ellos en el 2001, lo cual es un indicio de actividades esporádicas, fruto de iniciativas individuales más que de un traslado de la industria de

la droga al Ecuador (véase cuadro 2, Anexo Estadístico).

Si bien se ha incrementado el volumen de cocaína y heroína capturadas, cuya procedencia la Policía Nacional atribuye a los carteles colombianos, la exportación de drogas desde territorio ecuatoriano parecería mantenerse en niveles más bien bajos (véase cuadro 1, Anexo Estadístico). En efecto, en el 2002 se registró un récord de capturas de 15 toneladas métricas de cocaína (15.000 Kg.) y 0.9 toneladas métricas de heroína (9.000 Kg.). Estas cifras tienen, sin embargo, que ser “tomadas con pinzas” puesto que el incremento en las capturas bien puede deberse a una mejor capacidad de los organismos especializados de la Policía Nacional para operar en el campo, con apoyo de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas. A pesar de esa mayor eficiencia, los arrestos por narcotráfico, otro indicador común aceptado de la exportación de drogas, tampoco han variado significativamente desde 1993, de hecho los años donde se ha registrado el mayor número de arrestos (1997 a 1999) anteceden a la aplicación del Plan Colombia (INCSR: 2002).

El seguimiento de noticias de prensa que hizo el CAEI⁶ en el 2003, así como investigaciones precedentes conducidas por el mismo centro, indican que existen dos dimensiones del problema de las drogas en las

⁶ Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar.

cuales el Ecuador se halla fuertemente involucrado. Por un lado, el tráfico de precursores químicos cuyo volumen de capturas ha aumentado significativamente entre 1992 y el 2002, especialmente de éter de petróleo -conocido también como “gasolina blanca” (CICAD, 2002, véase cuadro 3, Anexo Estadístico).

Por otro, el lavado de dólares; que estaría, en teoría, facilitado por dos circunstancias coyunturales. Primera, la adopción de la dolarización en el Ecuador que ha vuelto más difícil el detectar los dólares de procedencia ilegítima, y distinguir la moneda falsa de la verdadera.

Segunda, la crisis financiera ecuatoriana de 1998-2000 que no sólo hizo más difícil el rastrear la procedencia de las inversiones financieras, sino que también, por la fuerte iliquidez que produjo, abrió oportunidades de inversión en bienes raíces urbanos y en la compra de tierras agrícolas. UNODC ha especulado que aproximadamente 300 millones de dólares fueron lavados anualmente en el Ecuador hasta el 2002; una cifra que representaría cerca del 12% del PIB ecuatoriano, y que de comprobarse, indicaría un alto nivel de “narcotización” de la economía ecuatoriana (Andrade 2003)⁷.

b. Un problema menor: los grupos irregulares colombianos en territorio ecuatoriano

La actividad de los grupos irregulares colombianos puede afectar al territorio ecuatoriano por dos vías: el tráfico ilegal de armas y el uso del espacio nacional como teatro de operaciones. El **tráfico ilegal de armas** desde Ecuador hacia Colombia recibió una amplia atención tanto de la prensa ecuatoriana como colombiana en el 2002 y el 2003, particularmente a partir de la difusión pública de dos informes presentados por el Alto Mando de las Fuerzas Armadas de Colombia que señalaban al Ecuador como fuente de aprovisionamiento logístico de los grupos irregulares colombianos (El Comercio, 25 de octubre de 2002: A2) y del impasse entre los gobiernos ecuatoriano y colombiano que surgió a partir de una denuncia del presidente Uribe de que las FARC habían usado un cohete del Ejército ecuatoriano en un ataque en Bogotá. Si bien el presidente Uribe se retractó posteriormente de sus afirmaciones, el tema del tráfico ilegal de armas quedó en la agenda.

Las informaciones de prensa ecuatorianas, construidas a partir de los resultados de la comisión designada por el Presidente de la República ecuatoriana para investigar el tráfico

⁷ Una vez más, esta cifra debe tomarse con cuidado, toda vez que recientemente, en marzo de 2005 el mismo organismo sostenía que el lavado de dólares en Ecuador representaba el 6% del PIB (El Comercio, 3B, marzo 17 de 2005). Dado que el crecimiento económico ecuatoriano fue de 5% anual (Gestión, marzo 15 de 2005) y que los factores que habrían favorecido el lavado de dólares en años pasados no han cambiado, el brusco cambio en la estimación sólo puede explicarse por el empleo de supuestos o medidas erróneas.

de armas, muestran que aunque existe evidencia de tráfico ilegal de armas del ejército ecuatoriano hacia Colombia, este flujo es muy reducido. En efecto, de las armas capturadas por las Fuerzas Armadas de los dos países, se ha comprobado que únicamente 10 fusiles, 2 ametralladoras, 3 armas cortas y 1 pistola 9mm., tenían alguna insignia que permitía identificarlas como de las Fuerzas Armadas ecuatorianas. Los informes colombianos difieren ligeramente, básicamente porque éstos aluden a la captura de armamento en los departamentos de Putumayo y Nariño que se supone ingreso a Colombia a través de las provincias fronterizas Ecuatorianas (El Comercio, 25 de octubre de 2002: A2). Aún si se deja de lado esta cuestión semántica, ninguno de los dos gobiernos ha presentado evidencia para sostener que el Ecuador es una fuente fundamental, ni siquiera de importancia moderada, para el aprovisionamiento ilegal de armas hacia los grupos irregulares colombianos.

En cuanto al **uso del territorio ecuatoriano como teatro de operaciones del enfrentamiento entre los grupos irregulares colombianos, o de éstos con las Fuerzas Armadas colombianas**, simplemente no existe evidencia de que tal cosa ocurra. Los grupos irregulares colombianos han mantenido por más de tres décadas relaciones con las

poblaciones civiles ecuatorianas, con quienes comercian bienes básicos -y posiblemente precursores químicos. Cuando el ejército ecuatoriano ha detectado campamentos de grupos irregulares colombianos, éstos normalmente ya han abandonado el área o no han hecho intento alguno por defender esos puestos. El seguimiento de prensa que realizó el CAEI entre julio y septiembre del 2003 indicaba que únicamente en dos oportunidades se informó de este tipo de incidentes. Lo que parecería confirmar la hipótesis de que los grupos irregulares colombianos han usado y siguen usando el territorio ecuatoriano para descansar. El refuerzo de la presencia militar estatal colombiana en las aguas del Putumayo y en varios otros lugares de la frontera común reduciría incluso aún más ese uso (El Comercio, 10 y 11 de septiembre de 2004).

El único enfrentamiento armado serio registrado en territorio ecuatoriano ocurrió en junio del 2002, cuando el ejército colombiano atacó un puesto militar ecuatoriano en la provincia del Carchi, y provocó un combate de 45 minutos entre ambos ejércitos (El Comercio, 28 de junio, A1). Este enfrentamiento y las acusaciones lanzadas por la Presidencia y el Alto Mando colombianos no sólo revelaron la falta de confianza mutua entre los dos estados⁸ sino, y más importante desde la perspectiva de

⁸ Un claro indicador de la desconfianza hacia Bogotá es el perfil fuertemente militar de la actual misión diplomática en Colombia; por ejemplo, el Embajador desde junio del 2004 tiene un currículum extenso en altos cargos de la inteligencia militar del Ejército ecuatoriano; adicionalmente, la misión ecuatoriana incluye a 10 agregados militares y policiales. (<http://www.preidencia.gov.co/cne/2003/junio/20/08202003.htm>, http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/representaciones/exterior/c_ex.htm.)

las Fuerzas Armadas Ecuatorianas, la ausencia de mecanismos que permitiesen compartir información de inteligencia entre las fuerzas gubernamentales (Bonilla 2003).

La evidencia disponible tampoco permite mantener de manera concluyente que el significativo aumento de la violencia personal (homicidios, secuestros y amenazas de secuestro) en las provincias de Sucumbíos, Carchi y Esmeraldas que se ha registrado en los últimos cinco años, esté en relación con una creciente presencia de grupos irregulares colombianos. En la mayor parte (95%) de los episodios de violencia criminal que se han investigado en la zona, la Policía Nacional ha atribuido el aumento de la criminalidad a individuos aislados, en su mayor parte ecuatorianos, o a incipientes bandas de delincuentes compuestas por ecuatorianos y colombianos. En todo caso, el aumento de criminalidad en la zona fronteriza es innegable y constituye, de hecho, una amenaza para la vida y bienes de las personas -aunque sólo muy imaginativamente para el Estado-.

c. Destrucción del medio ambiente, un problema importante

Dado que las actividades ilícitas de cultivo y procesamiento de narcóticos en Ecuador son muy reducidas, sus usuales impactos ambientales son también reducidos o inexistentes. En cambio, las actividades

de fumigación aérea emprendidas por el gobierno colombiano desde el año 2000, en el Putumayo, han afectado seriamente a los medios de vida y la salud de los pobladores ecuatorianos cercanos a la frontera.

Investigaciones realizadas por organismos de derechos humanos, ONG ambientales e incluso una misión oficial de los ministerios de Medio Ambiente y Defensa del Ecuador en poblaciones de Sucumbíos, distantes a cinco kilómetros de la frontera colombiana precisaban que entre el 2001 y el 2003 habían fallecido 16 personas, la mayoría menores de edad, por intoxicación química relacionada con las fumigaciones. Igualmente, varias decenas de casos de intoxicación química en diversos grados (eczemas, vómitos, fiebre, afecciones respiratorias, dolores de cabeza y de estómago) fueron examinados a través de análisis de sangre, y se detectó la presencia de altas concentraciones de glifosfato y otros pesticidas, empleados por los operadores colombianos del programa de fumigación de cultivos ilegales. Las afectaciones a cultivos y ganado doméstico ecuatorianos también han sido ampliamente documentadas (Maldonado 2001; Misión de Verificación 2003).

Los reclamos presentados por las poblaciones afectadas y las presiones ejercidas públicamente por varias ONG ecuatorianas -más notablemente Acción Ecológica- hicieron que ya en el 2002 el gobierno del presidente Gustavo Noboa pidiera

al gobierno colombiano la limitación de las operaciones de fumigación a diez kilómetros de la frontera con Ecuador. Una petición que fue ratificada por el actual gobierno ecuatoriano ante el Presidente Uribe, sin que hasta el momento exista un acuerdo sobre este punto.

d. Un problema humanitario: desplazados y refugiados

La información disponible indica que a partir de fines del año 1999 el flujo de campesinos desplazados colombianos que ingresan al Ecuador ha aumentado de manera sorprendente. En 1999 más de 9,000 colombianos entraron al territorio ecuatoriano por la frontera norte, pero por un período corto de tiempo, entre uno y dos meses, la mayoría de ellos, 90% según cifras oficiales retornó a sus lugares de origen y sólo 400 presentaron una petición formal de refugio. Para el 2001, sin embargo, esa cifra se había multiplicado en más de tres veces, y para junio del 2003, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador daba cuenta de más de 6.000 solicitudes de refugio. Es decir, y tomando como indicador del problema las cifras oficiales, el número de solicitudes de refugio había crecido en 1.666%. Que este incremento dramático guarda directa correlación con las acciones militares y antinarcóticos del gobierno colombiano, no cabe duda (Cuadro 4, Anexo Estadístico).

En estos cinco años también ha cambiado la actitud del gobierno ecuatoriano hacia los refugiados colombianos. En 1999 cerca del 85% de las solicitudes de refugio hechas por ciudadanos colombianos fueron aceptadas, pero desde el año 2000 en adelante sólo lo fueron un 35%. Adicionalmente, el gobierno ecuatoriano creó en el 2001 los llamados Centros de Atención y Control de Frontera (CENAF), los que combinan tareas migratorias, policiales y militares, y actúan como filtro de potenciales “ilegales”. Los CENAF fueron establecidos para facilitar la recepción de refugiados colombianos, pero en la práctica aquellas personas que no son calificadas como potenciales refugiados en los CENAF simplemente son devueltas a su país (Andrade 2002).

Una investigación por encuestas entre desplazados colombianos realizada por el PNUD y la FLACSO (2003), mostraba que una alta proporción tendía a internarse en el país, buscando trabajos en el sector informal en las ciudades de Quito, Santo Domingo de los Colorados, Ibarra y Guayaquil. Aquellos que permanecían en las provincias fronterizas se empleaban como trabajadores agrícolas eventuales. En ambas situaciones, la inestabilidad laboral, la baja productividad y los bajos ingresos, característicos del empleo informal urbano y rural no calificado, perpetúan la situación de pobreza de estas personas.

e. La política de seguridad ecuatoriana

Ecuador se encontraba en medio de una aguda crisis económica y política cuando el Plan Colombia fue anunciado en 1999 y, posteriormente, implementado en el 2000. A breves rasgos, la crisis económica se caracterizaba por una brutal caída en el PIB ecuatoriano, provocada tanto por el casi colapso del sistema financiero como por el desplome en los precios del petróleo. En cuanto a la crisis política, el entonces recientemente electo gobierno del presidente Jamil Mahuad (1998-2000) confrontaba intensas demostraciones callejeras, amenazas de golpe de estado y un ambiente cambiante -cuando no francamente hostil- en el Congreso. La estrategia del presidente Mahuad fue buscar apoyo político y económico en Estados Unidos, mediante dos acciones. Primera, firmó un acuerdo con el gobierno de Estados Unidos para convertir la base de la fuerza aérea ecuatoriana, en Manta, en un puesto avanzado de operaciones (FOL). Este acuerdo fue inmediatamente cuestionado por la oposición, tanto por los procedimientos adoptados por el gobierno para negociarlo y adoptarlo, como por la percepción de que el FOL, de Manta, estaba directamente ligado a la estrategia estadounidense hacia Colombia. La segunda estrategia internacional del presidente Mahuad

fue buscar el apoyo del gobierno de Estados Unidos para asegurar una mejor relación con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, organismos que podían abrir el flujo de créditos internacionales cerrados por la imposibilidad del gobierno ecuatoriano de cumplir sus compromisos de deuda externa. También esta segunda estrategia intensificó el conflicto entre el gobierno y la oposición parlamentaria y extra parlamentaria⁹.

El gobierno del presidente Mahuad confrontaba además un gigantesco déficit presupuestario, equivalente al 7% del PIB, que tendía a agravarse tanto por su desacertada política de manejo de la crisis bancaria como por la acción de las restricciones económicas externas. En estas condiciones, el Presidente avanzó una de sus iniciativas más desacertadas. Intentó aprovechar las ganancias de la paz negociada con Perú para realizar recortes en el presupuesto de las fuerzas armadas ecuatorianas, consistentes en restricciones en la adquisición de nuevo armamento y en el congelamiento de los sueldos de los militares. Estas medidas alarmaron a unas fuerzas armadas de por sí ya preocupadas por la inestabilidad política del país, lo que facilitó que con ocasión de las demostraciones de descontento popular que siguieron al anuncio del Presidente de adoptar el

⁹ Una estrategia similar con efectos parecidos fue implementada por el Presidente Gutiérrez desde el inicio de su gobierno.

dólar estadounidense como moneda nacional, un sector de las Fuerzas Armadas tomara parte activa en un exitoso golpe de Estado que removió al presidente Mahuad y lo sustituyó el vicepresidente, Gustavo Noboa (2000-2002).

El golpe de Estado tuvo consecuencias internas para las Fuerzas Armadas Ecuatorianas. El Comando Conjunto fue renovado, un amplio número de oficiales del Alto Mando del Ejército (coroneles, teniente-coroneles y mayores) fueron dados de baja, lo que incrementó la debilidad interna de la rama tradicionalmente más fuerte de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas. En este clima, el gobierno del presidente Noboa tomó iniciativas para avanzar, desde el interior del Ministerio de Defensa, un proceso de reforma de la doctrina militar de las Fuerzas Armadas y simultáneamente crear una política de seguridad para confrontar los efectos del conflicto colombiano.

En marzo del 2000, la Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) inició la elaboración de una “Política de Seguridad para la Frontera Norte”, que fue adoptada mediante Decreto Ejecutivo 3322 (Registro Oficial 70 del 4 de mayo de 2000). La Política de Seguridad de la Frontera Norte preveía una intensificación de los efectos del conflicto colombiano en Ecuador, por lo que buscaba lograr cinco objetivos: 1) proteger a la población fronteriza; 2) promover el desarrollo económico y social de las provincias fronterizas; 3)

fortalecer a la fuerza pública (v.g. Policía Nacional) en la Frontera Norte; 4) ratificar la doctrina de no intervención en asuntos internos de otros países; y 5) atraer la cooperación internacional. La Política de Seguridad creó tres cursos de acción del Estado ecuatoriano que han continuado relativamente inalterados hasta el presente: para cumplir los objetivos de desarrollo económico y social y de atracción de la cooperación internacional, el gobierno creó la Unidad de Desarrollo de la Frontera Norte (UDENOR). A fin de atraer la cooperación internacional y mantener al país fuera de los asuntos internos colombianos, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha desarrollado acciones en organismos multilaterales de cooperación internacional y otros foros internacionales, especialmente en Naciones Unidas. Finalmente, con el propósito de proteger a la población fronteriza y mejorar la eficacia de la fuerza pública, el Ministerio de Defensa creó en el 2001 un plan operativo para la Frontera Norte, el cual fue más tarde incorporado a la Política de Defensa Nacional en el 2002 (Ministerio de Defensa 2002), y el Ministerio de Gobierno inició un plan de mejoramiento de las capacidades operativas de la Policía Nacional, consistente en la adquisición de equipos y el aumento del número de policías.

En el campo de la cooperación internacional, el plan inicial de UDENOR preveía atraer un amplio espectro de agencias

gubernamentales internacionales para financiar un ambicioso “Programa de Desarrollo Preventivo Alternativo y de Reactivación Social” (UDENOR 2002) que comprende cinco componentes: Infraestructura Social, Infraestructura Productiva, Desarrollo Productivo, Desarrollo Económico y Gestión Local y Conservación del medio ambiente. En coordinación con el Ministerio de Relaciones exteriores, UDENOR inició una campaña de búsqueda de financiamiento internacional que en octubre de 2001 llevó a la reunión, en Bruselas, de un Grupo Consultivo de Donantes, conformado por 25 países, 15 agencias de cooperación internacional y un consorcio de empresas privadas. Aunque en esta ocasión UDENOR recibió ofertas por US \$ 266 millones, las que no lograron concretarse. De manera que en la práctica en los últimos tres años, los principales programas de UDENOR han sido financiados por un solo donante, la Agencia Internacional para el Desarrollo, de Estados Unidos (USAID) (Guzmán 2004).

Si cuando fue creada en el 2000 UDENOR había partido de un diagnóstico de la Frontera Norte como un área de potencial expansión de actividades del narcotráfico y su objetivo fundamental era prevenir tal escenario mediante el desarrollo económico y social de la región, por la dependencia económica con USAID esta óptica se ha intensificado y aproximado a la doctrina de USAID sobre el desarrollo alternativo que aplica en Colombia

(Espinosa 2002; Guzmán 2004). De igual manera, tanto por las condiciones de financiamiento impuestas por AID, como por las limitaciones propias de una agencia ad hoc de creación reciente, que padece, UDENOR ha adoptado un modelo de trabajo mediante subcontratos otorgados a proveedores de bienes y servicios privados: compañías, organizaciones no gubernamentales, y organizaciones de base. Este modelo ha generado una división de tareas que puede ser perjudicial para el funcionamiento en el largo plazo de la Unidad, y que ciertamente en lo inmediato no ha facilitado la relación entre agencias gubernamentales centrales (nacionales), gobiernos locales, y sociedad local. Este modelo, de hecho, es una simple expansión de las relaciones establecidas entre UDENOR, como organismo coordinador y contrapartida nacional, USAID, como financista, y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), como agencia ejecutora de los proyectos de desarrollo.

Tanto por la lógica del modelo de proyectos de desarrollo adoptado, como por las condiciones propias de las comunidades atendidas por el “Programa de Desarrollo Preventivo...”, la ejecución real del programa se ha concentrado en construir caminos, reparar puentes y proveer servicios básicos, tales como agua potable y alcantarillado o letrinas; es decir, en acciones puntuales de dotación de infraestructura básica.

Los proyectos específicamente diseñados para proveer de alternativas de empleo fueron escasos y sólo atendieron a poblaciones pequeñas, y los componentes del programa más claramente relacionados con una política antinarcóticos se han diluido en un conjunto más o menos inconexo y eventual de acciones educativas (UDENOR 2002; Andrade 2002).

Adicionalmente, el modelo de trabajo/ relación con la población, adoptado por UDENOR, ha generado tensiones entre el gobierno central ecuatoriano y los gobiernos provinciales. En febrero del 2001, en Sucumbíos y en febrero del 2002, en Orellana y Sucumbíos, los gobiernos locales con apoyo de la población organizaron sendos paros para demandar del gobierno central la provisión de recursos y servicios básicos, tales como construcción de caminos, electrificación, y seguridad¹⁰. Como resultado de las presiones directas (no institucionales) de los gobiernos locales, se incorporaron nuevas actividades y proyectos al plan de UDENOR para el 2002; una situación que amenazó con repetirse en mayo del 2004. Debe considerarse un elemento adicional a la hora de examinar la gestión actual de UDENOR, éste es las peculiaridades del actual gobierno ecuatoriano. En efecto, toda vez que el actual presidente Lucio Gutiérrez fue posesionado, la

administración de UDENOR fue reemplazada con militantes del partido del Presidente (Sociedad Patriótica), adicionalmente, la base electoral e, incluso, organizacional de Sociedad Patriótica se encuentra básicamente en las provincias de la Amazonía ecuatoriana. Cambios similares en otras agencias gubernamentales cuya actividad se desarrolla prioritariamente en esta área geográfica parecerían indicar que el actual gobierno ha anclado firmemente la tendencia a convertir a UDENOR en un mecanismo de intermediación patrón-cliente entre el gobierno nacional y los electores de las provincias amazónicas.

En cuanto al plano estrictamente militar y policial, la doctrina prevaleciente en las Fuerzas Armadas Ecuatorianas (FAE) sostiene que “[los] efectos negativos [del conflicto colombiano] determinarán el permanente empleo de las Fuerzas Armadas en misiones de protección de fronteras, para garantizar el imperio de la ley y proteger a las comunidades fronterizas y los recursos...” (Política de la Defensa Nacional del Ecuador, 2002: 58). En congruencia con este diagnóstico, a partir del 2001, las Fuerzas Armadas han optado por una estrategia de reforzamiento y expansión de su presencia en la Frontera Norte. Para avanzar esta estrategia, las FAE trasladaron el puesto de mando de la Cuarta División -encargada de la

¹⁰ OIPAZ, Testimonios de Frontera. Derechos Humanos y Plan Colombia, Quito: 2002, 13. Diálogo 21, documento “Asamblea Biprovincial Orellana-Sucumbíos, Acuerdo”, marzo 2 de 2002.

región nororiental del Ecuador- de Pastaza (Provincia de Pastaza, en el sur de la Amazonía) a Coca (Provincia de Orellana, en el centro-norte de la Amazonía), han aumentado el número de efectivos en el terreno (entre 7,000 y 10,000 hombres, las cifras varían según la fuente), han creado unidades aéreas y fuerzas de tarea de respuesta rápida, han mejorado el entrenamiento y se han reactivado escuelas de selva. Esto en el territorio continental ecuatoriano, pero además, aprovechando las facilidades ofrecidas por el FOL de Manta, en el 2003 la fuerza aérea trasladó su principal puesto de comando de la base de Taura (en la Provincia del Guayas) a la base de Manta, lo que en la práctica significa una mayor cobertura del espacio aéreo cercano con Colombia - en contraste con el tradicional control del espacio aéreo cercano a Perú-. El fortalecimiento de la presencia militar en la frontera con Colombia les ha permitido a las fuerzas armadas Ecuatorianas llevar adelante tres planes de seguridad en las provincias de Sucumbíos y Orellana: “Defensa Interna”, “Seguridad Ciudadana” y “Apoyo Antinarcóticos”.

Solamente el plan de defensa interna es de responsabilidad exclusiva de las Fuerzas Armadas. El plan comprende once batallones del ejército, una unidad helitransportada, estacionada en Coca, dos grupos de combate y transporte de tropas (uno en Lago Agrio, el Ala de Combate 31, y otro en Puyo, provincia del Napo);

además existen dos grupos de fuerzas combinados (de la Marina, el Ejército, y la Fuerza Aérea) estacionados en Sucumbíos. La coordinación entre las tres alas de las Fuerzas Armadas en la Frontera Norte se realiza a través de la IV División, en la Fuerza de Tarea Conjunta 4 (la Marina tiene dos capitanías de puerto con barcos para operaciones fluviales en Puerto El Carmen y Sushufindi, en Sucumbíos y Orellana, y una capitanía en San Lorenzo, Esmeraldas) (El Comercio, 3 de diciembre del 2001, A7). De igual manera, la presencia militar en Carchi ha sido reforzada con dos brigadas de Fuerzas Especiales, instaladas en Tulcán. Más recientemente, declaraciones de los comandantes de la I y IV Divisiones del Ejército afirmaban que la I División podría movilizar rápidamente 6000 hombres, helicópteros (1 Unidad Helitransportada), y aviones (un grupo aéreo con sede en Quito) a las provincias de Esmeraldas y Carchi, en 48 horas (El Comercio, 9 de mayo de 2002, A 8).

La información disponible indica entonces que las fuerzas armadas tienen recursos de inteligencia, armamento y hombres suficientes para realizar patrullas permanentes en las fronteras, y organizar respuestas armadas ante posibles incursiones de grupos irregulares colombianos. Esta nueva situación estratégica, bastante distinta a la que prevalecía en la frontera con Colombia antes del 2001, es un logro que ha sido sistemáticamente apoyado por Estados

Unidos mediante la donación de equipos militares (uniformes, vehículos Hummer, equipos de comunicación y helicópteros) y entrenamiento militar. Varias fuentes internacionales y domésticas han calculado que el monto de la asistencia militar de Estados Unidos a Ecuador desde el año 1999 asciende a US \$ 73 millones, que incluyen US\$ 61 millones invertidos por el gobierno de Estados Unidos en adecuar el FOL, de Manta (Montúfar 2003; Just the Facts 2002 y 2003; Center for International Policy 2004). Durante 1999, 681 militares y policías ecuatorianos recibieron instrucción por parte del Departamento de Defensa, y entre 1999 y el 2000, Fuerzas Especiales de Estados Unidos participaron en 16 y 12 misiones de entrenamiento respectivamente.

3. La política internacional ecuatoriana hacia el conflicto colombiano

La influencia de Estados Unidos en la política ecuatoriana sobre el conflicto colombiano se realiza a través de dos vías principales: el Programa de Desarrollo Alternativo y la Política de Defensa. Estas son las dos únicas políticas del estado ecuatoriano hacia el conflicto colombiano que han logrado consolidarse, por tanto, el peso de Estados Unidos en la política de seguridad ecuatoriana es esencial y los gobiernos que han buscado

alternativas tienen un pobre margen de acción, si no cuentan con el apoyo de Estados Unidos¹¹.

En efecto, en el plano internacional, el gobierno del Presidente Noboa mantuvo una conducta ambigua. Por un lado, mantuvo el acuerdo de la base de Manta y buscó activamente financiamiento para el programa de UDENOR, acciones que contribuyeron a aproximar la práctica real de la política ecuatoriana a la de los objetivos de Estados Unidos. Simultáneamente, sin embargo, en el plano de la retórica y de la política oficial internacional, el gobierno ecuatoriano mantuvo su neutralidad respecto del conflicto colombiano. La acción más importante en política internacional del Presidente Noboa fue su apoyo al consenso de la Cumbre de Presidentes Sudamericanos en Guayaquil, cuya carta establece que el procesamiento de los temas relacionados con los grupos armados colombianos será a través de instancias multilaterales (Consenso de Guayaquil sobre integración, seguridad e infraestructura para el desarrollo, octubre de 2002). Esta ambigüedad del gobierno ecuatoriano generó fricciones con el gobierno de Estados Unidos, el cual dejó vacante la Embajada en Quito, separó al Ecuador del sistema de preferencias arancelarias andinas y se abstuvo de apoyar las gestiones del gobierno ecuatoriano ante el Fondo Monetario Internacional (FMI) por lograr un acuerdo *stand by* (Bonilla 2003; Espinosa 2002).

¹¹ Incluso en el plano retórico.

El gobierno del Presidente Gutiérrez intentó corregir los costos de esa política de ambigüedad hacia el conflicto colombiano, pero sin lograr articular una posición coherente. En los dos años de su administración, la posición del presidente Gutiérrez osciló entre una retórica internacional de contrainsurgencia, cercana a la del Presidente Uribe, y la tradicional doctrina de no intervención en asuntos domésticos de otros países. La posición oficial del gobierno del presidente Alfredo Palacio está todavía por esclarecerse.

Inicialmente, en enero del 2003, el Presidente anunció la intención de su gobierno de participar activamente en una solución pacífica del conflicto colombiano. Una posición que, si bien sirvió para que el Ecuador fuera anfitrión al Grupo de Países Amigos de Colombia, no se transformó en un papel activo del Ecuador en esta u otra iniciativa regional hacia Colombia. La fuerte oposición que el Presidente encontró en su propio gobierno consolidó la visión aislacionista del conflicto colombiano adoptada por la administración Noboa. Por un lado, las Fuerzas Armadas Ecuatorianas ratificaron su oposición a formar parte de cualquier régimen internacional de mantenimiento de paz que pudiese ser usado para intervenir en el conflicto colombiano, e incluso a realizar ejercicios militares conjuntos con Colombia (Bonilla 2003). Por otro, la posición ideológica de la canciller Nina Pacari, miembro

de Pachacutik, postulaba la reducción del papel ecuatoriano en el conflicto colombiano -no su ampliación como deseaba el Presidente. De manera que en la reunión de la CAN en Bogotá en marzo del 2003, el Ecuador mantuvo su enfoque de compartir información y cooperación de inteligencia entre fuerzas armadas y policías de ambos países, ratificando sus compromisos de septiembre y octubre del 2002, y nada más. En esta ocasión el gobierno ecuatoriano volvió a ratificar la posición de no calificar a los grupos irregulares colombianos como “terroristas” (El Comercio, 12 de marzo del 2003, A1).

Luego de la ruptura de la coalición gubernamental con el izquierdista Movimiento de Unidad Pluricultural Pachakutik (MUPP) en agosto de 2003, el gobierno de Gutiérrez nombró como Canciller a Patricio Zuquilanda, hombre cercano a las visiones de la Embajada de Estados Unidos. Esta sustitución no ha logrado sin embargo que el gobierno cambie su enfoque del conflicto colombiano.

La diplomacia del presidente Gutiérrez buscó el apoyo de Naciones Unidas como potencial fuente financiera para ampliar los programas actualmente existentes en el Ecuador del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). El gobierno ecuatoriano ha avanzado este tipo de iniciativas en al menos dos ocasiones. En septiembre del 2003, ante la Asamblea General de Naciones Unidas, el presidente Gutiérrez

dio importancia fundamental a la preocupación ecuatoriana por el conflicto colombiano, y solicito que el Secretario General visitase el país para evaluar los efectos del conflicto colombiano, particularmente con relación a los flujos de refugiados y desplazados. El Secretario General efectivamente visitó Ecuador en el 2004. Más recientemente, en septiembre del 2004, el Canciller ecuatoriano volvió a plantear ante la Asamblea General de Naciones Unidas que existía una crisis de refugiados en la frontera con Colombia y requirió el apoyo de la comunidad internacional para los programas llevados a cabo por el gobierno ecuatoriano y el ACNUR para enfrentar dicha crisis (El Comercio, 24 de septiembre del 2004, A1). El informe del Secretario General sobre los efectos del conflicto colombiano en la frontera Ecuador-Colombia, sin embargo, no estableció compromiso alguno de la ONU por ejecutar nuevos programas en el tema de refugiados o asegurar el financiamiento de los ya existentes (El Comercio, 25 de septiembre de 2004, A1). Las iniciativas diplomáticas del gobierno ecuatoriano en otros foros internacionales como la OEA y la CAN han recibido igual acogida, han sido retiradas -o simplemente se las ha abandonado, o se han mantenido en un plano sumamente retórico-.

En estas condiciones, la política internacional del gobierno del

Ecuador ha sido básicamente reactiva a las decisiones de Washington y Bogotá, pero con los matices que he establecido. Una línea de conducta que con frecuencia ha generado roces con Bogotá, y conflictos con la opinión pública ecuatoriana.

Posiblemente la única iniciativa internacional que ha tenido relativo éxito en la opinión pública ecuatoriana ha sido la de exigir a los ciudadanos colombianos que piden ingresar al país, la presentación de un documento donde se certifiquen sus antecedentes judiciales, conocido como “Pasado Judicial”. Esta medida del gobierno ecuatoriano ha sido cuestionada en varias ocasiones por la Cancillería colombiana. Este y otros temas referentes al control migratorio y fronterizo fueron negociados por el gobierno ecuatoriano con Bogotá, en abril del 2004 a través de la Comisión Especial de Buena Vecindad, un mecanismo de coordinación entre los ministerios de relaciones exteriores respectivos, establecido por Ecuador y Colombia en 2002; recientemente, sin embargo, la Cancillería colombiana ha sugerido que la instancia adecuada para negociar el que Ecuador se abstenga de exigir el “pasado judicial” es la Comisión de Vecindad e Integración Ecuatoriana-Colombiana¹² (El Comercio, 29 de septiembre del 2004).

La informalidad y reactividad de la política gubernamental hacia

¹² Creada en 1989, véase www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/pol_internacional/bilateral/desfro_colombia_vecindad.htm.

el conflicto colombiano han sido constantemente sometidas a escrutinio por los medios de comunicación ecuatorianos. Una actitud que en momentos tales como la captura en territorio ecuatoriano del comandante de las FARC Simón Trinidad (enero del 2004) o el inicio del Plan Patriota (mayo del 2004) ha llevado a la prensa y a analistas políticos ecuatorianos a especular sobre la posible existencia de mecanismos formales e informales, pero en todo caso secretos, para la coordinación en temas de seguridad militar y policial entre Ecuador y Colombia. La evidencia existente no respalda esas especulaciones.

4. Escenarios y perspectivas futuras

En el contexto en el cual han emergido y se han procesado los efectos del conflicto colombiano en Ecuador, es claro que predominan dos tendencias. Primera, éstos han sido procesados por los gobiernos ecuatorianos de manera que acercan, aún más que en el pasado, las políticas domésticas e internacionales hacia el conflicto colombiano a las estrategias de Estados Unidos, reforzando la dependencia de las políticas ecuatorianas con las de este país. Segunda, las amenazas de seguridad elevadas por el conflicto colombiano, si bien fueron procesadas

“ La seguridad regional supone la obtención de un bien común compartido y de costos también compartidos, aunque sea de manera asimétrica.”

con una óptica multidimensional que enfatizaba tanto las relaciones internacionales como el desarrollo preventivo y estrategias de defensa militar-policiales, su implementación en la práctica ha fracasado en el logro de una estrategia internacional

comprehensiva que favorezca un tratamiento verdaderamente regional del conflicto colombiano.

La seguridad regional supone la obtención

de un bien común compartido y de costos también compartidos, aunque sea de manera asimétrica. La política ecuatoriana no ha logrado esto último. Los costos del flujo de refugiados hacia el territorio nacional y los costos ambientales de las fumigaciones colombianas han sido y continúan siendo pagados por el Ecuador de manera unilateral. De igual forma, una parte significativa de los costos de la preparación militar han sido absorbidos por el estado ecuatoriano (Bonilla 2003).

Los gobiernos ecuatorianos han tenido que manejar serias restricciones económicas y políticas en los últimos cinco años, con muy poco margen de acción, tanto doméstica como frente a Estados Unidos y Colombia, razón por la cual la política ecuatoriana no ha logrado plantear una estrategia diferente a la militarización

regional del conflicto colombiano, pese a los costos políticos que éste ha tenido para los gobiernos ecuatorianos. Este factor ha contribuido, además, a una creciente dependencia militar y financiera de la política ecuatoriana, de las estrategias impulsadas por Washington. Sin embargo, al menos en el plano estricto de la defensa del territorio nacional, la militarización de la frontera con Colombia ha resultado ser una estrategia exitosa, pues ha protegido efectivamente al territorio ecuatoriano de convertirse en un teatro de operaciones de grupos irregulares colombianos y prevenido la instalación del cultivo y procesamiento de narcóticos en el país. Un éxito nada despreciable y que crea fuertes estímulos para continuar esta conducta en el futuro.

Los problemas de pobreza presentes en la frontera norte ecuatoriana, en cambio, no han sido tocados sino superficialmente. La atención pública y del Estado sobre esa situación ha mostrado la existencia de una situación crítica, pero no ha creado los recursos materiales y organizacionales para manejarla y corregirla. En este sentido, el caso ecuatoriano es sólo un ejemplo más de las incongruencias de la política de desarrollo alternativo para combatir el narcotráfico impulsada por USAID. El problema tal vez no reside en los supuestos teóricos de tal enfoque, sino en que éste de hecho hace abstracción de los verdaderos contextos institucionales y estructurales en los que operan tales

políticas. Difícilmente se puede obtener y sostener el desarrollo en la frontera norte ecuatoriana cuando el resto de la institucionalidad política y económica de Ecuador conspira contra el logro de un crecimiento económico con equidad. En contraste con lo que ocurre con el discreto problema de la defensa, el desarrollo es un asunto mucho más complejo y para el cual no existen por el momento estímulos ni actores internacionales o domésticos que ayuden a corregir las distorsiones históricas.

Considerando, entonces, el balance entre logros y fracasos, y entre estímulos y fuerzas que confirman o estimulan un cambio de trayectoria, es previsible que la conducta del nuevo gobierno ecuatoriano hacia el conflicto colombiano continúe la línea de sus predecesores, aunque tal vez matizada por una retórica nacionalista. Aún más, considerando las ganancias obtenidas por las Fuerzas Armadas, es muy probable que éstas continúen con su política de defensa de la frontera norte más allá del presente gobierno. También persistirá la ambigüedad de la política internacional ecuatoriana, pues sus efectos no intencionales han sido hasta el momento relativamente positivos para los gobiernos ecuatorianos.

Anexo Estadístico

Cuadro No. 1. Decomiso de sustancias ilícitas en Ecuador (1993 –2002)

Sustancia incautada	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Cocaína(t.m)	1.039	2.186	4.400	9800	2.160		9.24	1.72	10.83	10.49
Pasta Básica(t.m)	0.335	0.192	0.250	0.530	1.605	0.690	0.93	1.60	1.26	0.87
Marihuana(t.m)	0.183	0.131	0.200	0.200	0.022		2.98	18.26	3.07	1.90
Heroína(t.m)	0.027	0.024	0.053	0.070	0.034	0.053	0.08	0.11	0.23	0.90

Fuente: International Narcotics Control Strategy Report – 2002.

Elaboración: César Montúfar y Yamile León, CAEI, 2003

Cuadro No. 2. Laboratorios destruidos y detenciones por narcotráfico en Ecuador

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Cocaína	0	0	0	1	0	2	2	0	4	0
Arrestos/ Detenciones										
Nacionales	2,775	2,872	1,858	2,075	3,346	3,596	3,567	2,532	2,018	2,106
Extranjeros	213	201	2,214	204	346	292	267	434	440	605
Total arrestos	2,988	3,073	4,072	2,279	3,692	3,888	3,834	2,966	2,458	2,711

Fuente: International Narcotics Control Strategy Report - 2002

Elaboración: César Montufar y Yamile León, CAEI, 2003

Cuadro No. 3. Decomiso de precursores químicos en Ecuador (1992-2001)

Precursor	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Bicarbonato de sodio (Kg.)	-	-	-	6	2071	10	1.775
Acetona (lt)	-	5.358	4.884	2.160	1.861	-	-
Ácido Sulfúrico (lt)	3.678	6.695	240	1.327	9.094	1.297	269
MEK (lt)	-	-	-	7.325	22.345	4.809	1.415
Ácido Clorhídrico	-	1.767	1.980	2.987	1.591	152	81

Fuente: Observatorio Interamericana sobre drogas. Resumen estadístico sobre drogas. 2000 - 2002.

Elaboración: César Montufar y Yamile León, CAEI, 2003

Cuadro No. 4. Refugiados Colombianos en Ecuador

Año	Solicitudes Aceptadas	Solicitudes Negadas	Total solicitudes¹³
2000	283	40	323
2001	1419	351	1770
2002	1701	1356	6244
2003 ¹⁴	685	893	5121

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores. Dirección General de Derechos Humanos, Asuntos Sociales y Ambientales.

Elaboración: César Montúfar y Yamile León, CAEI, 2003

¹³ Las solicitudes restantes fueron archivadas, caducaron o quedaron pendientes al finalizar el año.

¹⁴ Datos a junio de 2003.

Bibliografía.

- Andrade, Pablo. 2002. "La seguridad en las relaciones Ecuador-Colombia", en CAEI, *Comentario Internacional*, No. 4, II semestre.
- Bonilla, Adrián. 2003. "Escenarios de seguridad y defensa en los países andinos," en Rojas Aravena, Francisco (ed.), *La seguridad en América Latina pos 11 de Septiembre*, Caracas: Nueva Sociedad.
- Beckerman, Paul y Cortés, Hernán, "Ecuador under Dollarization: Opportunities and Risks, en Beckerman, Paul y Solimano, Andrés, eds., *Crisis and Dollarization in Ecuador: Stability, Growth, and Social Equity*. Washington, D.C.: The World Bank, 2002.
- Center for International Policy. 2002. "Just the Facts", en <http://www.ciponline.org>
- Center for International Policy. 2003. "Just the Facts", en <http://www.ciponline.org>
- Council on Foreign Relations. 2004. *Andes 2020: A New Strategy for the Challenges of Colombia and the Region, Report of an Independent Commission Sponsored by the Council on Foreign Relations Center for Preventive Action*, New York, N.Y. Diálogo 21 (Documento). 2002. "Asamblea Biprovincial Orellana-Sucumbíos, Acuerdo", Quito: PNUD, marzo 2.
- Espinosa, Carlos. 2002. "Las Relaciones Estados Unidos - Ecuador", CAEI, *Comentario Internacional*, No. 4, II semestre.
- Espinosa, Carlos. 2003. "Breve historia de la Frontera Ecuador-Colombia: las provincias orientales", informe de investigación, CAEI-OIM.
- Guzmán, Alicia. 2004. "La asistencia internacional para la Frontera Norte Ecuador-Colombia", tesis de Maestría presentada al Programa de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, octubre.
- Misión de Verificación del Ministerio del Medio Ambiente de la República del Ecuador. 2002. "Informe de la Misión de Verificación de los daños ambientales en la Provincia de Sucumbíos", Quito: Ministerio del Medio Ambiente de la República del Ecuador.
- Montúfar, César. 2003. "Conflicto Colombiano: Evaluación de Amenazas y Oportunidades para la Seguridad del Ecuador", informe de investigación, CAEI-CAF.

OIPAZ. 2002. *Testimonios de Frontera. Derechos Humanos y Plan Colombia*, informe de investigación, Quito.

UDENOR. 2002. "Informe del primer año de gestión, marzo 2001- marzo 2002", Quito: Unidad de Desarrollo del Norte, UDENOR, Presidencia de la República del Ecuador.

U.S. Department of the State, *International Bureau of Narcotics. 2002. International Narcotics Control Strategy Report – 2002*, Washington D.C.

U.S. Department of the State, *International Bureau of Narcotics. 2003. International Narcotics Control Strategy Report – 2003*, Washington D.C.