

Colombia y Ecuador: entre la integración y la fragmentación

Editores

Eduardo Pastrana Buelvas

Stefan Jost



Konrad
Adenauer
Stiftung

Colombia y Ecuador:

entre la integración
y la fragmentación

Colombia y Ecuador : entre la integración y la fragmentación / Anamaría Trujillo Currea ... [et al.] -- Bogotá: Eduardo Pastrana Buelvas, Stefan Jost, 2012.

186 p. ; 24 cm.

Incluye bibliografía.

ISBN 978-958-57456-1-2

1. Conflicto social - Colombia - Ecuador 2. Colombia - Problemas Fronterizos - Ecuador 3. Colombia - Relaciones comerciales - Ecuador 4. Colombia - Relaciones exteriores - Ecuador I. Trujillo Currea, Anamaría 303.6 cd 21 ed.

A1343669

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango



Konrad
Adenauer
Stiftung



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá
Facultad de Ciencias Políticas
y Relaciones Internacionales



UNIVERSIDAD DE
SAN BUENAVENTURA
CALI



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
PRIMER CLAUSTRO UNIVERSITARIO DE COLOMBIA



UNIVERSIDAD MILITAR
NUEVA GRANADA

© Fundación Konrad Adenauer -
Colombia

© Autores

Anamaría Trujillo Currea
Diana Marcela Bustamante Arango
Diego Vera Piñeros
Eduardo Pastrana Buelvas
Henry Cancelado
James Iván Coral Lucero
Marco Antonio Macana
Salim Chalela Naffah
Óscar Simmonds Pachón
Yilly Vanessa Pacheco Restrepo

ISBN: 978-958-57456-1-2

Editores

Eduardo Pastrana Buelvas
Stefan Jost

Asistente Académico del proyecto

Ricardo Betancourt Vélez

Coordinación editorial

Adriana Serrato Ayala

Corrección de estilo

Marcela Manrique Cornejo
(Opciones Gráficas Editores Ltda.)

Diseño y diagramación

Carlos Andrés Beltrán Velasco
Zulma Yohana Rodríguez Rodríguez
(Opciones Gráficas Editores Ltda.)

Impresión

Opciones Gráficas Editores Ltda.

Impreso en colombia

Printed in Colombia

Bogotá, 2012

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de la Fundación Konrad Adenauer.

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento y la distribución de ejemplares de la misma sin la previa y expresa autorización de sus titulares.

Contenido

Prólogo	7
<i>Stefan Jost</i>	
Presentación	9
<i>Eduardo Pastrana Buelvas</i>	
I. Escenario histórico de un vecindario obligado	13
Conflictos, cooperación y militarización en la 'nueva' relación Colombia-Ecuador	15
<i>Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera Pineros</i>	
II. Problemáticas político sociales	39
Problemáticas transfronterizas colombo ecuatorianas en torno al conflicto armado colombiano	41
<i>Anamaría Trujillo Currea</i>	
Dinámicas de los flujos migratorios transfronterizos	67
<i>Diana Marcela Bustamante Arango</i>	
Narcotráfico y delitos conexos: visiones cruzadas de una misma problemática	89
<i>Marco Antonio Macana</i>	
El presidencialismo en la política exterior: su impacto en la política de derechos humanos de Colombia y Ecuador	109
<i>James Iván Coral Lucero</i>	
III. Problemáticas comerciales	125
Comercio exterior entre Colombia y Ecuador: entre las tensiones y la interdependencia	127
<i>Salim Chalela Naffah y Óscar Simmonds Pachón</i>	

Tensión entre el deterioro del medioambiente
y el desarrollo sostenible en el marco de la agenda binacional 143
Diana Marcela Bustamante Arango y Yilly Vanessa Pacheco Restrepo

IV. Dimensión institucional 163

Normalización de las relaciones binacionales:
¿estabilidad coyuntural o estructural? 165
Henry Cancelado

Editores 183

Prólogo

La política exterior en América Latina —si uno puede usar esta expresión ciertamente indagada— hasta hoy está marcada por la dominancia de las relaciones bilaterales entre los países del continente, a pesar de los esfuerzos que durante décadas se han adelantado para lograr la integración inter y supra estatal. En este contexto existen unas vecindades y sociedades muy acertadas. La relación entre Colombia y Ecuador seguramente es una de las más difíciles entre los Estados de América Latina, con fases de cooperación fructífera, pero también con fases de alta conflictividad.

El título del libro, *Colombia y Ecuador entre la integración y la fragmentación*, expresa esta relación tensa. Con frecuencia, precisamente, el más cercano, el vecino, es el “ser desconocido”, eso vale tanto en el ámbito personal como, con mucha frecuencia, también entre Estados. Por esta razón, el principio de la Fundación Konrad Adenauer, en su ocupación por cuestiones de la política exterior, se concentra sobre todo en el objetivo de aportar a la comprensión de los respectivos desarrollos de las relaciones entre los Estados; sin embargo, para lograr una comprensión, se necesita cierto conocimiento acerca del otro.

Por eso, los autores de este libro se ocupan en cuatro diferentes áreas temáticas con diversos escenarios y problemáticas de las relaciones recíprocas de los dos países andinos. De esta manera se desarrolla una amplia vista de los aspectos más importantes en las relaciones entre Colombia y Ecuador, como hasta ahora no existía, o en esta forma.

Para ganar conocimiento y comprensión se requiere también un diálogo permanente. Esto se refiere no solamente a la política, al Gobierno o al Congreso, sino que va mucho más allá. Es también es un objetivo de la Fundación Konrad Adenauer, crear las condiciones para un amplio debate en temas de política exterior.

Por esta razón, dirijo mi agradecimiento muy sincero a todos los autores que ayudaron con sus análisis y contribuciones al éxito de esta obra.

Un agradecimiento muy especial para el Doctor Eduardo Pastrana por la excelente coordinación de la gran cantidad de contribuciones, sin la cual la publicación de este libro no hubiera sido posible.

Esta obra no reclama el derecho de tener respuestas definitivas a todas las preguntas y desarrollos de la relación entre Colombia y Ecuador, pero el libro quiere animar a ocuparse de estas temáticas y animar la discusión no sólo

en Colombia sino ojala un diálogo mutuo entre los dos países, sus políticos y expertos.

De esta manera espero que estos análisis tan profundos sean el comienzo de una discusión pública muy fructífera, académica y política.

Profesor Doctor Stefan Jost

Representante de la Fundación Konrad Adenauer en Colombia

Presentación

Colombia y Ecuador comparten mucho más que los colores de sus banderas. Han vivido procesos históricos similares, los rasgos culturales de sus poblaciones no son muy diferentes, sus sistemas políticos tienen mucho en común, han alcanzado al día de hoy niveles de desarrollo económico semejantes, entre muchos otros puntos de encuentro. Ambos países están ubicados en el norte de Sudamérica, en la Cuenca del Pacífico, en la región Andina, y en el espacio Amazónico, lo que los hace vecinos con condiciones geográficas muy parecidas.

Durante la mayor parte su historia republicana, las relaciones binacionales han sido relativamente estables y rutinarias, y en algunos momentos incluso cooperativas. Ambos países, por ejemplo, desarrollaron conjuntamente esfuerzos por la construcción de la Comunidad Andina de Naciones como una apuesta por la integración que profundizara la interdependencia entre las dos naciones, para que se convirtiera luego en un espacio de ayuda mutua para la solución de problemáticas comunes.

En términos comerciales, el intercambio ha sido prolífico, al punto de que los dos países se encuentran mutuamente entre los principales socios comerciales del otro. La similitud entre ambos sistemas económicos, fuertemente dependientes del sector extractivo, ha propiciado que más allá de volverse complementarias, ambas economías compitan entre sí por los mismos mercados y por los mismos recursos, lo que ha redundado en cierta rivalidad que por sí sola no ha sido gran foco de discordia, aun cuando Ecuador ha procurado subsanar el déficit de su balanza comercial con Colombia estableciendo algunas medidas proteccionistas.

A grandes rasgos, el balance de la relación binacional es bastante positivo, al menos hasta la década de 1990. A partir de entonces, dinámicas internas de ambos países comenzaron a proyectarse en sus comportamientos exteriores y generaron un deterioro paulatino de la relación. En el caso de Colombia, el recrudecimiento del conflicto armado, la narcotización y posterior securitización de la agenda exterior, y el énfasis en el bilateralismo con los Estados Unidos, fueron factores que contribuyeron a distanciarse de su vecino del sur.

El fortalecimiento de los grupos armados ilegales, y el posterior esfuerzo del Estado por combatirlos, generaron varios fenómenos que de diferentes formas afectaron a Ecuador. Por un lado, se incrementó fuertemente el flujo trasfronterizo de personas hacia el vecino país, particularmente generado por dinámicas de la confrontación armada en territorio colombiano. Por otro lado, el vínculo de diferentes actores armados con el narcotráfico y otras formas de crimen organizado también alcanzó un nivel transnacional. Relacionado con lo anterior,

la estrategia de confrontación del Estado colombiano contra los grupos armados ilegales, empujó a estos hacia el sur del país, lo que los llevó a interactuar cada vez más a través de la frontera colombo-ecuatoriana. Adicionalmente, frente al multidimensional conflicto interno, la priorización de la relación con Estados Unidos, y específicamente el Plan Colombia, acentuó los temas relacionados con el narcotráfico y con la seguridad, lo que llevó a aumentar las fumigaciones en frontera y a securitizar la agenda con Ecuador.

Del lado ecuatoriano, la crisis de la institucionalidad interna, del sistema político y el cuestionamiento de la representatividad de los partidos políticos, ocasionaron que diversos aspectos de la relación colombo-ecuatoriana se convirtieran en tema de debate y polarización. Después de que en diez años este país cambió ocho veces de presidente, en 2006 fue electo Rafael Correa, con un proyecto político y económico que chocaba bastante con aquel que Colombia había adoptado en la década inmediatamente anterior.

Correa, con un estilo personalista y alejado de los canales diplomáticos tradicionales, se encontró con Álvaro Uribe, quien gobernaba a Colombia con un estilo similar. Ambos mandatarios, con discursos fuertemente ideologizados y enfrentados, deterioraron los espacios institucionalizados que posibilitaban un desarrollo estable de las relaciones binacionales y polarizaron a las poblaciones de los dos países en torno a los temas de mutua incumbencia.

Se volvieron frecuentes las exigencias de Ecuador para que Colombia cesara la fumigación de los cultivos de uso ilegal en frontera con el argumento de que estaban afectando los cultivos legales, las fuentes hídricas y la salud de la población ecuatoriana; y en contrapartida, fueron recurrentes las acusaciones de Colombia sobre vínculos de funcionarios públicos del vecino país con grupos armados ilegales colombianos. La tensión fue aumentando, y finalmente en 2008, con el bombardeo de la fuerza pública colombiana al campamento de las FARC en territorio ecuatoriano, las relaciones alcanzan uno de los momentos más críticos de la historia binacional.

Sin embargo, Juan Manuel Santos, quien fuera ministro de Defensa cuando ocurrió dicho bombardeo, le dio un nuevo tono a la política exterior colombiana desde que llegó a la presidencia en 2010. Diversificó las agendas temática y geográfica del comportamiento exterior de Colombia, y ha hecho esfuerzos por normalizar las deterioradas relaciones con los vecinos. La recuperación de la región como escenario político y la apuesta por el liderazgo regional, han contribuido a que la relación colombo-ecuatoriana se distienda un poco y dé signos de recuperación.

Colombia y Ecuador son dos vecinos obligados que comparten una frontera de 586 Km, bastante dinámica en cuanto a los flujos de personas y mercancías. Comparten también problemáticas comunes, muchas de las cuales tienen un carácter trasfronterizo que requiere de altos niveles de cooperación para ser superados. La normalización de las relaciones bilaterales es necesaria, y por lo tanto debe volver a la senda histórica del buen trato.

Con esta premisa, la Fundación Konrad Adenauer y varios académicos de las universidades Pontificia Javeriana, Militar Nueva Granada, Santo Tomás de Aquino, Santiago de Cali y San Buenaventura Cali, se han reunido para analizar el presente y el futuro de las relaciones colombo-ecuatorianas. Este libro, resultado de dicho encuentro, pretende profundizar la reflexión sobre la aún frágil relación binacional, identificar las principales problemáticas y formular algunas recomendaciones que contribuyan a una normalización estable y definitiva, que permita la convivencia cooperativa en este vecindario obligado. Según el área de su experticia, cada uno de los participantes en este libro aporta un capítulo en el que presenta el análisis de una problemática particular y formula algunas recomendaciones que pueden contribuir para su mejor tratamiento.

El libro se divide en cuatro partes. La primera recibe el nombre de *Escenario histórico de un vecindario obligado*, y en ella, Eduardo Pastrana y Diego Vera proponen un análisis que parte de la comparación entre ambos Estados en cuanto a sus contextos políticos, sistemas de producción y desarrollo del aparato estatal, y muestran qué impacto tienen estas variables en las políticas de gasto e inversión militar. Lo anterior les permite analizar la solidez de la aparente normalización de las relaciones binacionales y si la securitización de la agenda sigue definiendo la interacción entre los dos países.

En un segundo apartado, se abordan las *Problemáticas políticosociales* y allí Anamaría Trujillo Currea analiza las dinámicas del conflicto armado interno colombiano y a partir de esto, muestra cómo estas han sido definitorias de las lógicas de las relaciones binacionales. Diana Marcela Bustamante, por su parte, estudia las dinámicas de los flujos migratorios trasfronterizos entre los dos países, y además de observar el impacto que el conflicto armado colombiano tiene en las mismas, propone otros factores que contribuyen a producir este tipo de desplazamientos. A partir de esto, analiza el estado actual de la política migratoria a ambos lados de la frontera.

Marco Antonio Macana se concentra en el tema del narcotráfico y delitos conexos, puntualizando los diferentes diagnósticos que se hacen de dicho asunto según el lado de la frontera desde el que se observa. Estudia también el estado de la cooperación binacional en la mencionada materia y el impacto que la política antidrogas de Estados Unidos tiene en la misma. Este análisis le permite ofrecer una reflexión final sobre el debate en torno al futuro de la política pública antidrogas.

Entre tanto, James Coral Lucero argumenta sobre la forma en que el elevado grado de presidencialismo en la dirección de la política exterior de ambas naciones ha incidido en las dinámicas de la relación, y cómo esto ha tenido un efecto importante en la política de Derechos Humanos de ambos países.

En la tercera parte, el tema a tratar es el de las *Problemáticas comerciales*, sobre las cuales Salim Chalela Naffah y Óscar Simmonds observan la evolución de la relación binacional en materia de comercio en la última década, y cómo la misma se ve afectada por los vaivenes de la relación política entre las dos naciones.

Analizan entonces la importancia, los problemas y los desafíos que hoy tiene este aspecto de la relación binacional.

En el mismo apartado Diana Marcela Bustamante y Yilly Vanesa Pacheco estudian la tensión entre el deterioro medioambiental y el desarrollo sostenible como visiones encontradas que marcan los modelos de desarrollo de estos dos países.

Finalmente, en la cuarta parte del libro, se analiza la *Dimensión institucional*. Al respecto, Henry Cancelado pone la atención en el proceso que llevó al deterioro de las relaciones binacionales, la ruptura de las mismas, y los posteriores esfuerzos por normalizar el entendimiento binacional. A partir de esto, indaga sobre qué tan estructural es esta nueva relación y cuáles son los nuevos desafíos de la agenda binacional.

Los editores

I

Escenario histórico de un vecindario obligado

Conflictos, cooperación y militarización en la ‘nueva’ relación Colombia-Ecuador

*Eduardo Pastrana Buelvas**
*Diego Vera Piñeros***

Juan Manuel Santos parece haber cerrado un episodio política y jurídicamente tormentoso con el gobierno de Rafael Correa después de varios años de desencuentros y fricciones cuando fungía como ministro de Defensa para la administración Uribe Vélez. La Operación Fénix contra las FARC en el territorio ecuatoriano de Angostura en 2008 y el inicio de un proceso de investigación penal contra los funcionarios públicos colombianos involucrados —incluyendo a Santos— representó el punto más álgido del conflicto bilateral, con la consecuente ruptura de las relaciones diplomáticas. Santos ha dado pasos significativos para la recuperación y “normalización” de las relaciones con Ecuador, empezando por la necesaria y conexas “reconciliación” con el Gobierno venezolano. Paralelamente, el Gobierno colombiano fue aceptando algunas de las más intensas exigencias ecuatorianas para la “normalización” política, tales como compartir información sobre el operativo ilegal y las bases de datos incautadas a alias ‘Raúl Reyes’, cesar las fumigaciones sobre la frontera y comprometerse con el retorno y asistencia a refugiados y desplazados colombianos en Ecuador.

Aún persisten dificultades como la vigencia de las dos demandas contra Colombia (una ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), por la muerte de un ecuatoriano en la operación y otra ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), por los efectos negativos del glifosato colombiano sobre las poblaciones, cultivos y fuentes hídricas ecuatorianas), la falta de esclarecimiento sobre los vínculos entre funcionarios ecuatorianos y miembros de las FARC y el escepticismo ecuatoriano sobre el libre comercio y su crítica indirecta a la estrategia de inserción internacional colombiana. Problemas adicionales no faltan como

* Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana, adscrito al Departamento de Relaciones Internacionales, actualmente es el Director del Departamento de Relaciones Internacionales de la misma universidad y editor de la revista *Papel Político*. Consultor de la Fundación Konrad Adenauer de Colombia. Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig, Alemania.

** Politólogo de la Universidad Javeriana, docente de cátedra de las universidades San Martín (FUSM) y Militar Nueva Granada (UMNG) y asistente de investigación de Eduardo Pastrana Buelvas.

el bloqueo a los transportadores ecuatorianos en Colombia, el debilitamiento progresivo de la Comunidad Andina (CAN), y la preferencia colombiana por alternativas de inserción como el Área de Integración Profunda (AIP). Sin embargo, tampoco pueden desestimarse potencialidades generadas en 2011 como la reactivación de la Comisión de Vecindad, la posible institucionalización de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF), el abastecimiento de energía por parte de Colombia, la intención mutua de profundizar el intercambio comercial, y sobre todo, la suscripción de un nuevo acuerdo al cierre de 2011 para facilitar la cooperación en seguridad fronteriza mediante la contención de amenazas comunes. A este último respecto, cabe decir que se ha conseguido paulatina y gradualmente lo que llegó a pensarse imposible en la era Uribe, tanto por diferencias ideológicas como por el rechazo tajante de Ecuador a cualquier iniciativa de seguridad conjunta del tipo 'Plan Colombia'.

A finales de 2011 surge la posibilidad de relanzar la CAN mediante la formulación de conjunta de un proceso de "reingeniería", en el cual Colombia y Ecuador deberán ponerse de acuerdo por encima de sus desavenencias usuales si quieren salvar el proceso colectivo andino, sobre todo pensando en las manifestaciones recurrentes de Ecuador sobre abandonar el organismo, al igual que lo hizo Venezuela en 2006 al seguir los postulados "revolucionarios" y "antineoliberales" del Socialismo del siglo XXI. Cabe preguntarse si Ecuador podrá edificar y compartir una visión junto a Colombia, renunciando a algunos postulados ideológicos bolivarianos y nacionalistas, y si modelos de desarrollo y políticas exteriores tan disímiles podrán identificar oportunidades y fortalezas comunes para rescatar los cimientos del Pacto Andino.

En el presente texto, en lugar de un examen minucioso a cada una de las dimensiones de interacción y relación bilateral, se propone realizar en primer lugar, una comparación general de las capacidades de ambos Estados, atendiendo particularmente a la relación *contexto político, estructura histórica de producción y debilidad histórica del Estado*, como ecuación que puede poner el acento en las políticas de gasto e inversión militar. Esta situación tiende a estar situada en la óptica individualista de la seguridad nacional y puede enrarecer en lugar de facilitar las aproximaciones y la cooperación en el 'nuevo comienzo' de las relaciones bilaterales en la era Santos-Correa. En segunda instancia, se pretenden abordar los alcances de la reactivación de la cooperación bilateral y el tipo preponderante de tratamiento a los problemas de la frontera para deducir si la militarización continúa siendo una tendencia activa, en detrimento de una concepción integral y pacífica de la vecindad.

Dos Estados semejantes con capacidades diferentes

En cuanto a atributos materiales, Colombia y Ecuador son Estados catalogados como generadores de "renta media" y con condiciones geográficas similares, si

bien Colombia llega a doblar o triplicar al Ecuador en varias de las características tradicionales que se usan para determinar el “poder” tangible de una nación. Sin embargo, ambos apelan a nuevos discursos, intereses y estrategias para definir y fortalecer una posición relevante en la región andina, en Suramérica y en el sistema internacional, más allá de los “factores duros” del poder estatal. Esa búsqueda no significa que sendos países hayan resuelto su visión a largo plazo para la política exterior ni que hayan logrado establecer con precisión su identidad internacional y los roles que desean y pueden ocupar, pero en sus lineamientos de política doméstica y externa se puede observar un cierto afán por “figurar” y de ser posible “liderar” procesos de cooperación multilateral e integración regional, advirtiendo que no comparten las mismas creencias y preferencias en cuanto a sus alianzas privilegiadas, el modelo de integración más adecuado y las políticas para enfrentar problemas de seguridad transnacional como el narcotráfico y el terrorismo.

El Estado colombiano posee varios atributos medianos que le permiten ser contemporáneamente calificado como una “potencia media” a pesar de sus debilidades internas (conflicto armado, narcotráfico y bandas rearmadas y criminales) y ambigüedades en política exterior (entre la búsqueda de autonomía en un sistema multipolar o de poshegemonía norteamericana y la alineación de intereses tradicionales con los EE.UU.). Su extensión geográfica¹ lo pone en el lugar 26 del mundo con 1.138.910 km², incluyendo aguas territoriales. Su demografía² lo pone como 28 en el globo con aproximadamente 45.239.079 personas. Su economía³ de 288.188.988.824 dólares de PIB en 2010 lo deja como el número 29. Su capacidad militar entre 2005-2009 se estimaba por un gasto anual de entre 3,4% y 3,7% de su PIB, lo cual lo ubicó en la posición 33 en el mundo⁴. Está catalogado nominalmente como un país de “renta media-alta” por su PIB *per cápita* pero con una tasa de pobreza cercana a 37%⁵. Su especial ubicación geográfica con salida a los océanos Pacífico y Atlántico y como “puente” entre América Central, el Caribe y América del Sur la convierten en un “corredor estratégico” para flujos transnacionales, si bien debilitado por la carencia de infraestructura portuaria apta y una malla vial suficiente (Pastrana y Vera, 2012a, p. 16). Estas características le han dado bastante confianza al gobierno Santos para intentar situarse en el centro de gravedad de los procesos de toma de decisiones en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y tratar de convertirse en un punto de enlace para la región andina frente a grandes poderes como Brasil o los mismos Estados Unidos.

¹ CIA. (2010). *The World Factbook. Colombia*. Extraído desde: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/co.html>

² CIA, 2010, Op. Cit.

³ World Bank. (2010). *Data Colombia*. Disponible en: <http://data.worldbank.org/country/colombia>

⁴ SIPRI. (2010). *The SIPRI Military Expenditure Database*. Colombia. Extraído desde: <http://milexdata.sipri.org/result.php4>

⁵ World Bank, 2010, Op. Cit.

En el caso de Ecuador, sus atributos pequeños y medianos complejizan una caracterización estructuralista cuando se suman a dos cualidades tan dispares como lo son su política exterior activa (participación internacional inversamente proporcional a su tamaño) y su alta inestabilidad interior. Pese a ser considerado un país nominalmente democrático en cuanto a su régimen, acompañado de un presidencialismo fuerte, no deja de experimentar grandes debilidades institucionales o fragilidad en el diseño y equilibrio entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como volatilidad política y económica siempre latente. Cabe recordar que de 1996 a 2005 los ecuatorianos tuvieron ocho mandatarios, haciéndose especialmente notorias las destituciones de Abdalá Bucaram (en 1997), Jamil Mahuad (en 2000) y Lucio Gutiérrez (en 2005), eventos de quiebre que comprometieron patrones recurrentes como movilizaciones populares disruptivas y masivas, maniobras de legalidad dudosa por parte de los legisladores en oposición y el involucramiento directo de las Fuerzas Militares para decidir el cambio de Presidente (de la Torre, 2008, p. 197). En septiembre de 2010, Ecuador volvió a sufrir un “campanazo” de alerta en la era Correa cuando un sector amotinado de la Policía ocupó varios edificios del Estado y mantuvo cautivo al Presidente por varias horas, al mismo tiempo que manifestantes se sumaron al intento de golpe en Quito y otras provincias⁶.

Su extensión geográfica⁷ reviste 283.561 km² incluyendo aguas territoriales, lo que lo ubica en el puesto 74 en el mundo. Su demografía⁸ comprende 15.223.680 personas, lo que lo deja en el lugar 66 en el globo. Su economía⁹ de 57.978.116.000 dólares de PIB en 2010 lo deja aproximadamente como el número 64. Su capacidad militar podría estar algo subvalorada, pues los analistas norteamericanos le ubican actualmente como el país número 141 en términos de gasto militar con apenas 0,9% de su PIB anual, mientras que los europeos estiman que factores como la intrusión de tropas colombianas (Operación Fénix) en la frontera norte en 2008 y el aumento sensible de los precios e ingresos internacionales por exportación de petróleo y gas hasta 2009 (antes de la caída de precios) lo llevaron a un tope de gasto militar de aproximadamente 3,4% de su PIB¹⁰ y a convertirse presumiblemente, en ese mismo año, en el segundo país suramericano con mayor crecimiento relativo del gasto militar (18%), después de Uruguay (24%), y por encima de Brasil (16%) y Colombia (11%) (SIPRI, 2010, p. 6). El ministro de Defensa ecuatoriano, Javier Ponce, reveló a finales de 2010 que en ese año el presupuesto militar alcanzó los 1.670 millones de dólares y que para 2011 se

⁶ Euronews. (2010, septiembre 30). Tentativa de golpe en Ecuador. Obtenido el 6 de abril de 2012 desde: <http://es.euronews.com/2010/09/30/tentativa-de-golpe-de-estado-en-ecuador>

⁷ CIA. (2010). *The World Factbook. Ecuador*. Extraído desde: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/co.html>

⁸ *Ibid.*

⁹ World Bank. (2010). *Data Ecuador*. Extraído desde: <http://data.worldbank.org/country/colombia>

¹⁰ SIPRI. (2010). *The SIPRI Military Expenditure Database. Ecuador*. Extraído desde: <http://milexdata.sipri.org/result.php4>

programaría un monto de cerca de 1.699 millones¹¹, lo cual reafirmaría una tasa anual de gasto militar de entre 2,8% y 2,9% de su PIB para el período 2010-2011, coincidiendo con las tendencias estimadas por los europeos. Ecuador también está catalogado nominalmente como un país de “renta media-alta” por su PIB *per cápita* pero con una tasa de pobreza algo más baja que la de Colombia y cercana a 32,8%¹².

Una semejanza estructural interesante que podría observarse con relación al crecimiento del gasto militar en ambos podría estar dada por el triángulo contexto político (muy conflictivo), estructura histórica de producción (primordialmente extractiva) y debilidad histórica del Estado para redistribuir la riqueza y satisfacer demandas ciudadanas. Esta última, notoria en cuanto a la existencia de grandes capas de la población en situación de pobreza y una alta concentración del ingreso que no revela el PIB *per cápita*. La interpretación de esa ecuación de tres variables tiene varios escenarios explicativos. El Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI) advierte algunos. En primer lugar, cuando Estados que dependen fuertemente de la exportación de *commodities* o recursos primarios (como Colombia y Ecuador) experimentan períodos de “bonanza”, pueden sentirse tentados a gastar más en el sector militar con estos excedentes porque el costo político de hacerlo es menor que si aplicarían instrumentos tradicionales como los impuestos directos (SIPRI, 2010, p. 4). En segundo lugar, la dependencia a recursos de extracción que generan grandes impactos ambientales y bajas tasas de retorno en términos de desarrollo/inversión para las regiones en donde se concentran esas actividades, trae consigo fuertes motivos para propiciar descontento poblacional y la conflictividad política, lo cual es un insumo relevante para explicar el fortalecimiento de los aparatos policial y militar (SIPRI, p. 4). En tercera instancia, el deseo de proteger la infraestructura extractiva (como los pozos automatizados, los oleoductos y las refinerías) frente a enemigos internos o externos reales o potenciales, es un potente impulsor del gasto militar (SIPRI, p. 4). En cuarto lugar, las rentas o excedentes generados por la exportación de recursos naturales tienden a ser insuficientemente registradas en las cuentas nacionales o con poca rendición pública de cuentas, lo cual es un incentivo perverso que permite la realización de compras y gastos por fuera del presupuesto o con muy poca fiscalización (SIPRI, p. 4).

Contexto político

En cuanto al contexto político, a pesar de que tanto Rafael Correa como Juan Manuel Santos gozan de altos índices de respaldo y popularidad, no puede

¹¹ El Universo. (2010, diciembre 8). *Ponce asegura que se ajusta el gasto militar para el 2011*. Obtenido el 5 de abril de 2012 en: <http://www.eluniverso.com/2010/12/08/1/1355/ponce-asegura-ajusta-gasto-militar-2011.html>

¹² World Bank. (2010). *Data Ecuador*. Extraído desde: <http://data.worldbank.org/country/colombia>

desconocerse el telón político doméstico altamente conflictivo que los vio surgir y que acompañó con muchas convulsiones a los gobiernos anteriores, escenarios que revistieron un marco propicio para la emergencia de propuestas presidencialistas de “mano dura”, fuerte control poblacional, estados de excepción y estrategias populistas y clientelistas para la cooptación gubernamental del Estado democrático. Por lo menos, así lo fue durante los ocho años del Presidente Álvaro Uribe y lo sigue siendo en la era Correa. En el caso colombiano, el antecedente principal reciente fue un proceso de paz fallido entre el gobierno de Andrés Pastrana y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), guerrilla de origen campesino y liberal penetrada posteriormente por el marxismo-leninismo, que además utilizó la llamada “Zona de Despeje” (San Vicente del Caguán) para fortalecer su posición político-militar desplegando por lo menos cuatro estrategias enunciadas por Levy Martínez (2011, pp. 61-63): la consolidación de una zona de control territorial permanente, la aproximación política formal a redes y articulaciones sociales de múltiple origen, la construcción de una diplomacia intensiva hacia partidos políticos, sindicatos, gobiernos y organismos internacionales, y finalmente, el apuntalamiento de una mayor simetría militar frente a las FF.AA. colombianas.

El “éxito” temporal de las FARC fue tal que trajo consecuencias muy negativas para la inclusión democrática y las relaciones con los vecinos. Entre otras se encuentran: el fortalecimiento de los paramilitares, la construcción de una nueva alianza ideológica (uribismo) entre sectores conservadores de las fuerzas militares, los gremios económicos y los partidos políticos, el esfuerzo permanente del gobierno uribista por involucrar amplias porciones de la sociedad civil en la estrategia contrainsurgente (Ortiz, 2008, p. 9), el impulso al militarismo mezclado con valores cívicos y patrióticos (Ortiz, p. 5), el aprovechamiento del discurso norteamericano en torno al 9-11 para rechazar la existencia de conflicto armado interno y argumentar la persistencia de simple “narcoterrorismo” (Ortiz, p. 6), la estigmatización negativa de la oposición y las ONG, y la alineación político-militar con los EE.UU. Al final de la era Uribe, y pese a los notables logros en cuanto a la recuperación de la gobernabilidad territorial, del crecimiento económico y de la confianza inversionista, además del desmonte parcial del paramilitarismo con el proceso de Justicia y Paz, el balance político fue bastante perjudicial. Precisamente, ‘externalidades’ como la pérdida de socios comerciales tradicionales como Venezuela y Ecuador, el desgaste del discurso antiterrorista como eje de política doméstica y exterior, así como la inconformidad ciudadana frente a posturas moralmente cuestionables por parte del establecimiento, fueron razones clave para explicar el reformismo de élites que catapultó a Juan Manuel Santos (Novoa, 2010) como figura de continuidad pero con la urgencia de introducir cambios específicos. Señales inobjetables de un mandato conflictivo en la era Uribe son los mal llamados “falsos positivos” (crímenes de lesa humanidad), las falsas desmovilizaciones, el desvío de subsidios agrícolas (Agro Ingreso Seguro), las ‘chuzadas’ o infiltraciones ilegales del Departamento Administrativo de

Seguridad (DAS) a opositores políticos, periodistas y magistrados, junto con las alianzas de múltiples intereses entre nichos legales de la economía doméstica, políticos regionales y actores ilegales (Pastrana y Vera, 2012a, p. 23). Cabe recordar que la alineación con EE.UU. en la era Uribe implicó la permanente denuncia por parte de Colombia respecto a una presunta tolerancia de gobiernos como el venezolano y ecuatoriano a la presencia en sus territorios de campamentos de las FARC, así como también el alto riesgo fronterizo y regional que revestían los planes de adquisición de armamento y producción nacional por parte de Venezuela (Pastrana, 2011a, p. 84), que podrían incluir una transferencia de armamento no despreciable al Ecuador en un marco bilateral o utilizando la plataforma de seguridad del ALBA.

En un contexto muy distinto, aparece Santos como un burócrata experto y consumado que rescata tanto su trayectoria liberal (ministro de Comercio Exterior y ministro de Hacienda) como su prestigio al frente de la cartera de Defensa en la era Uribe, con el fin de otorgarle nuevo aliento al pluralismo político y a una economía abierta y con buen ritmo de crecimiento, favorecida por la diversificación económica, pero sin romper con los supuestos de la Política de Seguridad Democrática (PSD). El viraje *más significativo en la esfera de la seguridad es un cambio de visibilidad internacional, pues la diplomacia de la seguridad y de la defensa ha tratado de manejarse a partir del trabajo exterior propio de la cartera de Defensa y no como eje de las giras presidenciales o de la Canciller* (Pastrana y Vera, 2012b, p. 9). Este giro en política exterior, sumado a la consecución de otros intereses temáticos como la Energía, Educación, Telecomunicaciones (TIC), Innovación, Ciencia y Tecnología, Biodiversidad y Cambio Climático, Desarrollo Agrícola, Infraestructura y Comercio e inversión (MRREE, 2011, p. 14), ha favorecido tanto el “regreso” colombiano a la política sudamericana como la “normalización” de las relaciones con vecinos.

En el caso del Ecuador, el contexto político conflictivo que enmarca la oportunidad para la elección de Rafael Correa, además de la volatilidad política y económica y la fragilidad institucional de las que se habló anteriormente, estaba delineado por cuatro grandes rasgos que condujeron a la caída del ex coronel y presidente Lucio Gutiérrez en 2005: su gestión con altos niveles de corrupción y autoritarismo, sus medidas de estabilización y ajuste estructural de corte neoliberal (monetarismo para controlar inflación, privatización del sector público, apertura comercial, reducción del gasto social, aumento del recaudo fiscal) en medio de una economía en crisis, sus extralimitaciones en el ejercicio de sus funciones institucionales y el descontento popular ante el incumplimiento sistemático de demasiadas promesas populistas de contenido social (Ortiz, 2008, p. 4). Correa emerge como un tecnócrata (economista y académico) de aspiraciones políticas ambiciosas, sin conexión directa con los partidos políticos, sin trayectoria burocrática visible e impregnado de un fuerte sentimiento antiestablecimiento que resalta el personalismo y el carisma en la conducción gubernamental, además de abrazar al Socialismo del siglo XXI, doctrina que lo distancia radicalmente

en lo político de las instituciones del Consenso de Washington y de EE.UU. (no tanto en lo económico), al tiempo que lo aproxima (con límites) a la Venezuela del Presidente Hugo Chávez y a la Bolivia de Evo Morales (Jaramillo-Jassir y Tibocho, 2008, pp. 7-9).

A diferencia del estilo delegativo y 'pragmático' de Juan Manuel Santos, que ha redundado en una mayor autonomía de las instituciones frente al Ejecutivo y en un papel más visible para los partidos políticos y para los gremios económicos en el gobierno de la Unidad Nacional, el de Correa se caracterizó desde el inicio como un gobierno "revolucionario" de democracia radical, opuesto al dominio de las instituciones por parte de los partidos políticos o "partidocracia" y en clara desavenencia con las élites empresariales, los bancos y los medios de comunicación privados (Conaghan, 2009, p. 113). En similitud relativa con prácticas políticas de otros líderes de la región como el mismo Álvaro Uribe, o Hugo Chávez o Daniel Ortega, Rafael Correa apela a estrategias como el uso de la televisión, las alocuciones presidenciales y los encuentros con la ciudadanía para crear una identificación personal entre líder y seguidores, el rechazo a la mediación institucional y partidista, la encarnación personal de medidas proteccionistas y de bienestar, el uso clientelista de políticas redistributivas y la persistencia de un discurso carismático y nacionalista que tiende a polarizar la sociedad¹³ exaltando a "los de abajo" y ridiculizando a las élites tradicionales, además de la transformación (erosiva) de la constitución para sustituir la democracia representativa por formas cuasi participativas y para ampliar notoriamente los poderes del Ejecutivo (de la Torre, 27-28). En política exterior, esta orientación gubernamental más personalista que ideológica ha tenido dos caras contrarias que en varias ocasiones dificultan explicar la conducta ecuatoriana oscilante en sus relaciones exteriores. Por una parte, se halla el predominio de un presidencialismo fuerte en la formulación y ejecución de la política doméstica y exterior, en detrimento de un consenso nacional incluyente y de la participación de la sociedad civil (Jaramillo-Jassir y Tibocho, p. 30).

Esto permite la toma de decisiones arbitrarias o bruscas tales como la amenaza de abandonar unilateralmente la CAN (en parte por la irrelevancia del organismo frente a otras prioridades de inserción de Colombia y Perú), la no asistencia enfática a la Cumbre de las Américas en 2011, los celos y amenazas de adelantar una reforma profunda contra la "intromisión" de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) o la expulsión de la embajadora de EE.UU. en Ecuador en 2011. No obstante, se manifiesta una segunda cara que incide en que Ecuador cambie rápidamente de posición o modere algunas de sus decisiones previas: la búsqueda de una mayor estabilidad en política exterior, con el fin de no arriesgar la confianza inversionista y crediticia de lo que depende para su

¹³ En el caso de Uribe, la fractura societal en el discurso estribaba más en el antagonismo "amigos de la Seguridad Democrática" versus "amigos del terrorismo", como fractura artificial que pretendía deslegitimar las observaciones críticas y los escepticismos a la solución militar frente a las FARC y el ELN.

dinamización económica, sumada a una posición internacional poco autónoma o con poca capacidad para desafiar y/o competir directamente con otros actores internacionales (Jaramillo Jassir y Tibocho, pp. 31). Esta segunda cara hace que Ecuador no se atreva a romper definitivamente toda relación con los EE.UU., acercándose con ciertas reservas al proyecto energético de integración de Venezuela (sin dejar de buscar otros socios potenciales como Irán y Rusia) y sin soltar a otros polos de desarrollo como Brasil (Malamud y García Calvo, 2009, p. 3), e incorporándose a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) pero sin someterse al liderazgo venezolano, olvidar la CAN o un posible ingreso al Mercosur como miembro pleno¹⁴ ni desestimar la búsqueda de una posición central en Unasur.

Estructura de producción

En cuanto al segundo factor, la estructura histórica de producción, las economías colombiana y ecuatoriana tienden a ser altamente dependientes de la extracción y exportación de recursos naturales por tratarse de productos que ocupan la mayor parte del PIB anual frente al bajo nivel de industrialización, tecnificación y elaboración de manufacturas. Esta condición semejante las convierte en economías fuertemente competitivas, más que complementarias, y sobre todo si se examina el tipo de recursos que más incentivos reciben a la apertura comercial y la intensificación. Esta similitud no sólo supone una mayor predisposición a conflictos domésticos con expresiones violentas por la redistribución de las rentas de la extracción y las políticas flexibles (laborales, fiscales y ambientales) para la atracción de inversión en dichos sectores. También es una fuente potencial de conflicto bilateral considerando que la minería y los hidrocarburos buscan desarrollarse a partir de la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) sostenida mayoritariamente por capital europeo y canadiense, traducido en firmas de inversión que fungen como *rent-seekers* y que hoy encuentran la legislación ecuatoriana como ‘menos competitiva’ frente a otras como la colombiana, al comprometer un régimen ambiental más estricto que incluye licenciamientos adicionales para uso de agua, mayores costos de patentes mineras y mejor reparto de regalías, además de nichos de conflicto social “antiminero” (IISD, 2009, p. 59).

Para enero de 2012 y afirmando la tendencia de 2010 (aunque con una nueva metodología para unificar el sector extractivo, acorde a lo solicitado por la OMC), Colombia aparece con un elevadísimo grado de dependencia a las exportaciones extractivas, sumando 69,5% entre combustibles, minería y semejantes del total de las exportaciones (DANE, 2012, p. 1), sin productos agrícolas. Para el caso

¹⁴ El País. (2011, diciembre 19). *Ecuador quiere ingresar al Mercosur*. Extraído el 8 de abril de 2012 desde: <http://www.elpais.com.uy/111219/pnacio-613445/nacional/-ecuador-quiere-ingresar-al-mercosur/>

ecuatoriano, la balanza comercial de enero a diciembre de 2011 señala que las exportaciones de hidrocarburos sumaron por sí solas un monto aproximado de 12.911.639 miles de dólares y 57,9% del total de las exportaciones (BCE, 2012, p. 4), adicionando que históricamente la minería no es un sector que aporte mucho al PIB (entre 0,6 y 0,4%) (IISD, 2009, p. 56) y que sólo el banano representa 22,9% de las exportaciones (MRECI, 2011, p. 8). Las tendencias actuales de orientación de la IED en ambos países tienden a reforzar esta especialización en *commodities* en lugar de convertirse en una opción de desarrollo por apalancamiento de sectores nacionales débiles como la industria y los servicios.

Debilidad del Estado

La comparación extractiva es llamativa, puesto que hay una fuerte relación entre conflicto social y violento doméstico, gran dependencia de *commodities* que no necesitan altos grados de estructuración productiva (baja o nula industrialización), suscitan fracturas sociales y tienden a generar enclaves o múltiples porciones de soberanía relativa por parte de firmas transnacionales (en lugar de *clústers* o concatenación productiva de firmas extranjeras y nacionales), y el tercer factor o la debilidad del Estado, si bien los bienes agrícolas son más multiplicadores de esa relación que los productos minero y petrolero (Macartan, 2005, p. 534). Lo endeble del Estado, no tiene que ver sólo con la presencia territorial y magnitud del aparato policial y militar sino primordialmente con la estructura institucional para resolver las necesidades básicas insatisfechas o NBI¹⁵, o técnicamente, el estado de funcionamiento del proceso de *inputs* (demandas, peticiones, exigencias) versus *outputs* (estrategias, programas, políticas públicas). Además de que ambos Estados comparten una estadística de aproximadamente un tercio de sus poblaciones nacionales en situación de pobreza, el coeficiente de concentración del ingreso y el índice proporcional de NBI son bastante ilustrativos.

Colombia ostenta una de las concentraciones de la riqueza más altas de América Latina (por encima de Brasil) y del mundo¹⁶ con un índice de 55,9 (donde 100 es la máxima tasa de inequidad) y una leve reducción desde 2009 a pesar de la multiplicación del gasto social en la era Santos, mientras que Ecuador no está muy lejos con un índice de 49,3 según estimaciones del Banco Mundial para 2010¹⁷. En cuanto al índice NBI (aunque el DANE reportó en 2011 un promedio nacional de

¹⁵ Las carencias críticas o NBI se enmarcan en cuatro áreas principales: acceso a vivienda, acceso a servicios sanitarios, acceso a educación y capacidad económica, según la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe).

¹⁶ Para el consejero presidencial para la prosperidad, Samuel Azout, Colombia podría haberse convertido en el cuarto país más desigual del mundo. Véase: Semana. (2011, marzo 12). Desigualdad extrema. Extraído el 8 de abril de 2012 desde: <http://www.semana.com/nacion/desigualdad-extrema/153207-3.aspx>

¹⁷ Banco Mundial. Datos. Indicadores. Índice de Gini. Extraído desde: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>

22,78% de la población en situación de NBI), llama la atención que la proporción poblacional que habita en áreas periféricas o distintas a las cabeceras o centros departamentales alcanza a sumar 53,51% en cuanto a NBI (DANE, 2011). Para el caso de Ecuador, el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social reportó en 2010 un promedio nacional de NBI de aproximadamente 41,8% de la población, con un inquietante saldo de 72,2% de la población rural o periférica en situación de NBI (MCDS, 2010, p. 19). El descontento popular podría ser más preocupante como fuente potencial de conflicto interno desestabilizante, además de las NBI, considerando que los altos niveles de corrupción son un síntoma adicional de debilidad estatal. Colombia y Ecuador se encuentran fatídicamente en las posiciones 80 y 120 de transparencia política (respectivamente) que comparten con algunos otros Estados en la encuesta internacional de percepción de la corrupción entre 183 países, quedando como “muy corruptos” (Transparency International, 2011).

La reactivación de la cooperación en las relaciones Santos-Correa y la persistencia de la militarización fronteriza

En la era Uribe-Correa, los conflictos político ideológicos parecían más fuertes que los ánimos y opciones de cooperación, abarcando varias dimensiones además de las malas relaciones interpersonales. El ‘factor personal’ o de perfil de los líderes no es lo único que explica las dificultades de cooperación. Antes de la era Correa-Santos, Benítez, Celi y Jácome (2010, pp. 11-13, en Pastrana, 2011c, pp. 112-113) daban cuenta de seis conflictos generales, a saber:

1. La existencia de una línea fronteriza altamente permeable por parte de grupos armados ilegales, narcotraficantes y delincuentes, carente de vigilancia compartida y solidaria, socioeconómicamente muy vulnerable.
2. El despliegue de acciones de fuerza y combate frontal por parte de Colombia al narcotráfico y la guerrilla, con impactos perdurables sobre el lado ecuatoriano y sin mecanismos claros de autocontención, especialmente cuando predomina el principio de oportunidad.
3. La presunción de Ecuador de llevar ante sus tribunales nacionales o a la justicia penal internacional a funcionarios colombianos de alta autoridad como el ex ministro de Defensa (y hoy Presidente) Juan Manuel Santos y el ex comandante general de las Fuerzas Militares de Colombia y actual embajador de Colombia en Austria, Freddy Padilla De León, por su supuesta autoría intelectual en el bombardeo ilegal a territorio ecuatoriano en la llamada “Operación Fénix”. Aunque J. M. Santos dejó de ser uno de los procesados, la corte de Sucumbíos (Ecuador) ordenó la detención del director de la Policía Nacional de Colombia, general Óscar Naranjo, y cinco antiguos militares

- más, y si bien el proceso no se ha cerrado a la fecha, Santos desestimó la jurisdicción de la corte y defendió la actuación de todos los implicados¹⁸.
4. La desconfianza permanente de Ecuador a ser involucrado en el Plan Colombia y en la estrategia colombo norteamericana de seguridad, además de su reticencia a establecer mecanismos específicos de coordinación oponiendo el principio de "cada uno cuida de su propio patio".
 5. La intermitencia y debilidad de la Comisión Binacional de Fronteras (Combifron) como mecanismo solucionador de los dilemas bilaterales de seguridad.
 6. La continuidad de las dos demandas internacionales interpuestas por Ecuador contra Colombia a razón de los efectos perjudiciales de las fumigaciones aéreas con glifosato sobre el otro lado de la frontera ante la Corte Internacional de Justicia y ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la muerte de un civil ecuatoriano (Franklin Aisalla) durante el bombardeo ilegal. Ambas fueron aceptadas por parte de ambas jurisdicciones y siguen su transcurso legal al considerarse que se agotaron los recursos internos y bilaterales para llegar a un arreglo.

Las tensiones fronterizas (puntos 1 y 2) menguaron relativamente a finales de los mandatos Uribe-Correa y aunque las controversias políticas e ideológicas no cesaron en medio de las relaciones diplomáticas rotas, la hipótesis de conflicto militar bilateral se diluyó momentáneamente. Fueron esenciales el compromiso colombiano de evitar el traspaso de sus tropas y de actores armados ilegales hacia Ecuador, puesto que el bombardeo ilegal era presuntamente un suceso más entre varios hechos de traspaso fronterizo por parte de efectivos colombianos¹⁹, así como el logro del acuerdo mutuo entre delegados de las Fuerzas Militares de ambos países (auspiciado por la Organización de Estados Americanos, OEA) que restableció la "Cartilla de Seguridad" para regular e informar mutuamente los movimientos de militares y policías en la frontera.

Aún en medio de los conflictos irresueltos y las divergencias ideológicas, Colombia y Ecuador se han venido aproximando positivamente y a pasos progresivos desde la normalización de las relaciones político diplomáticas al inicio de la era Santos en 2010. El primer hito fue la reactivación de la Combifron y el establecimiento de tres comisiones especiales (presunta resolución del punto 5): una para temas de delincuencia transfronteriza y grupos subversivos, otra para el desarrollo de las comunidades de frontera y ayuda humanitaria, y la última para asuntos sensibles como las demandas internacionales interpuestas y el proceso legal contra funcionarios colombianos en Ecuador por el bombardeo en

¹⁸ El País. (2011, septiembre 9). "Primero me voy yo a la cárcel que ellos": Presidente Santos. Extraído en abril de 2012 desde: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/absurdo-esa-decision-del-tribunal-sucumbios-garzon>

¹⁹ El Espectador. (2008, mayo 19). Ecuador propone "Cartilla de seguridad" para superar crisis con Colombia. Extraído en abril de 2012 desde: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-cartilla-seguridad-evitar-nuevos-incidentes-fronterizos-entre-colombia-y->

Angostura (Benítez, Celi y Jácome, 2010, p. 10, citado en Pastrana, 2011b, p. 76). A partir de las nuevas interacciones, puede resaltarse que aunque la seguridad fronteriza es un tema de mutuo interés en medio de enfoques divergentes y se viene manejando con reservas y discreción, la agenda binacional es muy diversificada y apunta al reforzamiento de las interdependencias positivas en asuntos como el transporte, los proyectos de integración en infraestructura, el tratamiento compartido a los migrantes y refugiados colombianos en Ecuador, el aprovisionamiento energético desde Colombia y la protección y el desarrollo conjuntos de la Amazonía (Pastrana, 2011b, pp. 76-77).

El último encuentro presidencial entre Correa y Santos, en diciembre de 2011, fue fructífero y puso precedentes que precisarán de un esfuerzo sostenido y voluntad política para implementarse, como objetivos de apoyo al mejoramiento de la cooperación y la integración binacional. Aunque no resuelven de entrada conflictos agudos como la disparidad entre concepciones de la seguridad nacional, la distinta interpretación del conflicto armado colombiano y su posible solución, las distintas prioridades geográficas o alianzas privilegiadas que tienden a entrar en fricción, las visiones opuestas sobre el deber ser de la integración regional, las estrategias preferidas de inserción internacional (TLC versus acuerdos simétricos de comercio o Tratados de Comercio entre Pueblos, TCP) o el dilema entre competitividad y complementariedad, representan grandes oportunidades para construir y fomentar una vecindad estratégica y perdurable. Pueden sintetizarse los avances en torno a cinco puntos clave: la creación de un nuevo mecanismo de consulta política de alto nivel o Gabinete Ministerial, la plena aplicación de la Decisión 399 de la Comunidad Andina para liberalizar y regular la oferta de tránsito comercial internacional por carretera²⁰ (a propósito de las demandas de Ecuador frente a bloqueos y protestas de transportadores colombianos), el fortalecimiento de la cooperación para la seguridad fronteriza dentro del entendimiento de la Combifron, la ejecución de los proyectos de integración vial, física y energética delineados por la Comisión de Vecindad e Integración, y finalmente, la dinamización del comercio, el turismo y la inversión (Cancillería, 2011).

En la dimensión polémica de la seguridad, las conversaciones empezaron a destrabarse cuando Santos accedió a la solicitud ecuatoriana de compartir la información recolectada en los discos duros incautados a las FARC durante la "Operación Fénix" y transmitir los detalles de dicha ofensiva militar, además de introducir un Plan de Acción para facilitar la atención integral y el retorno de los colombianos en Ecuador, y en contraprestación, Ecuador se comprometió a demostrar que no permitiría el ingreso ni la estadía de narcotraficantes y grupos armados ilegales colombianos, exponiendo en 2010 la destrucción concreta de

²⁰ Para más detalles, véase: Comunidad Andina de Naciones (1997). Sexagesimonoveno Período Ordinario de Sesiones de la Comisión. Extraído en abril de 2012 desde: <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D399.htm>

unos 125 campamentos de las FARC (Pastrana, p. 77). Para darle un mayor nivel de institucionalización a las relaciones bilaterales en adelante, los gobiernos coincidieron en desarrollar y utilizar los instrumentos y canales establecidos para tratar controversias o formular iniciativas, decisión que contribuye sustancialmente a evitar los ánimos personalistas, las comunicaciones o declaraciones informales y fuera de tono, la diplomacia reactiva y el exceso de presidencialismo en la política bilateral.

El entendimiento en el sector de la seguridad fronteriza no está exento de obstáculos y diferencias de concepción, sin embargo, ha visto avances que no obtuvieron la presión bilateral y multilateral sistemática por parte del gobierno Uribe. Superada una buena parte de la desconfianza propiciada por la acción militar unilateral por parte de Colombia en territorio ecuatoriano, manteniendo su escepticismo e independencia frente a la adopción de una versión ecuatoriana del Plan Colombia y su opinión favorable a la solución pacífica del conflicto armado interno, el Gobierno ecuatoriano accedió en 2011 a firmar con el gobierno Santos un Programa de Acción Binacional para fortalecer la Seguridad Fronteriza. Los ministros de Defensa Rivera (ex ministro de Colombia) y Javier Ponce (Ecuador) habían abonado el terreno para una cooperación simétrica, flexible e institucionalizada en el marco de la reactivación de la Combifron en febrero de 2011²¹.

A finales del mismo año los jefes de las carteras de Defensa Juan Carlos Pinzón (Colombia) y Ponce continuaron definiendo los mecanismos del acuerdo, manifestándose un énfasis por parte de Ecuador en tres aspectos: su compromiso con el desmantelamiento de campamentos de grupos ilegales colombianos, revelando la detección y destrucción de unos 377 "refugios" en la frontera norte entre 2007 y 2010 y accediendo a la extradición de alias 'Danilo', jefe del frente 48 de las FARC; su compromiso para evitar la dispersión de cultivos ilícitos pero desde su propio programa preventivo y social; y su autonomía para actuar contra los grupos armados ilegales sin denominarlos como "terroristas" con el objeto de evitar su involucramiento en políticas antiterroristas dirigidas por Washington y para dejar una puerta abierta que le permita participar como eventual facilitador de un proceso de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC²². Apreciando que esto constituye una base de arranque, aunque no una plataforma para impulsar las operaciones conjuntas, a principios de 2012 los ministros volvieron a encontrarse para empezar a tratar un nuevo asunto de seguridad fronteriza que complejiza

²¹ Min Defensa Colombia. (2011, febrero 28). *Reunión de Ministros de Defensa Ecuador-Colombia*. Extraído en febrero de 2012 desde: <http://seccionquinta.blogspot.com/2011/02/reunion-de-ministros-de-defensa-ecuador.html>

²² Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador. (2011, noviembre 10). *Ecuador y Colombia impulsan programa de acción binacional para fortalecer la seguridad en la frontera*. Extraído en febrero de 2012 desde: <http://www.mmreee.gob.ec/2011/bol1114.asp>

aún más el impacto que tienen los grupos armados ilegales en la periferia: la minería ilegal. Los informes de inteligencia de ambas partes advirtieron el crecimiento de este fenómeno, e incluso, las autoridades ecuatorianas señalaron la presencia registrada de la columna móvil Daniel Aldana de las FARC y de una facción de la banda emergente 'Los Rastrojos' en la localidad de Tobar Donoso (Ecuador), en donde combinan la extracción ilícita de oro con los cultivos ilegales, generando impactos ambientales y sociales perjudiciales²³. Con todo, Ecuador le apuesta al Plan Ecuador, como alternativa al Plan Colombia y programa destinado a las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana, para el mejoramiento de la estructura básica, la reactivación económica, el bienestar social y la protección civil del medio ambiente, así como instrumento para impulsar el fortalecimiento institucional y la participación ciudadana (RESDAL, 2007, p. 9).

El despacho de Defensa ecuatoriano ha dado un giro cualitativo esencial para la identificación de los factores de riesgo común, demostrando que el reconocimiento oficial de la existencia fáctica (aunque intermitente) de miembros de las FARC y de BACRIM en su territorio, quienes traspasan usualmente la frontera para 'descansar' de las operaciones militares del Estado colombiano y aprovisionarse de bienes y víveres²⁴, es un logro diplomático que puede multiplicar la confianza y el intercambio de información estratégica para la seguridad de ambas partes. El inicio de la operativización del Plan de Acción Binacional por parte de los viceministros de Defensa de ambos Estados, donde se trató la posibilidad de intercambiar programas de capacitación para las Fuerzas Militares y de intercambio de personal en cursos actuales de formación, además de la asesoría de Colombia para la Política de Derechos Humanos y de Derecho Operacional que está construyendo Ecuador²⁵, es una oportunidad esencial. Implica empezar a construir definiciones colectivas en una esfera tan sensible como la seguridad nacional, conceptos que, vinculados a la repetición de interacciones estables, al desarrollo de normas comunes y al apoyo de los procesos políticos domésticos, pueden transformar sustancialmente la manera de formular los intereses nacionales y crear oportunidades para formar nuevas coaliciones políticas (Nye, 1988, p. 238). Sin ser aún ideal, el clima de confianza bilateral como resultado de estos intercambios fue de tal manera positivo que en febrero de 2012 los cancilleres María Ángela Holguín (Colombia) y Ricardo Patiño (Ecuador) consiguieron fijar un acuerdo para delimitar en un tratado el punto de inicio del límite marítimo

²³ El Tiempo. (2012, enero 12). *Minería ilegal, a la agenda de Defensa de Ecuador*. Extraído en febrero de 2012 desde: http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10944921.html

²⁴ El Tiempo. (2012, enero 13). *Ecuador admite presencia 'intermitente' de las Farc*. Extraído en marzo de 2012 desde: http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10945710.html

²⁵ Ministerio de Defensa de Ecuador. (2012, febrero 18). *Viceministros de Defensa de Ecuador y Colombia Acordaron operativizar Programa de Acción Binacional*. Obtenido el 8 de abril de 2012 en: http://www.midena.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=1368:viceministros-de-defensa-de-ecuador-y-colombia-acordaron-operativizar-programa-de-accion-binacional&catid=91:febreeo-2012&Itemid=245

de la boca del río Mataje (Pacífico colombiano ecuatoriano), que se encontraba indefinido desde el tratado general de fronteras de 1916²⁶.

No obstante, aún es urgente ahondar en la recolección de evidencias de un posible asentamiento indefinido y del alcance real de la penetración en Ecuador de las actividades económicas, políticas y sociales de los grupos armados ilegales de Colombia, que podrían confirmar la tan temida hipótesis del Gobierno ecuatoriano como secuela de la estrategia militarista de solución: el efecto de contagio o derrame del conflicto armado hacia el Ecuador. No en balde, el propio ministro de Defensa de ese país confirmó en 2011 el despliegue permanente de 10.000 (otras fuentes aseguran que son 13.000²⁷) efectivos ecuatorianos en la frontera norte o 30% de sus Fuerzas Militares situadas en las provincias de Sucumbíos y Esmeraldas²⁸, cifra que revela que la sensación de alerta de Ecuador no es menor y que coincide con estimaciones de 2009, en las que se calculaba que entre Fuerza Terrestre, Fuerza Naval y Fuerza Aérea, Ecuador podría tener 37.184 efectivos (RESDAL, 2010, p. 197). La proporción de efectivos ecuatorianos en la frontera norte podría incrementarse más considerando que el país parece estar ejerciendo una política fuerte de reclutamiento, con una estimación de 57.983 hombres armados por parte de algunos centros independientes para 2010²⁹, es decir, un incremento de tropas cercano a 56% en un solo año.

Por parte de Colombia, sólo en 2009 se disponía presumiblemente de una cifra de entre 18.000 militares móviles para la frontera con Ecuador³⁰ y 27.000 uniformados³¹, lo que hace que las tendencias de ambos Estados constituyan una hipótesis real de militarización fronteriza y un obstáculo a la integración socioeconómica y física pacífica de las comunidades vecinas. A finales de 2011 los presidentes revelaron indirectamente la intensificación de esta tendencia, cuando J. M. Santos anunció un aumento del pie de fuerza militar y policial para enfrentar los ataques de grupos armados ilegales en el puerto marítimo

²⁶ El Tiempo. (2012, febrero 2) *Cancilleres acuerdan nueva frontera entre Colombia y Ecuador*. Obtenido en marzo de 2012 en: http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11056029.html

²⁷ El Comercio. (noviembre 3 de 2011). *Ecuador despliega nuevos comandos militares en frontera con Colombia*. Obtenido en abril de 2012 en: http://www.elcomercio.com/seguridad/Ecuador-comandos-militares-frontera-Colombia_0_584341584.html

²⁸ El Espectador. (13 de enero de 2012). *Ecuador reconoce presencia intermitente de Farc en su territorio*. Obtenido en abril de 2012 en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-320798-ecuador-reconoce-presencia-intermitente-de-farc-su-territorio>

²⁹ Poder Militar. (2010). *Balance regional. Ecuador*. Obtenido el 12 de abril de 2012 en: http://www.podermilitar.cl/balance/espanol/balance_sp.htm

³⁰ Radio SantaFe. (2009, agosto 19). *¿Colombia mantiene 18.000 efectivos militares en frontera con el Ecuador?* Obtenido en marzo de 2012 en: <http://www.radiosantafe.com/2009/08/19/colombia-mantiene-18000-efectivos-militares-en-frontera-con-el-ecuador%E2%80%A8/>

³¹ El Espectador (2009, enero 24). *Colombia incrementará y redefinirá presencia militar en frontera con Ecuador*. Obtenido el 12 de abril de 2012 en: <http://www.elespectador.com/articulo111451-colombia-incrementara-y-redefinira-presencia-militar-frontera-ecuador>

de Tumaco³² (próximo a la frontera), mientras Correa anunciaba nuevos planes de inversión militar para adquirir aviones de transporte, lanchas guardacostas, camiones y radares, aludiendo a la doble ‘necesidad’ de aumentar la operatividad de las Fuerzas Militares (apenas cercana a 50%) y de evitar una incursión ilegal de Colombia como la de 2008³³.

Más allá de las justificaciones políticas y operativas de Colombia y Ecuador, y pese a los nuevos acercamientos gubernamentales, parecen evidenciarse patrones de la remilitarización de la seguridad de cara a otros factores. Las distintas y antagónicas percepciones de las amenazas y la necesidad, la preservación de la lealtad de las élites castrenses para estabilizar ambos regímenes proclives a crisis políticas e institucionales, el arraigo de valores e ideas militaristas entre sus sociedades y la confusión y fusión de políticas de seguridad y de defensa (Pastrana, 2011c, p. 119), tienden a ser rasgos comunes. A modo ilustrativo cabe recordar la controversia entre el ex ministro de Defensa de Colombia, Rodrigo Rivera, y el partido oficialista (de la U) a finales de 2011, contexto en el que ya se hablaba de una presunta desmoralización de las tropas colombianas frente al recrudecimiento de las acciones de las FARC, mientras el partido mayoritario de gobierno exigía al Congreso una “nivelación salarial” de militares y policías en contra del concepto ministerial que estimaba la nómina en punto de equilibrio³⁴. En el caso ecuatoriano, el presidente Correa denunciaba en febrero de 2012, ante sus Fuerzas Militares, la creación de un presunto “Plan Revancha” entre algunos de ellos para revivir el intento de golpe de Estado policial del 30 de septiembre de 2010 (el “30-S”), por lo que anunció mejoras salariales para los efectivos ecuatorianos con alza entre 5% y 25%³⁵. En Colombia llama la atención, en el terreno de la opinión pública, que para febrero de 2012 (momento de nuevo escalamiento de violencia por parte de las FARC) 47% de los ciudadanos inquiridos se declaraba abiertamente a favor de perder mayores libertades para mejorar la seguridad, 81% tenía una opinión altamente favorable de las Fuerzas Militares, 51% declaraba una opinión desfavorable frente al Congreso, 58% una opinión desfavorable del sistema judicial y 67% se pronunciaba como igualmente desfavorable a los partidos políticos, sumado a que 77% declaraba que la derrota militar de las guerrillas era posible y que 45% creía que la mejor solución al conflicto armado era la militar (Gallup, 2012). Todo esto revela un patrón de

³² El Comercio. (2011, septiembre 28). Santos anuncia aumento de presencia militar en frontera con Ecuador. Obtenido en abril de 2012 en: http://www.elcomercio.com/seguridad/Santos-anuncia-presencia-frontera-Ecuador_0_562743815.html.

³³ AFP. (2011, diciembre 3). Correa: Operatividad de Fuerzas Militares de Ecuador está en un 50%. Obtenido en abril de 2012 en: <http://www.biobiochile.cl/2011/12/03/correa-operatividad-de-fuerzas-armadas-de-ecuador-esta-en-un-50.shtml>

³⁴ El Nuevo Siglo (2011, agosto 25). Partido de La U pide al Gobierno actualización salarial de Fuerza Pública. Obtenido en abril de 2012 en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/8-2011-partido-de-la-u-pide-al-gobierno-actualizaci%C3%B3n-salarial-de-fuerza-p%C3%BAblica.html>

³⁵ Diario Hoy (10 de febrero de 2012). ‘Plan Revancha’ fue abortado, dice Ponce. Obtenido en abril de 2012 en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/plan-revancha-fue-abortado-dice-ponce-534335.html>

arraigo preocupante de valores antidemocráticos y una gran asimetría entre una alta confianza hacia el sector de las Fuerzas Militares y una baja confianza hacia las instituciones políticas.

Hay que hacer entonces mucho más para la 'normalización' de las relaciones bilaterales que el activismo diplomático y la vigilancia fronteriza. Por el lado de los decisores colombianos, el desafío está en formular una concepción integral de la frontera y de la vecindad suroccidental que trascienda la racionalidad del control físico y de la contención de la criminalidad. Por el lado del Ecuador, el reto es convertir al Plan Ecuador en un modelo para compartir buenas prácticas y metodologías de intervención alternativa frente a los factores de riesgo y no permitir que involucre en alguno de los dos extremos: ni en un eslogan o herramienta ideológica que compita con el Plan Colombia y refuerce el hiperpresidencialismo ecuatoriano, fragmentando aún más a la política y la seguridad andinas, ni en un complemento o paliativo social de una "estrategia dura" y convencional, subordinándose a la tan indeseada emulación del plan ofensivo con asistencia norteamericana que Colombia lleva implementando con muchos costos, externalidades negativas y logros relativos, desde su elucubración en 1998 entre los presidentes Bill Clinton y Andrés Pastrana. Hoy el Plan Ecuador parece quedar conminado a un programa muy general de coordinación interministerial, de seguridad, y de orientación para enfocar la inversión pública con tres grandes problemas: no es un amplio plan de desarrollo integral para la frontera, no cuenta con las capacidades (materiales y ejecutivas) suficientes ni ha logrado asentar la confianza y participación de la población civil frente a los aparatos de seguridad que operan en la zona (Mejía, 2010).

Conclusiones preliminares

En la esfera de la seguridad, las necesidades de transparencia en las actuaciones de cada parte y de mínima coordinación en medio de estrategias diferentes, en donde Colombia adopta una posición ofensiva en la seguridad mientras su contraparte privilegia una postura defensiva o de disuasión para evitar el "contagio", con algunos complementos sociales, se hacen cada día más acuciantes. El Plan Colombia y el Plan Ecuador tienden a ser propuestas parciales, dispares y competitivas, emanadas de concepciones antagónicas de la seguridad nacional, y aunque esa disparidad intenta zanjarse con la reactivación de la cooperación en decisiones tales como la resurrección de la Combifron, la creación e inicial operativización de un programa o plan de acción binacional para fortalecer la seguridad fronteriza y el incremento en el intercambio de información estratégica, las divergencias en intervención perduran con una semejanza inquietante: el fortalecimiento sensible de los aparatos armados. Además de las necesidades operativas de ambas partes,

parecen confluir factores preocupantes como la búsqueda de la lealtad de las élites castrenses en contextos críticos, el arraigo de valores antidemocráticos y la alta valoración de las iniciativas armadas, así Ecuador argumente con insistencia su respaldo a la salida negociada del conflicto armado y presente su insistente disposición para facilitar una negociación entre el Gobierno colombiano y las FARC.

Es urgente formular un programa conjunto de seguridad multidimensional que trascienda la noción territorial rígida de las fronteras. Máxime teniendo en cuenta las transformaciones espaciales y sociales vertiginosas que trae la globalización en los aspectos comercial, migratorio y tecnológico (sobre todo en cuanto a nuevas tecnologías de información y comunicación, TIC), que se convierte en una combinación que resalta agudamente las disparidades económicas entre Estados y entre segmentos poblacionales, facilitando además la construcción de 'agresión cooperativa' antigubernamental y antiestatal entre agentes radicales con grandes distancias entre sí pero con esquemas de pensamiento similares (Victoroff, 2005, p. 3). La inestabilidad social es una realidad subproducto de la pobreza y factor que alimenta al conflicto armado. No es casualidad que J. M. Santos simplificara la relación entre conflicto político, exclusión y protesta, interpretando los disturbios y movilizaciones populares repetitivas en 2011 como una estrategia de las FARC para estimular e infiltrar la protesta social para producir violencia y caos³⁶. La convergencia entre la inevitable porosidad fronteriza, los mercados ilegales, el armamentismo, la expansión de radicalismos ideológicos y el arraigo de la pobreza y la desigualdad, representan un peligroso coctel en las relaciones colombo ecuatorianas que no logra resolver la multiplicación de bases, puestos de control y tropas.

Hay convergencias estructurales en cuanto al contexto político conflictivo, el sistema histórico de producción por extracción (alta dependencia a la exportación de *commodities*) y la debilidad de ambos Estados para satisfacer necesidades básicas, factores que también explican la oscilación política y volatilidad de las relaciones bilaterales, además de la colisión entre la democracia representativa de Colombia y la democracia radical y dirigista del "Socialismo del Siglo XXI" del actual régimen ecuatoriano. Hay cooperación reactivada e intercambio diplomático positivo a pesar de que se mantienen las distancias relativas entre Ecuador y EE.UU. y entre Colombia y Venezuela (sobre todo en los asuntos ideológicos y la apuesta del ALBA), pero las tendencias mutuas de apostarle a la inversión militar en general y al aumento de tropas en la frontera parecen intensificarse en lugar de ser reemplazadas por la construcción de un plan

³⁶ Presidencia (2011, septiembre 28). Presidente advierte que las Farc están infiltrando la protesta social. Obtenido en abril de 2012 en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Septiembre/Paginas/20110928_09.aspx

integral binacional para desarrollar conjunta y multidimensionalmente a la frontera, como base de la seguridad integral y de la vecindad.

Recomendaciones

En las condiciones críticas de comparación que se han expuesto, las áreas en las que ambos gobiernos deberían fortalecer más sus intercambios e interacciones son la cooperación para la democratización política y la inclusión representativa (esfera política), la cooperación para la diversificación productiva y la industrialización (esfera económica), y la cooperación para la optimización de la formulación y ejecución de políticas públicas, mayormente las de tipo social o redistributivas (esferas institucional y social), considerando que se trata de Estados con un contexto político muy conflictivo, estructuras de producción primordialmente extractivas y con grandes debilidades institucionales para elaborar políticas públicas uniformes, satisfacer necesidades básicas y reducir las asimetrías socioeconómicas. Se sugiere entonces no solamente a los ministerios de Relaciones Exteriores, de Comercio y de Defensa de ambos países trabajar por el desarrollo de programas y políticas conjuntas para el mejoramiento de todos los indicadores de bienestar de las comunidades fronterizas, sino también la convergencia de los ministerios de Agricultura, Medio Ambiente y Trabajo de ambas partes para insertar productivamente las zonas periféricas y baldías dentro de un concepto fluido y transnacional de “vecindad” que oriente el trabajo de la Comisión de Vecindad e Integración.

No solamente se debe tratar de empujar a los grupos armados ilegales de regreso al territorio colombiano o de crear un cinturón de control para obstruir el efecto de “derrame”. Ambas partes necesitan considerar reflexivamente las consecuencias futuras de militarizar la frontera y trazar una estrategia integral, multidimensional, participativa, educativa y con opciones de construcción de paz para la integración de la seguridad fronteriza, puesto que la definición militar de las fronteras es un paradigma pobre en lo comprensivo y en lo práctico. Para esto puede requerirse la producción de una política conjunta de formación democrática y académica que involucre a los ministerios de Educación de ambos Estados, a sus instituciones de educación superior y a sus instituciones de fomento de la ciencia, la investigación y la innovación. Se precisa igualmente de un involucramiento directo de la sociedad civil de ambos lados (empresarios, inversionistas, sindicatos, ONG, etcétera) en espacios institucionalizados que definan y evalúen las expectativas de integración binacional, las necesidades específicas y los canales transversales de diálogo político.

Referencias

- Cancillería. (2011). *Política Exterior, Regiones, América, Suramérica, Ecuador*. Extraído desde: <http://www.cancilleria.gov.co/international/regions/america/south/ecuador>
- Conaghan, C. (2009). La Presidencia Plebiscitaria de Correa. *Journal of Democracy en español*, 1 (julio), pp. 112-128. Extraído desde: <http://www.journalofdemocracyenespanol.cl/pdf/conaghan.pdf>
- DANE. (2011). *Colombia. Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, por total, cabecera y resto, según departamento y nacional. Resultados Censo General 2005*. Obtenido en: http://www.dane.gov.co/censo/files/resultados/NBI_total_30_Jun_2011.pdf
- DANE. (2012, marzo 5). *Boletín de Prensa: Comercio Exterior- Exportaciones*. Extraído desde: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=56
- De la Torre, C. (2008). Protesta y democracia en Ecuador: la caída de Lucio Gutiérrez. En *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina* (pp. 197-227). Buenos Aires: CLACSO. Extraído desde: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/lopezma/>
- De la Torre, C. (2010). Rafael Correa un Populista del Siglo XXI. *Latin American Network Information Center (LANIC)*. University of Texas, Austin. Extraído desde: <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/vrp/delatorre.pdf>
- Gallup. (2012, febrero). *Gallup Poll Bimestral. Poll N°87*. Extraído en abril de 2012 desde: http://www.caracol.com.co/docs/20120229_EncuestaOpinionPublica.pdf
- Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, IISD. (2009). *Rapid Trade and Environment Assessment (RTEA) Evaluación rápida sobre comercio y ambiente. Ecuador*. Winnipeg, Manitoba, Canadá. Extraído desde: http://www.iisd.org/tkn/pdf/rtea_ecuador.pdf
- Jaramillo Jassir, M. y Tibocho, A. (2008). *La revolución democrática de Rafael Correa*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. Extraído desde: http://www.urosario.edu.co/urosario_files/f7/f74e53f8-7c2b-43bf-894c-c4667318aa56.pdf
- Levy, A. (2011). Las FARC en Colombia. Reflexión sobre el período de La Tregua Política y su violenta destrucción. *Cuadernos de Marte*, 1 (2). Extraído desde: <http://www.iigg sociales.uba.ar/revistacuadernosdemarte>
- Macartan, H. (2005). Natural Resources, Conflict, and Conflict Resolution: Uncovering the Mechanisms. *The Journal of Conflict Resolution, Paradigm in Distress? Primary Commodities and Civil War*, 49, 4, pp. 508-537.
- Malamud y García Calvo. (2009). *La política exterior de Ecuador: entre los intereses presidenciales y la ideología*. Real Instituto Elcano. Documento ARI N° 61/2009. Extraído desde: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03278.pdf>
- MCDS. (2010). *Evolución y Situación de la Pobreza en Ecuador*. Extraído desde: <http://www.desarrollosocial.gob.ec/wp-content/uploads/2011/05/Evoluci%C3%B3n-y-Situaci%C3%B3n-de-la-Pobreza-en-Ecuador-Dic-2010-pp.pdf>

- Mejía, D. (2010). Plan Ecuador, una respuesta de coordinación ante los efectos del Plan Colombia. Entrevista. *Boletín Fronteras*, 3 (mayo). Extraído desde: <http://www.flacsoandes.org/dspace/handle/10469/2930>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2010). *Plan Estratégico 2010-2014. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: prosperidad para todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad*. Colombia. Extraído desde: <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Plan%20Estrat%C3%A9gico%202010%20-%202014.pdf>
- MRECI. (2011). Boletín enero de 2012. Año 2, Núm. 13. Extraído desde: http://www.proecuador.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/03/PROECUADOR_IC_02-13.pdf
- Novoa, A. (2010). *Santos: entre el reformismo de élites y las expectativas ciudadanas*. Obtenido desde: <http://www.semana.com/politica/santos-entre-reformismo-elites-expectativas-ciudadanas/144724-3.aspx>
- Nye, J. Jr. (1988). Neorealism and Neoliberalism. *World Politics*, 40 (2), pp. 235-251.
- Ortiz, R. (2008). **Álvaro Uribe Vélez**. *Biografías Líderes Políticos*. Fundación CIDOB. Barcelona, España. Extraído desde: http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/colombia/alvaro_uribe_velez#6
- Ortiz, R. (2008). **Rafael Correa Delgado**. *Biografías Líderes Políticos*. Fundación CIDOB. Barcelona, España. Extraído desde: http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/ecuador/rafael_correa_delgado
- Pastrana, E. (2011a). Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil. En B. Sorj y S. Fausto (Eds.), *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas* (pp. 75-116). Buenos Aires, Argentina.
- Pastrana, E. (2011b). La Política Exterior Colombiana Hacia Sudamérica: de Uribe a Santos. *IX Curso para diplomatas sul-americanos: textos académicos* (pp. 67-82). Brasilia: Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Fundação Alexandre de Gusmão.
- Pastrana, E. (2011c). Las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador en el escenario de la seguridad regional. *Revista Diálogo Político. Seguridad regional en América Latina*, XXVIII (1), pp. 109-136. Obtenido en: <http://www.kas.de/wf/doc/3864-1442-4-30.pdf>
- Pastrana, E. y Vera D. (2012a). Perspectivas de las relaciones Colombia-Brasil. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: KAS.
- Pastrana, E. y Vera D. (2012b). Del presidente Uribe al presidente Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana? En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: KAS.
- RESDAL. (2007). *Plan Ecuador*. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina. Obtenido en: <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/plan-ecuador07.pdf>
- RESDAL. (2010). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe – Edición 2010*. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina. Obtenido en: <http://www.resdal.org/>

- SIPRI. (2010). Yearbook 2010 – *Military Expenditure*. Obtenido en: <http://www.sipri.org/>
- Transparency International. (2011). Índice de Percepción de la Corrupción 2011. Obtenido en: http://www.transparencia.org.es/indice%20de%20percepcion%202011/TABLA_SINT%C3%89TICA_DE_RESULTADOS_IPC_2011.pdf
- Victoroff, J. (2005). The Mind of the Terrorist: A Review and Critique of Psychological Approaches. *The Journal of Conflict Resolution*, 49 (1), pp. 3-42.



II

**Problemáticas
político sociales**

Problemáticas transfronterizas colombo ecuatorianas en torno al conflicto armado colombiano

*Anamaría Trujillo Currea**

El conflicto armado colombiano se caracteriza por ser prolongado y complejo, con una gran diversidad de actores, causales y consecuencias. Pero definitivamente son las FARC el actor que más ha desestabilizado y amenazado al Estado. Esta amenaza no sólo se ha dado en el plano doméstico, sino que ha logrado desestabilizar las relaciones entre Colombia y sus vecinos, especialmente con Ecuador y Venezuela.

Por supuesto, no sólo por la intencionalidad y la estrategia de las FARC sino por el evidente descuido del Estado colombiano en fortalecer las relaciones con sus países fronterizos, producto de la subvaloración que hizo de la importancia de estos para controlar a las FARC y el desprecio frente a sus discursos políticos diversos, lo cual sucedió fundamentalmente durante las dos administraciones de Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010).

La estrategia de las FARC consistió en buscar reconocimiento y apoyos en sectores sociales y políticos de los países vecinos (cabe destacar que esto ocurre sólo hasta finales de los noventa, luego de más tres décadas de su fundación). Tal cambio está relacionado con las dinámicas geográficas del conflicto que llevan al grupo insurgente a evolucionar estratégicamente.

Dos de los grandes estudiosos de la geografía del conflicto, Buhaug y Gates (2002) realizaron una investigación en la que sugirieron que en los conflictos armados los grupos subversivos que disputan el poder se ubican cerca al centro para controlar la estructura estatal, mientras que los secesionistas lo hacen en las fronteras para crear un nuevo Estado.

Si esto es así, ¿por qué las FARC se encuentran hoy ubicadas cerca de las fronteras y cada vez más lejos del centro político administrativo? Encontramos múltiples respuestas que procederemos a desarrollar con detenimiento.

* Directora (e) de la carrera de Ciencia Política y profesora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

Debemos empezar por decir que las FARC a lo largo de su existencia han tenido una clara intención de tomarse el poder. Esto se hace evidente, de manera especial, a partir de la VII Conferencia¹, en 1982. Desde ese momento, la dinámica del conflicto cambia y comienza una expansión por todo el territorio nacional, de manera especial hacia dos espacios estratégicos: uno, los centros de poder; y dos, las zonas de mayor extracción de recursos económicos.

Esta estrategia fue exitosa y tuvo su máximo desarrollo entre los años 1996 y 1998. Sin embargo, a partir de 1998, las Fuerzas Armadas colombianas comienzan un proceso de reestructuración y de desarrollo tecnológico, gracias a la asistencia de los Estados Unidos, con lo cual comienza lentamente a frenarse la expansión de las FARC.

De alguna forma esto va a marcar el cambio de estrategia del grupo insurgente que a partir de 2002, pero de manera más clara desde 2003, comienza a replegarse hacia las fronteras. ¿Por qué? Porque allí encuentran un lugar de refugio y un espacio estratégico para seguir con el control de las zonas de extracción —fundamentalmente de la coca— que también se van moviendo; además porque el control de estos espacios fronterizos no es muy alto por parte de ninguno de los Estados, ni por el colombiano, ni por ninguno de sus vecinos.

Con esto en mente, el presente análisis se desarrollará en tres partes. En la primera, abordaremos las dinámicas y estrategias del conflicto armado en función de los períodos que Pecaute (2008) ha determinado como “la expansión” (1980-1990) y “la ofensiva” (1990-2002) de las FARC, con lo cual pretendemos demostrar que la ubicación espacial de este grupo guerrillero obedece a un objetivo claro: tomarse el poder.

En la segunda parte, observaremos cómo el cambio de la estrategia de las Fuerzas Armadas (y con ello su retoma de la iniciativa de combate, a partir de la administración Pastrana y que se refuerza en la era Uribe) forzó a las FARC a replantear su ubicación y desplazarse hacia las fronteras, sin que esto signifique que han perdido de vista su objetivo final.

Finalmente, revisaremos el estado actual de la situación, cómo han evolucionado los mecanismos de cooperación en materia de seguridad entre el Gobierno de Colombia, ahora con la administración Santos, y el de Ecuador, que continúa bajo la dirección de Correa.

¹ Las FARC han realizado por lo menos ocho conferencias desde 1964 hasta 1993. Se dice que hubo una novena conferencia en 2007, según un Comunicado del Secretariado del Estado Mayor Central de las FARC-EP, con fecha de marzo 26 de 2007, pero no se conocen realmente los resultados de esta. Para mayor información ver la página de la Fundación Ideas para la Paz: http://www.ideaspaz.org/secciones/publicaciones/download_boletines/boletin_conflicto48.pdf

La geoestrategia del conflicto en los períodos de expansión y ofensiva de las FARC

Las FARC nacen en 1964² con 350 hombres, en Marquetalia, donde se realiza la Primera Conferencia. Para las FARC, su fundación es un poco anterior a la Conferencia, el 27 de mayo de 1964, cuando “se produce el primer combate en La Suiza”³. Esta guerrilla es el resultado, en buena medida, de las autodefensas liberales que habían surgido en el país en la década de los cincuenta, producto de la violencia.

A partir de entonces comienza el período que Daniel Pecaout ha denominado “el estancamiento” y que se prolonga hasta 1982. Y es que el grupo guerrillero a lo largo de las décadas de los sesenta y setenta “se limita a un crecimiento puramente vegetativo, reflejado en un lentísimo reclutamiento de nuevos miembros y una escasa expansión geográfica” (Pizarro, 2004, p. 87). Su impacto geográfico se limita al sur. La frontera entre los departamentos de Huila y Tolima es de alguna forma su área natural, y se expande tímidamente a zonas de colonización poco pobladas, como el sur del Caquetá, el occidente del Meta y el valle del Magdalena Medio. Así, “las FARC tienden a hacer de las periferias del territorio nacional su centro de gravedad” (Pecaout, 2008, p. 43).

Pero este retraimiento termina en 1982, al establecer el llamado “Plan Estratégico” resultado de la VII Conferencia en Meta. El Plan se denominó “Campaña Bolivariana por la Nueva Colombia”. En este documento se plantea la necesidad de dar un salto tanto cualitativo como cuantitativo, hacia la ofensiva, para lograr efectivamente tomarse el poder, su objetivo final.

Para poder tomar la ofensiva era necesaria una ampliación del número de combatientes y desdoblamiento del número de frentes para así copar todo el territorio nacional. Pero, ¿cómo llevar a cabo esta iniciativa? A través de la extracción de recursos.

Para esto existían diferentes vías: el secuestro y la extorsión, especialmente en zonas de gran riqueza como las petroleras, auríferas, en general las mineras; pero en el caso específico de las FARC, se determinó que un sector sumamente rentable podía ser el de las drogas ilícitas. Y así fue. Inicialmente, a través del gravamen a los productores de coca a cambio de protección, elemento clave, según el sociólogo Charles Tilly, para la construcción de un Estado⁴.

² Otros autores, como Daniel Pecaout, enmarcan el inicio de las FARC en la Segunda Conferencia, en el río Duda, en 1966, en la cual el grupo guerrillero toma el nombre de Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

³ En <http://FARC.narod.ru/magazine/32/23s.html> consultado el 3 de junio de 2011.

⁴ Para Charles Tilly (1985), la conformación del Estado moderno se da a partir de cuatro actividades fundamentales. Estas son: 1. *La guerra*: eliminando o neutralizando a los rivales fuera del territorio en el cual tienen preferencia permanente y notoria en el uso de la fuerza. 2. *La construcción del estado*: eliminando o neutralizando a sus rivales dentro de ese territorio. 3. *Protección*: eliminando o neutralizando a los enemigos de sus clientes. 4. *Extracción*: adquiriendo los medios para llevar a cabo las actividades anteriores (la guerra, la construcción del estado y la protección).

En palabras de Echandía:

Es claro cómo, contando con importantes recursos económicos a partir de los inicios de la década del ochenta, las FARC y el ELN entraron en un proceso de reorganización basado en el desdoblamiento de sus frentes que tuvo como objetivo primordial ampliar su área de influencia hacia zonas con mayor potencial económico, que las tradicionales regiones de colonización [... bajo esta lógica] los frentes de las FARC, que en 1982 eran 15, en 1995 [ya eran] 65 (Echandía, 1997, p. 21).

En un documento posterior, el mismo autor señala que en 1985, 173 municipios registraban presencia guerrillera (esto significa algún tipo de acción militar), ya para 1991 se amplió a 437 y en 1995, 622 municipios presentaban acciones militares de los grupos subversivos (Echandía, 2006, p. 28).

Lo anterior nos permite ver el gran incremento que van teniendo las FARC en las décadas de los ochenta y noventa, producto de ese “Plan Estratégico”. Pero adicionalmente, es importante revisar la ubicación geográfica de los frentes. Como ya lo mencionamos, estos se concentran fundamentalmente en zonas de extracción y zonas cercanas a los centros de poder⁵.

En cuanto a las zonas de extracción encontramos, por ejemplo, que en 1987 crearon nuevos frentes en Caquetá y Meta, departamentos al oriente de la Cordillera Oriental, zona que ha sido tradicionalmente fuente de gran parte de la coca colombiana; y dos más en el valle del Magdalena Medio. También se comienza a expandir la presencia de las FARC en los departamentos de Putumayo, Cauca, Santander y en la Sierra Nevada de Santa Marta (Echandía, 1997, p. 4), por cuanto son espacios estratégicos para el cultivo, procesamiento y tráfico de la cocaína. Adicionalmente, buena parte de los ingresos de las FARC también se derivan del contrabando a través de las fronteras (Chalk & Rabasa, 2001, pp. 25-26). En este sentido, la ubicación en las periferias se convierte en estratégica, pues además éstas son áreas desprotegidas por el Estado central, lo que les facilita a las FARC su presencia y extracción de recursos que financien la toma del poder.

Pero para lograr concretar este objetivo final no basta con tener recursos, es necesario cercar los centros del poder nacional. De alguna forma, la cercanía a la Cordillera Oriental se explica por ser geoestratégicamente fundamental para acceder a la capital, Bogotá. Recordemos que el sur de Bogotá, el páramo de Sumapaz, y en general las provincias cundinamarquesas de Sumapaz y

⁵ En palabras de Martha Bottía: “encontramos bases para creer que existe un proceso de difusión y de ubicación no aleatorio de la guerrilla; este proceso describe su estrategia. Las FARC se ubican alrededor de zonas de antigua colonización, zonas estratégicas a nivel económico y recientemente cerca de centros urbanos, dado que su nuevo objetivo es la urbanización del conflicto armado”. Citada por Pizarro Leongómez, 2006.

Tequendama comparten fronteras con los departamentos de Meta, Huila y Tolima, áreas tradicionales y estratégicas para las FARC.

Esta estrategia se concreta en la VIII Conferencia, en 1993. Allí “la decisión fue meterse de lleno a la guerra, cancelar todas las expresiones políticas legales y apostarle a la fuerza de las armas” (Pizarro, 2006, p. 93). La guerra de movimientos tiene una lógica clara “crear unidades de lucha capaces de cercar y aniquilar bases militares y tropas élite del Ejército oficial”. En palabras de Pecaú “la versión del Plan Estratégico de 1993 [...] es el preludio de una ofensiva que se desarrollará de 1995 a 1998”. Algunas de las acciones más reconocidas fueron las tomas realizadas en: Las Delicias, Putumayo, en 1996; San Juanito, Meta, limítrofe con Cundinamarca, en 1997; Patascoy, cerro limítrofe entre los departamentos de Nariño y Putumayo, en 1997; El Billar, Caquetá, en 1998; Miraflores, Guaviare, en 1998 y, finalmente, Mitú, capital de Vaupés, en 1998.

Estas tomas guerrilleras, algunas a bases militares, otras a cabeceras municipales, se destacaron por representar precisamente el fin de la estrategia de guerra de guerrillas y la concreción de la guerra de movimientos pues estas operaciones siguieron lo planteado por Ernesto Guevara, se hicieron a partir de “columnas grandes que atacan puntos fuertes”. En algunos casos las tomas las hacían más de mil guerrilleros, sin que el Estado pudiera reaccionar de manera contundente, salvo en el caso de Mitú, sobre el que adelante volveremos.

El caso de Las Delicias ejemplifica bastante bien lo que estaba pasando. De acuerdo con las palabras del general Harold Bedoya, comandante del Ejército en ese momento, en el año de 1996 el país estaba en estado de conmoción interior⁶, el Gobierno lo había decretado en varios departamentos, especialmente del sur. Porque las FARC, desde mayo de ese mismo año, estaban movilizándose desde San José del Guaviare a los *raspachines*, quienes alcanzaron a llegar hasta Florencia (capital de Caquetá) y su intención era tomarse la ciudad. De otro lado, por la misma época, en Putumayo las FARC estaban realizando ataques a los oleoductos, lo que mostraba una desestabilización en el sur del país. Ya “el día del asalto a Las Delicias hubo ‘veintipico’ ataques en todo el territorio nacional [...] porque las FARC consideraban que era el momento de la toma del poder [...] por eso hicieron grandes ofensivas”⁷.

La reacción de las Fuerzas Armadas fue muy limitada porque no disponían de los recursos suficientes.

El ejército no tenía un solo helicóptero, los helicópteros vinieron posteriormente [...] pero se hizo un gran esfuerzo por parte de las tropas disponibles, las lanchas

⁶ El estado de conmoción interior se había decretado desde noviembre de 1995, luego del magnicidio de Álvaro Gómez Hurtado y se prologó hasta julio del mismo año, por solicitud del gobierno Samper al Congreso, debido a la difícil situación de orden público.

⁷ Entrevista al General Harold Bedoya, realizada por W radio el 31 de mayo de 2011.

[que había] en Tres Esquinas, los aviones y el helicóptero que por fin se consiguió después de casi 12 horas⁸.

Lo anterior evidencia por lo menos un fortalecimiento de las FARC y una gran debilidad de las Fuerzas Militares.

Como podemos observar, estas grandes operaciones se desarrollan fundamentalmente en los departamentos del sur del país. Es en esta región donde se evidencia la mayor fortaleza de las FARC. ¿Por qué? Existen varias razones. Una, porque muchas son zonas de colonización, lo que por lo general representa una escasa presencia del Estado, que se combina con la segunda razón, y es que son áreas de extracción importantes, fundamentalmente de coca y petróleo; por ejemplo, en el caso de Las Delicias, observamos que este lugar era un puesto de compra de pasta de coca de gran importancia para las FARC. Asociado a esto, encontramos una tercera razón: estas regiones suelen garantizar las rutas para traficar drogas ilícitas y armas. Y, finalmente, su cercanía a las zonas fronterizas, que se convertían desde ese entonces en zonas estratégicas, debido a que las FARC comenzaron a instalar campamentos en el vecino Ecuador “destinados a planear y ejecutar operaciones [...] como aquellas contra las bases militares de Puerto Leguizamo, La Tagua y Las Delicias” (Restrepo, 2009, p. 76). Adicionalmente, en la selva del país vecino fueron mantenidos varios de los secuestrados en estas operaciones.

Así, el aparente control sobre el sur del país por parte las FARC tiene un significado importante en términos económicos; de estas tierras extraen los recursos que le permiten financiar esta costosa guerra. De hecho:

El Bloque Sur [en la zona de Putumayo y Caquetá] adquiere mayor autonomía en términos de la iniciativa militar con respecto a la que puedan tener otros bloques que operan en zonas con otro tipo de producción. No sería casual, entonces, que este bloque haya sido el protagonista de varios enfrentamientos militares exitosos contra el ejército colombiano durante los años 1996, 1997 y 1998 (Ferro y Uribe, 2002, p. 101).

Además recordemos que esta es una zona petrolera, lo que también ha permitido una mayor extracción de recursos a través de la extorsión.

En el otro departamento fronterizo con Ecuador, Nariño, la ubicación de la “guerrilla, hacia comienzos de la década de los noventa, atraída por la bonanza amapolera, estuvo ubicada principalmente en la región andina” (Echandía, 2006). En general, según un estudio del DNP “entre 1991 y 1996, US\$470 millones, que representan el 41% de los ingresos de las FARC, provinieron del negocio ilegal de las drogas” (Pizarro, 2005, p. 193).

⁸ *Ibidem.*

Pero también el control sobre el sur del país tuvo un fuerte significado político, el cual se evidenciaría más con el proceso de paz, y es que estas tomas y los secuestros que conllevaron⁹ le permitieron demostrar su poderío y control de un territorio, con el objetivo de buscar el reconocimiento internacional como una fuerza beligerante. De manera específica “el episodio de Las Delicias parece haber sido un ejercicio en el cual las FARC aprendieron dos cosas: cómo desprestigiar al Ejército y cómo presionar al gobierno” (Semana, 28 de septiembre de 1998), de ahí que en adelante se convirtiera en una práctica recurrente. En palabras de Pecaút: “lo cierto es que el comportamiento de las FARC en todo el sur de país, a finales de los años noventa y principios del siglo XXI, parece inspirado en el proyecto de construir ‘zonas liberadas’” (Pecaút, 2008, p. 111).

Este ‘control del sur’ no sólo se expresaba en ‘espectaculares’ y sangrientas operaciones militares, también se destacó el control frente al poder local.

Comenzaron un proceso de control municipal mediante la expulsión de la Fuerza Pública, el asesinato o la cooptación de los líderes políticos locales¹⁰, (sabotaje de elecciones municipales y departamentales) y el dominio de los presupuestos municipales [...] la acción militar comenzó a combinarse con un proceso de erosión institucional mediante una sustracción de municipios enteros al control del gobierno central (Pizarro, 2006, p. 185).

Esto, como ya lo han expuesto algunos analistas del conflicto, como Alfredo Rangel, se debe en gran medida al proceso de descentralización llevado a cabo luego de la Constitución de 1991, lo que permitió una cierta autonomía presupuestal a los municipios, algo que fue inmediatamente aprovechado por las FARC y por otros grupos alzados en armas.

Así, se continúa la idea de mostrar, sobre todo a la comunidad internacional que en realidad eran un cuasi Estado, y que el Estado legalmente constituido era incapaz de ejercer la soberanía en esas áreas.

Pero como ya lo hemos mencionado, la ubicación de las Farc no sólo se concentraba en estas regiones periféricas sino que también comenzaron a acercarse de manera importante al centro político administrativo, es decir, a Bogotá, pero también a las otras ciudades principales, de manera especial a Medellín. Recordemos que esto corresponde al espíritu del Plan Estratégico de la VII Conferencia, que ya veía como prioritario la urbanización del conflicto.

⁹ En 1996 hubo 73 miembros de la Fuerza Pública secuestrados y ya para 1998 el número ascendió a 414. Datos extraídos de Altamar I. et al., 2004.

¹⁰ Para junio de 2002, bajo la administración Pastrana, “los insurgentes lanzaron una campaña de amenazas contra los alcaldes del país —las amenazas alcanzan a 463 de 1098 funcionarios— a quienes exigen renunciar so pena de secuestrarlos o matarlos. Para mediados de julio del mismo año, habían presentado su renuncia 222 alcaldes a raíz de las intimidaciones, mientras que 35 municipios han quedado sin administración alguna” (La Nación, 2002, julio 15).

Pero esto se concreta en la década de los noventa, especialmente el primer quinquenio muestra la creación de cinco frentes en Cundinamarca, prácticamente rodeando a Bogotá. De manera que para 1998, en este departamento estratégico para la toma del poder, existían ocho frentes, cinco de ellos creados en la década de los noventa¹¹ (algunos se mueven entre diferentes departamentos fronterizos). De estos frentes, dos se caracterizaron por tener una presencia y una actividad armada alta: el Frente 22 en el noroccidente y el 42 en el sur occidente del departamento. La presencia de estos frentes no sólo era amenazante para el Estado, por su cercanía con el centro político administrativo, sino por su ubicación en áreas donde se encuentran los bienes estratégicos de Bogotá y de buena parte del territorio nacional¹². Pero también porque estaban tendiendo un cerco a la capital del país, a través de las principales vías de comunicación, lo que amenazaba el abastecimiento de la ciudad e impedía la movilidad de los ciudadanos. De ahí que investigadores como Pizarro resalten de manera permanente la importancia de la Cordillera Oriental para las FARC, en relación a la capital.

Ante este crecimiento de las FARC, a través de prácticamente todo el territorio colombiano, el gobierno Samper comienza en 1996 a aumentar el gasto militar y se comienza a gravar a la población con un impuesto de guerra. El gasto militar pasa de ser tan solo 2,5% del PIB, en el año 1995 a 3,3% en 1997, sin embargo vuelve a reducirlo para 1998, por debajo de 3%¹³.

A pesar del incremento del gasto militar, “la coordinación entre las diferentes armas [de las Fuerzas Militares] era prácticamente nula, así como los medios de inteligencia” (Pecaut, 2008, p. 118), por lo que era evidente la necesidad de un viraje en las Fuerzas Armadas.

Con esto en mente, el gobierno de Andrés Pastrana comienza una estrategia de doble vía. Por un lado, un proceso de paz con las FARC y, por otro lado, un fortalecimiento y una reforma sin precedentes al interior de la Fuerza Pública.

Frente a las negociaciones de paz no profundizaremos dado que no es objeto de este trabajo; sin embargo, es importante exponer algunas generalidades para contextualizar y analizar ciertos aspectos del proceso que van a tener un impacto importante para la geoestrategia del conflicto y, especialmente para la de las FARC. Recordemos, además, que para este grupo subversivo “las negociaciones y la zona de despeje tuvieron como fin ‘vender’ su proyecto, y acceder a muchos actores en condiciones más favorables que las que se tienen cuando no hay negociaciones” (Ferro, 2002, p. 161) e ir fortaleciéndose militarmente. Recordemos que desde el gobierno Betancur las FARC, siguiendo la estrategia de la “combinación de todas las formas de lucha”, han buscado aprovechar tácticamente las negociaciones para avanzar en el logro de sus objetivos de largo aliento.

¹¹ Estos frentes eran: 22, 42, 65, 55, 54, 53, 52, 51.

¹² Por ejemplo, las hidroeléctricas del Guavio y Chivor, donde hay presencia de los frentes 52, 53 y 54.

¹³ Datos extraídos de SIPRI.

El proceso de paz comienza en 1999 y al mismo tiempo, las FARC comienzan a realizar constantes ataques a cabeceras municipales.

Entre 1998 y 2001, 134 municipios fueron atacados por la guerrilla. Al observar la distribución geográfica de estos ataques se evidencia un patrón de localización que refleja el interés por crear un corredor entre los departamentos del suroriente colombiano y la Costa Pacífica (Echandía, 2006, p. 135).

Esto nuevamente nos lleva a elementos tanto económicos como políticos. En cuanto a los elementos económicos, refleja la necesidad por parte de las FARC de establecer una ruta importante para el tráfico de armas y de drogas ilícitas, que además esté cercana a uno de los mayores centros de producción de cocaína para el momento; es decir, el Caguán¹⁴. Recordemos que precisamente la creación de la zona de despeje facilitó la mayor expansión de cultivos de drogas en el país. Observemos la evolución de los cultivos: en 1994 existían un poco más de 40.000 hectáreas cultivadas con coca, el año 1998 tuvo un incremento importante, la cifra se situaba en 100.000 hectáreas, pero ya para 1999, con la entrada del área de despeje, la cifra llegó a 160.000 hectáreas que convirtieron a Colombia en el país con mayor producción de cocaína. Incremento tan abrupto tiene explicaciones que van más allá del efecto globo¹⁵ como lo argumenta Francisco Thoumi. Se relaciona más con el final de los grandes carteles de las drogas (fundamentalmente el de Cali y el de Medellín), con lo cual era mucho más rentable para ese momento tener toda la cadena en el mismo lugar. Más aún si las guerrillas, que estaban controlando parte importante del territorio, se estaban vinculando al negocio de manera más activa (Thoumi, 2005, p. 288).

Pero es importante advertir que las finanzas de las FARC no dependen exclusivamente del narcotráfico, sino que la extorsión y el secuestro son también importantes. Así, la zona de distensión fue también útil para ocultar allí los secuestrados, no sólo los policías y soldados, sino también los que fueron víctimas de este delito por carácter económico. De ahí que en esa época los secuestros fueran frecuentes en las capitales departamentales cercanas al Caguán. El caso más representativo es el de Neiva.

Debido a estos dos elementos, “el Bloque Sur de las FARC es la facción que recauda la mayor cantidad de ingresos dado que en su zona de operaciones están los departamentos del Caquetá y Putumayo” (Ferro, 2002, p. 100).

¹⁴ Según la investigación de Juan Guillermo Ferro, desde 1977 se comenzó el cultivo de coca en el bajo Caguán. Y la vinculación de las FARC con este negocio ilícito, se ha desarrollado desde el gravamen y la movilización de *raspachines* hasta la comercialización de pasta de coca que comienza a darse en el año 2000 (Ferro, 2002, p. 97).

¹⁵ El efecto globo hace referencia al desplazamiento que tiene el cultivo de coca, cuando es erradicado de un territorio, este se mueve.

Pero los ataques a las poblaciones tenían claras significaciones políticas para las FARC más allá de lo financiero. Estas tomas tenían como objetivo expulsar a la Fuerza Pública presente en los municipios y de igual manera atemorizar a las autoridades civiles para que estas también se retiraran y quedar ellos ejerciendo el poder en estas zonas. Así:

Se desvirtúa, la creencia común que relaciona la presencia de las guerrillas con la 'ausencia del Estado', puesto que mediante la táctica descrita los subversivos enmarcaron su expansión territorial en la 'expulsión' del Estado, con lo cual pretendían remplazarlo y proclamarse como grupo hegemónico (Echandía, 2006, p. 135).

Esto, a su vez, les permitía tener mayor poder de negociación con el Estado colombiano, y demostrarle a la comunidad internacional, reunida en el grupo de países amigos del proceso de paz, que sí eran una fuerza beligerante y que por lo tanto controlaban el territorio.

El problema que no lograron percibir es que aunque ganaban poder, de facto iban perdiendo legitimidad, entendida en términos weberianos; es decir, la obediencia se debía únicamente al uso de la fuerza y no al consentimiento de la población, pues el uso excesivo e indiscriminado de ésta, a través de armas prohibidas por el Derecho Humanitario, como los cilindros de gas cargados con metralla, atemorizaban a la sociedad.

Volvamos sobre el Estado. Así como las FARC utilizaron estratégicamente las negociaciones, el Gobierno también lo hizo, aunque no es muy reconocido. “El gobierno aprovechó la impaciencia de la población colombiana, sobre todo la urbana, frente a los pocos avances en la negociación y así también relegitimar la lucha armada contra las guerrillas” (Ferro, 2002, p. 162). Como lo afirma Alejo Vargas, el gobierno Pastrana “iniciaba una reforma militar prácticamente sin precedentes desde la década de 1960 en la historia nacional” (Vargas, 2006, p. 5) y va a ser continuada y profundizada por la administración Uribe.

[La reforma de Pastrana] partió de un cambio fundamental en su doctrina militar, que abandonó la actitud defensiva y estática para asumir una posición ofensiva y dinámica. Con la reforma empezaron a ser modernizados los sistemas de transporte, comunicaciones e inteligencia de las tres fuerzas militares: Ejército, Armada y Fuerza Aérea, además se emprendió la modernización del parque armamentístico, pensado para acometer una lucha contrainsurgente. Vale la pena señalar, por ejemplo, cómo desde la toma a Mitú, en noviembre de 1998, el Ejército empezó a poner en práctica el mejoramiento de las tácticas de guerra a través de la movilidad aérea, condición imperante para conseguir ventajas sobre el enemigo en el espacio geográfico colombiano (Arbeláez, 2005, p. 200).

En la retoma de Mitú, llamada Vuelo de Ángel¹⁶, se logra iniciar la estrategia exitosa de articulación entre las diferentes armas de las Fuerzas Militares, e incluso tener un mejor trabajo con la Policía Nacional. Entonces el potencial de la Fuerza Aérea se convirtió en la clave para contrarrestar la guerra de movimientos que comenzó las FARC.

Las Fuerzas Militares fueron sometidas a un proceso de profundo cambio en los ámbitos institucional, doctrinario y tecnológico, que se expresó en la profesionalización del Ejército, la adecuación de la doctrina militar a las realidades del conflicto interno, la mayor efectividad en el planeamiento y la conducción de las operaciones, la adopción de un concepto operacional proactivo, ofensivo y móvil, y el mejoramiento en inteligencia, tecnología y en las estructuras de comando, control y comunicaciones¹⁷.

Fueron entonces estas operaciones las que lograron volver a la tradicional guerra de guerrillas y a que el equilibrio de la guerra se desbalanceara a favor del Estado. El 7 de diciembre de 1999, el presidente Pastrana, en la base militar de Tolemaida, lanzó la llamada Fuerza de Despliegue Rápido (FUDRA) que se convertiría en:

El símbolo de la modernización del Ejército y de las Fuerzas Militares; es una unidad de lucha antisubversiva compuesta por tres Brigadas Móviles y una Brigada de Fuerzas Especiales, dotada con helicópteros Black Hawk y MI, de la aviación del Ejército y el apoyo permanente de la Fuerza Aérea Colombiana con aviones de ala fija tanto de transporte como de combate. Su misión es la de realizar operaciones ofensivas de combate contrainsurgente, en forma muy rápida en cualquier lugar del territorio colombiano¹⁸.

El punto fundamental es que esta reforma militar, que dio al Estado nuevas capacidades para combatir a los grupos irregulares, impidió que las FARC avanzaran en su ‘plan estratégico’ y utilizaran de manera táctica el escenario de las conversaciones, como se habían propuesto desde el momento en que se creó la zona de distensión. Ante la clara superioridad militar del Estado, que bloqueó las posibilidades de ampliar el dominio territorial del grupo insurgente, las FARC perdieron progresivamente su interés inicial por la zona de despeje.

¹⁶ Cuando sucedió la toma, el 1 de noviembre de 1998, la respuesta del Estado no pudo ser inmediata debido a que “la unidad militar de apoyo más cercana estaba a unos 300 kilómetros de distancia [San José del Guaviare] y la base aérea de Apiay [Meta] está a 490 kilómetros. Dado que no había medios de apoyo cercanos a la asediada población, se debió pedir en préstamo, para realizar reportajes, la base brasileña de Querari, en donde dos Arpías, cuatro Halcones de la FAC y uno del Ejército debían embarcar 272 soldados del Batallón de Contra Guerrilla 7 y 20 hombres jungla de la Policía que habían sido previamente transportados por aviones Hércules y CN-235. En estos últimos también fueron transportados los FARE [Equipo Portátil de Reaprovisionamiento de Combustible en Áreas Avanzadas], los cuales permitirían repostar en esa alejada población a los choppers y permitir su operación continua”.

¹⁷ Ver Villamizar

¹⁸ <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=81> Acceso 21 de junio de 2011

La geoestrategia del conflicto en el período de repliegue: una estrategia hacia el sur

Esta dinámica continuó y se profundizó durante el gobierno de Álvaro Uribe, con su Política de Seguridad Democrática con un elemento clave y diferenciador: mientras que el Plan Colombia de Pastrana se concentraba fundamentalmente en la lucha contra las drogas en el sur del país e iba cada vez enlazándose más con la lucha contra insurgente en esta región, la administración de Uribe se concentró inicialmente en dos áreas fundamentales: la zona céntrica, hablamos fundamentalmente de la expulsión de las FARC de Cundinamarca, es decir, de los alrededores de Bogotá, a través de la Operación Libertad I¹⁹, y la expulsión de este mismo grupo insurgente de las zonas de control en la capital antioqueña, la segunda ciudad del país, a través de la Operación Orión²⁰, acción que se desarrolló en octubre de 2002. Bajo esta misma estrategia se desarrolló también la Operación Marcial, desplegada en 2003 en el oriente antioqueño contra los frentes 9 y 47, lo que permitió el control de la vía Medellín-Bogotá²¹.

De esta forma:

Entre 2003 y 2005, las FF.MM. se apuntaron un notable éxito en el ámbito urbano. Las FARC perdieron presencia en tres grandes ciudades: Barranquilla, Medellín y Bogotá, lo cual les significó un fuerte retroceso en su Plan estratégico para la toma del poder (Ávila, 2010).

La otra región clave al iniciar el gobierno Uribe es la zona petrolera, de manera especial la zona de influencia del oleoducto Caño Limón-Coveñas., una zona amplia y compleja que pareció responder más a los intereses de las compañías petroleras estadounidenses, tanto así que en Arauca se estableció un grupo

¹⁹ La Operación Libertad Uno comenzó a finales de 2002 y “concluyó a finales de 2003. [Contó] Con la participación de 15 mil soldados de la Brigada 13, de las Brigadas Móviles 1, 2 y 3 de la Fuerza de Despliegue Rápido (Fudra) y la Móvil 8 (León, 2004). Esta Operación “desmanteló tres frentes de las FARC en Cundinamarca: el 22, el Policarpa Salavarrieta y el 54. Además diezmó los frentes 53, 55 y 56. Esta operación significó para las FARC el retroceso más grande producido durante el gobierno de Álvaro Uribe” (Ávila Martínez, 2010).

²⁰ El general Mario Montoya, comandante de la IV Brigada del Ejército, quien dirigió esta operación dijo en su momento: “vamos a continuar y lo que estamos haciendo en la Comuna 13 es un mensaje contundente a los violentos, que es: desistan, vamos a llegar a todo el país porque la guerra de guerrillas urbanas no tiene cabida en Colombia”. En: <http://www.presidencia.gov.co/sne/octubre/21/10102002.htm>. Acceso 30 junio de 2011.

²¹ Vale la pena advertir que el éxito de estas operaciones ha sido muy cuestionado por el alto número de violaciones a los derechos humanos, y unido a esto, la estrategia paramilitar que se desarrolló en todo el departamento, de manera especial en las provincias de Sumapaz, Tequendama, Magdalena Centro, Gualivá, Bajo Magdalena y Rionegro, todas estas en el occidente del departamento.

importante de militares de dicho país²². Estas zonas fueron contempladas por el Decreto 2002 de 2002, con la creación de las zonas de consolidación, declaradas posteriormente inconstitucionales por la Corte Constitucional.

Esto nos demuestra que estratégicamente estas operaciones pretendían, por un lado, evitar la concreción del principal objetivo de las FARC: la toma del poder; si seguimos el argumento de Buhaug y Gates (2002), la estrategia fue la correcta. El Gobierno y sus Fuerzas Armadas consideraron como prioritario expulsarlas del centro del país, donde se encuentra concentrado el poder político y económico. De otro lado, la pretensión era también proteger la infraestructura petrolera que se había visto afectada²³, lo cual desestimulaba la inversión extranjera, uno de los principales objetivos del Gobierno²⁴.

La primera área de intervención, el centro, tuvo un éxito sin precedentes²⁵. Luego de esta operación el Gobierno continuó con el llamado Plan Patriota:

Una operación que buscaba recuperar el control territorial del sur del país y la destrucción de la retaguardia estratégica de la guerrilla de las FARC. Este operativo, lanzado [en 2004] en los departamentos de Meta, Guaviare y Caquetá, tendrá repercusiones sobre la frontera, dado que como en toda confrontación de baja intensidad, la guerrilla buscó superar la presión militar desplazándose más al sur buscando evadir la persecución militar (Restrepo, 2009, p. 89).

La estrategia de las FARC fue replegarse en regiones estratégicas donde podían no sólo encontrar resguardo, sino vincular todas las fases del negocio de las drogas ilícitas para reducir costos; y qué mejor espacio que los departamentos de Putumayo y Nariño e incluso la zona norte de las provincias ecuatorianas fronterizas (Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos)²⁶, en las que el Estado colombiano no puede entrar porque rompería la soberanía de Ecuador.

Y es que, antes del desarrollo del Plan Colombia, con base en los datos de la investigación realizada por Cubides, Olaya y Ortiz (1998), en la que analizan la violencia en los municipios colombianos entre 1980 y 1997, no existe ningún municipio fronterizo con Ecuador, que tenga un nivel de violencia representativo, frente al resto del país. De hecho, sólo en 5% de los municipios cercanos al vecino Ecuador había presencia de grupos armados ilegales. En realidad el

²² Recordemos que el tope de militares estadounidenses en Colombia es de 500, pero no hay datos exactos al respecto.

²³ Según datos de la CCJ entre 1996 y 2001 “fuera de combate se ocasionaron daños a 505 obras o instalaciones que contienen fuerzas peligrosas” (la mayoría de éstas son oleoductos). Ver Comisión Colombiana de Juristas, 2005, p. 483.

²⁴ Ver el punto 42 del *Manifiesto Democrático: los 100 puntos de Álvaro Uribe Vélez*.

²⁵ No fue así en el área petrolera, donde el conflicto continúa y adicionalmente se presentaron grandes violaciones a los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública, debido a la suspensión de los derechos, como se estipuló en el Decreto 2002 de 2002.

²⁶ En Nariño el frente 29 y en Putumayo los frentes 32 y 48, suelen tener zonas de refugio y rutas de narcotráfico en territorio ecuatoriano.

conflicto en ese entonces sólo afectaba de manera importante la frontera colombo venezolana. El resto de áreas limítrofes tenía una relativa calma.

Pero a partir de 1998, cuando los cultivos ilícitos en Colombia comienzan a extenderse, el departamento de Putumayo registra un incremento significativo. Así, para el año 2002, Putumayo, según datos de UNODC, tenía 41% del total de los cultivos ilícitos del país, lo que estimula la presencia de grupos armados ilegales.

En el caso de Putumayo, las FARC se ubican así: en el Putumayo Alto, el frente 2 y el Jacinto Matallana (esta es fundamentalmente una de las regiones de retaguardia para el abastecimiento de víveres y el cobro de extorsiones a algunos finqueros y comerciantes de la región); en el Putumayo Medio, el frente 13 (parte alta de Mocoa), el frente 32 (su occidente de Puerto Guzmán y oriente de Villa Garzón) y el frente 49 (sur de Piamonte, norte de Puerto Guzmán); en el Valle del Guamuez, el frente 48 (suroccidente y nororiente de Orito, Valle del Guamuez, San Miguel); en el Bajo Putumayo, el frente 32 (en inmediaciones del río Vides y el sector rural que colinda con el municipio de Puerto Guzmán), el frente 48 (opera sobre toda la frontera con Ecuador hasta la inspección de Puerto Ospina en Puerto Leguízamo) y el frente 15 (Alto Cuembí); y en Puerto Leguízamo, el frente 48 opera en las inspecciones de Piñuña Negro y Puerto Ospina, donde controla el comercio de base de coca, el frente 15 y el 14 en inmediaciones del río Caquetá (Duque, 2002).

De ahí que la mayoría de los recursos destinados a la lucha contra el narcotráfico, a través del Plan Colombia, hayan sido destinados a Putumayo. Pero la consecuencia de esto fue, debido a las dinámicas del efecto globo, que los cultivos ilícitos se desplazaran hacia otras regiones (ver Tabla 1), de manera especial hacia Nariño, departamento estratégicamente interesante para la cadena del negocio, ya que al tener costa en el Pacífico y colindar con Ecuador, facilita y reduce los costos de la producción y el transporte de la cocaína. De ahí que se afirme que “con el Plan Colombia, la coca se fugó del Putumayo y, para desdicha del país vecino, fue a depositar su furia en el otro extremo de la misma frontera, en Nariño” (Sierra, 10 de agosto de 2003).

Tabla 1. Número de hectáreas de cultivos ilícitos en los departamentos de Putumayo y Nariño

Año	Putumayo	Nariño
2000	66.000	9.343
2001	47.120	7.494
2002	13.725	15.131
2003	7.559	17.628
2004	4.386	14.154
2005	8.963	13.875
2006	12.254	15.606
2007	14.813	20.257

Fuente: UNODC, SIMCI, 2008

Así que las FARC intensificaron también su accionar en Nariño. Tan sólo entre 2004 y 2007 desarrollaron acciones bélicas en 22 municipios de las 5 subregiones de este departamento, a través de por lo menos 6 estructuras armadas (frentes 48, 29, Jacinto Matallana y Policarpa Salavarrieta, y Columnas Antonio José de Sucre y Daniel Aldana). La subregión Costa es la de mayor afectación a causa de la actividad armada por parte de este grupo (OCHA, 2008).

Esta intensificación del conflicto y la profundización del narcotráfico en los departamentos fronterizos tienen un fuerte impacto sobre Ecuador. Estos cultivos de coca casi siempre se procesan en Colombia y posteriormente la cocaína es transportada por el Pacífico o por territorio ecuatoriano: “en julio de 2010, la Policía Antinarcóticos detectó 22 puntos vulnerables al tráfico de estupefacientes, en los límites [ecuatorianos] con Colombia y [con] Perú”²⁷. En este sentido se estima que 20% de las drogas ilícitas se exporta a través de Ecuador.

Estos hechos evidencian los efectos del derrame del conflicto colombiano, cada vez con mayor fuerza. Principalmente, porque a partir de 2004 las FARC comienzan a concentrar su actividad operacional en las zonas que no están siendo afectadas directamente por el Plan Patriota y a cambiar sus tácticas y estrategias de guerra, de ahí que bajen más al sur.

Tal vez el más claro ejemplo de esto es la toma a la base de Teteyé²⁸ en Putumayo, cerca a la frontera con Ecuador, en 2005:

Las FARC identificaron un punto vulnerable de la estrategia de seguridad y con paciencia planearon una operación para lograr tres objetivos: dislocar la fuerza del Ejército; asegurar su movilidad y abastecimiento logístico; y ‘hacer ruido’ en los medios. En este caso tenían además la posibilidad de poner en juego la dimensión internacional (Fundación Ideas para la Paz, 2005).

Esta operación demostró que las fronteras se habían convertido en lo que analistas del *International Crisis Group* habían denominado como el eslabón débil de la Política de Seguridad Democrática. Para el mismo presidente Uribe, la toma fue diseñada y ejecutada por las FARC desde el país vecino.

Y es que la estrategia de las Fuerzas Armadas en las fronteras ha sido débil. Por ejemplo, en Nariño:

A las FARC y a los narcos los han corrido unos 65 kilómetros de la costa Pacífica hacia el interior, y desde el norte y el occidente también los acosan, encerrándolos en una especie de círculo, dentro del cual quedan los pueblos de Guayacana, El Diviso y Llorente. Pero ese círculo tiene un boquete que justo

²⁷ Ver *Expresso*, 2011, febrero 6.

²⁸ El 24 de junio de 2005, las Farc atacaron la base del Ejército adscrita al Plan Energético y Vial No. 11, en jurisdicción de Teteyé, asesinaron allí a 22 soldados y tres operarios de la empresa petrolera. Adicionalmente resultaron dañados el centro de salud, la escuela y algunas viviendas del poblado.

da a la frontera y deja escapar los ingredientes del caos hacia Ecuador (Sierra, 10 de agosto de 2003).

Es decir, la frontera no se estaba controlando, lo que en última instancia facilitó la tarea de estos grupos, especialmente de las FARC, para entrar en el país vecino como zona de retaguardia e ideal para los flujos de mercancías ilegales.

En Putumayo la situación no es distinta:

Los corregimientos de Puerto Vega, La Carmelita, Alto Cuembí, Teteyé y Bajo Cuembí-Perla Amazónica, se han convertido en espacios estratégicos por su posición geográfica de articulación con la República de Ecuador; la existencia de recursos naturales, concretamente yacimientos de petróleo; y la implantación de cultivos de hoja de coca (Duque Urrego, febrero de 2007).

Estos elementos comienzan a evidenciar el efecto *spill over*, del que ya hablábamos. Sobre esto profundizaremos adelante. Antes, para lograr comprender mejor este derramamiento del conflicto y el impacto sobre Ecuador, y cómo estas dinámicas geográficas del conflicto colombiano terminan indiscutiblemente internacionalizando el conflicto, es necesario detenernos un poco más en la descripción de esa frontera.

Los 586 kilómetros terrestres que comparten Colombia y Ecuador se caracterizan geográficamente por su diversidad. De ahí que la frontera se pueda dividir en tres regiones geográficas con dinámicas diversas. Una, la región pacífica; otra, la andina; y finalmente, la amazónica.

La característica general a lo largo de esta frontera ha sido su dinamismo socioeconómico, combinado con una escasa presencia estatal, por parte de ambos Estados. Cuenta con dos pasos fronterizos importantes. Entre Nariño y Carchi, zona andina²⁹, el puente internacional de Rumichaca, sobre el río Guáitara. En la zona amazónica, entre Putumayo y Sucumbíos, el Puente Internacional de San Miguel. En la zona Pacífica, entre Nariño y Esmeraldas, el paso fronterizo legal más importante es por San Lorenzo. Pero también existen otros pasos:

Legales autorizados y una cantidad mucho mayor de pasos no autorizados [...] esta situación ha facilitado enormemente el flujo comercial legal entre las provincias fronterizas, pero a su vez ha dado paso a un creciente tráfico ilegal de diferentes productos, entre ellos armas, municiones y explosivos. De hecho el Ecuador se ha constituido en una fuente principal de explosivos, particularmente dinamita, con destino a la actividad terrorista de grupos como las FARC (UNODC, 2006, pp. 38-39).

²⁹ Tan sólo en la región andina se calculan 35 pasos fronterizos. Según datos de: Montenegro Coral, 2005.

Este se convierte en otro de los elementos fundamentales para la ubicación estratégica de este grupo insurgente en la frontera, pues es un espacio claro de aprovisionamiento, gracias en buena medida a la desprotección por parte de las autoridades estatales de ambos países.

Ese ha sido el gran error de la estrategia militar colombiana al presionar hacia el sur sin tener un fuerte control en la frontera y sin desarrollar un trabajo conjunto claro con las autoridades ecuatorianas, lo cual evidencia que no ha existido una verdadera cooperación binacional para esta situación de seguridad. El problema radica en una visión miope que no ha permitido ver la importancia de las fronteras. Esta visión se resume en las siguientes palabras, expresadas por un alto vocero militar colombiano en 2003: “nosotros estamos corriendo la arruga. Ellos [los ecuatorianos] verán si la paran” (Sierra, agosto de 2003, p. 20).

Tal posición no implica ausencia absoluta del Estado en la frontera. Estos departamentos cuentan con presencia de la Fuerza Pública. Para el caso de Nariño, la Brigada 23 del Ejército está presente con diferentes batallones y en Putumayo, la Brigada 27, con sede en Mocoa, también cuenta con un número importante de batallones, de igual manera la Fuerza Aérea y la Armada tienen una presencia importante, que ha ido aumentando³⁰.

Pero en definitiva esta presencia no implica control efectivo del espacio fronterizo, más aún cuando es un espacio en su mayoría selvático, por tanto, difícil de controlar. De ahí que el conflicto se haya comenzado a desbordar desde hace ya varios años. Existen múltiples evidencias de esto. La presencia y violencia de los grupos armados en el territorio del vecino país comienzan a hacerse evidentes desde 1998. En el norte de Ecuador comenzaban a registrarse casos de sicariato y secuestros además de ataques a oleoductos de ese país³¹, de manera especial en la provincia de Sucumbíos; todos estos hechos están directamente relacionados con el conflicto armado colombiano y el narcotráfico. De hecho:

³⁰ Con esto no se pretende dar a entender que no existe ninguna presencia estatal, de la Fuerza Pública, en la región. De hecho ha ido aumentando. En el caso del Putumayo, para 2007 se contaba con unos 4.300 militares. A partir de 1997 se crea la Brigada XXIV, Kofanes, con sede en Mocoa, en 1998 una Fuerza Especial Contrainsurgente, integrada por hombres provenientes de la Fuerza Aérea, el Ejército Nacional y la Fuerza Naval. La Brigada Naval de Puerto Leguizamó posee más de 2.500 hombres que recorren los ríos Putumayo y Caquetá, en Villa Garzón opera una de las bases más grandes de Antinarcóticos del país; el batallón Energético y Vial No 11 vigila los pozos petroleros y la infraestructura del oleoducto Transandino; finalmente, la Brigada Móvil 27 está encargada de golpear la retaguardia de las Farc. Información de la Defensoría Delegada para la Evaluación del Riesgo de la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado, en Sistema de Alerta Temprana, SAT, 2007.

³¹ En 1999 se presenta el asesinato por parte de paramilitares, de Jaime Hurtado, diputado de izquierda de ese país. Adicionalmente se presenta el secuestro de 12 turistas europeos en territorio ecuatoriano. Para 2001, se presenta un importante enfrentamiento armado entre el Ejército ecuatoriano y guerrilleros de las Farc en la provincia de Sucumbíos. Y en esa misma provincia, fronteriza con Putumayo, las Farc atacan por cuarta vez el oleoducto transecuatoriano. En 2002 se comienzan a registrar masacres en esa región ecuatoriana.

En 2002 el presidente Gustavo Noboa señaló que “Ecuador está preparado y alerta [...] el Ejército Nacional, desplegado en la frontera ha sido reforzado para hacer frente al conflicto y proteger la soberanía nacional. Si los guerrilleros de las FARC entran en territorio ecuatoriano, serán repelidos con toda la fuerza” (Creamer, 2002, en Restrepo, 2009, p. 79).

Desde el año 2000 hasta 2008:

Se estima que las unidades militares y policiales [ecuatorianas] que operan en la zona de frontera han destruido más de 180 instalaciones ilegales entre campamentos y laboratorios de procesamiento de droga [...] lo que permite inferir la gran actividad de las FARC mediante la presencia de miembros del secretariado del Estado Mayor, redes de milicianos que apoyan las actividades ilícitas y que han conformado la denominada retaguardia estratégica de las FARC (Informe de la Comisión de Transparencia y Verdad de Angostura, 2009).

Esto nos permite ver dos factores importantes. Lo primero, que la Fuerza Pública ecuatoriana sí ha tomado medidas para controlar la situación en la frontera (aunque probablemente insuficientes e ineficientes), incluso en ocasiones ha habido mayor presencia de las Fuerzas Armadas ecuatorianas que de las colombianas. Se calcula que las unidades superan los 8.000 hombres. Y lo segundo, que la presencia de las FARC en territorio ecuatoriano es clara y amplia³², no sólo por los campamentos y laboratorios sino porque la presencia de jefes del Secretariado era clara, dos ejemplos de esto son: la captura de alias ‘Simón Trinidad’ en enero de 2004, y la presencia de alias ‘Raúl Reyes’ en Ecuador desde 2003³³ hasta marzo de 2008, cuando es dado de baja por la Fuerza Pública colombiana en Angostura, territorio ecuatoriano.

Además de estos evidentes signos de las FARC en territorio del vecino país, hay otra problemática que evidencia el efecto *spill over*: el desplazamiento forzado transfronterizo. Producto de esta intensificación del conflicto y del descuido de la frontera, a pesar de la existencia de diferentes comisiones binacionales para estos temas como la Combifron³⁴, las Reuniones Regionales y Conferencias Bilaterales de Inteligencia y la Cartilla de Seguridad para Unidades Militares y Policiales de Frontera, hacia el año 2000 comienza la crisis humanitaria de Colombia a afectar

³² Las Farc desde 1980 habían hecho incursiones y ataques en territorio ecuatoriano, sin embargo sólo a partir de 2007 estos son más evidentes. Ver Informe de la Comisión de Transparencia y Verdad de Angostura.

³³ “Se estima que a partir de 2003, Reyes empieza a frecuentar la zona fronteriza entre Ecuador y Colombia” (Informe de la Comisión de Transparencia y Verdad de Angostura).

³⁴ Las Comisiones Binacionales Fronterizas fueron creadas en 1989, con el fin de discutir los temas de seguridad y defensa en la zona fronteriza. En el caso colombo ecuatoriano, la Combifron es instaurada a partir de 1996 para que entre los dos gobiernos, además de encontrar puntos de cooperación, se generara un ambiente de confianza alrededor del tema de seguridad y defensa.

a Ecuador. El número de personas desplazadas³⁵ que comienzan a traspasar la frontera aumenta y algunos se establecen como refugiados en el país vecino, tal como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 2. Número de solicitantes de refugio y refugiados colombianos en Ecuador

Año	Solicitantes de refugio	Refugiados
Hasta 2008	65.444	18.342
2009	30.404	25.902
2010	23.869	8.003
Enero - junio 2011	7.479	1.371
Total	127.196	53.618

Fuente: Dirección de Refugio, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de la República del Ecuador

El desplazamiento transfronterizo producto del conflicto armado ha sido:

Más frecuente en esta frontera, que en la frontera con Panamá o Venezuela. En los últimos años se han hecho más frecuentes los desplazamientos transfronterizos en Nariño [...] 2006 ha sido el año con mayor número de desplazamientos hacia Ecuador, se registraron cerca de 22 éxodos (masivos) hacia el vecino país, 18 de ellos originados en Nariño y 4 en Putumayo (Laverde y Tapia, 2009, p. 54).

Este fenómeno se presenta desde 2000, pero según datos de ACNUR, a partir de 2005 debido a la intensificación de las acciones de los actores armados legales e ilegales.

Además, produce diferentes problemáticas. Una de las principales es que la mayoría de los desplazados no han hecho ningún procedimiento para acceder a la condición de refugio. Por tanto, hay un desconocimiento del número real de colombianos, lo cual los deja en condiciones de mayor vulnerabilidad.

También hay que advertir que el desplazamiento de colombianos genera para el Gobierno ecuatoriano grandes desafíos, en la medida en que debe dar respuesta a una nueva problemática social que comenzó a volverse un conflicto social en los municipios receptores.

Los diferentes gobiernos ecuatorianos han tenido que desarrollar programas de asistencia a los migrantes, lo cual representa altos costos y a pesar de contar con la ayuda de las Naciones Unidas, a través de ACNUR, la respuesta no es sencilla.

³⁵ Las Naciones Unidas definen como personas en situación de desplazamiento a las “personas o grupos de personas que se han visto forzadas y obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos o catástrofes naturales o provocados por el ser humano y en su propio país”. ACNUR, OACNUDH y CODHES, 2001, p. 19.

De igual forma, se debe trabajar sobre la población ecuatoriana receptora, ya que esta percibe a los colombianos como una fuente de violencia y delincuencia. Así, la misma Comisión de Transparencia y Verdad sobre Angostura considera que los delitos en las regiones fronterizas e incluso en Quito son cometidos por los colombianos³⁶. De ahí que “los refugiados son con frecuencia objeto de discriminación y marginación, ya que consideran que los refugiados establecen más presión sobre los programas de asistencia estatal y humanitaria que ya de por sí no dan abasto” (ACNUR, 2008, en Laverde y Tapia, 2009, p. 62).

Otro de los aspectos del conflicto colombiano que ha evidenciado el efecto *spill over* sobre Ecuador ha sido las *fumigaciones* para erradicar los cultivos de coca. Desde la ejecución del Plan Colombia en el año 2000, Putumayo fue una de las zonas sobre las que se centraron las fumigaciones con glifosato³⁷, las cuales generaron daño en los cultivos y en la salud de los ciudadanos ecuatorianos habitantes de la frontera. Esto motivó al Estado ecuatoriano a:

[Llevar] sus denuncias ante la OEA, la ONU y recientemente ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya. A raíz de esto el gobierno colombiano se comprometió a suspender en 2005 las fumigaciones a 10 km de la frontera, compromiso que no fue cumplido a cabalidad y que años más tarde, en febrero de 2007 volvió a realizar para anunciar la suspensión definitiva de las fumigaciones en zona fronteriza (Laverde y Tapia, 2009, p. 14).

Este tema no sólo ha sido controversial por los impactos directos sobre los ciudadanos ecuatorianos, sino también por los efectos indirectos. Y es que gran parte de los desplazamientos transfronterizos han sido originados precisamente por las fumigaciones que afectan al campesinado y lo motivan a dejar sus tierras y cambiar de país.

Finalmente, uno de elementos más importantes para alimentar la guerra es el tráfico ilegal de armas. Este se realiza fundamentalmente por las fronteras terrestres y la colombo ecuatoriana es una de esas rutas predilectas por donde las FARC y otros grupos armados ilegales reciben armamento. Es necesario advertir que según UNODC, 80% de las armas ilegales que entran al país van destinadas a los grupos armados ilegales.

Los países vecinos no sólo sirven de rutas para el tráfico ilegal de armas. A las FARC también por esa vía les han llegado armas aparentemente oficiales de esos Estados, como se comprueba con la siguiente afirmación de UNODC:

³⁶ Frente a los refugiados “hay alrededor de 50 casos, identificados por las propias Fuerzas Armadas en trámite de juicios, por no cumplir los procedimientos debidos, estar envueltos en negocios ilícitos con fuerzas irregulares extranjeras, mantener vínculos y relaciones no autorizadas”.

³⁷ Es un herbicida no selectivo de amplio espectro.

Armamento privativo de las fuerzas armadas de países como Venezuela, Ecuador y Perú. Si en estos casos no es posible, a la luz de las pruebas, afirmar que estos gobiernos proveen directamente armamento a las FARC como política de gobierno, lo que sí es indiscutible, es que en el interior de sus respectivas fuerzas armadas existen sectores corruptos que facilitan la venta y distribución ilegal de material de guerra con destino a los grupos armados colombianos (UNODC, 2006).

De ahí que sea necesario que el Estado colombiano trabaje en dos áreas fundamentales. Por un lado, en un mejor control de las fronteras por parte de la Fuerza Pública y, por otro lado, en acciones conjuntas con el Gobierno ecuatoriano. Sin estos dos elementos, no sólo el tráfico ilícito de armas continuará, sino también los otros elementos que generan el efecto *spill over* y que en última instancia han permitido que la relación con los vecinos, y de manera específica con Ecuador, sea más difícil.

En conclusión, a partir de 1998 comienza el fin de la guerra de movimientos que había planteado las FARC con el objetivo de tomarse el poder. Se impide que puedan avanzar en el cumplimiento de su plan estratégico que les habría permitido pasar a otra etapa de la guerra y ampliar significativamente su dominio territorial. Posteriormente, con la estrategia implementada por el gobierno de Álvaro Uribe, lo que Pecauc denominó el período de retaguardia, este grupo insurgente es expulsado del centro del país, lo que significó un gran debilitamiento.

A continuación, el mismo gobierno de Uribe continuó con el Plan Patriota para tratar de expulsar a las FARC de sus áreas tradicionales de retaguardia, forzándolas aún más a irse hacia las fronteras, de manera especial a la frontera sur, donde además encuentran fuentes de sostenimiento importantes, a través de la coca.

Al comparar los mapas de correlación de fuerzas entre 1990 y 1998, con el de 2007-2010, del Proyecto de Investigación de Geografía del Conflicto del CIPE de la Universidad Externado de Colombia, es posible evidenciar el desplazamiento de las FARC hacia los municipios de departamentos fronterizos. De manera especial en Nariño.

En este departamento, entre 1990 y 1998, la correlación de fuerzas era favorable sólo en cuatro de sus 64 municipios: Ricaurte, Samaniego, Mallama y Pasto. En cambio, para el período 2007-2010, el número aumenta a siete, especialmente en los cercanos al Pacífico y a Ecuador.

Estos datos demuestran que si el objetivo del Estado colombiano ha sido reducir las FARC, no sólo necesita contar con el país del norte, que le suministra ayuda militar, sino que es fundamental contar con el apoyo de los vecinos. Y esa asistencia y legitimidad que logró con Estados Unidos no se reflejó en el vecindario. El temor de los vecinos por una injerencia por parte de los EE.UU. en la región, a través de Colombia, fue aumentando y se consolidó con el “acuerdo sobre las bases militares colombianas en las que operarían estadounidenses en diversas labores”.

Esto, unido al escaso control de los países vecinos sobre sus fronteras con Colombia, especialmente en el caso ecuatoriano³⁸, se convirtió en el escenario perfecto para las FARC; facilitó que estas pudieran traspasar las fronteras y establecerse en los países fronterizos, no necesariamente con el apoyo de los receptores, sino por la simple incapacidad de estos para controlar sus fronteras. Frente a esta situación podemos darle crédito a la afirmación de Gleditsch y Beardsley: “los actores internacionales pueden cambiar el comportamiento de las partes en una guerra civil, al alterar los costos relativos [y] los beneficios” (Gleditsch y Beardsley, 2004). Así, la actitud de los vecinos hizo cambiar el comportamiento de las FARC, pues encontraron ciertos beneficios al instalarse en las fronteras.

Más allá de lo geográfico

Con esto en mente, habría que preguntarse de qué sirve una estrategia militar que presiona hacia las fronteras y medianamente trata de protegerlas, a través de instrumentos como el Plan de Seguridad, soberanía y Desarrollo Social en Fronteras y posteriormente con el Plan Fronteras³⁹, si estos no se articulan con una política exterior clara con los vecinos que permita una cooperación real en materia de seguridad.

De alguna forma, este espacio político diplomático que el Estado colombiano subvaloró, las FARC lo comenzaron a utilizar en favor de su estrategia de buscar aliados internacionales, así por ejemplo, el 2 de julio de 2005, ‘Raúl Reyes’ le escribe a alias ‘Iván Márquez’: “sería y contundente la posición de neutralidad del gobierno ecuatoriano en el conflicto nuestro. Uribe y su caterva están iracundos porque ven acercarse el reconocimiento de Beligerancia a las FARC”⁴⁰.

Esto significa que además de ocupar territorio ecuatoriano, desde principio de la década de 2000, su intención iba más allá de tener un espacio de retaguardia, veían como fundamental tejer lazos con sectores sociales y políticos, para lograr influir en los diferentes gobiernos que se dieron en este período (recordemos que sólo Rafael Correa logró devolverle la estabilidad política e institucional al país).

³⁸ En buena medida por la inestabilidad de la democracia y por las dificultades para controlar todo el territorio, situación que aún hoy tienen varios países latinoamericanos.

³⁹ A pesar de estos planes, al examinar la situación socioeconómica de las diversas regiones del país, se encuentra que las áreas más marginales son las de frontera. Por supuesto, esto no es una situación nueva, en realidad en Colombia se comenzó a pensar en las fronteras a partir del gobierno de Virgilio Barco, cuando se crean algunas Comisiones de Vecindad y en materia de seguridad las Combifron (en el caso de Ecuador, la Combifron comienza en noviembre de 1996). Además habría que decir que la Constitución de 1991 permite la administración territorial y dispone una proximidad especial en la política exterior con los países latinoamericanos.

⁴⁰ Computador de ‘Raúl Reyes’, Doc. II.1302. De Raúl Reyes a Iván Márquez. 2 de julio de 2005.

Es por ello que deciden comenzar a expresarles a los gobiernos su “política fronteriza”, bajo la que fundamentalmente pretenden decir que no incursionarán en territorio ecuatoriano ni lo utilizarán, pero de alguna forma como contraprestación piden que Ecuador se declare neutral.

En este contexto, en 2003, ya el Secretariado se comunicaba con el presidente Lucio Gutiérrez, según información del computador de ‘Raúl Reyes’:

Queremos ratificarle a usted, oficialmente la política de Fronteras de las FARC: esta consiste en que nuestra Organización guerrillera tiene un profundo respeto por los pueblos y gobiernos vecinos de Colombia, por esta razón nuestras unidades no intervienen en los asuntos internos de sus países, ni están autorizadas para ejecutar operaciones militares fuera de las fronteras de Colombia. En cambio trabajamos por hacer de las fronteras verdaderos remansos de hermandad, concordia y paz con nuestros vecinos, en el marco de las buenas relaciones políticas de beneficio recíproco (IISS, 2011, Doc. II 496).

Este tipo de comunicaciones no se da sólo en la administración de Gutiérrez, básicamente tratan de contactar a todos los presidentes ecuatorianos para buscar la neutralidad de su país. Inicialmente la logran, pero por ejemplo en el caso de Lucio Gutiérrez, fue ese Gobierno el que capturó a ‘Simón Trinidad’ y realizó varios operativos contra las FARC. De igual manera, ese grupo insurgente contacta a algunos líderes cercanos al candidato y posteriormente presidente de Ecuador, Rafael Correa, para buscar ciertos apoyos. A mediados de 2007 las FARC consolidan los lazos con el Movimiento Continental Bolivariano para que se realizara el Congreso Continental Bolivariano y que en el marco de este, algunos asistentes pudieran visitar un campamento de las FARC. Este es el campamento en Angostura que un tiempo después las Fuerzas Armadas colombianas bombardearon durante la que se ha conocido como Operación Fénix.

Pero paralelo a esto, el gobierno Correa cooperaba con el colombiano en materia militar y policial, incluso en algún momento esto generó descontento por parte de las FARC. Por tal motivo el Presidente ecuatoriano, luego del bombardeo a Angostura, queda tan molesto, rompe las relaciones con Colombia y estas sólo se restablecen hasta que se da un cambio de gobierno y el presidente Santos cumple con todos los requisitos que había puesto Ecuador para entablarlas nuevamente.

Pero más allá de la normalización, ¿qué ha pasado puntualmente en materia de seguridad? Debemos empezar por decir que lo único que se logró mantener en materia de seguridad binacional, a pesar de la ruptura de las relaciones, fue la Cartilla de Seguridad para Unidades Militares y de Policías Fronterizas de Ecuador y Colombia, la cual sólo duró suspendida un par de meses, entre marzo y mayo de 2008.

A partir de la normalización de las relaciones en 2010, el acto más emblemático fue la reactivación de la Combifron, en febrero de 2011, lo cual demuestra que se intenta recuperar no sólo la armonía y la cooperación en la relación bilateral,

sino algo tal vez más importante, la reactivación de canales institucionales, con la idea de bajar el tono del presidencialismo y de la diplomacia de micrófono que marcó la era anterior. Esto evidentemente es de gran importancia, pues permite activar la lucha en la frontera contra el crimen organizado de todo tipo, lo cual es indiscutiblemente conveniente para ambos países, pero de manera especial para Colombia.

A partir de esto, se reactivan algunas capturas a miembros de las FARC por parte del Estado ecuatoriano, una señal importante de compromiso con los acuerdos establecidos y una muestra clara de confianza.

Sin embargo, la relación aún es frágil, el Gobierno colombiano debe continuar generando un ambiente de confianza y no debe olvidar que no es suficiente con una buena estrategia militar en la lucha contra las FARC, pero tampoco basta con una buena relación bilateral, es absolutamente necesario un equilibrio entre ambas y estar siempre atento al trabajo de diplomacia paralela que hace el grupo insurgente, especialmente con los movimientos políticos.

Referencias

- ACNUR. (2008). *Realidades de los Refugiados, evaluación de las necesidades globales. Informe piloto.*
- ACNUR, OACNUDH y CODHES. (2011). *Compilación sobre Desplazamiento Forzado. Normas, Doctrinas y Jurisprudencia Nacional e Internacional.* Bogotá.
- Altamar, I., Cepeda, L. et al. (2004). *El secuestro en Colombia: Caracterización y costos económicos.* Archivos de Economía. Departamento Nacional de Planeación. Documento 257. Recuperado el 7 de junio de 2011 desde: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Archivos_Economia/257.pdf
- Arbeláez Herrera, Á. (2005). Consideraciones sobre el Estado y la seguridad en Colombia. *Revista de Derecho*, 36 (104), p. 200. Recuperado en: dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=2367408
- Ávila Martínez, A. (2010). La guerra contra las FARC y la guerra de las FARC. *Revista Arcanos.* Recuperado en: http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos15_abril_2010_files/arcanos1.pdf.
- Buhaug, H. y Gates, S. (2002). The Geography of Civil War. *Journal of Peace Research* 39, pp. 417-433.
- Chacón, M. y Sánchez, F. (2005). *Conflicto, Estado y Descentralización.* Universidad de los Andes, CEDE, Documento de Trabajo N° 70.
- Chalk, P. & Rabasa, A. (2001). *Colombian Labyrinth: the synergy of drugs and insurgency and its implications for regional stability.* Santa Mónica, California: RAND.
- Che Guevara. (1963). *Guerra de Guerrillas: un método.* Recuperado en: http://www.archivochile.cl/America_latina/Doc_paises_al/Cuba/Escritos_del_Che/escritosdelche0057.pdf

- Comisión Colombiana de Juristas, CCJ. (2005). *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1997 a 2001*. Tomo 1. Bogotá: CCJ.
- Creamer, D. (26 de marzo de 2009). El Ejército está alerta por si las FARC entran en Ecuador. *El país.com*.
- Cubides, F., Olaya, A. y Ortiz, C. (1998). *La Violencia y el municipio colombiano. 1980-1997*. Bogotá: Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional.
- Duque Urrego, J. (2002). *Departamento del Putumayo. Estudio analítico subregional de riesgo y vulnerabilidad*. Putumayo: Defensoría del Pueblo.
- Echandía, C. (1997). *Expansión territorial de la guerrilla colombiana: geografía, economía y violencia. Documento de Trabajo No. 1. Paz Pública*. CEDE, Universidad de los Andes.
- Echandía, C. (2006). *Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia 1986-2006*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ejército Nacional. (s.f.). Fuerza de Despliegue Rápido - FUDRA. Recuperado el 21 de junio de 2011 en: <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=81>
- Expreso. (2011, febrero 6). *El narcotráfico abre 60 pasos por el sur*. Recuperado el 14 de julio de 2011 en: <http://ediciones.expreso.ec/ediciones/2011/02/06/nacional/actualidad/el-narcotrafico-abre-60-pasos-por-el-sur/>
- Ferro, J. y Uribe, G. (2002). *El orden de la guerra*. Bogotá: CEJA.
- Fundación Ideas para la Paz. (2005). *Siguiendo el conflicto: hechos y análisis de la semana*, 19.
- IISS. (2011). *The FARC Files: Venezuela, Ecuador and the Secret Archive of Raúl Reyes'*. Londres: IISS.
- Informe de la Comisión de Transparencia y Verdad de Angostura. (2009). Quito. Recuperado en: <http://www.eluniverso.com/data/recursos/documentos/informeangosturafinal.pdf>
- Laverde, Z. y Tapia, E. (2009). *Tensión en las Fronteras*. Bogotá: CODHES.
- La Nación. (2002, julio 15). *Ya renunciaron 222 alcaldes amenazados por las FARC*. Recuperado el 8 de junio de 2011 en: <http://www.lanacion.com.ar/413894-ya-renunciaron-222-alcaldes-amenazados-por-las-FARC>
- León, J. (2004). El cerco de Bogotá. *El Malpensante*, 57. Recuperado en: http://www.elmalpensante.com/print_contenido.php?id=1045.
- Manifiesto Democrático: los 100 puntos de Álvaro Uribe Vélez. Recuperado en: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85269_archivo_pdf.pdf
- Montenegro Coral, R. (2005). Frontera Colombo-Ecuatoriana: Historia y destino común. *Aldea Mundo, Revista sobre Fronteras e Integración*, 10 (18). Recuperado en: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/18196/2/articulo2.pdf>
- OCHA. (2008). *Infograma de la Situación Humanitaria en Nariño, 2004-2007*. Bogotá. Recuperado en: www.colombiassh.org/
- Ortiz, R. y Arias, G. (2007). La apuesta de la Novena Conferencia de las FARC. *Siguiendo el conflicto: hechos y análisis*, 48. Recuperado en: http://www.ideaspaz.org/secciones/publicaciones/download_boletines/boletin_conflicto48.pdf
- Pecaut, D. (2008). *Las FARC, ¿una guerrilla sin fin o sin fines?* Bogotá y Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Pizarro Leongómez, E. (2004). *Una Democracia Asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Norma.

- Pizarro Leongómez, E. (2006). Las FARC-EP: ¿repliegue estratégico, debilitamiento o punto de inflexión? En IEPRI, *Nuestra Guerra sin Nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia* (pp. 171-208). Bogotá: Norma y Universidad Nacional.
- Resistencia Edición Internacional. (2004). *Noticias de las FARC*, 32. Recuperado el 3 de junio de 2011 en: <http://FARC.narod.ru/magazine/32/23s.html>
- Restrepo, C. (2009). *Colombia: seguridad y defensa en las fronteras*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Semana. (1998, septiembre 28). ¿Dónde están? Recuperado el 7 de junio de 2011 en: <http://www.semana.com/nacion/donde-estan/35890-3.aspx>
- Sierra, L. (10 de agosto de 2003). Jaque al Ecuador. *El Tiempo: informe especial. En los Confines de Colombia*, p. 20.
- SIPRI. (s.f.). The SIPRI Military Expenditure Database. Recuperado en mayo de 2010 en: <http://milexdata.sipri.org/result.php4>
- Sistema de Alerta Temprana, SAT. (2007, febrero 16). *Informe de Riesgo N° 003-07*.
- Thoumi, F. (2005). Conflictos institucionales y culturales y políticas contra las drogas. En M. Ardila, D. Cardona et al., *Colombia en el siglo XXI* (p. 288). Bogotá: FESCOL.
- Tilly, C. (1985). War Making and State Making as Organized Crime. En P. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back*. Cambridge: Ed. Cambridge University Press.
- UNODC. (2006). *Violencia, crimen y tráfico ilegal de armas en Colombia*. Bogotá.
- Vargas Velásquez, A. (2006). *Reforma militar en Colombia: contexto internacional y resultados esperados*. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.
- Villamizar, A. (2003) *Fuerzas Militares para la guerra: la agenda pendiente de la Reforma Militar*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- W Radio. (2011, mayo 31). Entrevista al general Harold Bedoya. Recuperada el 15 de junio de 2011 en: <http://www.wradio.com.co/llevar.aspx?id=1481377>

Dinámicas de los flujos migratorios transfronterizos

*Diana Marcela Bustamante Arango**

Este capítulo revisa la situación de los refugiados y refugiadas colombianos que migraron hacia Ecuador como consecuencia del recrudecimiento del conflicto interno armado del país. El análisis se presenta en desarrollo de varios interrogantes ¿Por qué migran los colombianos y colombianas del suroccidente? ¿Qué tipos de flujos migratorios de Colombia hacia Ecuador pueden distinguirse? ¿Qué impactos genera para la población ecuatoriana la migración forzada? ¿Cuál es la situación de las víctimas colombianas del desplazamiento forzado transfronterizo en Ecuador? ¿Qué compromisos ha asumido el Estado ecuatoriano? ¿Cuáles son los compromisos del Estado colombiano en materia de asistencia humanitaria? ¿En qué va la política del retorno? ¿Cuáles son las perspectivas del fenómeno de la migración forzada? ¿Se puede hablar de una política del retorno?

La estructura del documento intenta dar respuesta a través de varios acápitos; inicialmente se contextualiza el impacto en la zona de frontera con la implementación del Plan Colombia como materialización de la política exterior del gobierno de Álvaro Uribe para combatir a los grupos insurgentes y su incidencia directa en el fenómeno del flujo migratorio forzado transfronterizo; en la segunda, se indaga por la situación de los colombianos y colombianas en situación de refugio, a la vez se revisa la percepción de los nacionales ecuatorianos frente al fenómeno. Finalmente se realiza un acercamiento a las políticas tanto del Estado receptor como del Estado de origen frente al fenómeno.

¿Por qué migran los colombianos y colombianas del suroccidente?

Los colombianos y las colombianas han migrado hacia Ecuador desde antaño, sin embargo el flujo migratorio se caracterizaba por la búsqueda de opciones

* Magister en Defensa de los Derechos Humanos (USTA, 2011); Especialista en derecho privado (UPB, 2008); Abogada (USC, 2006); Licenciada en Literatura (Univalle, 2006). Catedrática investigadora del área de derecho internacional. Coordinadora del Comité de Investigaciones y líder del Grupo de Investigación Problemas Contemporáneos del Derecho (Gipcode) de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de San Buenaventura Seccional Cali. Investigadora Gicpoderi en la USC.

laborales y comerciales, la migración económica. En las primeras décadas del siglo XX estuvo relacionada con la explotación del caucho y la madera; entre los 60 y 70 dinamizó la industria agropecuaria fronteriza y de manera paralela la producción petrolera noramazónica (Riaño y Villa, 2005, p. 342). Los flujos no típicos de migrantes comenzaron a finales de los 90, salieron por el suroccidente desde los departamentos de Nariño y Putumayo, como única opción para huir del conflicto armado interno colombiano.

Boaventura de Sousa, en un análisis frente al derecho de la gente que atraviesa las fronteras, precisa que “las personas pueden atravesar fronteras como turistas, negociantes o trabajadores, como científicos, estudiantes consumidores o refugiados”, (2009, p. 314) y estas interacciones suscitan problemas jurídicos. Señala con extrañeza que al parecer este movimiento interfronterizo de personas no representa preocupación para la comunidad internacional; suposición que se desprende de la ausencia de un prominente régimen internacional encaminado a regularlas. “Así el movimiento internacional de personas es una tierra de nadie desde el punto de vista jurídico [... en consecuencia] una pérdida neta de protección jurídica” (p. 314). Como tipos de migraciones transnacionales involuntarias y subordinadas identifica dos: los trabajadores migrantes y los refugiados indocumentados. Considera como causa del fenómeno la existencia de tres factores principales: desigualdad creciente entre el norte y el sur; inestabilidad creciente en el sistema interestatal como las guerras civiles y la probabilidad de un desastre ambiental global.

Implementación del Plan Colombia y su incidencia en la migración binacional

Esta fue la estrategia de la política exterior pastranista (1998) y uribista (2002) que vinculó la cooperación norteamericana a la lucha contrainsurgente y la erradicación del tráfico ilícito de drogas controlado por los grupos al margen de la ley, o fue la estrategia de los Estados Unidos como política de seguridad para continuar con poder en la región o una combinación de ambas. El CAJAR¹ señala que:

Los impactos del Plan Colombia comenzaron a percibirse desde septiembre del año 2000, con un aproximado de 240 colombianos que habitaban en la frontera y migraron hacia la región de Sucumbíos. Para el año 2001 se habían refugiado 1.600 colombianos (2003, p. 119).

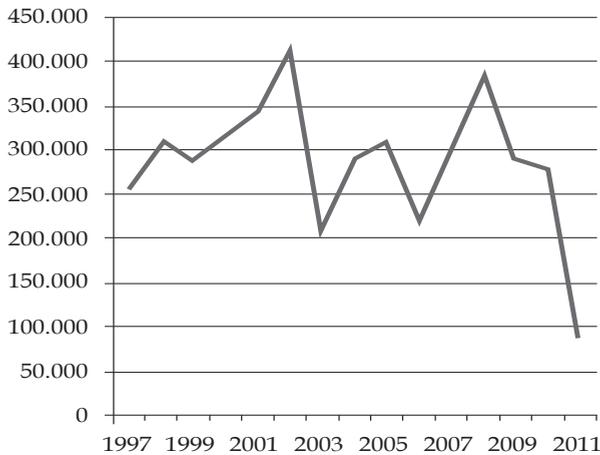
Adicional a esta situación, las constantes fumigaciones con glifosato iniciadas desde diciembre de 2000 con la finalidad de erradicar los cultivos ilícitos, afectaron la salud de nacionales colombianos y ecuatorianos de la zona de frontera, lo cual conllevó, de un lado, al aumento del desplazamiento y, de otro,

¹ Colectivo José Alvear Restrepo.

a que el Gobierno ecuatoriano, a través de nota diplomática, solicitara al Estado colombiano abstenerse de fumigar a menos de 10 kilómetros de la frontera (p. 120)², lo cual dio comienzo a las fricciones diplomáticas.

La implementación del Plan Colombia produjo malestar en la frontera ecuatoriana; el principal argumento fue que las aspersiones aéreas de glifosato y sus coadyuvantes generan impactos nocivos sobre la salud, la producción agrícola y el ambiente. La afectación de la capacidad productiva de las cosechas no sólo repercutió en las actividades económicas de las comunidades, sino también en el acceso de la población a una alimentación adecuada (Bermeo y Pabón, 2008, p. 6), entonces las fumigaciones también contribuyeron a incrementar el desplazamiento³.

Gráfico 1. Número de personas desplazadas 1997-2011 (1), según CODHES



CODHES toma como referencia el año de 1997 para medir el impacto del desplazamiento con la expulsión de 300.000 personas y tuvo un alto pico de ascensión a 500.000 desplazados y desplazadas en 2002 (gobierno Uribe), y una disminución a 250.000 de la migración interna entre 2003 y 2004. Nuevamente el aumento a un tope que superará al acaecido en 2002 en más de 50.000 nacionales desplazados aproximadamente, en 2008. A partir de este año, la migración interna tendió a disminuir a 200.000 para el primer semestre del año 2011, correspondiente con el cambio de gobierno. Según la Procuraduría General de la Nación, en 2006 los departamentos más expulsores eran Antioquia, Bolívar, Magdalena, Cesar, Sucre, Putumayo y Chocó (PGN, 2006, p. 33).

² Las relaciones entre el Complejo de Carondelet y la Casa de Nariño se fracturaron, dado que el Estado colombiano si bien suspendió las fumigaciones, en 2005 las reactivó y sólo hasta 2007, previa solicitud de la Corte Internacional de Justicia, motivada por la demanda ecuatoriana, las interrumpió hasta la fecha.

³ Ver Gráfico 1.

Como se puede observar en el mapa, la migración transfronteriza no es exclusiva de las zonas de frontera, sino que además el conflicto armado interno paulatinamente ha generado desplazamientos desde otras regiones del país hacia el sur.

Las provincias de Sucumbíos, Esmeraldas y Carchi, limitan con los departamentos de Nariño y Putumayo donde se concentra el 42% de los refugiados. Otra forma de impacto directo del conflicto armado en la zona de frontera de ambos países donde el 79,5% de colombianos en Ecuador están ubicados en las provincias de Pichincha (29,7%), Sucumbíos (22,1%), Esmeraldas (11,3%), Carchi (8,8%) e Imbabura (7,8%) aún cuando la presencia se extiende a las provincias del Guayas (5,4%) y Azuay (3,8%) (CODHES, 2011, p. 57).

El refugiado colombiano, un estatus legal que comparte la protección del DIH y el Derecho Internacional de los DD.HH.

Desde los Convenios de Ginebra de 1948, se estableció que en las situaciones de conflicto armado internacional o interno, era un mandato de *ius cogens* el respeto por los universales humanos. Así, el régimen internacional que intenta encauzar una política para la atención a las personas víctimas de la migración forzosa aparece en el sistema universal tan sólo en 1951 con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados⁵ y su Protocolo adicional (1967) desde el marco de la ONU, estableciendo así los derechos básicos para esta categoría migratoria. A nivel interamericano, en 1939 se suscribió el Tratado sobre Asilo y Refugio Político de Montevideo. En la década de los 80, los Estados de la OEA adoptaron la Declaración de Cartagena, que se convirtió en la hoja de ruta interamericana que sugirió a los Estados firmantes la adopción de los instrumentos que conformaban el marco jurídico internacional adoptado por la ONU.

La protección del Derecho Internacional de los Derechos Humanos comienza con la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (1948) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), sin embargo, en ambas la protección se encamina al asilo como derecho subjetivo. En todo caso, la protección desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se debe brindar una vez otorgado el reconocimiento de protección internacional y las personas deberán ser tratadas con los mismos derechos y oportunidades que

⁵ Ratificado por el Estado ecuatoriano el 17 de agosto de 1955 y por el Estado colombiano el 10 de octubre de 1961.

los nacionales del país receptor y jamás discriminadas. No obstante, la vivencia cotidiana del desplazado en busca de refugio en otro país tiende a enfrentar la falta de aplicación del derecho.

“En Ecuador, más de medio millón de colombianas y colombianos pasan la frontera y, sin documentación, inician una nueva lucha contra las persecuciones policiales, la explotación laboral y la xenofobia generalizada” (Forero, 2011, p. 16), su protección depende de la decisión del Estado ecuatoriano frente a su solicitud, así conviven varias subcategorías dentro de la de refugiado. El concepto de refugiado lo integran otros subgrupos: 1. los que no solicitan el refugio y 2. los solicitantes de refugio y dentro de éstos a su vez: 2.1 los negados y 2.2 los reconocidos (estatus oficial). A febrero de 2012 han solicitado protección a Ecuador 1.866 nacionales colombianos y colombianas (982 hombres y 902 mujeres) y el total de refugiados colombianos y colombianas reconocidos ascendió a 54.701 personas (28.497 hombres y 26.204 mujeres) (Dirección General de Refugiados Ecuador, 2012) pero la población colombiana en necesidad de protección internacional es aproximadamente de 135.000 personas (CODHES 23, 2011, p. 62), lo que equivale a un flujo constante de 1.200 refugiados por mes según ACNUR (2012). Esta cifra puede ser en relación con aquellos que no solicitan la protección, porque desconocen sus derechos, porque quieren permanecer en la clandestinidad para preservar su vida y la de su familia, o porque temen ser regresados a su país de origen.

Según el resultado de la investigación realizada por Schussler, la mayoría de las personas en situación de protección no solicitan refugio; a las que los solicitan, les es negado y los que reciben el refugio oficial no gozan de derecho en la práctica. Señala que de 250.000 nacionales colombianos en situación de refugio en Ecuador, sólo 5,7 % tiene estatus oficial (2009, p. 28). En consecuencia los flujos migratorios en el cruce de la frontera colombo-ecuatoriana, se caracterizan principalmente por el desplazamiento forzado transnacional. No obstante, en la región de Ibarra (provincia de Imbabura), por ejemplo, se destacan flujos migratorios temporales en actividades comerciales y productivas (Riaño, et al., 2005, p. 342).

Situación de los refugiados colombianos en Ecuador

Del diagnóstico realizado por ACNUR se identificaron problemas relacionados con la protección internacional de los nacionales colombianos en situación de refugio. La efectividad del acceso a derechos depende de otras variables que deben ser enfrentadas, dada la alta situación de estigmatización padecida por mujeres refugiadas, menores no acompañados, afrodescendientes e indígenas. Además, producto del impacto cultural, muchos refugiados no logran insertarse socialmente, lo cual dificulta el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales, DESC (2012). Aún hay problemas de intolerancia y estigmatización.

En los últimos años, la discriminación hacia personas de otras nacionalidades – incluida la población refugiada – ha aumentado en Ecuador. La inseguridad latente en la frontera norte, así como una presencia creciente de refugiados, solicitantes de asilo y el propio desbordamiento del conflicto hacia Ecuador, ha originado sentimientos en contra de colombianos por parte de ciertos grupos de la población. Algunos medios de comunicación también han promovido la discriminación a través de sus mensajes. Aunque estos sentimientos no se han generalizado, es tema de preocupación para el ACNUR, toda vez que la situación podría deteriorarse y así limitar una verdadera integración entre comunidades de acogida y población refugiada (ACNUR, 2012a, p. 2).

Los asentamientos de colombianos en situación de refugio se encuentran en varias zonas ubicadas dentro de la frontera y hacia el suroccidente del país vecino. En la zona Esmeraldas y Carchi, la situación apremiante es para los refugiados solicitantes de asilo que llegan de los departamentos de Nariño y Cauca⁶; según ACNUR, esta zona de la frontera ecuatoriana es de las más afectadas por el conflicto armado colombiano (2012b). La problemática principal es la ausencia de participación local entre la población refugiada y sus comunidades de acogida, así como la debilidad institucional para garantizar los derechos de la población refugiada y la pobreza generalizada (2012b).

En la zona Sucumbíos y Orellana⁷, se encuentran asentamientos permanentes de 60% de los refugiados. Uno de principales problemas de la población es la falta de cobertura en DESC. “Se destacan la falta de oportunidades laborales, la exposición a diversas formas de violencia y duras condiciones de vida que afectan a las mujeres de la frontera, principalmente al grupo de mujeres colombo-ecuatorianas de Barrancabermeja” (ACNUR, 2012c, p. 2). En las zonas urbanas de las provincias de Guayas y Azuay, al suroccidente ecuatoriano, se encuentran asentamientos permanentes de gran magnitud; en consecuencia se dificulta la respuesta institucional que garantice la protección y el fomento de la integración local.

Guayaquil (Guayas⁸) es la cuarta provincia de Ecuador con gran afluente de solicitudes de refugio, provenientes principalmente de los departamentos de

⁶ En la provincia de Esmeraldas viven 6.045 refugiados reconocidos (11%) y 3.883 solicitantes de asilo; 60% de los solicitantes se consideran afrocolombianos; 70% de los solicitantes provienen de Nariño (Tumaco). En Carchi viven 4.991 refugiados reconocidos por el Gobierno (9% del total de reconocidos) y 1.995 solicitantes de asilo (Dirección de Refugio a diciembre de 2011, citada por ACNUR, 2012a).

⁷ Sucumbíos tiene el mayor número de población refugiada, 12.120 refugiados y 3.616 solicitantes de asilo; 99% de refugiados son de nacionalidad colombiana. En Orellana viven 1.486 refugiados. En 2011, la Dirección de Refugio del Ecuador admitió a trámite y registró 2.285 nuevos solicitantes que vivían en estas provincias, 190 por mes (Dirección de Refugio citada por ACNUR, 2012c).

⁸ Hasta diciembre de 2011 fueron reconocidos 2.975 refugiados y 2.077 solicitantes de asilo (5,4% de la población refugiada en Ecuador.) En Azuay viven 2.223 refugiados reconocidos y 344 solicitantes de asilo, 4,03% de la población refugiada en Ecuador, la mayoría reside en Cuenca (Dirección de Refugio a diciembre de 2011, citado en ACNUR, 2012c).

Valle, Cauca y Nariño. En Cuenca, los solicitantes provienen en su mayoría de los departamentos de Quindío, Cundinamarca, Antioquía y Valle del Cauca. Desde Cuenca se realiza el monitoreo a las provincias de Cañar, El Oro, Loja y Zamora Chichipe. A la par con ACNUR, existen también tanto en Cuenca como en Guayaquil, oficinas de la Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores (ACNUR, 2012d, p. 1). Otras zonas urbanas con asentamientos permanentes de refugiados son las provincias de Pichincha, Imbabura, Santo Domingo de los Tsáchilas. En 2008 ACNUR abrió oficinas en Santo Domingo y acaba de abrir una en Imbabura (2012e). Según ACNUR, estas provincias acogen 40% de refugiados y solicitantes de asilo en Ecuador.

Entre las prioridades para los colombianos y colombianas en situación de refugio están los espacios de protección y el fomento de la integración local. Ejemplo de esto es que una de las mayores dificultades para solicitar el estatus de refugiado ha sido de carácter institucional, por la centralización de la Dirección del Refugio, antes era necesario viajar hasta Quito (oficina principal). Ahora hay más descentralización por la apertura de oficinas en zonas de alto flujo migratorio.

“Situación Colombia” y el impacto regional

Según ACNUR, el empeoramiento de la situación humanitaria en Colombia ha creado más de tres millones de desplazados dentro del país⁹, mientras que cientos de miles de colombianos han buscado asilo en los países limítrofes (ACNUR, 2011b). Dado que la situación humanitaria ha desbordado las fronteras colombianas, la ONU ha propuesto un enfoque integral de carácter regional que denomina “Situación Colombia” (2011a, p. 1) y tiene como objetivo:

Fomentar una respuesta conjunta al desplazamiento interno en Colombia y al mismo tiempo garantizar la protección de los refugiados en la región, principalmente Ecuador, Costa Rica, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela. La situación involucra también a otros países a los cuales llegan nacionales colombianos y colombianas en situación de refugiados como Brasil, Chile y Perú (2011a, p. 1).

El estimado de ACNUR es de más de 115.000 refugiados y solicitantes de asilo colombianos en los países impactados por la “Situación Colombia”, no obstante señala que puede ser un número mayor, de entre 250.000 y 300.000 colombianos.

Los programas apoyados por el ACNUR contemplan los “reasentamientos”. Estos buscan la colaboración de otros Estados que solidariamente ayuden al

⁹ El número de desplazados registrados a septiembre de 2010 era de 3,5 millones, de los cuales 51% eran hombres y 49% mujeres (ACNUR, 2010).

país de acogida y así disminuir la presión ejercida sobre un solo país. La otra estrategia es la del “retorno”; el Gobierno colombiano lanzó en 2010 la estrategia “retornar es vivir”, para facilitar el retorno de los desplazados. Sin embargo, para ACNUR el panorama de la “Situación Colombia” es desalentador, puesto que las condiciones de seguridad producto del conflicto armado se han incrementado, la violencia no cesa y se han conformado nuevos grupos armados ilegales. Por lo tanto, no se prevén cambios significativos en las dinámicas de desplazamiento a corto plazo; por el contrario, se estima un aumento de solicitantes de asilo. En consecuencia, el ACNUR “continuará apoyando a los gobiernos en materia de protección y procedimientos de asilo, así como el empoderamiento de la población desplazada internamente y refugiada” (p. 4).

Política exterior del Estado receptor

La Constitución Política de Ecuador se postula como defensora del principio de ciudadanía universal, que consiste en la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur (artículo 414), principio representado en las diferentes nacionalidades con estatus de refugiado en su país, entre ellas Cuba, Perú, Afganistán, Iraq, Irán, Rusia, Haití, Pakistán y en 98% aproximadamente nacionales colombianos, frente a los otros que juntos sumarían menos de 2% (Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012).

El acápite “movilidad humana” anuncia como mandato constitucional el reconocimiento de los derechos al asilo y al refugio en armonía con las obligaciones internacionales adquiridas en los tratados internacionales. Dentro de las garantías más importantes se encuentran el reconocimiento al principio de no devolución¹⁰, de asistencia humanitaria y jurídica de emergencia (artículo 41). Proscribe la inaplicación de sanciones penales a los solicitantes de asilo o refugio por su ingreso o permanencia irregular¹¹, así como la posibilidad del reconocimiento colectivo del estatus de refugiado.

Plan Ecuador 2007

Para promover el desarrollo en la zona de frontera y enfrentar al fenómeno de la migración transfronteriza forzada por la zona norte, el Gobierno ecuatoriano propuso como política de Estado el Plan Ecuador. Éste concentra uno de sus ejes en la problemática del respeto de los derechos humanos, la asistencia humanitaria

¹⁰ Armonización obligaciones internacionales Estatuto del Refugiado, en la cual se consagra como garantía de protección la prohibición de expulsión y devolución (artículo 33).

¹¹ Armonizado Estatuto del Refugiado (artículo 31).

y el refugio, así se propone garantizar el acceso a la justicia para la población vulnerable. Se caracteriza por un enfoque preventivo, multidimensional y multisectorial para solucionar los problemas económicos y sociales derivados de la pobreza, la exclusión y la violencia.

Plan Nacional de Desarrollo sobre Política Exterior 2007-2010

Como estrategia para la gestión pública, la Cancillería ecuatoriana trabajó en un Plan Nacional de Desarrollo dedicado al diagnóstico y la formulación de una política exterior para la acción internacional, y dedicó un apartado a la política de refugio, bajo el entendido de ser personas en situación de especial vulnerabilidad y a que Ecuador es un Estado con visión humanitaria. El capítulo dedicado al estudio realiza un diagnóstico y toma como punto de partida el conflicto colombiano y su particular regionalización. Cuestiona la política uribista de “mano dura y seguridad democrática” puesto que de ésta devino el recrudecimiento del conflicto y más de 4.000.000 de desplazados internos en Colombia, y alrededor de 1.200.000 externos (especialmente hacia Costa Rica y Ecuador) (2007). Una de las grandes preocupaciones es que “las formas de violencia padecidas en Colombia comiencen a vivirse en el territorio ecuatoriano, como el fenómeno de ecuatorianos desplazados producto de una violencia indirecta. Al igual la paulatina inserción de ecuatorianos en grupos armados irregulares” (p. 161).

Inquieta la incapacidad institucional ecuatoriana para enfrentar el flujo de refugiados, ya que estos representan 10% del total de su población, y dadas las circunstancias de desplazamiento forzoso, su ingreso al país no viene acompañado de capital económico. En dichas condiciones, “la población colombiana refugiada más vulnerable ocupa espacios en el mercado informal buscando salidas con predilección en la venta ambulante, los servicios domésticos y otros trabajos de extrema precariedad” (p. 162). Considera que “el mayor problema está constituido por el desplazamiento ‘discreto’ y el ‘desconocimiento’ oficial, puesto que esta situación favorece la invisibilización del fenómeno del refugio. Lo anterior dificulta la caracterización de la población en flujo así como la formulación de programas de atención especializada” (p. 163).

Frente a la actuación del Estado receptor precisa que a pesar de la magnitud del fenómeno, el silencio oficial ha encubierto el drama de los colombianos en Ecuador y de la población ecuatoriana asentada en la línea de frontera (p. 164). Antes de 2007 se percibía falta de voluntad política para reconocer la problemática del refugio; para 2007 el tema aún no era prioritario en la agenda de la política exterior ecuatoriana y se inscribía en la línea de “seguridad nacional” (2007). Señala también que las autoridades encargadas de determinar el estatus de refugio aplicaban la ley de manera restrictiva.

Esto generaba que los principales violadores de derechos humanos fueran los mismos funcionarios estatales.

Hace énfasis en medidas restrictivas adoptadas por el Estado ecuatoriano para contener la migración, tales como la solicitud del pasado judicial (2007, p. 165), a la par que se evidenciaban restricciones para el disfrute de los DESC, sumados a abusos de las autoridades ecuatorianas, como la Policía, que castigaban al colombiano de escasos recursos con hechos que van desde la agresión física, la confiscación o destrucción de documentos, la extorsión, el abuso sexual y la privación de la libertad — sin motivos fundados — hasta la deportación (2007, p. 166). No obstante, reconoce que el gobierno del presidente Correa ha formulado planes que permiten contrarrestar el fenómeno. Frente a la percepción que se tiene del colombiano en Ecuador, evidencia la preocupación de la población ecuatoriana por la sensación de desplazamiento laboral, impresión que es promovida por los medios de comunicación, algunas declaraciones de políticos y las autoridades.

El fenómeno está relacionado en los discursos públicos con el aumento de la inseguridad del país, y raras veces se realizan lecturas completas del incremento delincencial relacionado en mayor medida con el deterioro de las condiciones socioeconómicas y el creciente empobrecimiento de la población en general. Al ser acusados de “guerrilleros”, “narcotraficantes”, “ladrones”, “delincuentes”, los colombianos enfrentan grandes dificultades para acceder a la vivienda y a los puestos de trabajo. En cuanto al mercado laboral, la población en situación de refugio está discriminada en las remuneraciones percibidas y en las condiciones de seguridad social, además de los abusos a los que es frecuentemente sometida por parte de los empleadores y las autoridades. Pero la discriminación es también en los espacios educativos, en escuelas y colegios, donde los niños y adolescentes colombianos sufren abusos, maltrato físico y psicológico por parte de los profesores y de sus pares (p. 167).

Política ecuatoriana en materia de refugio (2008)

La política se caracteriza por enfocar el fenómeno del refugio como parte integral del derecho constitucional de movilidad humana. Una de las dificultades principales a las que se enfrenta el Gobierno ecuatoriano, se refiere a las zonas de recepción, por marginales y deprimidas, lo cual dificulta la atención de necesidades básicas. Manifiesta el compromiso con el reconocimiento del estatus de refugio individual y en masa de extranjeros, a la vez que respeta y garantiza los principios de no devolución y no sanción penal por violación a la normatividad migratoria en los casos de asilo y refugio, se compromete también a ejecutar las acciones que se precisen para la efectiva inclusión de los refugiados en la sociedad ecuatoriana (2008).

Los enfoques de la política de refugio tienen dos objetivos principales: garantizar una plena protección a la población vulnerable, respeto al DIH y garantía para el ejercicio efectivo de sus derechos humanos; y buscar una solución efectiva y duradera a la situación de los refugiados.

La solución ideal es el retorno voluntario y digno a su país de origen, la cual se ve improbable por el recrudecimiento del conflicto. La otra es el reasentamiento o reubicación voluntaria en terceros países¹². Se cuestiona que desde el Plan de Acción de México 2004 hay ausencia de políticas nacionales frente al trato de refugiados, se encuentran algunas acciones aisladas con poco presupuesto. Hay desconocimiento de los derechos y las obligaciones de los refugiados; existe confusión entre los compromisos de protección y solidaridad internacional con la problemática migratoria en Ecuador, y además el interés de la seguridad nacional. Se manifiesta el desconocimiento en varias regiones ecuatorianas sobre la sensibilidad que debe caracterizar a la población nacional frente a la tragedia humanitaria del refugio. La instrucción del Gobierno nacional promueve el trabajo articulado y coordinado entre los ministerios y secretarías de Estado y el ACNUR.

Se reconocen las limitaciones de la política estatal y sobre el diagnóstico se proyectan las directrices que se ocupan del asunto, formuladas a partir del Plan Nacional de Desarrollo y las metas establecidas en el capítulo Política Exterior. Así, el Gobierno impulsa varios programas en materia de protección de refugiados¹³.

La institucionalidad: Dirección General de Refugiados (DGR)

Con sede principal en Quito, está adscrita al ministerio de Relaciones Exteriores, conforma el grupo promotor y se encarga de viabilizar el cumplimiento de la política ecuatoriana en materia de refugio. El compromiso institucional se ha fortalecido, así lo demuestra la apertura de oficinas de la DGR en Lago Agrio, cantón Nueva Loja, Sucumbíos (Política exterior en materia de refugio, 2008, p. 31). Actualmente hay brigadas permanentes en Ibarra, San Lorenzo, Esmeraldas, Tulcán y Santo Domingo, con la finalidad de agilizar los trámites para solicitudes de refugio. Estas dependencias oficiales realizan la recepción de solicitudes y otorgan certificados provisionales por 90 días; la información es revisada por una Comisión que se encarga de determinar la condición de refugiado, si la solicitud es negada, los solicitantes tienen derecho a apelar. No serán devueltos o expulsados del país, si su vida o integridad se encuentran amenazadas. En consecuencia puede decirse que el Gobierno ecuatoriano demuestra su voluntad política y su coherencia frente al tratamiento de esta crisis humanitaria, incluso a pesar de las dificultades diplomáticas que han tensionado las relaciones binacionales.

¹² Se agradece a gobiernos como Brasil, Chile y Argentina, que se han ofrecido para apoyar a Ecuador en el reasentamiento de refugiados colombianos.

¹³ Ver tabla 1.

Tabla 1. Protección de refugiados en Ecuador

Metas	Programas	Acciones emprendidas
Meta 1 Promover la legalización o regularización de las personas que ameritan la protección internacional del estatus de refugiado en Ecuador	Programa 1 Identificación de personas que ameritan estatus de refugiados y divulgación del procedimiento para ser reconocidos como tales	El Gobierno comisionó a ACNUR ¹⁴ la realización de una investigación de muestreo que permitiera al Estado determinar objetivamente la presencia de ciudadanos colombianos con necesidades de protección internacional en la frontera norte.
	Programa 2 Diseño de una política de garantía de los derechos y legalización de los refugiados	El Gobierno da cumplimiento de la agenda que se desprende de la Declaración y el Plan de Acción de México 2004, así como el cumplimiento de los principios a través de programas propuestos en materia de protección internacional de refugiados, de soluciones duraderas a la situación de los refugiados y a la formulación de iniciativas regionales en coordinación ONU. Para el cumplimiento con Derechos Humanos (DESC) mejora los procedimientos para ser reconocidos como refugiados, y los mecanismos para su legalización. Adoptó el "modelo mixto" para procedimientos y mecanismos de reconocimiento del estatus de refugiados y dentro de estos el controvertido registro ampliado ¹⁵ .
Meta 2 Ejecutar una política de los derechos de los refugiados	Programa 3 Determinación individual	La determinación individual se aplica a solicitantes de asilo que ingresan al país por la frontera a causa del conflicto colombiano. Busca adaptarse a los perfiles de vulnerabilidad de las personas con necesidad de protección. Se piensa desde la eficacia, regularizar en el menor tiempo los refugiados y reducir al mínimo posible la cantidad de trámites pendientes.
Meta 3 Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración en temas de refugio	Programa 4 Desarrollo institucional para el procesamiento de solicitudes de refugio	Redireccionamiento de los criterios funcionales así como del perfil de los empleados oficiales encargados de tramitar solicitudes. Los trámites deben regirse por los principios de flexibilidad, tratamiento humano y solidario a las personas que tienen derecho a solicitar asilo en territorio ecuatoriano.
Meta 4 Fomentar la inserción social de los refugiados en condiciones de dignidad y solidaridad	Programa 5 Políticas públicas para la inserción social de la población de refugiados	Como solución duradera lo ideal sería la repatriación voluntaria en condiciones de seguridad y dignidad; esta opción hace parte de la agenda política del Estado, pero en un plazo razonable no se considera viable. Por lo tanto, el Estado ecuatoriano promueve programas de inserción en áreas de acogida.
Meta 5 Armonizar con el derecho internacional y la legislación nacional sobre refugiados, y formular una política pública sobre este tema	Programa 6 Desarrollo de normativa y políticas públicas en beneficio de los refugiados en Ecuador armonizadas con marcos jurídicos internacional e interamericano	Se referencia el Decreto 3301 de 1992 y se hace un llamado al debate de una Ley de movilidad humana, con la finalidad de actualizar la normatividad interna y articularla con las obligaciones internacionales.

¹⁴ Estudio realizado por el Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social, CEPAR.

¹⁵ El Registro Ampliado es una estrategia estatal que tiene como finalidad identificar a los "invisibles", población que se encuentra en situación de facto dentro de Ecuador, que por alguna razón (desconocimiento de los derechos, por miedo a ser deportado o a ser visibilizado por sus perseguidores) no se encuentra regularizada. El Registro Ampliado es una herramienta práctica que se formula con la finalidad de fortalecer y agilizar el reconocimiento actual de determinación del estatus de refugiado y su objetivo es también reducir los casos pendientes de solución en el sistema de asilo individual, a la vez que favorece la integración local de aquellas personas en situación de refugio (Política en materia de refugio, 2008, p. 38).

Política exterior del Estado emisor para contener el flujo binacional

Política integral migratoria 2009

A través del documento CONPES 3603 se presentaron los lineamientos, las estrategias y los programas estatales para potenciar el desarrollo de la población colombiana en el exterior. El diagnóstico reconoce la limitada atención a los fenómenos migratorios por parte del Estado colombiano; el enfoque para el estudio de este fenómeno sigue ligado a la búsqueda de oportunidades laborales, a la estimación de las remesas pero no a la atención del fenómeno del refugiado. El CONPES 3603 promueve la nueva política migratoria pero queda ausente el megaproblema del refugio. Uno de los problemas identificados es la ausencia de sistemas de información actualizados.

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

La dificultad en afrontar la crisis humanitaria desencadenada por el desplazamiento forzado en Colombia y sus implicaciones transfronterizas, se ha caracterizado por el total olvido institucional. Es sorprendente que en la política de gobierno del presidente Santos, el fenómeno del refugio no esté concebido dentro de la agenda. Si bien se revisan dos temas trascendentales para afrontar el fenómeno de la migración forzada transnacional, ninguno se refiere a esta crisis humanitaria. En el capítulo cuarto del PND se presentan el diagnóstico y los ejes articuladores de la política para lograr la igualdad de oportunidades para la prosperidad social, y bajo el acápite de Promoción Social, se incluye la política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia y se presentan un diagnóstico y unos lineamientos estratégicos. Aquí se refieren las estadísticas sobre el desplazamiento, indicadores por región de expulsión, región de recepción, entre otros. Así mismo, se presenta la política pública sobre reparación de víctimas y restitución de tierras, pero no se analiza ni se menciona el problema del refugio. Asombra cómo se plantea una estrategia para el regreso a los sitios de huida, sin tener en cuenta que la población ha migrado fuera del país. En el capítulo séptimo se presentan los soportes transversales para la prosperidad democrática y en el segundo eje, relevancia internacional, se proyecta la política de desarrollo fronterizo, no se menciona el fenómeno objeto de estudio. Si bien el diagnóstico refiere las dificultades estatales para cumplir con el desarrollo en las zonas de frontera y reconoce el efecto de los grupos armados ilegales como obstáculos para el progreso, no refiere el problema de las salidas masivas de colombianos y colombianas por las fronteras, especialmente por el sur.

En otras palabras, para el Plan Nacional de Desarrollo, bitácora del gobierno Santos, el grave problema humanitario, producto del desplazamiento masivo transnacional que afecta a nuestros nacionales y que impacta al vecino Estado de Ecuador, no existe. No hay diagnóstico, no hay diseño de política, no hay plan, ni siquiera hay datos estadísticos del número de refugiados colombianos o en situación de refugio en el exterior. Así las cosas, si la crisis humanitaria del refugio de nacionales no está en el mapa político del Gobierno, se explica por sí sola la magnitud del problema que afecta a los Estados vecinos, principalmente a Ecuador.

Plan Fronteras para la Prosperidad (PFP) 2010

Es una estrategia que tiene como finalidad priorizar el desarrollo social y económico de las poblaciones de frontera, a través del fortalecimiento de la capacidad institucional. Está liderado por el MRE y pretende generar oportunidades económicas e inclusión social y fortalecer la integración con los países vecinos; es una política que se deriva del Plan Nacional de Desarrollo (Cancillería, PFP). El Gobierno nacional identificó las fronteras y diseñó una política pública diferencial para cada una. Clasificó las fronteras terrestres por regiones naturales y su ubicación respecto del país vecino, para diseñar programas de desarrollo social.

Reactivación de la Comisión Binacional 2011

Los Estados de Colombia y Ecuador desde 1989 construyeron un espacio de diálogo fronterizo a través de la Comisión de Vecindad. La última reunión se había realizado en Quito en 2006 y desde entonces varias tensiones diplomáticas entre ambos gobiernos dificultaron la comunicación, con el punto máximo en 2008, luego de la invasión colombiana a Ecuador con la Operación Fénix. Un elemento importante fue el giro en la política exterior del gobierno Santos — marcado entre otros aspectos, por la declaratoria de la existencia del conflicto armado colombiano (ElPaís.com.co, 2011, mayo 4) — sumado al adecuado manejo diplomático de la Ministra de Relaciones Exteriores, que lograron reactivar los diálogos, y en septiembre de 2011 se realizó la XVI Comisión de Vecindad.

Dentro de los temas abordados de interés para ambos Estados se incluyó el problema de los refugiados de Colombia en Ecuador, que había estado por fuera de los lineamientos de la política exterior colombiana (Cancillería). Dentro de los acuerdos establecidos se encuentra la creación de una Comisión que estudie, diseñe y defina un plan para la atención integral de los refugiados colombianos en Ecuador, incluyendo los programas de retorno voluntario.

El Estado ecuatoriano manifestó que la realización de la primera reunión de la Comisión bilateral de los Gobiernos de Ecuador y Colombia, para tratar la temática de los refugiados colombianos en el Ecuador, constituye una plena prueba del reconocimiento expreso, por parte de ambos Gobiernos, y especialmente del Gobierno de Colombia, de la existencia de una realidad de carácter humanitario, social, económico y político, con la presencia de miles de refugiados colombianos en Ecuador y de miles de personas que solicitan refugio manifestando que se encuentran en necesidad de protección internacional. La reunión constituye una demostración de voluntad política de ambos Gobiernos para abordar esta temática y presentar propuestas y alternativas concretas para afrontarla [...] El Gobierno del Ecuador considera que nuestro país está cumpliendo a cabalidad con las responsabilidades en esta materia, y aboga porque Colombia, el país del origen del desplazamiento forzado de miles de personas que manifiestan protección internacional, cumpla también con las obligaciones a favor de sus connacionales, en un marco de responsabilidad compartida (Boletín Electrónico Ecuador Actual, 2011).

Estas declaraciones evidencian el nuevo rumbo en las relaciones binacionales; la coherencia entre el discurso y las acciones aparece en la declaración de la ministra María Ángela Holguín, reseñada en el diario El Tiempo (2011, septiembre 29): “en este momento estamos haciendo la transferencia de recursos a ACNUR, de 500 mil dólares en lo que falta de este año, para lo que pueda hacer por los refugiados colombianos en Ecuador”. Frente al Plan de Retorno, anunció que se adelanta la firma de un Convenio con la Organización Internacional de las Migraciones (OIM).

Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

El PND formulado por el gobierno Santos (2010-2014), presentó como una de las acciones para garantizar el goce efectivo de derechos de la población en situación de desplazamiento forzado por la violencia, la política de restitución de tierras y territorios, articulada en la política del retorno o la reubicación (PND, 2011, p. 350). En la exposición de motivos de la Ley 1448 de 2011, claramente se manifiesta que para la elaboración del proyecto de ley se tuvieron en cuenta entre otros, los principios internacionales para la protección de las víctimas, particularmente los principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas. Por lo tanto, la Ley se presenta como uno de los caminos para propiciar el retorno de la población desplazada y en situación de refugio; reconoce como víctimas a aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del primero de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al DIH o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado (artículo 1).

Crea el Sistema Nacional de Atención y Restitución Integral a las Víctimas. Dentro de las disposiciones de la Ley se identifican dos herramientas importantes, de tal manera que para acreditar su calidad de víctima una persona debe inscribirse en el Registro Único de Víctimas y para exigir la restitución deberá estar inscrita en el Registro de Tierras Despojadas. La Ley contó con la complacencia de la Oficina del Alto Comisionado para las Naciones Unidas y los Derechos Humanos.

Conclusiones: perspectivas del fenómeno de la migración forzada, ¿una política del retorno?

El problema de la migración forzada transnacional se ha caracterizado por el abandono del Estado de origen (Colombia) pero el cambio de gobierno ha demostrado su voluntad política al afrontar desde otro enfoque su política exterior. Aun así resulta bastante preocupante y desalentadora la percepción de ACNUR y del mismo Estado ecuatoriano frente al conflicto armado colombiano, pues se espera un recrudecimiento y un incremento del flujo migracional.

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se percibe como un escenario propicio para alentar la reconciliación y comenzar a restablecer el tejido social, lo cual debe estar acompañado de la voluntad política estatal, pero también de los otros actores dentro del conflicto, las guerrillas y las BACRIM, en sus modalidades de neoparamilitares.

Quizá una de las grandes conclusiones a las que nuevamente llega la academia consiste en que el lema “a sangre y fuego” no resulta ser la salida acertada ni adecuada a la crisis humanitaria que padece Colombia y que ha permeado ya la región transfronteriza. Más de diez años de lucha armada combatiendo a los grupos al margen de la ley en articulación con la cooperación internacional, no ha desmantelado el narcotráfico. Además, porque más que una lucha ideológica lo que existe en este momento son organizaciones criminales que deben combatirse desde otros escenarios, mayor cobertura de los DESC, acceso a la educación, al trabajo, a la seguridad social y a la cultura. Casi resulta sencillo comprender que ante la anomia estatal, la alternativa es la delincuencia organizada.

De otro lado, resulta interesante evidenciar el papel solidario de la comunidad interamericana, especialmente del Estado ecuatoriano, que con las carencias estructurales que debe enfrentar, producto de una historia de colonización similar a la nuestra, adicionalmente ha afrontado el compromiso, más que con el Estado colombiano, con la vida y seguridad de miles de personas en situación de vulnerabilidad internacional. Una política coherente que se expresa desde su Texto Fundamental, un compromiso con la vida. Que desde luego, no estará ausente de dificultades y cuestionamientos, pero que lo ha hecho solo, incluso

ante la indiferencia del Gobierno colombiano y su afrenta descarada con la Operación Fénix.

Es angustiante y vergonzoso que el fenómeno de los refugiados hasta hace menos de un año no existía en el vocabulario del Gobierno colombiano. El apoyo de ACNUR ha resultado vital para la consolidación de la voluntad política ecuatoriana, que no solamente puede hacerlo desde su disposición humanitaria, sino que requiere recursos técnicos, políticos y financieros para atender la crisis. Se considera que al menos hay un balance positivo frente al restablecimiento de las relaciones binacionales, la reactivación de la Comisión de Vecindad y sobre todo de la responsabilidad con la que el gobierno Santos ha asumido el problema de la migración forzada transnacional; de hecho, si bien su PND no contempló una política para las personas en situación de refugio, el error se ha enmendado con la inclusión del problema en la agenda de la política exterior y a nivel interno con la sanción de la Ley 1448 de 2011.

Un buen camino para las relaciones binacionales, que atiende por fin al llamado ecuatoriano de una política fundamentada en el principio de la corresponsabilidad. Mucho que aprender de la solidaridad ecuatoriana, mucho que aprender de la historia de Colombia. Se requiere más presencia institucional del Estado, más prosperidad democrática desde la inclusión de las olvidadas regiones fronterizas, más respaldo a las iniciativas suramericanas solidarias y constructoras de región.

Recomendaciones

En cuanto al Estado colombiano, se precisa avanzar en la agenda multilateral para la descriminalización de la droga, tema que por primera vez fue discutido a nivel presidencial en la VI Cumbre de las Américas, lo cual constituye un avance significativo puesto que un cambio en la estrategia para enfrentar el problema del narcotráfico implica repensar el Plan Colombia en una apuesta dialógica y humanitaria. Con esta ambientación se requiere, en segundo lugar, la construcción de una política pública incluyente y transversal que permita diagnosticar responsablemente el fenómeno de la migración forzada transnacional para tomar medidas asertivas con metas a corto plazo y, a partir de esta directriz nacional, la incorporación del fenómeno del refugio en los planes departamentales y municipales de desarrollo, especialmente de aquellos que, o bien comparten territorios fronterizos, o constituyen zonas de expulsión.

En cuarto lugar, el Gobierno colombiano debe garantizar el cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, iniciativa que puede lograr a mediano plazo el retorno de la población migrante y la recuperación de sus derechos. Finalmente, la adecuación del servicio consular, desde una visión humanitaria, sensibilizada y con enfoque diferencial frente al fenómeno del refugio.

A su vez, el Estado ecuatoriano debe avanzar en el desarrollo de campañas educativas que sensibilicen tanto a la población ecuatoriana como a sus funcionarios frente a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas en búsqueda de refugio, así como de estrategias publicitarias que tengan como objetivo fomentar la comprensión del fenómeno y promover la tolerancia. El escenario binacional puede ser reconfigurado, se requiere, entre otros, de voluntad política de los estadistas, y al menos ésta sí se percibe.

Referencias

- ACNUR. (2010). *El ACNUR en Colombia*. Extraído en marzo de 2012 desde: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/El_ACNUR_en_Colombia_-_Diciembre_de_2010
- ACNUR. (2011a). *Situación Colombia: Fronteras (Ecuador, Colombia, Venezuela)*. Extraído en enero de 2012 desde: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Colombia_Situation_-_Fronteras_-_2011.pdf?view=1
- ACNUR. (2011b). *Situación Colombia: Panorama Regional (Colombia, Ecuador, Venezuela y Panamá)*. Extraído en marzo de 2012 desde: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Situacion_Colombia_-_Panorama_regional_-_2011
- ACNUR. (2011, junio 7). *Colombia Oficina ONU para los derechos humanos presenta observaciones sobre la Ley de víctimas y restitución de tierras*. Extraído en marzo de 2012 desde: <http://www.acnur.org/pais/index.php?accion=pag&id=9376&iso2=CO>
- ACNUR. (2012a). *El trabajo del ACNUR en Ecuador*. Extraído en marzo de 2012 desde: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2012/ACNUR_Ecuador_2012
- ACNUR. (2012b). *El trabajo en zonas fronterizas provincias de Esmeraldas y Carchi*. Extraído en marzo de 2012 desde: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2012/El_trabajo_del_ACNUR_en_Esmeraldas_y_Carchi_2012
- ACNUR. (2012c). *El trabajo de ACNUR en zonas fronterizas provincias de Sucumbíos y Orellana*. Extraído en marzo de 2012 desde: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2012/El_trabajo_de_ACNUR_en_Sucumbios_y_Orellana_2012
- ACNUR. (2012d). *El trabajo de ACNUR en zonas urbanas provincias de Guayas y Azuay*. Extraído en marzo de 2012 desde: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2012/El_trabajo_del_ACNUR_en_Guayas_y_Azuay_2012
- ACNUR. (2012e). *Protegiendo a los Refugiados Convención Plus*. Extraído en febrero de 2012 desde: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=3359

- ACNUR. (2012f) *El trabajo de ACNUR es zonas urbanas provincias de Pichincha, Imbabura y Santo Domingo de los Tsáchilas*. Extraído desde: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2012/El_trabajo_de_ACNUR_en_Pichincha_Imbabura_y_S_Domingo_2012
- Bermeo, D. y Pabón, N. (2008). *Las relaciones de seguridad entre Colombia y Ecuador: una nueva construcción de confianza*. RESDAL. Extraído en enero de 2012 desde: <http://www.resdal.org/jovenes/investigacion-pabon-bermeo.pdf>
- Cancillería. (s.f.). *Causas de la Migración*. Extraído en marzo de 2012 desde: <http://www.cancilleria.gov.co/colombia/migration/historical>
- Cancillería. *Plan Fronteras para la Prosperidad*. (2011). Extraído en marzo de 2012 desde: <http://www.cancilleria.gov.co/footer/prosperity>
- Cancillería. *Cancilleres de Colombia y Ecuador darán nuevo impulso a la integración fronteriza en el marco de la XVI Comisión de Vecindad*. Extraído en marzo de 2012 desde: <http://www.cancilleria.gov.co/news/news/node/851>
- CAJAR, Corporación José Alvear Restrepo. (2003). *Plan Colombia-no. Efectos de la Interocepción*. Bogotá: Rodríguez Quito Editores.
- CONPES 3603 de 2009. (2009). *Política Integral Migratoria*. Extraído en marzo de 2012 desde: <http://colombiaemb.org/docs/CONPES%203603%20-%20Politica%20Integral%20Migratoria.pdf>
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES. (2011). *De la Seguridad a la prosperidad democrática en medio del conflicto*. Bogotá: Ediciones Antropos Ltda. Extraído en enero de 2012 desde: [http://www.codhes.org/images/stories/pdf/bolet%C3%ADn%20codhes%20no%2078%20\(completo\).pdf](http://www.codhes.org/images/stories/pdf/bolet%C3%ADn%20codhes%20no%2078%20(completo).pdf)
- De Sousa Santos, B. (2009). *Sociología Jurídica Crítica. Para un Sentido Común en el Derecho*. Bogotá: ILSA.
- ElPaís.com.co. (2011, mayo 4). *Tormenta política ante posible declaratoria de conflicto armado*. Extraído en marzo de 2012 desde: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/presidente-santos-reconoce-en-colombia-hay-conflicto-armado>
- Forero, I. (2011). Un grito de resistencia en el IV Foro Social Mundial sobre Migraciones La diáspora colombiana. *Revista Pueblos especial Conflictos y Derechos Humanos*, 45 (II época). Extraído el 16 de febrero de 2012 desde: <http://es.scribd.com/doc/73757142/Pueblos-n%C2%BA-45-enero-2011>
- Ministerio de Relaciones Exteriores Ecuador. *Dirección de Refugio. Estadísticas*. Extraído en marzo de 2012 desde: <http://www.mmree.gob.ec/refugiados/estadisticas/Refugiados/PDFs%20REFUGIADOS/REFUGIADOS%202012.pdf>
- Procuraduría General de la Nación. (2006.) *La prevalencia de los derechos de las víctimas del delito de desplazamiento forzado*. Bogotá: Opciones Gráficas Editores.
- Procuraduría General de la Nación. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos*. Bogotá.
- República de Colombia. (2010). *Exposición de motivos proyecto de Ley de Víctimas y restitución de tierras*. Extraído en marzo de 2012 desde: http://www.juanfernandocristo.com/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=121:nuevo-proyecto-de-ley-de-victimas-de-la-violencia-radicado-el-7-de-julio-de-2009&catid=35:el-proyecto&Itemid=32

- República del Ecuador, Dirección General de Refugiados. *Estadísticas*. Extraído en marzo de 2012 desde: <http://www.mmrree.gob.ec/refugiados/estadisticas/indice.html>
- República del Ecuador. (2007). *Plan Ecuador*. Extraído en marzo de 2012 desde: http://www.planecuador.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=87&Itemid=55
- República del Ecuador. (2011). Ecuador y Colombia buscan mejorar la condición de los refugiados colombianos. *Boletín Electrónico Ecuador Actual*. Extraído en febrero de 2012 desde: http://www.mmrree.gob.ec/ecuador_actual/bol002.asp
- República del Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. (2008). *Política del Ecuador en materia de refugio*. Quito.
- Riaño, P. y Villa M. (2005). Migración Forzada de colombianos al Ecuador. *Umbrales*, pp. 335-352. Extraído en marzo de 2012 desde: <http://www.scielo.org/bo/pdf/umbr/n17/n17a013.pdf>
- Rovayo, G. (2007). Radiografía del Refugio Colombiano en el Ecuador. En *Ecuador: Los derechos humanos y la cooperación para el desarrollo. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 Política Exterior* (pp. 159-185). Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de la República del Ecuador.
- Stuart, S. (2009). *Entre sospecha y ciudadanía: Refugiados colombianos en Quito*. FLACSO. Extraído en marzo de 2012 desde: <http://flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/1173/4/TFLACSO-SS2009.pdf>

Narcotráfico y delitos conexos: visiones cruzadas de una misma problemática

*Marco Antonio Macana**

Introducción

El trabajo analiza el narcotráfico en las relaciones internacionales Colombia-Ecuador en las que la exigencia mutua a lo largo de la historia no ha sido muy significativa, sólo en las últimas décadas las acciones de política exterior, promovidas de lado y lado, causan fricciones y tensiones que obligan a tomar medidas para frenar el narcotráfico y los delitos conexos a lo largo de la frontera — que tiene una extensión de aproximadamente 600 kilómetros —, zona en donde la ausencia del Estado agrava los vínculos que logran el crimen organizado, el narcotráfico y la guerrilla colombiana.

Se examina en cuatro grandes temas:

- Un diagnóstico de la problemática del narcotráfico a cada lado de la frontera.
- La cooperación binacional: problemas del narcotráfico y del crimen organizado.
- El impacto de las políticas antidrogas de los EE.UU. en las relaciones internacionales y la cooperación binacional: ¿impide o facilita la cooperación?
- Una reflexión final sobre el debate de la legalización de las drogas en Colombia: política binacional o regionalización.

Diagnóstico de la problemática del narcotráfico a cada lado de la frontera

El fenómeno del narcotráfico en la frontera colombo ecuatoriana implica en su comprensión ir a los antecedentes históricos que han rodeado la problemática

* Abogado, USC. Magíster en Criminología, Ciencias Penales y Penitenciarias de la USC. Ex Director del Instituto de Criminología, Ciencias Penales y Penitenciarias de la USC. Coordinador de Posgrados de la USC. Actualmente se desempeña como Director del Centro de Estudios e Investigaciones de la Facultad de Derecho USC (CEIDE). Profesor investigador, líder del Grupo de Investigación Gicpoderi y Director de la revista jurídica *Enfoque Crítico*.

al interior de los países en la última década y a la política binacional con los EE.UU., promovida para afrontarla. Por tanto, la visión del narcotráfico en Colombia se ha venido presentando asociada al crimen organizado o a los carteles de la droga, los cuales adquirieron connotaciones muy particulares por ser éste un país productor, abastecedor de hoja de coca y pasta básica de cocaína, lo cual facilitó que los narcotraficantes ejercieran su poder, penetraran en la sociedad civil interviniendo en las redes, en la toma de decisiones y en el control de ciertos territorios de frontera desde la década de 1970 (Varela, 2007, p. 146).

En ese orden, los carteles se desarrollaron como empresas o redes abiertas en tres etapas: la de la marihuana en la costa Atlántica de los años 70; la de la cocaína en Medellín en los años 80 y la de la amapola en Cali y Medellín, en los años 90. Así se conformaron empresas ilícitas que contaron con algunas condiciones que favorecieron su crecimiento y organización, así como la inmigración de muchos colombianos a EE.UU. y el empuje de ciertos ciudadanos para apoderarse de los negocios a nivel internacional (Varela, 2007, p. 147).

El narcotráfico entonces se enfrenta como un fenómeno que no es nuevo ni aislado, siempre ha sido un tema que preocupa al Estado y a los gobiernos de turno, viene de décadas anteriores y su control está fundamentado en la normatividad interna e internacional suscrita por el Estado. Por tanto, hay que tener en cuenta la prohibición del narcotráfico en el contexto global que sigue cuatro convenciones internacionales proferidas por la ONU: la Convención única sobre estupefacientes de 1961; la Convención sobre drogas psicotrópicas de 1971; la Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988, y la Convención en contra del crimen organizado transnacional de 2000 (Thoumi, 2007, p. 13).

En esa lucha contra del narcotráfico, Colombia y EE.UU. logran una serie de políticas y programas encaminados a combatir el crimen organizado transnacional vinculado a producción, tráfico y consumo de drogas psicotrópicas, tanto en términos multilaterales como bilaterales dado que Colombia es el mayor productor mundial de narcóticos, es decir, de marihuana, cocaína y heroína, y los EE.UU., el mayor consumidor mundial de esas sustancias.

Los problemas de la producción y el consumo se afrontan con mayor fuerza a partir de cuando el crimen organizado se asocia al narcotráfico y a las guerrillas, lo cual estimula a Colombia a solicitar la cooperación internacional para poder enfrentar las acciones criminales. Entonces, surge el acuerdo binacional entre los EE.UU. y Colombia firmado en 1999, bajo el gobierno del presidente Andrés Pastrana, denominado "Plan Colombia", que tiene como objetivos generar una revitalización social y económica, terminar el conflicto armado y crear una estrategia antinarcóticos. Este plan continúa su vigencia bajo los gobiernos de los presidentes Uribe y Santos.

Los principales intereses de los EE.UU. son prevenir el flujo de drogas hacia su territorio y promover el desarrollo económico y la seguridad en la región

Andina; mientras los de Colombia son promover la paz, el desarrollo económico, el incremento de la seguridad y terminar el tráfico de drogas. Sin embargo, cada vez aumentan más las acciones emparentadas hacia la lucha antiterrorista por parte de ambos Estados (Montenegro, 2008, p. 65).

Desde finales de la década de 1980, el país recibe también ayuda logística y financiera de la Unión Europea y de EE.UU. para el apoyo a la guerra contra las drogas y para implementar planes que permitan combatir el crimen organizado. El Plan Colombia con los EE.UU. es el primer programa de renombre internacional que recibe el país del sur y que se orienta a enfrentar esa criminalidad que financia sus actividades con recursos de acciones ilícitas o narcotráfico. Más adelante, tomando como base ese plan, se promovieron otros bilateralmente, como el Plan de Guerra contra el Terrorismo 2001, el Plan Patriota 2004 y el Plan Victoria 2006. A partir de esos programas, las acciones oficiales no se orientaron a combatir el cultivo, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas, sino que se dio un cambio de enfoque y se otorgó más fuerza a la lucha contra el tráfico o la comercialización de las mismas (Montenegro, 2008, pp. 66-68). En ese orden, el contenido de los acuerdos también se orienta a promover la ayuda en el campo social, pero la fuerza se hace más en el campo militar y antinarcóticos.

Narcotráfico y frontera colombiana

Aquí se pone mayor atención al narcotráfico vinculado con el conflicto armado interno colombiano, porque se llega a pensar que ese fenómeno en la zona se convierte en una fuente de financiación de los proyectos o programas políticos concebidos como ilícitos. Es decir, fuente de patrocinio al terrorismo o a un proyecto político revolucionario. Así, el narcotráfico jugará entonces un papel clave de acuerdo con la visión que se tenga del fenómeno (Tarapués, 2010, p. 153).

Pero, también a todos aquellos actores ilegales que se asocian a las bandas criminales denominadas BACRIM ('Los Rastrojos', 'Los Paisas', 'Los Urabeños' y 'La Oficina de Envigado' entre otros), que ubican parte de sus actividades de narcotráfico en la frontera con Ecuador aprovechando la mencionada 'ruta pacífica'; de modo que el control resulta muy difícil para los gobiernos. No cabe duda de que en la actualidad debido a esas operaciones de control, las organizaciones ampliaron su capacidad de conflicto y reconfiguraron el territorio, realizando alianzas estratégicas con altos grados de corrupción en donde la política de seguridad democrática no alcanzó a ser tan efectiva (Corporación Nuevo Arco Iris, 2012, p. 1).

Narcotráfico y frontera ecuatoriana

El narcotráfico en Ecuador es un fenómeno que exige una política que genere estabilidad regional, es decir, mecanismos de control sobre las problemáticas

que producen las tensiones. Por ejemplo, para Ecuador, el tema de las drogas ilícitas demanda un tratamiento policial y judicial, y control sobre el sistema financiero. Por tanto, ese fenómeno no es un problema de seguridad nacional ni mucho menos de defensa nacional, ya que no involucra en su atención a las Fuerzas Armadas (Celi, 2007, p. 86).

En esa ruta, son clave los estudios del investigador Carlos Espinosa, quien refiriéndose al tráfico de drogas sostiene que pueden distinguirse tres segmentos: el más importante es el tráfico tipo emporio¹, que actúa como red de exportación de cocaína colombiana a gran escala; otro es el microtráfico en la frontera norte que involucra a las poblaciones de Sucumbíos, Esmeraldas y Carchi, que actúan manteniendo vínculos con las FARC; y otro está relacionado con el lavado de dinero, que se nutre de fuentes como el narcotráfico a gran escala, el tráfico de emporio y el capital ilícito generado en Colombia (Espinosa, 2008, p. 456).

En Ecuador, la realidad es que no existen grandes cultivos de coca, solo se aprecian algunas parcelas en la zona de frontera. Pero sí se observa con fuerza el lavado de dinero, que se facilita por la dolarización de la economía y la disponibilidad de costas, las cuales se convierten en puntos de embarque. Sin embargo, frente al narcotráfico, se dan diversos debates, particularmente, si la competencia de los controles está en manos de la Policía o de las Fuerzas Militares. De ahí que se presenten fuertes prevenciones sociales, porque se piensa que las operaciones contra el narcotráfico están condicionadas por la influencia de la política antidroga de los EE.UU. En ese sentido, la preocupación es también que exista cierta receptividad a la generación de estrategias de control al narcotráfico y a la criminalidad conexas por las consecuencias negativas que produce: corrupción en el sector público, violencia, criminalidad y erosión del capital social. Por tanto, Ecuador no es ajeno a los acuerdos en el marco de la CAN, la OEA y la ONU que se orientan a enfrentar ese fenómeno en su territorio (Espinosa, 2008, p. 462).

En consecuencia, la mirada de Ecuador sobre el narcotráfico es que éste es un territorio de mero tránsito, que cumple una función de tipo emporio comprometida con la importación y exportación de la cocaína colombiana. La exportación se realiza por medios marítimos, por mulas humanas y por servicios de correo expreso, que implica que los países de destino a su vez se comprometan a reenviar la mercancía a otros sitios o mercados finales. La exportación también incluye los precursores químicos a Colombia como el cemento y la gasolina blanca. En Ecuador existen varios segmentos del narcotráfico: uno es la microilegalidad, que ocurre fundamentalmente en la localidad de Sucumbíos y Esmeraldas y que está relacionada con la gasolina blanca y la pasta de coca; y otro, el tráfico tipo emporio, que se localiza principalmente en Guayaquil, Manta y Quito. El

¹ Lugar donde concurren para el comercio gentes de diversas naciones.

estimado cuantitativo de un fenómeno como éste no se logra porque el país solamente cumple con la función de lugar de tránsito de las drogas y poco tiene que ver con el cultivo o la producción, que sí podrían tener indicadores que permitieran su fácil cuantificación (Celi, 2007, pp. 122-123).

Narcotráfico, delitos conexos y evolución

En relación con la evolución del narcotráfico y sus delitos conexos, hay que decir también que en la última década se observa que los grandes carteles de la droga en Colombia se fragmentan: las BACRIM logran alianzas estratégicas de distinto orden con los paramilitares, las guerrillas (FARC y ELN) y la criminalidad común para mantener la producción, el tráfico y el consumo de la droga en el mundo. No solamente implementaron su capacidad de vinculación con otros sectores económicos de la estructura de la sociedad, sino que descubrieron nuevas rutas para el envío transnacional de la droga con empresas que cumplen funciones autónomas en todo el proceso de narcotráfico. En ese sentido, también consiguen la implementación de diversas redes que vinculan, en los países centroamericanos, a sectores en el cumplimiento de funciones o acompañamiento de procesos de producción, tráfico y consumo de drogas (Dreyfus, 2009, p. 181).

Así, en la medida en que esos grupos de narcotráfico o de capitalismo criminal² se difunden en los sitios de frontera, afectan con sus actividades ilícitas a los habitantes de la zona, particularmente cuando se promueven cultivos de coca y amapola, que posteriormente son objeto de las aspersiones con glifosato por parte de las autoridades del Estado colombiano. Ahora, entre los factores que producen mayor tensión en la zona, se reconocen tres: la incidencia de las fumigaciones en Putumayo que dan paso para que el fenómeno de narcotráfico se traslade al departamento de Nariño, el comportamiento de los actores armados en las zonas de frontera y, finalmente, las rutas que emplean el narcotráfico y la criminalidad conexas, que tienen que ver con la importancia que adquirió el Pacífico para la exportación de drogas hacia los Estados Unidos (López, 2007, p. 128).

Por esa ruta, no solamente se destaca el campo económico que ella representa, sino la cercanía a los cultivos de coca, la existencia de laboratorios, centros de acopio, puntos de embarque y el contrabando en doble vía, lo cual indica que

² El profesor Edgar Varela habla del “capitalismo criminal anclado en el rol del narcotráfico” que adquiere dimensiones globales y aparece conectado y en expansión con otros delitos como el tráfico sexual de personas (mujeres, adultos, niños), el tráfico de migrantes, la configuración de redes que quebrantan la base misma del sistema (derechos de propiedad, piratería de software, hardware, libros, CD, música, películas, videos) y productos manufacturados de marca, etcétera, también con el tráfico de armas y las redes terroristas de alto calado como el tráfico de armas nucleares, químicas y bacteriológicas (Varela, 2007, p. 148).

la atención de las autoridades no es solamente al narcotráfico, sino a los delitos conexos (trata de personas, contrabando, lavado de dinero, tráfico de precursores químicos, corrupción, tráfico de armas, violencia, etcétera), que también terminan siendo tan complejos como el propio narcotráfico y hasta más difíciles de abordar y controlar por los Estados (López, 2007, p. 129).

Narcotráfico y corrupción estatal

La corrupción estatal no es ajena al desarrollo del narcotráfico en las fronteras, es evidente y hasta posiblemente obvia, si se tiene en cuenta la capacidad de injerencia con la que disponen las organizaciones del crimen en el giro normal de la economía, en la política y en la sociedad moderna, pero es muy difícil de medir dada la amplitud de la injerencia del mismo. Sin embargo, el Estado colombiano cuenta con múltiples ejemplos de la influencia del narcotráfico en la corrupción de su sistema judicial.

En Ecuador se afirma que la corrupción oficial derivada del narcotráfico no existe en las instituciones del Estado, se habla de que quizás pueda haber casos aislados de policías, fiscales o jueces sobre los que finalmente nunca se ha probado absolutamente nada. Sin embargo, los registros de las encuestas de Transparencia Internacional 2009³ sustentan que el país se encuentra entre los más corruptos del mundo a pesar de que pueda tener muchas explicaciones al respecto, de modo que en la medida en que esta nación hermana se define como lugar de tránsito de drogas ilícitas, que implica redes, que abarcan a la gente indistintamente y no necesariamente a las instituciones del Estado, pues el Gobierno y el Ejército ecuatorianos tienen mucho más control del territorio fronterizo que el colombiano, lo cual muestra que “entre menos presencia se tenga por parte del Estado menos control del territorio habrá y por tanto los narcotraficantes necesitan de sobornar menos” (López, 2007, pp. 130-136).

Cooperación binacional: problemas de narcotráfico y crimen organizado

La agenda multilateral

La información oficial de la ONU contra las drogas y el delito (UNODC) indica que casi 100% de la cocaína consumida en el mundo se produce en suelo

³ Transparency International. *Índice de percepción de la corrupción 2009*. Extraído desde: http://www.transparencia.org.es/indice%20de%20percepcion%202011/TABLA_SINTÉTICA_DE_RESULTADOS_IPC_2011.pdf

andino. Se atribuye originaria de Colombia a 70%, y el resto, 30%, de Perú y Bolivia. La comunidad internacional (CI) y la unión europea (UE) reconocen que tienen una responsabilidad compartida en torno al problema y en ese orden la UE y la CAN se empeñan en el sostenimiento de una serie de diálogos para la coordinación de varias actividades en una dimensión multilateral que va más allá de la problemática de las drogas ilícitas y los precursores químicos.

Por tanto, los propósitos de la EU y la CAN son cada vez más amplios cuando se va tomando conciencia de que las medidas regionales para luchar contra ese flagelo son más apropiadas y aportan mayor valor agregado. En ese sentido, el paso inicial en la agenda de la CAN se da con la aprobación en 2002 de la Estrategia Andina para la Lucha contra las Drogas y los Delitos Conexos. Así mismo, con la intensificación de la legislación para el control de los precursores químicos en 2004 y la promoción del Proyecto Subregional de Cooperación, financiado por la UE (PRECAN). También, con la creación del Comité Andino para el Desarrollo Alternativo (CADA), con representación de los países de la comunidad que promueven el desarrollo alternativo como una estrategia común.

En ese orden, la política de la UE contra el narcotráfico se expone en la estrategia 2005-2012 que se concentra en la reducción de la demanda y la oferta de drogas ilícitas, incluyendo el tema de la cooperación internacional. La lucha contra las drogas en la región Andina se convierte en una prioridad para los países que la integran y para la EU por los efectos devastadores que generan el narcotráfico y la delincuencia conexas (Comisión Europea, 2007, pp. 10-25).

En definitiva, todas esas estrategias de cooperación regional entre la EU y la CAN tienen como objetivos contribuir al desarrollo de la integración económica, apoyar las iniciativas para incrementar la cohesión económica y social y promover la lucha contra el flagelo de las drogas ilícitas. De modo que en la implementación de esos programas, CAN-PRADICAN, la comisión europea apoyó a los países andinos con recursos financieros que ascendieron a 1.976.000 euros, divididos de la siguiente manera: Bolivia, (2011) 21.088.99 euros; Ecuador (2010) 22.250.00 euros; Colombia (2010) 22.250.00 y (2011) 22.250.00 euros; y Perú (2010) 22.250.00 euros (Comisión Andina, 2011, pp. 2-6).

Así mismo, en la CAN la agenda multilateral acordada promueve en el campo de la seguridad varias acciones para profundizar en el control de las fronteras de los países andinos, entre ellas se destacan: los lineamientos de Política de Seguridad Externa Común Andina (D587); la ejecución del Plan Andino para la Prevención, el Combate y la Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras (D552); la instrumentalización del Plan Andino de la Lucha Contra la Corrupción (D668); el Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos (D505); la Norma Andina para el Control de Sustancias Químicas que se utilizan en la fabricación de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (D602) y los Proyectos sobre Drogas Sintéticas y Antidrogas Ilícitas (Tenenbaum, 2010, p. 51).

En el Mercosur se implementan esfuerzos en el campo de la seguridad, que van desde posibles consideraciones de zonas de paz hasta convenios de cooperación en materia de terrorismo, contrabando, tráfico ilícito de drogas, etcétera, sin embargo, aún son esfuerzos aislados que podrían mejorarse en un futuro con la profundización de las relaciones internacionales en la zona sur. De modo que la CAN y Mercosur en la actualidad cuentan con mecanismos o instrumentos en el campo de la seguridad que bien podrían ser tenidos en cuenta para encausar en un nuevo rumbo al sistema de seguridad en la región, dado que los riesgos son latentes ante el auge de diversos fenómenos que presionan la estabilidad de la misma, como los conflictos armados, la proliferación de armas de destrucción, el terrorismo, el crimen transnacional organizado, el problema mundial de las drogas, el tráfico ilícito de armas, el tráfico de personas, el lavado de activos. Pero también, la fragilidad de los gobiernos, la corrupción, el abuso contra los derechos humanos, las enfermedades endémicas, los desastres naturales, la pobreza extrema, la inestabilidad económica y el desplazamiento de personas (Castilla, 2007, p. 12).

Así las cosas, en Ecuador, en el escenario subregional de cooperación multilateral se exige una nueva concepción de seguridad multidimensional y no solamente la de instrumentalización militar. De ahí que la preocupación actual se oriente entonces a evitar la extensión del fenómeno de las drogas ilícitas y del narcotráfico. Además, a impedir que se instalen laboratorios de procesamiento de alcaloides en su territorio de frontera (Malamud y García Calvo, 2009, p. 1). Por tanto, se origina un control de la zona de modo unilateral sin que sea por ahora lo más apropiado.

Se piensa entonces en una política estatal de frontera que debe considerar: el control territorial, la atención a la población, la cooperación binacional para el desarrollo de las actividades comerciales y sociales. Así mismo, el abordaje de los conflictos del área por actores multilaterales, con el entendimiento de que la cooperación binacional en la atención de los problemas de conflicto va a ser siempre superior a cualquiera de las medidas tomadas con fundamento en la opción militar o planes armados que se diseñen para atender esas problemáticas sociales y de criminalidad en la frontera (Malamud y García Calvo, 2009, p. 2). De manera que las agendas binacionales y de cooperación no deberían afectarse ni distorsionarse en su gestión por la concurrencia desestabilizadora de los actores del narcotráfico y el crimen organizado.

Por tanto, desde una mirada reconstructiva, será necesario no sobredimensionar los temas de la seguridad (la militarización) en las relaciones bilaterales, ni tampoco la ayuda militar y política de los Estados Unidos a los países latinoamericanos para combatir el fenómeno de las drogas. Las ayudas deben ser transparentes y no instrumentalizadas. En esa ruta, una agenda binacional para tratar temas de seguridad en la frontera Colombia-Ecuador debería partir de la confianza en

las relaciones y no de acciones militares unilaterales de los Estados (Malamud y García Calvo, 2009, p. 3).

Sin embargo, las acciones de Colombia en su política exterior, hay que decirlo, siempre han estado en concordancia con los lineamientos adoptados por la ONU en la “Declaración Política Integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas 2009” (Solano y Dangond, 2010, pp. 444-445). Por ello, las estrategias en la política exterior frente al narcotráfico son orientadas por el Plan Colombia y sus respectivas adiciones, es decir, en una continuidad de los programas para combatir ese fenómeno en el territorio.

Políticas colombo ecuatorianas

En las relaciones exteriores entre Colombia y Ecuador, se suscitan varias reuniones diplomáticas para analizar diversas políticas de infraestructura sobre todo relacionadas con la seguridad en la frontera y la situación de ciudadanos colombianos refugiados en territorio ecuatoriano. Además, se crean comisiones binacionales para atender los problemas particulares de la zona. Pero aún así continúan siendo preocupantes los problemas de seguridad, narcotráfico y crimen organizado y esto lleva a pensar que la por complejidad de los mismos, no basta con el mero cambio de estilo del presidente Santos, que aún no llega al fondo de los asuntos (Pastrana, 2011, pp. 207-208).

Entonces se acuerdan varias políticas y estrategias binacionales contra el crimen organizado y el narcotráfico: la Comisión de Vecindad Colombo Ecuatoriana creada en 1989 como mecanismo idóneo hacia la integración vecinal con énfasis en el desarrollo fronterizo. Más adelante, en 1999, durante la XI Reunión del Consejo Presidencial Andino se plasma la voluntad política para el establecimiento de una verdadera visión comunitaria de la integración y el desarrollo fronterizo, siendo éste un proceso hasta hoy un poco incierto por los problemas que enfrentan las dos naciones. Además, en 2002, los países se orientan a impulsar una Zona de Integración Fronteriza (ZIF) a partir del desarrollo de un marco de políticas y proyectos interestatales o de esfuerzo binacional. En ese mismo año, se llega a la consolidación de esa propuesta y al diseño del “Plan de Desarrollo para la Zona de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia”.

En relación a la zona, el proyecto ZIF contempla tres aéreas estratégicas de desarrollo: Pacífica, Andina y Amazónica. Sin embargo, se presentan dificultades para la implementación de los programas por la disputa territorial entre los grupos al margen de la ley que operan en esa región, lo cual genera otros problemas económicos, políticos y sociales que se convierten en fenómenos de alto impacto local. También se presentan dificultades para aplicar las normas de características comunitarias por cuanto prevalecen las normas internas de cada

país frente a los fenómenos de criminalidad y conflicto. De hecho, Colombia es uno de los países que mayor normatividad posee en términos de mantener el control de sus fronteras (Forero y Rodríguez, 2006, pp. 4-14).

Se mantienen, así mismo, las políticas y los acuerdos aprobados por la Comisión Binacional Fronteriza (Combifron) y la Cartilla de Seguridad que se orienta a evitar todos aquellos incidentes civiles o militares en la zona limítrofe. Se coopera con el intercambio de información para evitar el comercio ilegal de sustancias químicas y combustibles, el ingreso de armas, municiones y explosivos y con el Plan de Soberanía Energética, que tiene como fin controlar el hurto de gasolina blanca y el sabotaje en la zona estratégica de frontera. Además, en la agenda binacional Colombia Ecuador, se destacan el acuerdo para que el Estado ecuatoriano se abstenga de consentir actividades organizadas ilícitas de grupos ilegales extranjeros dentro de su territorio; el respeto al principio de no intervención en asuntos que son de jurisdicción interna de los Estados; el cumplimiento de todos los acuerdos internacionales de lucha contra el problema mundial de las drogas; el intercambio de información sobre personas solicitadas por las autoridades judiciales de Colombia; las medidas de cooperación a fin de combatir los delitos de trata de personas, tráfico ilícito de menores y migrantes; la entrada al territorio nacional de toda persona que manifieste su estado de refugiado; el respeto al derecho internacional y el fomento a las relaciones de amistad entre los dos Estados (Celi, 2008, p. 2).

Impacto de las políticas antidrogas de los EE.UU. en las relaciones internacionales y la cooperación binacional: ¿impiden o facilitan la cooperación?

La crisis de legitimidad interna e internacional de Colombia en el período 1998-2002 llevó a la alternativa de crear los escenarios de diálogo con las fuerzas insurgentes y a la búsqueda de ayuda económica internacional para contrarrestar la debilidad fiscal y militar del Estado. Los EE.UU. aprovecharon esa situación para elevar el Plan Colombia a un compromiso bélico contra las drogas y las fuerzas insurgentes. Esta especie de diálogo bilateral cerrado, entre Bogotá y Washington, crea una reacción negativa entre los gobiernos más próximos a Colombia (Bermeo, 2008, p. 8).

En definitiva el espacio de la concertación andina es interferido por la política de los EE.UU. debido a la intensificación del conflicto armado colombiano y a la mezcla de éste con el narcotráfico que trasciende las fronteras de los Estados vecinos. En ese sentido, la política antidroga de los EE.UU. se convierte en un instrumento para intentar regionalizar el problema de la lucha contra la subversión y el terrorismo en América Latina.

Políticas antinarcóticos y agenda de seguridad de los EE.UU.

La frontera colombo ecuatoriana es una zona porosa, insegura, expuesta a las empresas ilícitas y al conflicto no solamente por la presencia de grupos de criminalidad organizada y narcotráfico, sino por la presencia de la guerrilla en la zona, que crea permanentemente condiciones para que las acciones militares consideradas en el Plan Colombia contra el narcotráfico y la subversión se desplieguen más allá de las fronteras de los países Andinos, supuestamente, en el desarrollo de una estrategia antiterrorista, lo cual conlleva una intensión de los EE.UU. de regionalizar una iniciativa de defensa estratégica (Ramírez, 2007, p. 147).

En ese orden, la agenda de seguridad de los EE.UU. amplía nuevos planes para América Latina que pasan estratégicamente por Colombia y alteran inevitablemente las relaciones interfronterizas de los Estados andinos (Ramírez, 2007, p. 149). Así, la política antinarcóticos de los Estados Unidos incide en las relaciones internacionales de Colombia por las características de los acuerdos que se originan bilateral, interna y externamente, con un campo de influencia más allá de las fronteras que minimiza las relaciones exteriores con los países de la región Andina. Además, los EE.UU., bajo el cumplimiento de la agenda, no solamente aforan ayudas económicas, sino que participan activamente en los procesos de aprovisionamiento de personal, entrenamiento, equipo, apoyo logístico e inteligencia. A lo anterior se suma la lucha contra el terrorismo enmarcada dentro de la política de seguridad de los EE.UU. 2002-2006. Ahora, la guerra de carácter preventivo que surge siguiendo esta estrategia fue aceptada por el gobierno del ex presidente Uribe con el fin de justificar acciones contra las guerrillas (Bermeo, 2008, p. 9).

Entre las estrategias antinarcóticos de los EE.UU. para afrontar el tema y frenar la oferta de los países andinos está la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas 2002 que facilita el ingreso de las exportaciones de la región Andina a los EE.UU. libres de aranceles como un apoyo al desarrollo alternativo frente a la cooperación y la lucha contra las drogas (Bermeo, 2008, p. 149), así como la cooperación judicial y policial en esta materia, la cual trae reacciones de los ciudadanos por la ausencia de consenso frente al conflicto armado colombiano. De igual forma, toma fuerza la estrategia para enfrentar la criminalidad en la frontera, pero esta se topa con una alianza entre la guerrilla y las organizaciones criminales que finalmente obstaculiza el cumplimiento de la agenda bilateral porque, frente a esos eventos, las acciones parten de concepciones distintas de lado y lado de la frontera. Otro obstáculo se presenta por la inclusión de agentes extranjeros en las diversas acciones contra el narcotráfico, lo cual es entendido como un atentado contra la soberanía.

Todas esas acciones politizan la cooperación y obstaculizan los esfuerzos bilaterales y multilaterales de los Estados, además, los sobrepasos reiterados de la frontera por agentes del Estado, supuestamente en la persecución en

caliente, también son otro hecho que produce reacciones de los ciudadanos y las autoridades ecuatorianas por la afectación de su soberanía. Así mismo, se generan problemas por las aspersiones de cultivos de coca en la frontera, por los desplazados, refugiados y presos, por la presencia de grupos armados ilegales, etcétera (Guáqueta, 2006, p. 2). Sin embargo, hoy el ambiente político internacional se torna más favorable para la reconstrucción de puentes entre los dos países y para que el tema de la seguridad no sea el central de las agendas binacionales (Pastrana, 2011, p. 6).

En últimas, lo que se aprecia es que sí hay un gran impacto de la política antidrogas de los EE.UU. en las relaciones internacionales y la cooperación entre Colombia y Ecuador, porque los programas y las acciones promovidas con ocasión de esos acuerdos potencializaron el conflicto armado colombiano, impactaron en la alianza narcotráfico- crimen organizado-guerrillas y en la instrumentalización de la política antidroga para regionalizar la lucha contra la subversión y el terrorismo. Así mismo en la promoción de la estrategia bélica contra el narcotráfico, en los espacios de concertación andina y más allá en la politización de la cooperación entre los países de la región. Por tanto, esos programas se convierten en obstáculo para la cooperación binacional.

Debate de la legalización de las drogas en Colombia: política binacional o regionalización

El debate global empieza a agitarse a partir de 2011, cuando el presidente Santos en una de sus intervenciones oxigena el tema de la legalización de las drogas. En ese entonces dejó claro que aunque Colombia no puede liderar el debate, sí está dispuesta a contribuir para destrabar el tema y generar nuevos escenarios para la discusión. El presidente Santos, desde la década de 1990, frente a las estrategias propuestas por la ONU, ya había expuesto que no era posible considerar un mundo sin drogas. Sin embargo, el tema es de transcendencia para los EE.UU., país que aún no tiene consenso para variar la política prohibicionista y tradicional que impulsa contra las drogas (Nadelmann, 2012, p. 1).

Así mismo, el ex presidente César Gaviria también se pronuncia en torno a la urgencia de un gran debate por la legalización de las drogas ante el fracaso de la política de prohibición agenciada desde las potencias. Dice que hay que revisar el tema y exigir a los EE.UU. una gran discusión sobre la política antidroga en el mundo. Agrega que el rediseño de las políticas deberá ser de acuerdo con las necesidades de los países productores para reducir las violencias y no repetir lo que ha resultado del prohibicionismo (Gaviria, 2011, p. 1). En el mismo sentido se ocupa el ex presidente Uribe en declaraciones a los medios de comunicación, cuando defiende la política de seguridad democrática, los acuerdos internacionales antidrogas y los avances logrados a partir de la estrategia del prohibicionismo en América Latina.

Sin embargo, en el debate es pertinente aclarar que hay una diferencia entre los conceptos de legalización y despenalización. El primero acepta y reglamenta una actividad, mientras el segundo suprime y elimina las sanciones, las penas o los castigos. De modo que la propuesta de legalización vincula en este caso a la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas. En Colombia se despenalizó el consumo de las mismas por sentencia constitucional (C221/94), pero continuaron prohibidas su producción y comercialización. Sin embargo, se realizan muchos esfuerzos de colombianos ilustres que presentan proyectos de ley encaminados a esa causa. En 2001, Viviane Morales exhibió dos proyectos orientados en tal sentido que en la actualidad se convierten en documentos que aportan a la discusión (proyectos de ley 083-01 y 084-01)⁴. El problema de las drogas es de ribetes multilaterales y deberá ser tratado por el mundo global de las naciones, es decir, más allá de las estrategias bilaterales de control, que de cierto modo se agotaron frente a los alcances de un fenómeno con características transnacionales. Por tanto, se necesita el debate para contribuir de nuevo al fortalecimiento de la gobernabilidad, la convivencia, la justicia, y ante todo, a la cristalización de una tendencia más de salud pública que de seguridad nacional (Ramos, 2008, pp. 226-229).

El problema de las drogas en Colombia ha tenido un papel central en la política exterior de los últimos treinta años. Sin embargo, en la última década se da paso a la estrategia de seguridad. A pesar de que el país ha estado seriamente comprometido con la guerra contra las drogas, en la actualidad hay que aceptar que los resultados del Plan Colombia fracasaron, porque a pesar de haberse librado una lucha a fondo contra ese flagelo, el país sigue siendo el principal centro de cultivo de coca y producción de cocaína (Bell, 2010, p. 35). Todo esto hace que exista hoy un ambiente propicio para aportarle al debate y promover la revisión del régimen tradicional con que se enfrenta el narcotráfico actualmente en el mundo. Es decir, reconstruir algunas prácticas antidrogas que ya son inconvenientes para el mantenimiento de las relaciones internacionales entre los Estados.

Por otro lado, en Ecuador se dice que la legalización de las drogas puede ser el camino adecuado pero con alguna reserva para que no sea indiscriminada y sin control, sino que obedezca a una estrategia basada en un sistema de implementación regulada. La legalización debe hacer posible la eliminación de las mafias, pero también ha de convertirse en el motor de control y reducción efectiva de los niveles de consumo en el tiempo. Así mismo, deberá incluir una producción mediante laboratorios controlados y una distribución y venta por medio de farmacias certificadas a ciudadanos mayores edad. Se piensa también

⁴ DNP. (15 de septiembre de 2003). *Posibles implicaciones de la legalización del consumo, producción y comercialización de las drogas en Colombia*. Proyectos de ley 083 y 084 de 2001 de iniciativa de la Senadora Viviane Morales (pp. 6-7). Extraído desde: http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Archivos_Economia/234.pdf

que se debe gravar para que de ninguna manera se reduzcan los precios y que los ingresos por impuestos que genera la venta sean destinados directamente a campañas en el campo de la educación, la prevención y especialmente, hacia el sostenimiento de algunas instituciones gratuitas de rehabilitación. Además que los recursos que se ahorren en la lucha contra el narcotráfico sean dirigidos a programas que permitan crear conciencia sobre la reducción del consumo. Colateralmente, deberá prevenirse y advertirse sobre los efectos del uso de las drogas y controlar su expendio⁵.

Así, parece que están dadas ciertas condiciones para promover el debate en torno a la regionalización del problema de las drogas y por tanto los Estados ponen en discusión varias situaciones: un examen realista de las prácticas vigentes sobre las drogas ilegales y el narcotráfico; la convocatoria de una cumbre mundial aprovechando que se cumple en 2012 un siglo de lucha antidrogas en el mundo; el examen detenido de las nuevas decisiones de la comunidad global sobre el tema para que no sean interferidas por otros regímenes legales (derechos humanos, medio ambiente, etcétera); la configuración de una estrategia sistémica frente al crimen organizado; y finalmente, una apuesta por una regulación modulativa, que implica un tipo de regulación específica de las drogas según los daños que cada una de ellas causa (Bell, 2010, p. 37).

Conclusiones

El narcotráfico en la mirada colombo ecuatoriana se presenta con visiones encontradas que obstaculizan las buenas relaciones exteriores y la cooperación entre los dos países, dadas las condiciones particulares que se enfrentan. Mientras que para Colombia el fenómeno es un problema de seguridad nacional en virtud del vínculo que se produce entre los actores del narcotráfico, el paramilitarismo y las guerrillas, para Ecuador es un problema de criminalidad común que se puede enfrentar con medidas internas incluyendo el sistema judicial.

El narcotráfico y las redes de criminalidad, no cabe duda, evolucionaron en la última década a partir de la fragmentación de los grandes carteles, el avance tecnológico y las redes de comunicación, pero también a consecuencia del endurecimiento de las políticas internas del Estado colombiano frente a cada uno de los procesos industriales que implica la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas. En las agendas binacionales, el impacto negativo del narcotráfico en el sistema de política exterior, administración pública y privada, militar y policial, y judicial, entre otros, es notorio en la medida en que las visiones frente al fenómeno se cruzan y por lo mismo las formas de afrontarlo, porque sus

⁵ hoy.com.ec (19-04-2006). Legalización de las drogas en el Ecuador. Disponible en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/la-legalizacion-de-las-drogas-232417.html>

características son distintas dependiendo del papel que juega en cada uno de los Estados en donde se producen las tensiones en el campo político, económico y social, lo cual empodera a los medios de comunicación para difundir intereses de lado y lado.

El énfasis de los impactos se nota en la obstaculización de los programas que con ocasión de la agenda binacional se han puesto en marcha en la frontera como los de la Comisión de Vecindad; de Visión Comunitaria e Integración; de la Zona de Integración Fronteriza; de la Comisión Vecinal Fronteriza; de la Cartilla de Seguridad; del Plan de Soberanía Energética y de las medidas de cooperación en general.

El diálogo bilateral cerrado entre Bogotá y Washington crea una reacción negativa entre los gobiernos más próximos a Colombia. De modo que la concertación andina es interferida por la política de los EE.UU. gracias a la intensificación del conflicto armado colombiano y a la mezcla de éste con el narcotráfico que trasciende las fronteras de los Estados vecinos. En ese sentido, la política antidroga de los EE.UU. se convierte en un instrumento para intentar regionalizar el problema de la lucha contra la subversión y el terrorismo en América Latina, por tanto, es un diálogo que ha venido impidiendo la cooperación entre los Estados de la región.

La atención de los problemas particulares de la zona de frontera aún continúa siendo preocupante para la política exterior de ambas naciones, a pesar de ser temas a tratar en las comisiones binacionales creadas para atender tales problemas. Sin embargo, la complejidad de los mismos hace pensar que el cambio de estilo del presidente Santos no llega al fondo de los asuntos.

No cabe duda de la importancia que actualmente adquiere el debate sobre la legalización o sobre conductas relacionadas con la producción, el tráfico y el consumo de drogas, dada la respuesta negativa que hasta el momento produce la estrategia prohibicionista, que ha sido un rotundo fracaso en un siglo de vigencia.

Recomendaciones

1. El Ejecutivo y los ministerios de Relaciones Exteriores de Colombia y Ecuador, en la agenda binacional para tratar los temas de seguridad en la frontera, deben partir del conocimiento y la confianza en la política exterior de ambos Estados y no en meras acciones militares. El desconocimiento de la política exterior lleva a percepciones y métodos equivocados para medir la dimensión cualitativa y el tamaño de la problemática del narcotráfico, que incide en la economía de ambas naciones. Para Ecuador, la problemática es de rango menor y por tanto el control del fenómeno es de características nacionales dado que se ha definido como un país de tránsito de drogas. En cambio para Colombia, la problemática se ve como un suceso con características de seguridad nacional y amerita controles de mayor cobertura y fuerza.

2. Los poderes ejecutivos y las comisiones antidrogas de los dos países deberán, desde las organizaciones del mundo global ONU, OEA, CAN y Mercosur, hacer un cuestionamiento al régimen antidroga que después de un siglo ha fracasado con la tesis del prohibicionismo. Colombia ha sufrido un costo muy alto en esa cruzada y prácticamente se ha convertido en una de sus víctimas, porque después de haber luchado con las políticas y los programas diseñados para enfrentar el problema de las drogas, parece que el paradigma vigente se agota y no se logran los propósitos iniciales de la estrategia. Se trata, entonces, de hacer un replanteamiento no solamente en el lenguaje que se utiliza, sino en la persistencia y la voluntad de la lucha sin cuartel contra esa problemática. En ese sentido, no se pretende disminuir el tono frente a la situación, pero sí modificar el sentido equívoco del mensaje que ha traído efectos estériles y onerosos. De modo que para una nueva concepción sobre el fenómeno, se requiere de unidad y de coordinación en el Ejecutivo, asimetría y aproximación en los Estados y un consecuente compromiso de la comunidad en general.
3. Los poderes ejecutivos y las comisiones antidrogas deberán promover la iniciativa de un entrecruzamiento entre los regímenes globales existentes y los acuerdos multilaterales en torno a las drogas. Esa iniciativa se propone evitar que medidas que se originan en un régimen no entren en colisión con las medidas de otros regímenes internacionales como los de derechos humanos, medio ambiente y armas livianas, entre otros. Se trata de participar en las comisiones para entrelazar los sistemas normativos de los distintos regímenes y que no se ponga en peligro la protección de los derechos humanos, la conservación ambiental, ni el control de la problemática de las armas.
4. Los poderes ejecutivos y las comisiones antidroga deberán participar activamente de la promoción de una necesidad de revisión realista de los descubrimientos y resultados del régimen antidroga en el mundo, por medio del debate y la participación en las diversas comisiones, porque la comunidad internacional tiene preocupación por el problema global de las drogas, las cuales se clasifican como grave amenaza contra la salud y el bienestar de la humanidad, la interdependencia de los Estados, la democracia, la estabilidad de las naciones, la dignidad y la esperanza de millones de personas. El fracaso lleva a la necesidad de promover ajustes en toda su estructura, a un verdadero cambio en la política y a una modificación del régimen de control en el mundo. Las medidas adoptadas no solamente no han contribuido a atenuar las amenazas identificadas, sino que han aportado a fomentarlas. En vez de reducirse los volúmenes de producción en el eje Andino, por el contrario, se han aumentado, así mismo el consumo tanto en los EE.UU. como en Europa.
5. El Gobierno de Colombia deberá socializar más en los organismos globales de la comunidad internacional, ONU, UE, OEA, CAN y Mercosur, la necesidad y la importancia de la solidaridad en la resolución del conflicto armado,

teniendo como base la decidida colaboración multilateral de los Estados latinoamericanos, porque en la actualidad se vuelve prioritario resolver ese conflicto para afrontar con mejores recursos y más determinación el problema de las drogas, ya que si se pretende aprovechar el fortalecimiento del Estado y la legitimidad, se puede avanzar en el desmantelamiento efectivo del negocio del narcotráfico, lo cual es prioritario como lo indica la comunidad internacional. La idea reduce la potencialidad de una posible internacionalización negativa de ambos fenómenos: la subversión y el asunto de las drogas.

6. Los poderes ejecutivos y las comisiones de relaciones exteriores deberán tener en cuenta las iniciativas domésticas y externas (de políticos, académicos, personalidades públicas, minorías movilizadas, grupos campesinos e indígenas, ONG, líderes empresariales y sindicales y comunicadores sociales, entre otros) que desde la sociedad civil se originan con una mirada creativa para el fortalecimiento de la frontera, las relaciones internacionales y el control del narcotráfico. En el entendido de que una estrategia mancomunada entre actores estatales (Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa, la Presidencia con sus diversas agencias y Planeación Nacional, entre otros) y no estatales puede ser mucho más efectiva que las acciones tradicionales, pero también porque eso daría legitimidad y credibilidad a las nuevas estrategias que se implementen en donde se incluiría la participación ciudadana exhibiendo un papel y una mirada distinta sobre el fenómeno de las drogas. De modo que a la sociedad civil no solamente le pueden preocupar los problemas internos y participar en las soluciones, sino que incluso su aporte puede ser interesante para una nueva mirada del fenómeno transnacional del narcotráfico que tanto degrada el orden interno y desacredita la democracia de las naciones.

Referencias

- Bell, G. (2010). El narcotráfico en el Ecuador: seguridad y soberanía Andina. En *Misión de política exterior de Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes. Extraído desde: http://web.presidencia.gov.co/sp/2010/abril/16/mision_politica_exterior.pdf
- Bermeo Lara, D. y Pabón Ayala, N. (2008) *Las relaciones de seguridad entre Colombia y Ecuador: una nueva construcción de confianza*. Argentina: Resdal.
- Castilla Bendayán, C. (2007). *Hacia un sistema de seguridad subregional sudamericano*. Extraído desde: http://www.ndu.edu/chds/SRC-peru07/SRC_PAPERS/TRACK%202/CARLOS%20CASTILLA.pdf
- Celi, P. (2007). Segundo taller de seguridad nacional, frontera binacional. En *Colombia Ecuador: cercanos y distantes* (pp. 122-123). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, y Academia diplomática de San Carlos, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Celi, P. (2008). Relaciones Ecuador Colombia: situación vecinal colombo ecuatoriana. *Policy paper*, 22, p. 2. Ecuador. Editorial Friedrich Ebert Stiftung Programa de cooperación en seguridad regional.

- Comisión Europea. (2007). Documento de estrategia regional (2007-2013). *Comunidad Andina*, 57, pp. 10, 18 y 25.
- Comunidad Andina. (2011). *Proyecto Programa Antidrogas Ilícitas en la CAN- PRADICAN (AAP 2008). Informe Trimestre Abril – Junio de 2011. Convenio ALA/2007/019-670.*
- Corporación Nuevo Arco Iris. (2012). FARC, BACRIM y ELN: radiografía del conflicto. *Semana*. Extraído desde: <http://www.semana.com/multimedia-nacion/farc-bacrim-eln-radiografia-del-conflicto/4743.aspx>
- Dreyfus, P. (2009). Vino viejo en odres todavía más viejos: tendencias regionales del crimen organizado en Latinoamérica en la primera década del siglo XXI y más allá. En *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2009* (p. 181). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia, FESCOL. Extraído desde: http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2009/Anuario_Seg_Reg_2009.pdf
- Espinosa, C. (2008). *Economías ilegales y redes ilegales transfronterizas. Una mirada al Ecuador*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales y Academia Diplomática de San Carlos, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Espinosa, C. (2007). *Tercer taller: problemática de las drogas ilícitas y delitos conexos. Colombia Ecuador: cercanos y distantes*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Forero, L. F. y Rodríguez, J. C. (2006). *Evaluación de las zonas de integración fronteriza en el marco de la CAN: el caso Colombia-Venezuela y Colombia-Ecuador*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Gaviria Trujillo, C. (2009). *Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma*. Extraído desde: <http://media.noticias24.com/0903/gaviria14/gaviria14.html>
- Guáqueta, A. (2006). Relaciones Colombia Ecuador: retos y oportunidades para el restablecimiento de la confianza. *Programa de cooperación regional. Ecuador. Policy Paper*, 11, p. 2. Extraído desde: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/04462.pdf>
- López, A. (2007). Cambios en la problemática de las drogas y repercusiones. En S. Ramírez y C. Montúfar (Eds.), *Colombia-Ecuador: cercanos y distantes* (pp. 128-136). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Malamud, C. y García Calvo, C. (2009). *La política exterior de Ecuador: entre los intereses presidenciales y la ideología*. Ecuador: Real Instituto Elcano. Extraído desde: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI61-2009.
- Montenegro Rincón, L. E. y Durán Estupiñán, P. A. (2008). Lucha contra el narcotráfico: transferencia de una experiencia. *Revista criminalidad*, 50 (2), pp. 65-68.
- Nadelmann, E. (2012). *Foro: un balance a un siglo de prohibición*. Extraído desde: <http://www.jornada.unam.mx/2012/02/16/politica/007n1pol>
- Pastrana Buelvas, E. F. (2011). *Conferencia Política exterior colombiana (4-15 de abril de 2011). IX curso para Diplomáticos sul-Americanos. Debates*. Brasilia: Ministerio de Relaciones Exteriores, Fundaca Alexandre de Gusmao.
- Pastrana Buelvas, E. F. (2011). La política exterior de Colombia y la percepción de los expertos: ¿cambio o continuidad en la era de Santos? *KAS Papers*, 15, p. 6.
- Ramírez, S. (2007). Colombia y sus vecinos. *Revista Nueva Sociedad*, 192, pp. 147-149. Extraído desde: http://www.nuso.org/upload/articulos/3214_1.pdf

- Ramos Garbiras, A. (2008). *Conflicto interno, fronteras y crisis diplomática*. Santiago de Cali: Universidad Libre Seccional Cali.
- Solano Calderón, M. y Dangond Gibsone, C. (2010). El narcotráfico en Colombia como tema de la agenda internacional. En E. Pastrana, S. Jost y M. L. Márquez (Eds.), *Más allá de la seguridad democrática: Agenda hacia nuevos horizontes* (pp. 444-445). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Tarapués Sandino, D. (2010). Diferencias ideológicas y aumento del narcotráfico: la posición ambivalente de Venezuela. En E. Pastrana, C. Wieland y J. C. Vargas (Eds.), *Vecindario agitado. Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Tenenbaum de Reátegui, A. M. (2010). *CAN, situación actual y desafíos*. Extraído desde: www.comunidadandina.org
- Thoumi, F. (2007). Las verdades incómodas sobre las drogas y su desafío para Colombia. *Policy Paper*, 27, p. 13. Extraído desde: http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/Observatorio_del_delito/Publicaciones/Policy-paper-%20Obs.%20Drogas%20Uni.Rosario.pdf
- Transparency International. (2011). Índice de percepción de la corrupción 2011. Extraído desde: http://www.transparencia.org.es/indice%20de%20percepcion%202011/TABLA_SINTÉTICA_DE_RESULTADOS_IPC_2011.pdf
- Varela Barrios, E. (2007). *La soberanía transformada*. Bogotá: Ecoe Ediciones.

El presidencialismo en la política exterior: su impacto en la política de derechos humanos de Colombia y Ecuador

*James Iván Coral Lucero**

A manera de introducción: Ecuador y Colombia hacia una agenda binacional

Las relaciones internacionales entre Colombia y Ecuador han sido estratégicas para el desarrollo socioeconómico de ambos países. Sin embargo, se han presentado fuertes distanciamientos en cuanto a los objetivos políticos que cada uno defiende, pues mientras Colombia busca ponerle fin a un problema de seguridad que se extiende desde hace varios años, Ecuador tiene un problema social que ha producido una inestabilidad institucional constante¹.

Desde esta perspectiva, los problemas internos tanto de Ecuador como de Colombia, parecen superar la puesta en marcha de un consenso binacional, que contribuya a proyectar una agenda conjunta para ambos países. De la misma manera, la concentración de poder en cabeza de una sola persona (el Presidente como máxima autoridad de la función ejecutiva) y las constantes reformas legales y constitucionales (Gargarella, 2010, p. 98), ha traído graves consecuencias para fijar un proyecto conjunto que pueda traer un mayor beneficio para ambos países.

En este sentido, la política presidencialista ha marcado muchas de las rutas que se van a seguir en asuntos que afectan tanto a Ecuador como a Colombia, pues la visión caudillista de ambos países, de permitir que básicamente sea una persona la que delimite los puntos importantes en la agenda del Estado, ha dejado de lado el manejo coherente y consensuado sobre política exterior y los diferentes agentes que hacen parte de ella.

* Abogado de la Universidad Santiago de Cali, Magister en Derecho de la Universidad de los Andes, docente de la Universidades Santiago de Cali, San Buenaventura y del Departamento de Ciencia Jurídica y Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali, Investigador del Grupo de Investigación en Ciencia Política, Derecho y Relaciones Internacionales (Gicpoderi) reconocido en categoría A por Colciencias.

¹ Como se verá más adelante, Ecuador ha tenido que afrontar varios golpes de Estado, mientras en Colombia la tendencia ha sido tratar de legitimar el poder a través de la figura de los estados de excepción.

Muestra de ello es la fragilidad con la que se rompieron las relaciones entre los dos países cuando Rafael Correa y Álvaro Uribe se enfrentaron por la intromisión militar perpetuada desde Colombia a Ecuador, a causa de la persecución de alias 'Raúl Reyes', quien era considerado el vocero de las FARC. La intromisión en la soberanía ecuatoriana fue grave y quizá una política exterior basada en el diálogo pudo haber evitado desde un principio el problema. Sin embargo, el manejo que se le dio posteriormente a las relaciones entre ambos países no fue tampoco el mejor, pues Colombia no quería admitir su responsabilidad, argumentando que el ataque fue una "persecución en caliente" con la que Ecuador debería colaborar, pues era una ofensiva directa contra el "terrorismo internacional". Lo que quedó demostrado fue que la relación se manejó de manera personalizada, basada en los argumentos y las políticas fijadas por cada uno de los presidentes, más que en un conflicto de Estados que tenía repercusiones de fondo.

Ahora bien, el tratamiento presidencialista que se le ha dado a la agenda binacional muestra que existen varios problemas de fondo en cuanto al manejo de los derechos humanos, los cuales han de solucionarse de manera consensuada entre ambos países, superando dicha política presidencialista con una verdadera agenda de política exterior, pues como se pretende demostrar a lo largo de este texto, el papel que juegan los derechos humanos y la visión que cada Estado tiene de ellos dentro de la frontera, han sido abordados desde perspectivas diferentes, sin que exista un diálogo conjunto entre Ecuador y Colombia.

Así, las graves consecuencias del conflicto colombiano en la frontera del territorio ecuatoriano han traído un peligroso deterioro en el manejo de los derechos humanos, ya que los cultivos ilícitos en la frontera, el reclutamiento de ecuatorianos por parte de grupos subversivos y sobre todo el desplazamiento forzado, son problemas que se deben afrontar no sólo desde una visión presidencialista, que analice únicamente los intereses internos del país, sino a través de una verdadera agenda internacional creada de común acuerdo.

A partir de aquí, se pretende entonces delimitar el problema del impacto que ha tenido el presidencialismo en el manejo de una política exterior de derechos humanos entre Colombia y Ecuador. En este sentido, el primer acápite busca establecer cuáles han sido las influencias generales del presidencialismo en las relaciones entre Ecuador y Colombia, delimitándolo a la posición que cada país tiene sobre derechos humanos; el segundo acápite busca determinar cuáles son la visión y el papel que juegan los derechos humanos en la agenda binacional de dichos países, estableciendo si existe una posición conjunta respecto al régimen de derechos humanos en el ámbito interamericano y en el sistema de la Organización de las Naciones Unidas; finalmente se harán algunas conclusiones y recomendaciones sobre una visión estructural de los derechos humanos.

La influencia del presidencialismo en las relaciones internacionales de Colombia y Ecuador

La estructura del poder público en Latinoamérica se encuentra caracterizada por una tendencia fuertemente presidencialista, que ha marcado el direccionamiento de las políticas tanto en las relaciones internas como externas de cada uno de los países que la conforman. Dicha tendencia ha permitido que se dejen de lado la importancia de otras instituciones como el Congreso y las cortes, fijando la mayor parte de atención y de poderes en la figura que controla el poder Ejecutivo.

Las consecuencias de dicha deformación en una división de poderes de corte madisoniano² ha producido que muchas de las políticas estatales se conviertan en políticas personalizadas, pues a pesar de que el Congreso es por excelencia la institución de rango deliberativo y la que mayor importancia debe tener en la política exterior junto con el Presidente, es precisamente este último quien en la mayor parte de las ocasiones termina delimitando la ruta que se va a seguir en cuanto a las políticas internas, como en las relaciones internacionales (Ardila, 2008, p. 21). En este sentido, la estricta división de poderes no ha sido más que un proyecto inacabado para los países de América Latina, ya que estos no han podido dejar de lado la política caudillista, que tiene como base la fe en un dirigente que pueda solucionar los problemas sociales y económicos que afrontan cada uno de los países latinos.

Ecuador y Colombia son reflejo de la situación planteada, pues de diferentes maneras han visto influenciadas sus políticas tanto nacionales como internacionales por una política hiperpresidencialista, la cual no ha permitido el desarrollo de un escenario abierto a las relaciones binacionales, ya que los problemas internos marcan el camino a seguir en la agenda de cada uno de los dos países.

De esta manera, haciendo un estudio de casos concretos en el manejo interno de la política de cada país, se puede determinar cómo el presidencialismo ha jugado un papel tan importante en la agenda interna colombiana, que ha permitido que desde 1957 (época del Frente Nacional) hasta 1997 se haya vivido por 36 años en estado de excepción (García, 2004, p. 317), esto deja entrever la manera en que el diseño institucional ha fracasado, pues el estado de excepción se convirtió en un constante regular de la política Colombiana³.

² La división propuesta por Madison, Hamilton y Jay pretendía que cada una de las instituciones tuviera un poder específico y se controlaran entre sí, para que ninguna de ellas tuviera un margen amplio de control estatal. Por supuesto, existían algunos intereses de por medio, el principal era quizá mantener algunos privilegios de los propietarios estadounidenses (Hamilton et al., 2001).

³ En este sentido, muchos han sido los textos que han abordado el diseño institucional hiperpresidencialista, el cual no ha permitido forjar verdaderas políticas de Estado y con una fe infinita en la legalidad y en la supresión de derechos ha intentado enderezar el camino de violencia, con una política basada en la guerra más que una política de diálogo basada en el consenso y la razonabilidad (Valencia, 2010, p. 127; Medellín, 2006).

El análisis de la situación del manejo de la agenda interna en Ecuador tampoco es esperanzador, pues ha afrontado desde 1830 a 2010, 38 golpes de estado, lo que es una muestra de la inestabilidad política que afronta. De hecho, el cambio de presidentes es una constante cuando se presentan estos fenómenos, buscando menguar la falta de un direccionamiento de una política clara, con el simple cambio de dirigente presidencial, quien en muchas ocasiones no cuenta ni siquiera con el apoyo de la mayoría ciudadana, pues como lo ilustra José Sánchez Parga:

Los resultados de la votación de las cinco elecciones del último proceso democrático (1979-1996) demuestran que los presidentes constitucionales sólo han contado con el apoyo real expresado en primera vuelta electoral con el 25% de la población, es decir, de uno de cada cuatro ecuatorianos, pero gracias al artificio de la segunda vuelta logran captar una votación promedio no muy superior al 50%. Lo cual hace que nuestros gobiernos presidencialistas dispongan de un bajo nivel de legitimidad ciudadana (Sánchez, 1997, pp. 181, 182).

La política interna tanto colombiana como ecuatoriana muestra entonces un desequilibrio institucional que tiene como base un hiperpresidencialismo que se ve reflejado en sus políticas internacionales, pues las necesidades sociales o políticas internas son en numerosas ocasiones las que delimitan las relaciones internacionales, más que el desarrollo de una política consensuada de ambos países.

Ahora bien, una vez dimensionado el problema institucional, se puede entrar a fijar desde este punto de vista, cuáles son los asuntos sobre los que se han concentrado las políticas ecuatorianas y colombianas, y a partir de aquí, establecer cuál es la visión sobre la que se centran los intereses de cada país, a fin de delimitar los diferentes enfoques que sobre las relaciones binacionales presenta cada uno para la protección de los derechos humanos.

La agenda binacional tanto de Ecuador como de Colombia se ve, como se dijo, fuertemente delimitada por las necesidades que cada uno afronta en su contexto nacional. Así, mientras para Ecuador el problema socioeconómico predomina en su agenda política, para Colombia la solución al conflicto armado interno parece ser lo más importante para la estabilidad del país. Bajo estas dos perspectivas, ha habido un sobredimensionamiento de las políticas internas sobre las relaciones internacionales de ambos países, pues como lo señala Socorro Ramírez:

La sobredeterminación interna de la política de vecindad ha sido de ambos lados. Desde Colombia por la centralidad del tema de seguridad en la política exterior derivada de la agudización del conflicto por la ofensiva lanzada por los actores irregulares desde mediados de los años noventa, derivadas también de

la presión nacional por buscarle salidas y del tipo de estrategia definida por los gobiernos que han tenido que enfrentar su agravamiento. En Ecuador, en medio de la convulsión social, los recurrentes cambios de gobierno y la inestabilidad institucional, la política hacia Colombia se ha convertido en un tema crucial de la política interna, del debate electoral y la movilización social (Ramírez, 2007, p. 47).

Las consecuencias que se han producido a partir de una visión que sobreestima las políticas internas y el manejo del Estado por parte del Ejecutivo, por encima de una política exterior de los Estados, ha sido principalmente que se le haya dado al concepto de seguridad un significado netamente militar (Moreano, 2005, p. 124), lo que ha producido al mismo tiempo que se haya homogeneizado la situación de la frontera colombo ecuatoriana, pensando que el problema es igual en toda la frontera, es decir, un problema de seguridad militar (Espinosa, 2008, p. 365).

Esta concepción —la de limitar el término seguridad a un solo significado: la intervención militar— ha dejado de lado un análisis más estructural del concepto, pues bajo el análisis de Barry Buzan (1998, p. 21), la seguridad no sólo tiene implicaciones militares, sino que puede tener implicaciones políticas, económicas, ambientales y sociales. Quizá la falta de delimitación de estos escenarios y la cerrada concepción que tienen los presidentes al manejar sus políticas de gobierno hayan producido la sistemática violación a los derechos humanos que se estudiará más adelante.

El problema visto desde la perspectiva de la seguridad (como seguridad militar) ha traído graves consecuencias para la política exterior colombo ecuatoriana, pues el concepto de seguridad se centró en un movimiento militar por parte del Gobierno colombiano de perseguir y atacar a los grupos subversivos que se encuentran en la frontera, por considerar que estos pueden afectar gravemente la soberanía de otros países, siendo grupos terroristas. Este concepto se observa claramente en las palabras de Álvaro Uribe Vélez al afirmar que:

Lo que más le sirve al pueblo ecuatoriano es que Colombia derrote al narcotráfico [...] si Colombia no derrota al narcotráfico, se les mete las FARC que es abusiva, no respeta la frontera ecuatoriana, ni la peruana, ni la brasileña, ni la venezolana, ni la panameña (Uribe, 2004).

La dimensión del problema desde esta perspectiva parece ser una reducción de un problema estructural complejo de lo que implica seguridad (Buzan, 1998, p. 23), a un problema interno netamente militar, que tiene implicaciones internacionales. Bajo esta figura, la política que diseñó el Ejecutivo colombiano intentaba buscar la solución de un conflicto interno, con la colaboración militar que 'debe' prestar Ecuador.

Pero la perspectiva del problema desde el punto de vista ecuatoriano parece ser otra, ya que el concepto de seguridad no se reduce a lo netamente militar, pues Ecuador tiene que afrontar una serie de violaciones a los derechos humanos producto de las secuelas de violencia como el desplazamiento forzado, el reclutamiento de ecuatorianos por parte de los grupos subversivos, las fumigaciones de los cultivos ilícitos que afectaban seriamente el ambiente etcétera, lo que le ha producido gastos en la movilidad tanto de seguridad militar⁴, como en el manejo de políticas internas para refugiados.

En este orden de ideas, las agendas internas y la visión del conflicto son diferentes de un lado y otro⁵, pues mientras para Colombia la seguridad militar es lo primordial, Ecuador ha tenido que soportar un problema más estructural por las consecuencias que se han presentado en la frontera a causa de dicho conflicto. A esto se le suma la incapacidad institucional para manejar sus Estados con una verdadera política exterior, permitiendo que todo el poder de decisión recaiga sobre el Ejecutivo, sin que haya un proceso institucional o un debate que integre a los ciudadanos.

Ahora bien, el problema que se afronta a consecuencia de la reducción del concepto de seguridad a un asunto netamente militar, es pensar que toda la frontera colombo ecuatoriana es homogénea, es decir, que dicha frontera afronta los mismos problemas de conflicto y violación de derechos, restando importancia al examen que debe llevarse a cabo en cada región en particular, pensando, como se dijo, en una cuestión más general que particular. A partir de aquí, se debe tener en cuenta que:

Hablar de frontera es reconocer abiertamente que estas se estructuran sobre relaciones transfronterizas. No puede entenderse las realidades regionales, sino sobre la base de que las relaciones transfronterizas articulan las economías, la sociedad y los arreglos institucionales políticos particulares de las distintas zonas (Espinosa, 2008, p. 365).

El manejo a las relaciones fronterizas requiere entonces un diálogo serio de política exterior, que tenga como base los diferentes problemas que se afrontan en cada una de las regiones que conforman la frontera y se empiece así a concebir las verdaderas dimensiones del problema⁶.

⁴ La movilización de tropas militares hacia la frontera colombiana se volvió una política interna para proteger la soberanía ecuatoriana.

⁵ A pesar de tener el mismo concepto de seguridad, como seguridad militar.

⁶ Pues muchas veces se ocultan, como por ejemplo cuando los ecuatorianos ven que el problema del cultivo es netamente colombiano, dejando de lado la red tan compleja de actores que contribuyen para que la producción se presente (Espinosa, 2008, p. 367).

Se puede notar entonces que el manejo de una política personalizada deja de lado la dimensión sistemática del problema de violación de derechos humanos que se presenta en la frontera, pues mientras los representantes del Ejecutivo se encargan de discutir cuál va a ser la agenda nacional que se va a manejar para la solución del problema que a cada uno se le presenta, se deja de lado la cooperación que se debe llevar a cabo tanto del lado colombiano como del ecuatoriano, sustentada, claro, sobre el diálogo y una relación de política exterior sólida.

Se podría concluir entonces que la política exterior de Colombia y la de Ecuador no han sido ajenas a los problemas institucionales que afrontan ambos países, al dejar que las decisiones se concentren, por un lado, en la concepción personalizada que tiene la función ejecutiva de un problema que no sólo tiene repercusiones internas sino internacionales, y por otro, en un concepto de seguridad basado únicamente en el factor militar, lo que ha producido un deterioro en el manejo de los derechos humanos. Como consecuencia de este direccionamiento de la política exterior por ambos países, Marcela Ceballos y Harvey Suárez afirman que: “otra característica de la agenda nacional es que los efectos del conflicto armado en el campo humanitario pierden relevancia política bajo la lógica antiterrorista, que promueve respuestas militares a los asuntos humanitarios, subordinados a esta agenda de seguridad” (Ceballos y Suárez, 2004, p. 55).

La visión de los derechos humanos se ha sometido entonces al criterio de seguridad que se ha venido exponiendo, restándole importancia a un conflicto que deja graves consecuencias para las personas que habitan la frontera y que quizá no esperan sólo una salida militar a sus problemas.

Con la construcción de este marco teórico, se puede empezar a desarrollar entonces cuáles han sido las consecuencias de un manejo personalizado de corte presidencialista en el tema fronterizo respecto a los derechos humanos, determinando cuáles son las visiones y medidas que han tomado Colombia y Ecuador para solucionar los diferentes problemas que se presentan en cuanto a los derechos humanos, como consecuencia del conflicto armado fronterizo.

El conflicto de los derechos humanos en la frontera colombo ecuatoriana

Los problemas de seguridad que se presentan en Colombia producto del conflicto armado han cruzado los límites de su frontera y han tenido consecuencias para los países vecinos, quienes han debido tomar medidas para proteger su soberanía y atender las secuelas de la violación de derechos humanos que dejan los grupos subversivos y el Estado colombiano como producto de dicho conflicto. En este sentido, ha sido Ecuador el que especialmente ha tenido que afrontar

los problemas de violencia y narcotráfico que se han agudizado en su frontera norte, pues ha debido atender a las personas que habitan la frontera y que han sido víctimas de serias violaciones de los derechos humanos⁷.

Entonces, se podría decir que el conflicto colombiano ha tenido serias repercusiones en la frontera con Ecuador y ha producido una serie de inconvenientes en las relaciones de política exterior con ese país, pues como bien lo afirman Pezzano y Zenere:

Con relación al problema colombiano, para el Ecuador, las políticas adoptadas por Colombia para combatir su conflicto interno han acarreado varios inconvenientes. Debido a la militarización del conflicto y, sobre todo, a la escalada de violencia dentro del territorio colombiano, se calcula que existen más de 4 millones de desplazados. A su vez, según estudios realizados, por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, ACNUR, existen cerca de 600.000 refugiados, de los cuales 135.000 estarían en territorio ecuatoriano (Pezzano y Zenere, 2011, p. 2).

Bajo esta premisa, se puede establecer que las violaciones sistemáticas a los derechos humanos perpetuadas, tanto por los grupos subversivos como por el Estado colombiano, han sido lastimosamente dejadas de lado, producto de una visión unidimensional del asunto, que consiste en reducir el problema a un conflicto de seguridad militar, lo que atenta gravemente la posición conjunta que debería tomarse respecto al régimen de derechos humanos en el ámbito interamericano y en el sistema de la Organización de las Naciones Unidas. Por su parte, Ecuador ha tenido que soportar muchos de las consecuencias del conflicto armado colombiano y la situación que se vive en la frontera es en muchos casos apremiante.

Un análisis del problema de los derechos humanos nos puede dar una visión un poco más amplia de lo que está sucediendo en la frontera colombo ecuatoriana, así como de cuál ha sido el manejo que se le ha venido dando por parte de los dos países.

Para empezar a dimensionar el problema de los derechos humanos, no se puede dejar de lado la política con la que se viene conduciendo el asunto, tanto por parte del Gobierno colombiano como del ecuatoriano. Como se dijo al principio del texto, la situación ha sido manejada desde un plano más personalizado que desde una verdadera agenda binacional, y las relaciones de Colombia con Estados Unidos

⁷ “Hay sin duda contextos en los que violaciones de los derechos humanos, otros en los cuales guerras fratricidas cobran millares de vidas, frustran proyectos individuales y colectivos, agotan energías sociales e institucionales, sin dejar de lado que producen inmensas riquezas para unos pocos que han sabido invertir en la guerra. Cuando se combinan estos factores no basta con hablar de una grave situación humanitaria ni de una preocupante situación de derechos humanos. Estamos frente a una crisis humanitaria y de derechos humanos” (Ceballos y Suárez, 2005, p. 57).

han sido claves para entender que más allá de buscar una solución conjunta con el país vecino, hubo una apuesta por parte del Gobierno colombiano de tratar de terminar el conflicto con una propuesta armada. La propuesta armada mencionada tuvo como principal soporte una serie de estrategias entre Colombia y Estados Unidos, para combatir conjuntamente el narcotráfico.

Las medidas que se tomaron para atacar el narcotráfico se recogieron en el llamado “Plan Colombia” firmado entre los entonces presidentes Bill Clinton y Andrés Pastrana. Lo que se buscaba en principio era un programa social que pretendía una reconstrucción económica, social y ambiental de las zonas en conflicto, pero posteriormente se convierte en una verdadera estrategia militar, pues el discurso había cambiado ya que la guerrilla no quería solucionar el conflicto mediante el diálogo (Moreano, 2005, p. 103).

Las consecuencias de esta estrategia y de un proceso de paz posteriormente fallido arrojarían un resultado electoral de características populistas, pues el poder sería asumido por Álvaro Uribe Vélez⁸, quien con una propuesta militar y de confrontación directa a los grupos subversivos, alcanzaría una gran popularidad entre los electores. Una vez asumido el cargo por Álvaro Uribe empieza a haber un redireccionamiento de la política de seguridad, que tiene como base el llamado “Plan Patriota”, el cual se sustentaba en un nuevo pacto entre Colombia y Estados Unidos, a fin de que este último financiara gran parte de un proyecto militar para combatir a las FARC.

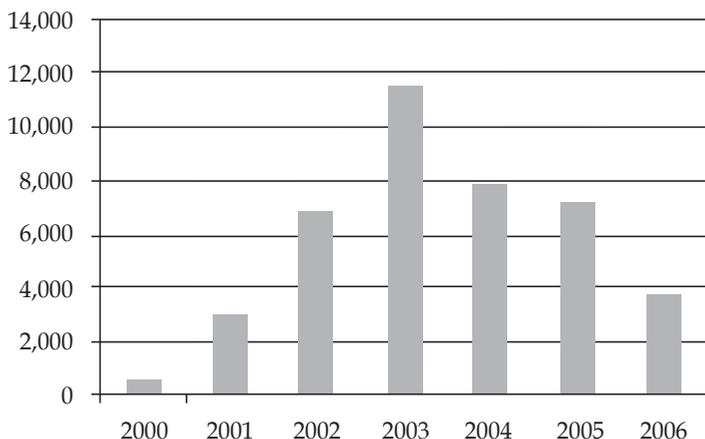
Los resultados del Plan Patriota tuvieron repercusiones sin precedentes en la frontera colombo ecuatoriana, dándole un giro a las relaciones binacionales y afectando gravemente los derechos humanos de los habitantes de la frontera. El problema que quizá marcó un quiebre directo en las relaciones fue el de la Operación Fénix⁹, pues Colombia invadió la soberanía ecuatoriana bajo el pretexto de una persecución en caliente de terroristas que se refugiaban en el país vecino. La reacción no se haría esperar y Correa tomaría medidas, rompiendo relaciones con Colombia.

⁸ Álvaro Uribe Vélez asume la presidencia de Colombia el 7 de agosto de 2002.

⁹ Una muy buena descripción de la Operación Fénix la brindan Margarita Vallejo y Horacio López (2009, pp. 30, 31): “El primero de marzo de 2008 recorrió el mundo la noticia del ataque colombiano al campamento de las FARC instalado en sitio de Angostura, situado a 1.800 metros de la frontera binacional, en territorio ecuatoriano, en el cantón Putumayo de la provincia de Sucumbios. El saldo del bombardeo fue de 26 muertos, entre los que estaba el llamado “Canciller” de la organización, Raúl Reyes, personaje que estaba actuando en las negociaciones para la liberación de rehenes por parte de las FARC. [...] La versión oficial colombiana habló de un combate con los guerrilleros de las FARC, pero las investigaciones ecuatorianas demostraron que nunca hubo enfrentamientos, sino que los colombianos, violando el territorio de su vecino unos dos kilómetros atacaron arteralmente al campamento en el que estaban descansando. El ataque combinado comenzó poco después de la medianoche, con el bombardeo sobre el que hay serias dudas en cuanto a la nacionalidad del avión, o los aviones que lo protagonizaron; completado con la entrada de helicópteros colombianos transportando infantería para rematar a los sobrevivientes y la posterior irrupción de la policía de este país (los colombianos afirmaron que fueron rechazados por fuego enemigo desde el campamento, pero se comprobó que no fue así)”.

No obstante, esta probablemente fue nada más que la punta del iceberg porque los problemas humanitarios que se venían presentando representaban una crisis que los dos países debían afrontar de manera recíproca. En este orden de ideas, se puede analizar cómo las solicitudes de colombianos pidiendo refugio a Ecuador se disparan en 2003 con 11.463 solicitudes, de acuerdo con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador y la Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para refugiados (ACNUR).

Gráfico 1. Solicitudes de refugio a Ecuador



Fuente: Rivera (2008, p. 308)

Lo que demuestra el gráfico es que la cantidad de solicitudes de refugio a Ecuador por parte de colombianos aumenta considerablemente con la llegada a la Presidencia de Álvaro Uribe Vélez y su “política de seguridad democrática”. El desplazamiento forzado entonces, y la violación a los derechos humanos que de aquí se desprende, se deben a una completa falta de planificación binacional, pues la política de seguridad democrática intensificó el problema en la frontera con Ecuador.

La visión presidencialista de Colombia consideró que el problema se podía resolver con una estrategia militar fuerte, que obedeciera a la agenda interna del país, sin tener en cuenta las consecuencias transnacionales que de allí podrían surgir. Es así como dicha política de seguridad trajo un grave detrimento en la protección de los derechos humanos, sobre todo en el caso del desplazamiento forzado.

El desplazamiento forzado ha sido quizá el problema que en mayor medida atenta contra los derechos humanos de las personas que se encuentran en la frontera colombo ecuatoriana, pues ha traído como consecuencia que una gran cantidad de personas se vean obligadas a pasar la frontera en busca de

asistencia ecuatoriana. De la misma manera, ha habido un fuerte detrimento en el medio ambiente, producto de las fumigaciones y la violación a los derechos de los indígenas¹⁰.

El desplazamiento ha traído como consecuencia para los ecuatorianos un verdadero problema humanitario, pues de acuerdo con Sander Lauret (2009, p. 116), la llegada del Ejército colombiano a la frontera con Ecuador en 2005 implicó fuertes enfrentamientos entre éste y la guerrilla, lo que produjo la llegada de varios refugiados colombianos a Ecuador, quienes trataban de huir del conflicto. El problema al que se ven sometidos los refugiados es la falta de infraestructura que tiene Ecuador para poder lidiar con este fenómeno (Lauret, 2009, p. 116), lo que ha generado que los colombianos o no tengan un refugio adecuado en donde permanecer, o ni siquiera sean recibidos por falta de recursos.

Ecuador ha emprendido acciones para conseguir los recursos necesarios para cubrir el grave problema del desplazamiento forzado y la violación de los derechos humanos con dicho desplazamiento ante la el Alto comisionado para de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) sin obtener respuestas satisfactorias por parte del Estado Colombiano (Vallejo y López, 2009 p. 101). Se demuestra así, que Colombia parece estar más interesado en la política de seguridad militar que en las secuelas que ésta deja sin prestar una atención integral, que tenga como base una política binacional de respeto por los derechos humanos de la población desplazada.

Ahora bien, el problema del desplazamiento forzado trae consigo, como se ha venido planteando, la violación sistemática y progresiva de varios derechos humanos. En este sentido, muchos de los desplazados carecen de condiciones de educación, salud y vivienda dignas, como lo plantea Abelardo Morales (Morales et al., 2010, p. 24):

¹⁰ “Según fuentes oficiales, desde el año 2000 hasta diciembre del 2005, en el país se han registrado 36.747 solicitudes de refugio, de las cuales el Estado ha reconocido a 11.499 personas como refugiados/as. El 90% del total de estas solicitudes corresponden a población colombiana. Sin embargo, esta demanda oficial no es el reflejo total de la situación de refugio de la población colombiana en Ecuador. ACNUR ha reconocido que existiría un grupo considerable de población que se mantiene “invisible” y cuyo número alcanzaría a diciembre del 2005 las 184.327 personas. Según datos de la Oficina de Migración de la Policía Nacional, entre el 2000 y 2005 existiría un saldo migratorio de población colombiana que se habría quedado en el país de 368.318 personas”, no obstante este saldo migratorio no da cuenta de las personas que se han quedado como refugiados reconocidos, negados, migrantes económicos irregulares o que han accedido a alguna otra categoría migratoria. Por su parte, organizaciones de Derechos Humanos e Iglesia como INREDH estiman que se encontrarían en el país unas 500.000 personas colombianas. De esta forma, aunque no existen cifras oficiales precisas, y tomando en cuenta la proyección de ACNUR estaríamos hablando de aprox. 221.074 persona colombianas con necesidad de protección internacional, de las cuales tan sólo el 16.6%, lo han podido cubrir. Del total de población en situación de refugio registrada, el 94.19% reside en centros urbanos y el 35% en zonas de frontera. El 50% de la población se encuentra en la ciudad de Quito. El 43,6% de solicitantes son mujeres, el 67,6% se encuentran en edad laboral y el 19,5% en edad escolar. En su mayoría son campesinos o pertenecientes a clases media y baja de zonas urbanas colombianas afectadas por el conflicto armado” (Benavides, 2006, pp. 262 y 263).

La no asistencia a la escuela obedece a falta de documentación, escasez de recursos para los uniformes y útiles escolares y el temor del grupo familiar al rechazo que puedan sufrir sus hijos e hijas. Este elemento es coincidente con los motivos consignados en el estudio precedente de OIM (2001). Los servicios de salud es la principal demanda de la población colombiana desplazada, resultado de las difíciles condiciones para cruzar la frontera – deficiencia alimentaria y fatiga – y por enfermedades anteriores al desplazamiento. Los mayores consultantes son las mujeres, para temas de salud reproductiva y los niños y niñas generalmente por dos causas: enfermedades respiratorias y enfermedades causadas por el agua contaminada.

Uno de los problemas que han producido las acciones militares y que tampoco ha sido manejado con una visión binacional es el grave deterioro de salud que se generó a partir de las fumigaciones a los cultivos ilícitos con glifosato¹¹, las cuales han dado como resultado una serie de enfermedades en las poblaciones fronterizas.

Los problemas fronterizos demuestran así que, más allá de la política de seguridad, hay un problema serio de violación a los derechos humanos¹² que Colombia no parece querer dimensionar y ante el que Ecuador hace lo posible para tomar las medidas necesarias que puedan atenuarlo¹³.

Esta visión de la frontera desde una perspectiva más estructural, donde no sólo están en juego políticas militares, sino sociales, económicas y ambientales que afectan los derechos humanos, puede ayudar a contribuir a fijar una agenda coordinada entre Ecuador y Colombia para un manejo adecuado del problema fronterizo.

¹¹ Que llegó a convertirse en un verdadero conflicto diplomático ya que “el 9 de enero de 2007 el entonces canciller del Ecuador, Francisco Carrión, presentó ante el Consejo Permanente de la OEA, en nombre del gobierno ecuatoriano, una queja al gobierno colombiano por continuar las fumigaciones de herbicidas para erradicar cultivos de plantas de coca que afectan a la población a la flora a la fauna y al medio ambiente de la región fronteriza ecuatoriana [...]. “Posteriormente, en respuesta a los daños resultantes de las aspersiones aéreas con herbicidas tóxicos, el Ecuador inició en enero de 2007 el proceso de elaboración de una demanda a Colombia ante la secretaría de la Corte Interamericana de Justicia de la Haya, la misma fue presentada el 31 de marzo de 2008. Una vez que el presidente Correa anunció su decisión de elevar su protesta ante el tribunal de la Haya, el gobierno colombiano suspendió las aspersiones” (Vallejo y López, 2009, pp. 102, 103).

¹² Sobre todo en el caso del desplazamiento forzado que, como se determinó, viola varios derechos fundamentales.

¹³ Así lo muestran algunos esfuerzos como el Plan de Registro Ampliado establecido por Ecuador a partir de 2009, el cual pretende, como lo explica la Cancillería ecuatoriana, beneficiar a la población desplazada colombiana que constituye cerca de 95% de solicitudes de refugio en Ecuador, para que este país les brinde algunas garantías estatales (Vallejo y López, 2009 p. 100).

Conclusiones y recomendaciones: Ecuador y Colombia en el camino hacia una visión estructural de los derechos humanos

Juan Manuel Santos, elegido Presidente para el período 2010-2014 en Colombia, cambió el escenario de las relaciones entre Ecuador y Colombia, restableciendo los lazos que se habían roto, producto del manejo interno que se le había dado a la política exterior colombiana y de la reacción ecuatoriana a dicha política. Este cambio demuestra lo volátiles que pueden ser las políticas exteriores entre Colombia y Ecuador dependiendo de quién se encuentre a cargo del Gobierno.

Una verdadera política externa tiene que integrar varios componentes tanto institucionales como ciudadanos, a fin de que las relaciones internacionales tengan bases sólidas y no dependan del manejo personalista del gobierno de turno, pues lo que está en juego en la frontera más que una lucha contra el narcotráfico es el manejo que se le va a brindar a la protección de los derechos humanos.

Una visión integral de los derechos humanos necesita de una negociación donde interactúen, por ejemplo, los partidos políticos, que son la base de la democracia representativa de un país¹⁴. De esta, manera como bien lo señala Francisco Huerta:

El pasado hay que conjugarlo con el presente para poder tener futuro. Parte de la agitación de la relación colombo ecuatoriana en estos días, es que son episodios sin partidos. Qué bueno sería volver a episodios con partidos, porque los partidos determinan ideologías. Cuando hay partidos hay ideologías. Si no hay partidos hay intereses y los intereses pueden manejarse sin integración (Huerta, 2007, p. 81).

La primera crítica que se debe llevar a cabo entonces, es la recuperación de las instituciones, devolviéndoles su importancia en el debate público, realizando así controles que contribuyan a un manejo de una política exterior que se sustente en diferentes visiones del problema. El Congreso debe ser el sustento de una política exterior sana, que tenga bases fuertes y que, en el caso concreto de la protección de los derechos humanos en la frontera, diseñe planes de política pública tanto nacionales como binacionales¹⁵.

¹⁴ Los partidos políticos han tenido un manejo poco democrático en Colombia y Ecuador, dependiendo más de un pensamiento caudillista que de un debate consensuado basado en los programas políticos.

¹⁵ “Poco se conoce acerca del proceso de toma de decisiones de la política exterior colombiana. Es más, parecería que aquellos académicos que en algún momento han participado en dicho proceso se negaran a trabajar el tema. La existencia de una diplomacia presidencial y personalizada, no sólo ello, sino también la improvisación, la descoordinación y un conocimiento muy limitado y parcializado en el momento en que hay que tomar una decisión, son elementos que contribuyen a rehusar analizar el tema” (Ardila, 2008, p. 14).

El problema de la violación a los derechos humanos que ha propiciado Colombia en su frontera con Ecuador, producto, como lo vimos, de una serie de acciones estatales para proteger la seguridad colombiana, ha dejado de lado el control que deben hacer las instituciones que se encuentran por fuera del Ejecutivo. En este sentido, los ciudadanos de la frontera también son una parte que hay que consultar, no puede haber un diálogo binacional sin tener en cuenta a los actores que sufren del detrimento social y la violación a sus derechos humanos.

Las zonas de integración fronteriza¹⁶ han sido un avance en este sentido, pero aún falta una visión más amplia de las diferentes necesidades que tienen los habitantes de la frontera (Montenegro, 2008, p. 380). Hay que empezar a pensar una estrategia binacional solidaria, que tenga en cuenta no sólo la visión central de los mandatarios, sino la participación del otro país.

La puesta en marcha de una agenda binacional basada en el consenso para la protección de los derechos humanos en la frontera colombo ecuatoriana requiere entonces de los refuerzos institucionales democráticos en cabeza del Congreso y de la participación de la ciudadanía que se ve afectada en el conflicto fronterizo, para afianzar el proceso deliberativo y la doble participación de los Estados en el diseño de una política exterior integral.

La necesidad entonces de la puesta en marcha de una política de desarrollo entre ambos países es fundamental para empezar a trabajar con las necesidades que tienen los habitantes de la frontera, ya que estas propuestas de una agenda binacional pueden contribuir a un nuevo plan de seguridad que no se sustente, como se dijo, en una visión netamente militar del problema, sino que tenga en cuenta la gran cantidad de violaciones que se cometen con los derechos humanos en la frontera.

Así, se necesita una visión integral del problema de seguridad en la frontera (Buzan, 1998) que dé cuenta de las dificultades reales que se enfrentan en cuanto a la protección de los derechos humanos, pues la coacción a varios derechos como la libertad, la dignidad y la igualdad de la población fronteriza, nos empujan hacia un verdadero drama de violación a los derechos humanos.

El poco dinamismo de la política fronteriza lleva a pensar en una serie de soluciones planteadas por Ricardo Montenegro (2008, pp. 38, 381 y 382), que pueden contribuir a mejorar la situación existente en el conflicto que afrontan ambos países y que se pueden resumir de la siguiente manera: (i) crear un plan de discusión bilateral; (ii) ver la región fronteriza como región complementaria; (iii) crear un plan de política pública bilateral para los habitantes de la frontera; (iv) dejar de lado la visión centralista, creando planes de desarrollo municipal o departamental, fortaleciendo el proyecto de integración con los vecinos; y (v) empezar a hacer uso de las políticas de integración fijadas por la Comunidad

¹⁶ Plan que se diseñó en 1989 y que se fue desdibujando producto de una visión centralista del problema fronterizo (Montenegro, 2008, p. 380).

Andina. Estas son, por supuesto, las bases para una integración de los diferentes problemas que existen en la frontera colombo ecuatoriana, pero pueden servir para empezar a crear una agenda que tenga en cuenta estos puntos, para prevenir y atender mejor la violación de los derechos humanos.

Además de las propuestas arriba citadas, se pueden determinar una serie de elementos básicos que hay que trabajar si se quiere que el problema de los derechos humanos sea visto desde una perspectiva integral. En este orden de ideas, la integración institucional, la inclusión de la población civil que se ve afectada por el problema del conflicto fronterizo y la negociación de una agenda binacional que tenga en cuenta la perspectiva de ambos países, son condiciones que hay que empezar a desarrollar para que el problema de los derechos humanos no dependa únicamente de la visión caudillista que tenga el gobierno de turno, sino que exista una propuesta conjunta que recupere los lazos sociales que se han roto y renueve la esperanza de una política exterior sana.

Referencias

- Ardila, M. et al. (2008). *El Congreso y la política exterior colombiana. A propósito de la comisión segunda. En la toma de decisiones de la política exterior colombiana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Benavides, G. (2006). Los refugiados colombianos en Ecuador. En *Relaciones del Ecuador con sus países vecinos* (pp. 261-283). Quito, Ecuador: Planex 2020. Extraído el 15 de marzo de 2010 desde: www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=38731
- Buzan, B. (1998). *Security a new framework for analysis*. British cataloging in publication data.
- Ceballos, M. y Suárez, H. (2005). Percepciones y dimensiones de la crisis humanitaria y de derechos humanos en Colombia. *Colombia Internacional*, 060, pp. 52-73. Extraído el 10 de enero de 2010 desde: redalyc.uaemex.mx/pdf/812/81206004.pdf
- García, M. (2001). Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia. 1957-1997. En *El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Tomo I* (pp. 317-370). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Gargarella, R. (2010). Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina. En C. Rodríguez (Coord.), *El Derecho en América Latina* (pp. 87-108). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Huerta, F. (2007). Comentarios relación Colombia Ecuador. En S. Ramírez y C. Montufar (Eds.), *Colombia – Ecuador. Cercanos y distantes*. Bogotá: Unimedios, FLACSO.
- Lauret, S. (2009). *La frontera Norte Ecuatoriana ante la influencia del conflicto colombiano. Las sorprendentes dimensiones de la dinámica transfronteriza entre la provincia del Carchi y el departamento de Nariño*. Quito: Abya-Yala.
- Medellín, P. (2006). *El presidente sitiado. Ingovernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.

- Morales, A. et al. (2010). *Migración y salud en las zonas fronterizas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, CELADE, División de Población de la CEPAL.
- Moreano, H. (2005). *Colombia y sus vecinos frente al conflicto armado*. Quito: Abya-Yala, FLACSO.
- Montenegro, R. (2008). Decisiones con las fronteras, no a pesar de ellas. En S. Ramírez (Coord.), *Ecuador: miradas binacionales* (pp. 377-390). Bogotá: Academia Diplomática de San Carlos, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y Universidad Nacional de Colombia.
- Pezzano, L. y Zenere, Y. (2011). Relaciones Ecuador y Colombia. *Revista Universidad Nacional de Córdoba*, 1 (1). Extraído el 10 de enero de 2010 desde: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/recordip/search/authors/view?firstName=Luciano%20Pezzano%20y&middleName=&lastName=Yanina%20Ruth%20Zenere&affiliation=&country=AR>
- Ramírez, S. y Montufar, C. (2007). *Colombia-Ecuador. Cercanos y distantes*. Bogotá: Unimedios, FLACSO.
- Rivera, F. (2008). Corresponsabilidad colombo-ecuatoriana en migraciones y refugio, En S. Ramírez (Coord.), *Ecuador: miradas binacionales* (pp. 305-329). Bogotá: Academia Diplomática de San Carlos, Ministerio de relaciones Exteriores de Colombia y Universidad Nacional de Colombia.
- Sánchez, J. (1997). Fracaso del Presidencialismo en América Latina: El caso ecuatoriano. *Revista Puce*, 60, pp. 180-190.
- Valencia, H. (2010). *Cartas de Batalla: una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Editorial Panamericana.
- Vallejo, M. y López, H. (2009). *El ataque de Colombia en territorio ecuatoriano. Detrás de las palabras y los hechos*. Caracas y Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.



Problemáticas comerciales

Comercio exterior entre Colombia y Ecuador: entre las tensiones y la interdependencia

*Salim Chalela Naffah**
*Óscar Simmonds Pachón***

Introducción

Las relaciones binacionales entre Colombia y Ecuador surgen en el mismo momento en que ambos se constituyeron como Estados-nación independientes, a principios del siglo XIX. A lo largo de dos siglos de historia, ambos Estados han sostenido relaciones que se han visto afectadas por factores de tipo histórico, de política exterior y por una cierta competencia en el mercado internacional, al ser los dos países productores de materias primas. Sin embargo, también han suscrito una gran cantidad de instrumentos internacionales para estrechar sus vínculos en temas de frontera, cooperación y comercio, entre otros.

Desde la teoría de interdependencia del realismo clásico, los dos Estados habían cumplido con su objetivo de mantener relaciones sólidas, estables y duraderas para evitar cualquier tipo de confrontación armada, respetando el principio de la soberanía nacional. Sin embargo, los cambios en la política regional a finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI —ejemplos de esto son las posturas políticas neopopulistas, el creciente presidencialismo y la incomodidad regional debido a la intervención de EE.UU. mediante la guerra contra el terrorismo—, diferencias ideológicas entre los jefes de Estado de ambos países, y sucesos como el bombardeo militar por parte del Gobierno colombiano en la llamada Operación Fénix, en la región de Sucumbíos, que finalizó con la muerte del líder guerrillero alias 'Raúl

* Magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Coordinador de Investigaciones de la Universidad Santo Tomás, sede Medellín.

** Profesor de tiempo completo de la Facultad de Negocios Internacionales de la Universidad Santo Tomás de Aquino, sede Bogotá; director del Semillero de investigación Geopolíticas y negocios internacionales de la misma facultad. También catedrático de la Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos (RIEP) en la Facultad de Estudios a Distancia de la Universidad Militar Nueva Granada y Joven Investigador del Instituto de Estudios Sociales y Culturales de la Pontificia Universidad Javeriana (Pensar).

Se agradece de manera muy especial, el apoyo brindado por los estudiantes Lizeth Ayala y Nicolás Barbosa de la Facultad de Negocios Internacionales de la Universidad Santo Tomás, sede Bogotá, quienes hicieron parte del proceso de investigación que generó este artículo.

Reyes', han orquestado como detonantes para una crisis diplomática que, entre sus mayores momentos de tensión, cuenta con la decisión, en 2008, por parte del Gobierno ecuatoriano, en cabeza de Rafael Correa, de retirar su embajada en Colombia, lo cual, sin duda, tuvo efectos directos en la zona de frontera y en la balanza comercial de ambos.

Así las cosas, lo que se encuentra en la actualidad, en términos comerciales, entre Colombia y Ecuador es una relación influida por múltiples factores políticos, lo que obliga a que el análisis de las relaciones económicas entre los dos países se vea, necesariamente, acompañada de una aproximación a los efectos de las agendas y coyunturas políticas en la dinámica económica bilateral. Desde este enfoque, el presente capítulo analiza las potencialidades del comercio binacional entre Colombia y Ecuador en un marco de interdependencia compleja, en la que factores políticos, sociales, culturales, geográficos y tecnológicos que configuran el escenario actual de las relaciones internacionales, generan sensibilidades y vulnerabilidades en la dinámica comercial de ambos Estados.

En primer lugar, se presenta una breve contextualización teórica sobre la interdependencia compleja, lo que permitirá situar un análisis de las relaciones colombo ecuatorianas. En segundo lugar, se estudiarán las dificultades y potencialidades de las relaciones comerciales binacionales entre 2000 y 2011, sin perder de vista la relación entre comercio exterior y los altibajos de las relaciones políticas entre los dos Estados. Por último, se evaluará la importancia que en la balanza comercial de los dos países tiene el comercio binacional y los efectos que en este generan ciertos aspectos como la institucionalidad estatal de cada país y las condiciones de infraestructura.

Colombia y Ecuador: una aproximación desde la interdependencia compleja

El estudio de las relaciones comerciales entre Colombia y Ecuador, más allá de concentrarse en analizar los lineamientos de la política exterior de ambos Estados, el dinamismo de sus relaciones diplomáticas a lo largo de dos siglos de historia independiente y la evaluación de resultados en materia de balanza comercial en los últimos años, requiere un abordaje más amplio asociado a una serie de variables que condicionan la interacción de estos Estados como actores internacionales.

Una historia común durante la época colonial; diferencias en la estructura estatal tras la separación de la Gran Colombia; falta de una política de Estado consistente en su consolidación como naciones independientes; diferencias ideológicas en sus sistemas de gobierno, dictaduras, golpes de Estado, crisis de representación, entre otros; y un desarrollo urbano exógeno, debido a

las condiciones geográficas de sus territorios, son factores relevantes para estudiar las relaciones entre Colombia y Ecuador desde múltiples canales de interacción estatal.

Estudiar las relaciones binacionales entre Colombia y Ecuador, considerando esta diversidad de factores culturales, sociales, económicos, tecnológicos, geográficos, que generan unos efectos recíprocos en la consolidación de la política interna y externa de los actores estatales implicados, sugiere la necesidad de un estudio desde la teoría de la interdependencia compleja.

La interdependencia compleja es una teoría contemporánea de las relaciones internacionales que permite profundizar en el análisis sobre la multiplicidad de canales que condicionan la interacción de los actores estatales en el sistema internacional. Esta teoría rompe con el paradigma clásico de las relaciones internacionales, estudiado por la escuela realista¹, que limita la acción estatal en el sistema internacional a aspectos jerarquizados como los militares y diplomáticos. Por ende, su objetivo reside en identificar la sensibilidad y la vulnerabilidad existente en las dinámicas de interacción entre actores estatales, como lo plantearon Nye y Keohane (1978).

Teniendo en cuenta el surgimiento de los Estados de América Latina a principios del siglo XIX, se puede observar que si bien estuvo influenciado por las ideas liberales, importadas desde Europa que motivaron la insurrección de los criollos para buscar la independencia de los españoles en todo el territorio colonial, no puede olvidarse que el fuerte vínculo administrativo, creado por la corona española y que unió a las diferentes naciones durante más de tres siglos en los llamados virreinos, condicionó las interacciones entre las diferentes provincias coloniales en la región, después de su independencia de la corona española. Por ende, la teoría de la interdependencia compleja juega un papel importante en la delimitación teórica del análisis de las relaciones binacionales de los Estados en la región.

La división administrativa planteada por la corona española durante la época de la conquista tuvo un impacto importante en los primeros vínculos de interacción entre colombianos y ecuatorianos, ya que generó una fractura económica y comercial que, sumada a la fractura geográfica, produjo grandes retos para la consolidación de unas relaciones binacionales sólidas al momento de constituirse como Estados independientes.

¹ Cabe resaltar que aunque el realismo clásico válido en sus postulados que señalan que el análisis en la interacción entre actores estatales debe centrarse en temas militares y políticos, estos temas eran importantes para la Europa medieval; un continente en guerra y confrontación constante, donde era necesario para el desarrollo constituir una política exterior fuerte en temas militares y políticos que garantizaran el mantenimiento de la paz y la estabilidad en la región.

Un primer aspecto que dio lugar a estas dificultades tiene ver con las reformas borbónicas² impuestas por la corona española durante el siglo XVIII. Una de estas reformas restringió el comercio intrarregional entre las colonias de España en América y otras potencias europeas y dictó que las mercancías que transitaban por las vías coloniales, que comunicaron a Quito con Popayán, debían tener como destino exclusivo a España. En consecuencia, se generó una separación comercial que dificultó, ya en la época republicana, la construcción de canales comerciales directos y, además, despertó una vocación productiva de las provincias coloniales hacia los bienes agrícolas y minerales, es decir, en términos actuales, se generó una primarización de la canasta exportadora.

La excesiva concentración de la producción nacional en bienes agrícolas y los fuertes controles impuestos por la corona española para impedir el intercambio entre las colonias en América generaron una red de contrabando hacia otras potencias europeas que de alguna manera introdujeron a las provincias coloniales al sistema internacional, bajo una dinámica de especialización de centro-periferia (Sunkel, 1998, p. 236). Esta dinámica de comercio exterior resultó nefasta a la hora de fortalecer los procesos de integración regional entre los siglos XIX y XX, pues los países operaban bajo dinámicas comerciales de ventaja comparativa, es decir, no contaban con una infraestructura productiva que les permitiera diversificar sus sistemas productivos.

Un segundo aspecto está relacionado con la frontera geográfica. Siguiendo con Sunkel (1998), la cuenca amazónica y la cordillera de los Andes son accidentes geográficos naturales que, aunque representan una riqueza de biodiversidad en la región, han generado grandes obstáculos para el asentamiento de la población y para la construcción de una infraestructura vial que facilite el intercambio terrestre.

Precisamente estas dificultades geográficas que aparecen en la delimitación fronteriza entre Colombia y Ecuador han desembocado en una debilidad institucional que se ha manifestado en la pobre presencia del Estado en las regiones fronterizas, ya sea con Fuerza Pública o con entidades administrativas, lo que ha facilitado el asentamiento de grupos insurgentes en las zonas y altos niveles de contrabando comercial³.

² Las reformas borbónicas fueron los cambios político administrativos impuestos por la corona española a sus colonias en América durante el siglo XVIII con el fin de mantener su hegemonía en la región y limitar la interacción de las colonias con otras potencias europeas. Para profundizar sobre el tema se sugiere revisar: Pietschman, H. (1996). *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España: Un estudio político administrativo*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

³ Esta situación es reiterativa en las diferentes fronteras territoriales que tiene Colombia: con Panamá, el Tapón del Darién representa una dificultad para la interconexión terrestre entre Suramérica y Centroamérica; con Brasil y Perú, la cuenca amazónica genera un aislamiento fronterizo y la inexistencia de vías de comunicación terrestre en la zona; con Venezuela, se presenta una situación similar, la cuenca amazónica y las dificultades topográficas que representa la cadena montañosa andina limitan las potencialidades de interconexión binacional al departamento de Norte de Santander.

Para Colombia y Ecuador dicho aislamiento geográfico ha generado inconvenientes principalmente en la consolidación de una política fronteriza fuerte. A pesar de la existencia de un Tratado de delimitación fronterizo desde 1916 (el Tratado Suárez-Muñoz Vernaza, que fija una frontera terrestre de 586 kilómetros), el abandono estatal y la presencia de grupos subversivos en la región han generado una crisis fronteriza que ha desembocado en un masivo desplazamiento forzado y facilidades para el tráfico de drogas. Según Jorge Rojas del CODHES:

En las zonas de frontera se mantiene la tendencia de migraciones forzadas de carácter temporal, que responden a las dinámicas del conflicto armado y que afectan territorios de países vecinos cuyos gobiernos insisten en medidas restrictivas que agravan la crisis humanitaria⁴.

Esta constante tensión fronteriza, que ha estado marcada por la implementación de políticas como la Iniciativa Regional Andina –IRA– y el Plan Colombia, generó un tercer aspecto que ha condicionado la relación binacional entre los dos Estados desde finales del siglo XX, y que explotó con la crisis diplomática en 2008 entre el gobierno de Álvaro Uribe y el de Rafael Correa.

En aquel año, la crisis bilateral tuvo su origen el primero de marzo, cuando se realizó la denominada Operación Fénix por parte de las Fuerzas Armadas de Colombia, la cual tenía por objeto destruir el frente 48 de las FARC y en la que resultó abatido Luis Édgar Devia, alias ‘Raúl Reyes’.

La problemática radicaba, según el Gobierno colombiano, en la ubicación del campamento del grupo guerrillero en la región de Sucumbíos, sector limítrofe a la frontera territorial; en contraparte, el Gobierno ecuatoriano argumentó que el ataque significó la violación de su soberanía nacional, lo que configura una violación a uno de los principios del derecho internacional público. En consecuencia, el Gobierno ecuatoriano, en cabeza del presidente Rafael Correa, rompió todo tipo de relaciones con el Gobierno de Colombia (incluyendo traumatismos en las relaciones comerciales) y manifestó su intención de no reanudarlas hasta que terminara el mandato de Álvaro Uribe.

Finalmente, con la llegada de Juan Manuel Santos a la Presidencia de Colombia en el año 2010, el presidente Rafael Correa permitió el restablecimiento de las relaciones y destacó el esfuerzo de su homólogo colombiano por mejorar las relaciones con los países vecinos⁵. Prueba de ello es el Plan Binacional de Fronteras para la Prosperidad y el Buen Vivir, un proyecto que tiene como objetivo principal

⁴ Citado en Rojas, J. (2003). Una sociedad en medio del colapso, Destierros y desarraigados. Bogotá: CODHES. Citado en Ahumada, C. (2004). La frontera entre Colombia y Ecuador: Una situación crítica. En El desplazamiento forzado de Colombianos hacia Ecuador en el contexto del Plan Colombia. Bogotá: CEJA.

⁵ En declaraciones dadas por el presidente Rafael Correa a los medios de comunicación: “tengo que reconocer la apertura y la transparencia del gobierno del presidente Santos, que es digna de destacar, y que con buena voluntad ha tratado de restablecer las relaciones”. Extraído el 6 de marzo de 2012 desde: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/restablecen-relaciones-diplomaticas-entre-ecuador-y-colombia>

construir una cultura de paz, integración, desarrollo económico y social en la frontera entre los dos países⁶.

Así las cosas, se observa que efectivamente las relaciones entre Colombia y Ecuador no se pueden catalogar como armoniosas y, además, en los últimos años, han evidenciado graves síntomas de volatilidad. Lo anterior generado en reacción, por parte de Ecuador, a la agenda política interna de Colombia, la cual, sobretudo en el gobierno Uribe, se caracterizó por centrarse en los temas de la seguridad democrática y en la securitización de la política exterior (con el agravante del fuerte bilateralismo con EE.UU. en esos años) a las agendas políticas internas. Por el lado colombiano, la reacción ha sido frente a las fuertes relaciones que unen a Ecuador con Venezuela, país que ha sido considerado contrario a los intereses que determinan la relación entre Colombia y EE.UU. En definitiva, sin desconocer la larga tradición de interacción entre Colombia y Ecuador como Estados independientes durante más de dos siglos — que ha estado atravesada por la firma de diferentes instrumentos de derecho internacional público, durante los siglos XIX y XX —, los tres aspectos anteriormente nombrados resaltan algunos de los factores que condicionan en la actualidad las relaciones bilaterales entre los dos países. Ahora bien, sobre la base de estos fenómenos, se analizarán los efectos que han generado en la relación comercial de los dos países — sobre todo, durante los últimos diez años — y se profundizará en el análisis sobre los obstáculos y las potencialidades en las relaciones comerciales, así como en la importancia que tendría para ambos Estados la reciprocidad de la interdependencia comercial.

Relaciones bilaterales y comercio

A lo largo de la última década, el intercambio comercial entre Colombia y Ecuador ha presentado ciertas fluctuaciones que corresponden a una multiplicidad de situaciones ocurridas en diferentes períodos, las cuales se vieron influidas por los tres grandes aspectos condicionales de la interdependencia binacional descritos anteriormente. Sin embargo, cabe destacar que la tendencia general del comercio entre estas dos naciones se ha mantenido saludable, lo que se justifica en la medida en que son, de cierta manera, socios comerciales estratégicos, teniendo en cuenta las relativas facilidades de transporte al ser países limítrofes, la similitud cultural, como quiera que se trata de países que emergieron en un marco histórico, político y cultural similar como fue el de la época colonial y el de los procesos republicanos de principios del siglo XIX, además de contar con un

⁶ Para profundizar sobre el proyecto binacional, el portal web de la Cancillería de la República de Colombia brinda toda la información asociada a la actualidad de la relación fronteriza entre los dos Estados en: <http://www.cancilleria.gov.co>

intercambio comercial que, sobre todo para Ecuador, otorga una buena cantidad de productos industriales y manufactureros indispensables, destacándose la venta de energía de Colombia a Ecuador.

Además de lo anterior, las relaciones comerciales colombo ecuatorianas se han visto influenciadas no sólo por la coyuntura binacional de tinte diplomático y político, sino también por aspectos de vital importancia que, en su desarrollo, facilitan o dificultan la demanda y la oferta de bienes y servicios entre los dos países. Así pues, en búsqueda de la realización de un análisis íntegro del comercio binacional, se presentarán a continuación los puntos clave de este intercambio, revisados bajo una visión holística de su impacto e importancia tanto en Colombia, como en Ecuador.

En primer lugar, es fundamental indicar que a inicios del siglo XXI, las relaciones binacionales se vieron condicionadas, en parte, por la internacionalización del conflicto armado colombiano, que se extendió hacia algunas de las fronteras nacionales, siendo un ejemplo claro el caso de la frontera colombo ecuatoriana. Esta dinámica de los grupos armados al margen de la ley generó que las relaciones diplomáticas se las tuvieran que ver con el problema. Tal circunstancia se tornó crítica en términos de los vínculos de la política de seguridad nacional del ex presidente Uribe con la agenda en esta materia de los EE.UU., lo cual fue bastante criticado desde el Gobierno ecuatoriano (a este respecto, es necesario recordar los fuertes cuestionamientos desde Ecuador al posible emplazamiento de varias bases militares en territorio colombiano, que tendrían alta presencia del Ejército estadounidense).

Parte de esta internacionalización del conflicto colombiano surgió como secuela de una estrategia militar, por parte de Colombia, que no contemplaba a sus países vecinos como aliados estratégicos en esta lucha. Lo anterior debido a la fuerte ligazón entre la política colombiana y la agenda en seguridad de EE.UU. Como anota Eduardo Pastrana:

Colombia se proyectó durante la última década como una amenaza para la estabilidad y seguridad regional. La estrategia militar del Presidente Uribe empujó el conflicto con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) hacia las fronteras extremadamente frágiles del país, generando bastantes repercusiones negativas en dichas zonas con los cinco Estados limítrofes. De esta manera, las regiones fronterizas se convirtieron en el eslabón débil de las relaciones de Colombia con sus vecinos (Pastrana, 2011, p. 6).

Por otro lado, al tiempo que el Gobierno ecuatoriano y los de otros países, como Bolivia y Venezuela, veían en la cooperación militar colombo estadounidense una amenaza para la soberanía de los países del sur del continente, por parte del Gobierno colombiano se argumentaba la baja cooperación de los países vecinos para atacar a los grupos ilegales y a los cárteles de la droga, lo cual, desde una perspectiva crítica, se explica en parte por la opción ultranorteamericana de los

ocho años de gobierno de Uribe. Además, otro gran efecto colateral del conflicto armado colombiano, los desplazados, fueron tema de muchas discrepancias, ya que Ecuador planteaba de manera vehemente que Colombia no tomaba las medidas necesarias para hacerse cargo de ellos, lo que terminaba por generar la llegada de muchos al país vecino.

Ahora bien, al pasar al plano del intercambio comercial, se puede decir que este no ha sido afectado, por lo menos en gran medida, por los vaivenes de las relaciones diplomáticas entre los dos países. Un elemento clave para entender esto es que Ecuador es el tercer mercado de exportación para Colombia, después de EE.UU. y Venezuela. En este intercambio comercial son fundamentales muchos productos manufactureros y, de manera bastante fuerte, la energía eléctrica.

Por otra parte, un aspecto que ha dinamizado muy positivamente el intercambio comercial entre los dos países ha sido la permanencia de Ecuador en la Comunidad Andina de Naciones, pese a que su aliado ideológico, Venezuela, anunciara su retiro en 2006 y lo formalizara totalmente en 2011. De hecho, Colombia y Ecuador son los dos países que más se han beneficiado en el desarrollo de actividades de la CAN, incrementando sustancialmente su comercio intrarregional. Aunque, si bien es cierto que la infraestructura implementada en el intercambio binacional aún carece de las mejoras pertinentes para procurar un manejo óptimo del transporte entre Colombia y Ecuador, se ha adelantado un proceso gradual de iniciativas para construir mayores vías y canales de acceso binacional, el cual se había retrasado durante los años anteriores por las diferencias diplomáticas mencionadas y las desavenencias consecuentes intrínsecas, pero que se ha retomado a partir del auge actual de las relaciones colombo ecuatorianas. Lo anterior sustentado en la que sería una nueva política, por parte del presidente Juan Manuel Santos, que apunta a distender, por lo menos, las relaciones con los países vecinos.

Colombia se proyectó durante la última década como una amenaza para la estabilidad y la seguridad de la región. La estrategia militar del presidente Uribe empujó el conflicto con las FARC hacia las fronteras extremadamente frágiles del país, generando bastantes repercusiones negativas en dichas zonas con los cinco Estados limítrofes. De esta manera, las regiones fronterizas se convirtieron en el eslabón débil de las relaciones de Colombia con sus vecinos (*Ibíd.*, p. 10).

Partiendo de todo lo anterior, se podría esperar que el comercio bilateral no se vea demasiado afectado por problemas como el conflicto armado colombiano, ya que el nuevo enfoque de Santos apunta a una diversificación temática relativamente importante y a una cierta valoración de los mercados sur regionales, entre los cuales Ecuador juega un rol importante por el lugar que ocupa dentro de los socios comerciales de Colombia.

Relaciones comerciales binacionales

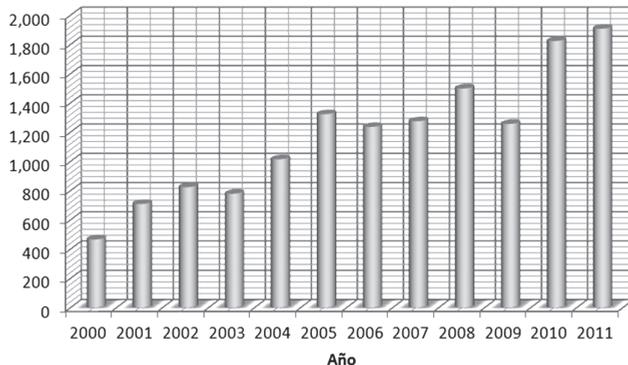
El comercio binacional con Ecuador otrora representó para Colombia un porcentaje sustancial de sus exportaciones y, si bien las cifras han mantenido una tendencia alcista (v. Tabla 1 y Gráfico 1), al analizar el porcentaje que estas representan dentro del total de exportaciones colombianas, es posible observar que con el transcurrir de los últimos años estos porcentajes han sido cada vez de menor peso dentro del total exportado, tendencia originada principalmente desde 2005 y que se explica, en parte, por la orientación colombiana en enfocar sus exportaciones hacia EE.UU, – fenómeno agudizado por la idea de los gobiernos colombianos que sostiene que la internacionalización de la economía nacional sólo se podrá llevar a cabo mediante la anexión del país a la política comercial estadounidense –. Es decir, este proceso de carácter bilateralista ha generado, entre otros, un aislamiento de Colombia con respecto a los países vecinos. Por supuesto, la importancia de las diferencias políticas gubernamentales de los dos países y sus diferentes problemas entre sí afectan su intención e interés de fomentar su comercio común (v. Gráfico 2). En cuanto a las importaciones, estas muestran una tendencia decreciente debido a las sensibilidades que produjeron las tensiones políticas y sociales entre las dos naciones en la primera década del siglo XXI (v. Gráfico 3).

Tabla 1. Exportaciones totales de Colombia y participación del destino Ecuador 2000-2011 (millones de dólares FOB)

Año	Total exportaciones Colombia	Exportaciones de Colombia a Ecuador	Porcentaje de participación
2000	13.158	467	3,5475%
2001	12.330	710	5,7572%
2002	11.975	825	6,8891%
2003	13.129	780	5,9396%
2004	16.788	1.015	6,0487%
2005	21.190	1.324	6,2500%
2006	24.391	1.237	5,0719%
2007	29.991	1.276	4,2547%
2008	37.626	1.500	3,9855%
2009	32.853	1.257	3,8272%
2010	39.820	1.825	4,5820%
2011	56.954	1.909	3,3511%

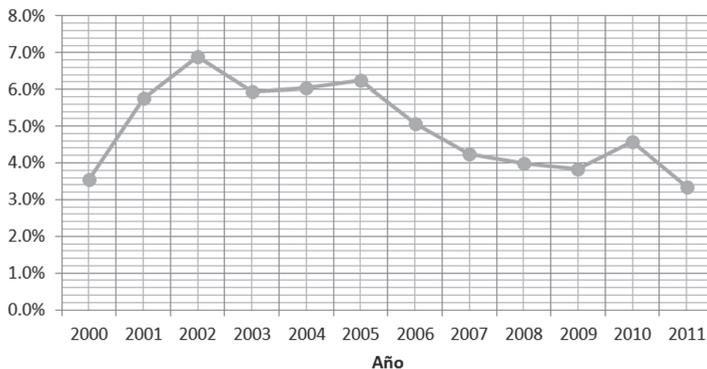
Fuente: DANE, cálculos propios

Gráfico 1. Total de exportaciones colombianas a Ecuador 2000-2011 (millones de dólares FOB)



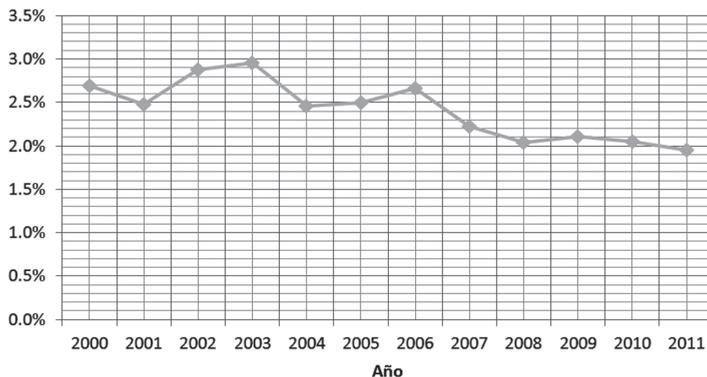
Fuente: DANE, cálculos propios

Gráfico 2. Porcentaje de participación de Ecuador en las exportaciones colombianas 2000-2011



Fuente: DANE, cálculos propios

Gráfico 3. Porcentaje de participación de Ecuador en las importaciones colombianas 2000-2011



Fuente: DANE, cálculos propios

En cuanto a la importancia de la balanza comercial binacional para Ecuador, se debe tener en cuenta que Colombia y Estados Unidos han sido de los principales socios de la república ecuatoriana, razón por la cual la evolución de la balanza comercial colombo ecuatoriana ilustra la buena relación entre los dos mercados (v. Gráfico 4). Además, cabe resaltar, que la dinámica comercial en la actualidad se ha ubicado principalmente en la industria automotriz, productos del mar, medicamentos, textiles y recursos energéticos. Como anotaba en 2009 el Consultorio de Comercio Exterior de la Universidad ICESI:

A pesar de la crisis diplomática que se vive actualmente entre las dos naciones y del riesgo y la incertidumbre que esto conlleva, el intercambio comercial se ha incrementado en los últimos años. En el 2007 Colombia exportó a Ecuador US\$ 1.272 millones; a julio del 2008 US\$ 850 millones, presentando una variación positiva del 20,02% con respecto al mismo período en el 2007. Es claro que para Colombia su tercer destino de las exportaciones es Ecuador; y es uno de proveedores más importante para este mercado. Los productos más exportados a Ecuador son vehículos, cosméticos, productos de aseo, artículos para el hogar, energía eléctrica, papel, industria gráfica, calzado, cuero, bebidas, confitería, productos de molinera y panadería, petróleo y carbón. Las importaciones de Ecuador hacia Colombia sumaron en el 2007 un total de US\$ 732 millones y reportó a julio del 2008 un total de US\$ 412 millones, presentando una variación positiva del 12,7% comparado con el mismo período en el 2007. Los productos más importados desde Ecuador son vehículos, artículos metalúrgicos, hierro, telecomunicaciones, autopartes, cosméticos, productos procesados de mar, cereales, confitería, aceites y calzado; ubicando a Colombia como el segundo destino de las exportaciones ecuatorianas⁷.

Es decir, no se generaron grandes traumatismos en la balanza comercial debido a los problemas diplomáticos entre los dos países, lo que permitiría pensar que las condiciones estructurales del comercio bilateral son mayores a las presiones políticas que se hayan podido generar.

Ahora bien, al analizar un poco más en detalle el comercio bilateral, se observa que para Ecuador el rubro que ha generado las mayores exportaciones es el de vehículos ensamblados, que en 2009 representaba 23,26% del total de exportaciones hacia Colombia. Por su parte, la vocación importadora de Ecuador se ha concentrado en el sector de la energía eléctrica.

⁷ Consultorio de Comercio Exterior. (2009). *Relaciones comerciales Colombia-Ecuador*. ICESI. Extraído desde: <http://www.icesi.edu.co/blogs/icecomex/2009/02/13/relaciones-comerciales-colombia-ecuador/>

Gráfico 4. Evolución de las exportaciones ecuatorianas 2000-2011



Fuente: DANE, cálculos propios

En total, Ecuador exporta a Colombia un total de 967 partidas, mientras que Colombia exporta más de 2.000. Esto ha dado como resultado una balanza comercial que para Ecuador ha sido tradicionalmente deficitaria, situación atribuible en parte a las inestabilidades cambiarias que han generado una fuerte pérdida de competitividad en los sectores exportadores ecuatorianos durante los últimos años. Además, en la economía ecuatoriana se ha presentado un incremento en la compra de productos suntuarios, la cual está siendo realizada por la parte de la población que tiene los mayores ingresos.

En medio de todo esto, es clave tener en cuenta que el déficit comercial ecuatoriano con respecto a Colombia se ha reducido. Como lo muestra el diario *Portafolio* (2012) "Ecuador redujo su déficit comercial en un 63,8 por ciento en el 2011 a unos 717,3 millones de dólares respecto al año anterior, por un aumento de los precios del barril de crudo"⁸.

Esta reducción en el déficit es consecuencia, en parte, de la restricción de compras que está llevando a cabo el Gobierno ecuatoriano desde 2009, como parte de su política económica y de ajuste fiscal. Empero, es importante agregar que la balanza comercial ecuatoriana se subdivide en dos: balanza comercial petrolera (en 2011 presentó un saldo favorable para ese país de 7.826 millones de dólares) y balanza comercial no petrolera (en el mismo período presentó un saldo desfavorable de 8.543 millones de dólares), lo que permite ver el gran peso de las exportaciones de petróleo dentro de su economía.

⁸ Esta información fue publicada por la cadena de noticias Reuters para América Latina el 14 de febrero de 2012. Obtenida desde: <http://ta.reuters.com/article/domesticNews/idLTASIE81D0LE20120214>

Así pues, es de vital importancia resaltar que la reducción del déficit comercial que sostiene Ecuador con Colombia se debe al incremento del precio de un *commodity* y no por la generación de un mayor valor agregado en la economía. Esto es la muestra de la doble problemática que presenta la balanza comercial ecuatoriana, no sólo con Colombia, sino también con varios países del mundo: la dependencia excesiva del petróleo y la poca diversificación de su producción nacional. Este fenómeno ha ocasionado que para la agenda comercial ecuatoriana la reducción de su déficit sea prioritaria. Con este fin, se adoptó en 2009 una salvaguardia cambiaria debido a que el peso colombiano mantenía una tendencia bajista sostenida frente al dólar y Ecuador no podía responder a esta situación.

Estas vulnerabilidades y las políticas ecuatorianas tendientes a reducir su dependencia de las exportaciones, han producido que el porcentaje de participación de Ecuador en las exportaciones colombianas haya desarrollado en los últimos años una tendencia a la baja (v. Gráfico 2).

¿Qué factores desestabilizan la balanza comercial?

Al observar las causas estructurales que han afectado las relaciones comerciales entre Colombia y Ecuador se puede ver que uno de los factores que ha desestabilizado la balanza comercial entre los dos países ha sido, principalmente, de carácter cambiario. Esto ha tenido que ver con la crisis de finales de los 90 que produjo la dolarización de la economía ecuatoriana, la cual, a pesar de haber dado estabilidad también trajo consigo una pérdida de maniobra en cuanto a política cambiaria se refiere: al quedar atado a la divisa estadounidense, Ecuador perdía la oportunidad de devaluar su moneda cuando necesitara adquirir ventajas comerciales y se volvía más vulnerable a *shocks* externos; es decir, esto ha sido un factor crítico que ha influido en las relaciones comerciales de Ecuador no sólo con Colombia, sino con el mundo entero.

Finalmente, se debe reconocer que Colombia y Ecuador son competidores en diferentes productos de exportación como el banano, las flores y *commodities* como el petróleo, lo que ha implicado que cada uno proteja sus intereses, siendo de particular interés el estilo algo proteccionista que ha implementado Ecuador con ejemplos como la reducción de importaciones que ha tratado de sostener en los últimos años.

La transformación en los últimos años

Es innegable la importancia del mercado ecuatoriano para los productos colombianos, por ello el Gobierno colombiano ha buscado diversas formas de fomentar y fortalecer las relaciones binacionales no sólo en materia de exportación

de productos, sino también en lo que atañe al flujo de capitales y la movilidad de viajeros. Por este motivo, en los últimos años, después de sobrepasada la crisis diplomática generada por el ataque a las FARC en la provincia ecuatoriana de Sucumbíos, Colombia ha buscado facilitar encuentros entre sus ministros y cancilleres con representantes del Gobierno de Ecuador en aras de la generación de nuevos acuerdos de beneficio mutuo entre las dos naciones respecto a una gran diversidad de asuntos binacionales.

Por otro lado, independientemente del movimiento normal propio de la frontera, las problemáticas evidenciadas en la región limítrofe binacional han ocasionado un masivo flujo de inmigrantes colombianos que huyen de las difíciles condiciones de violencia en Colombia para buscar nuevas oportunidades de vida en Ecuador y radicarse definitivamente en este país, aspecto que ha debido atender el Gobierno ecuatoriano destinando cierta porción de su presupuesto, aunque se espera que pronto se inicie un proceso de ayuda y reparación de víctimas por parte de Colombia a estos inmigrantes en Ecuador.

En conclusión, los gráficos presentados son claros: aunque Colombia y Ecuador siguen siendo socios comerciales fundamentales, han perdido importancia relativa entre sí. Esto se ha dado gracias a que en ambos países las decisiones políticas han estado unidas a las decisiones económicas.

A esto hay que sumarle que, por competitividad, Ecuador ha buscado siempre la reducción del déficit comercial con Colombia. Por tal razón, con el paso del tiempo ha adoptado salvaguardias y restricciones que han ralentizado el flujo de bienes y servicios transfronterizo. Esta adopción de instrumentos de política comercial defensivos ha ido en detrimento de los marcos institucionales como la CAN y muestran, en gran medida, su poca eficiencia. Sin embargo, se estima que el ritmo se está retomando y que los caminos del desarrollo mancomunado podrían convertirse en motores de desarrollo binacional, teniendo en cuenta el interés mutuo de los dos gobiernos por avanzar hacia un futuro de crecimiento a partir de la cooperación entre ambos.

Conclusiones y recomendaciones

A manera de conclusión, se puede decir que las relaciones comerciales entre los dos países tienen una historia que genera peso en ellas y que, de alguna manera, no permite que se vean demasiado afectadas por las coyunturas políticas o diplomáticas que se generen a partir de las posturas de los gobiernos.

Además, es interesante ver cómo el mercado ecuatoriano representa un conjunto de relaciones comerciales que no deben ser despreciadas por la industria colombiana, toda vez que en Ecuador se consumen muchos productos, principalmente manufacturados, que produce Colombia. Eso, ante la problemática que representa la reprimarización de la economía colombiana y la mirada ciega en EE.UU. como el mercado que nos llevaría a una internacionalización económica, resulta una luz

para el sector de las manufacturas y algunas empresas industriales que pueden ver muy difícil su inserción eficiente en un escenario de TLC con los EE.UU.

A partir de estas consideraciones y teniendo en cuenta lo planteado en este artículo, resulta conveniente que los gestores de política pública en materia de comercio exterior generen estrategias que apunten a no perder los lazos con el vecino país, de tal manera que se busque algún contrapeso acordado, de manera bilateral, a la política ecuatoriana de reducción de la dependencia de las importaciones.

Sin duda, como se ha planteado en páginas anteriores, negocios como el de la venta de energía de Colombia a Ecuador deben seguir manteniéndose, pues representan una importante fuente de ingresos para la economía nacional y, al mismo tiempo, suponen unos vínculos bastante fuertes que, entre otros, sostienen en tiempos de crisis las relaciones bilaterales. Lo anterior, como es sabido, permite que las situaciones no lleguen a extremos demasiado peligrosos, pues ponen en la palestra la interdependencia como factor relajante de las tensiones diplomáticas y políticas, con lo cual se logra que estas no se pongan por encima de los intereses nacionales estratégicos.

Ahora bien, lo anterior no supone un enfoque sólo en temas como el energético pues resultaría muy importante ampliar la oferta de la canasta exportadora con Ecuador, de tal manera que más sectores de la economía, principalmente los de la mediana y pequeña empresa, tengan espacio en este mercado.

Por último, no se debe dejar de lado que Ecuador y Colombia son competidores en varios productos, principalmente del primer sector, lo cual puede conllevar a que, debido a la bilateralidad con EE.UU. que maneja Colombia, Ecuador, de alguna manera, logre una mayor diversificación de sus mercados y posicionamiento debido a que su política exterior resulta un poco más diversificada que la de Colombia. Es decir, el tema de la diversificación temática y geográfica de la política económica exterior colombiana aparece como un proceso necesario para lograr una mejor internacionalización de la economía.

Referencias

- Consultorio de Comercio Exterior ICESI. (2010). *Relaciones comerciales Colombia-Ecuador*. Extraído desde: <http://www.icesi.edu.co/blogs/icecomex/2009/02/13/relaciones-comerciales-colombia-ecuador/>
- DNP. (2010). *Estudio: pasos de frontera Colombia-Ecuador*.
- Egas, M. et al. (2009). *Interdependencia Fronteriza entre Ecuador y Colombia*. Extraído desde: <http://www.segib.org>
- Forero, F. (2012). *La coordinación de la política comercial en la Comunidad Andina y su efecto en el proceso de integración*. Extraído desde: <http://www.segib.org>
- Jaramillo, M. (2011). Colombia-Ecuador: acercamientos entre naciones siamesas. *Razón Pública*. Extraído desde: <http://razonpublica.com/index.php/internacional-temas-32/1695-colombia-ecuador-acercamientos-entre-naciones-siamesas.html>

- Keohane, R. y Nye, J. (1978). *Poder e interdependencia*. Buenos Aires: GEL.
- Montenegro, R. (2005). Frontera Colombo-Ecuatoriana: Historia y Destino Común. *Aldea Mundo*, 10 (18), pp. 20-28.
- Sunkel, O. (1998). Desarrollo e integración regional: Otra oportunidad para una promesa incumplida. *Revista CEPAL*, número extraordinario, pp. 229-241. Recuperado desde: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/9/19239/P19239.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xsl>

Tensión entre el deterioro del medioambiente y el desarrollo sostenible en el marco de la agenda binacional

*Diana Marcela Bustamante Arango**
*Yilly Vanessa Pacheco Restrepo***

Introducción

La protección al medio ambiente se erige como un tema clave para los Estados de Colombia y Ecuador. Cuestiones como la incidencia del conflicto armado colombiano, el Plan Colombia, las fumigaciones con glifosato, la locomotora minera y de hidrocarburos, la inserción en la reactivación de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónico, y el desafío de cambio climático, son temas comunes en las agendas bilaterales, a los que hoy se suman cuencas hidrográficas, áreas protegidas, bosques y biodiversidad, desastres naturales y gestión de riesgos, y saneamiento básico, abordados en el marco de la Comisión Bilateral, reactivada en el gobierno Santos.

Por ello, el presente capítulo se estructura en tres partes: en la primera, aborda el estudio de la incidencia del conflicto armado en Colombia con relación a la aparición de problemas ambientales fronterizos y, por otra parte, el Plan Colombia y las aspersiones con glifosato. En segunda instancia, se parte del análisis del papel del Estado en cuanto a la formulación de políticas públicas binacionales sobre el medio ambiente en Colombia y Ecuador y zonas fronterizas, así como a su posición frente a la Inversión Extranjera Directa: industria minera y explotación de hidrocarburos *versus* conservación del medio ambiente. Finalmente, en el

* Magister en Defensa de los Derechos Humanos (USTA, 2011); especialista en Derecho Privado (UPB, 2008); Abogada (USC, 2006); Licenciada en Literatura (Univalle, 2006). Catedrática investigadora del área de derecho internacional. Coordinadora del Comité de Investigaciones y líder del Grupo de Investigación Problemas Contemporáneos del Derecho (Gipcode) de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de San Buenaventura Seccional Cali. Investigadora Gicpoderi en la USC.

** Abogada, egresada de la Facultad de Derecho de la USC. Investigadora del Grupo Gicpoderi, categoría A en Colciencias. Ex becaria del Programa Jóvenes Investigadores de Colciencias 2010-2011. Candidata a Magister en Derecho con énfasis en Derecho Público de la USC. Docente de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad de San Buenaventura, Cali.

escenario regional y global, se estudia la OTCA en la agenda binacional y el caso del cambio climático.

Incidencia del conflicto armado colombiano en la aparición de problemas ambientales fronterizos

Conflicto armado

Posterior a la guerra civil desatada por el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán (1948-1953), en la década del 60 surgen grupos armados al margen de la ley, denominados “guerrillas”, como representantes de la oposición. Al mismo tiempo, y como estrategia para combatir a la guerrilla, el Estado colombiano profirió un marco jurídico¹ que volvió más compleja la situación política, pues no solamente la guerrilla le hacía la guerra al Estado, sino que ahora los grupos conocidos como autodefensas y después como paramilitares, conservadores del *statu quo* que, o bien enfrentaban a la guerrilla al respaldar a ganaderos, o estaban al servicio de narcotraficantes para proteger sus intereses (Aranguren citado por Rivas-Rey, 2008, p. 50), impactaron negativamente el devenir de la política y la institucionalidad del país. Así, el escenario que en algún momento estuvo sostenido por la reivindicación del poder popular encarnado por las guerrillas, devino en verdaderas bandas criminales organizadas que ante la anomia estatal controlaban gran parte del territorio nacional. Posteriormente, tanto guerrillas como paramilitares vieron en el comercio ilegal de la droga la oportunidad para conseguir réditos económicos representativos.

El Plan Colombia

Ante el complejo panorama nacional, el Estado colombiano decidió adelantar una política de cooperación con los Estados Unidos que permitiera encarar el fenómeno de la guerrilla y el narcotráfico, así el Plan Colombia puede concebirse como un conjunto de estrategias encaminadas a hacer frente a las necesidades de la paz, al desarrollo económico, social y al fortalecimiento del Estado. Como resultado, el Plan Colombia nació como una fusión entre el énfasis marcado por la lucha antidroga y la destinación de recursos —aunque en menor medida— para proyectos no militares (Bermeo y Pabón, 2008, p. 5).

¹ Decreto 3398 de 1965, el cual se convirtió en legislación permanente a través de la Ley 48 de 1968. En el mismo sentido, durante la década de los 90 se expidió el Decreto 356 de 1994, a través del cual de manera mucho más específica se autorizó la creación de los servicios comunitarios de vigilancia y seguridad privada, conocidas como Convivir, sistema de organización de la comunidad como un paraestado armado.

En todo caso el Plan Colombia se caracterizó por un fuerte componente militar y algunos programas sociales. El componente militar consistía en la lucha frontal contra el narcotráfico (conforme a los compromisos internacionales del país en lo relacionado a control de estupefacientes y a la responsabilidad del Estado para impedir la expansión del negocio a las regiones andina y pacífica) y en el fortalecimiento de unas fuerzas armadas que garantizaran la implementación del componente social y constitucional. Así, el objetivo principal del componente militar era el de “desmantelar organizaciones de narcotraficantes a través de un esfuerzo integral, con participación destacada de la Fuerza Pública”, mediante la acción en varios frentes: erradicación de cultivos ilícitos, destrucción de estructuras de procesamiento de estupefacientes, interdicción de los sistemas de tráfico de drogas y flujo de precursores químicos ilegales y combate a la estructura armada de protección al narcotráfico (este último abrió las puertas a la lucha contrainsurgente) (CAJAR, 2003, p. 131-132).

El marcado componente militar se convirtió en un discurso pragmático a partir del ascenso al poder de Álvaro Uribe Vélez, quien decidió a través de su política “Mano firme, corazón grande: el camino de la confianza” (2002), emplear como estrategia de contrainsurgencia el aparato militar fortalecido con la financiación del Plan Colombia². Desde luego que declararle la guerra a la guerrilla se traducía en perseguirle militarmente por todo el territorio nacional, porque el llamado del entonces Presidente era “a librar una guerra sin cuartel contra la subversión”; así, Uribe se convertía en el hombre que derrotaría a las guerrillas, el país iniciaba una etapa crucial en la consolidación del Estado desde la perspectiva del control territorial sobre sus fronteras internas y el fortalecimiento de las instituciones, así como el aseguramiento del monopolio legítimo de las armas y, por ende, de la fuerza (Ayala, Duque, Hurtado, 2006, p. 80).

La confrontación armada tiene como consecuencia directa la afectación de la población civil y del medio ambiente. La guerrilla fue replegada a las fronteras del país, justo donde se dificultaba aún más la presencia del Estado, pero no exclusivamente aquella de la Fuerza Pública, sino la presencia estatal garante del cubrimiento de los derechos económicos sociales y culturales (DESC). Esto devino en una relación de causa-efecto; la llegada de las guerrillas a las zonas marginales estatales y los enfrentamientos entre éstas y las fuerzas regulares —y en ocasiones con paramilitares— impactaron directamente la cotidianidad de las personas, quienes comenzaron su calvario de migraciones internas y transfronterizas, producto tanto del recrudecimiento del conflicto armado,

² Lo cual se hizo evidente en el aumento del número de soldados profesionales en aproximadamente 145%. La capacidad de combate de la Fuerza Aérea se incrementó en cuatro veces y los equipos aeronáuticos se incrementaron en 118%, aumento de 16 helicópteros artillados para transporte de tropas. La capacidad de combate fluvial también fue incrementada para las unidades de Infantería de Marina con 24 botes de comando y control y 19 botes tácticos artillados, entre otros (CAJAR, 2003).

como de la estrategia de aspersión con herbicidas tóxicos para erradicar los cultivos ilícitos.

Impacto en la zona de frontera

La Zona de Integración Fronteriza (ZIF)³ colombo ecuatoriana comprende, en los 586 kilómetros que la integran, los departamentos de Nariño y Putumayo en Colombia y las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos en Ecuador. En esta región ambas naciones comparten tres cuencas hidrográficas: la de los ríos Mira y Mataje, la del río Carchi-Guáitara – ambas ubicadas en la región pacífica colombiana – y la conformada por los ríos San Miguel y Putumayo, la cual hace parte de la cuenca amazónica (Burgos y Gómez, 2007, p. 20).

La región binacional se caracteriza por la riqueza en recursos naturales, minerales⁴ e hídricos, no obstante factores propios de las zonas marginales, como la extracción inadecuada de minerales, el aumento en la demanda del recurso hídrico y/o el tratamiento inadecuado de residuos sólidos, generan deterioro ambiental en la calidad del agua y en la amenaza de las especies nativas de la región, lo cual da muestra de su ausencia de desarrollo producto de la anomia estatal.

De hecho, el cordón fronterizo es escenario de un modelo de desarrollo agrícola y agroindustrial⁵ sustentado en el uso masivo de plaguicidas, empleado por los campesinos como recurso para mejorar la productividad.

Las actividades agrícolas involucran a una importante proporción de la población de los dos países y acarrear el uso de plaguicidas con alto riesgo de intoxicaciones agudas y crónicas para los agricultores y sus familias, contaminación del agua y del suelo, de los alimentos y del medio laboral. Esta práctica también genera la eliminación de insectos y otros organismos benéficos, con lo que se alteran la vegetación y la fauna, pues el expendio, el transporte, el uso y el almacenamiento de plaguicidas se realizan en condiciones de riesgo para los trabajadores y sus familias (CTP⁶ Colombia-Ecuador, 2006, p. 7).

A lo anterior debe sumarse el impacto de la industria de extracción, que responde a la conocida fiebre petrolera que desde la década de los 60 comenzó el proceso de colonización amazónico. La *Texas Petroleum Company* inició sus exploraciones en la región de Putumayo interviniendo la cuenca del río Orito, realizó perforaciones de posos y la construcción de dos oleoductos: el

³ Mecanismo de integración de la CAN que tiene como finalidad la planificación de las zonas de frontera.

⁴ Oro, caucho, quina y petróleo (Duro, 2007, p. 108).

⁵ "Palmito y palma africana en el corredor del pacífico y el café, cacao y palma africana en el corredor amazónico" (CTP Colombia-Ecuador, 2006, p. 7).

⁶ Proyecto de Cooperación Técnica entre países (CTP) Colombia-Ecuador.

Transanadino (Tumaco–Orito) y el Transecuatoriano (Lago Agrio)⁷. “De esta manera la frontera sur de la Amazonía colombiana se consolida como el principal territorio de intervención sobre el gran ecosistema latinoamericano de mano de la extracción petrolera” (Marín, 2002, p. 61), lo cual devino en un grave impacto ambiental producido adicionalmente por la explotación maderera y la ganadera extensiva (p. 63).

No obstante, el estrés ambiental que vive la región va en aumento por la presencia de grupos armados ilegales, con la consecuente plantación de cultivos ilícitos, la instalación de laboratorios de procesamiento de drogas ilegales y la voladura de oleoductos y gaseoductos (Burgos et al., 2007), como estrategia insurgente. Todo ello hace dramática la situación ambiental en la zona de frontera.

El ecosistema se afecta con la intervención humana; de un lado, la plantación de cultivos ilícitos se realiza en áreas de inmensa riqueza biodiversa de selva y bosque: “de acuerdo con estudios realizados en los últimos años se ha establecido que para implementar una hectárea de coca los cultivadores tienen que destruir cuatro hectáreas de selva y dos y media de bosque andino” (DNE, 2000, p 9). Esta destrucción es realizada mediante la quema del bosque y las selvas, lo que significa “la destrucción de 380 toneladas de biomasa⁸ por hectárea, que implica un acumulado de 152 millones de biomasa, que se ha convertido en cenizas, CO² y sedimentos” (p. 9), situación que evidentemente altera el ecosistema, la diversidad florística única en el planeta, entre 96 y 120 especies arbóreas por hectárea, un número desconocido de especies menores, además de microflora y microfauna de alto potencial genético (Parra, citado por DNE).

Una vez se realiza el asentamiento en la zona seleccionada para el cultivo, se acondiciona el terreno para la siembra; dado que el suelo se caracteriza por una escasa vocación agrícola, requiere el empleo de bioestimulantes, abonos y pesticidas para el control de plagas y malezas.

Los envases y residuos de toda gama de biocidas introducidos al medio y utilizados en las máximas concentraciones y cantidades posibles inexorablemente terminan en los cursos de agua, absorbidos a las partículas del suelo y, en el peor de los casos, asimilados a las cadenas tróficas. Es en ese punto que la presión sobre el medio ambiente no solamente se circunscribe al área del cultivo, sino que es exportada a todo el ecosistema (DNE, 2001, p. 11).

La siguiente fase es la instalación del laboratorio de procesamiento. En este caso la contaminación proviene de los desechos líquidos, así como del uso de sustancias volátiles como éter etílico, gasolina y acetona, además de reactivos que a su paso contaminan las fuentes hídricas y el nicho ecológico (Álvarez, 2001). La cuarta fase consiste en el diseño de un canal de distribución que permita la salida del producto hacia su sitio de destino, por lo general a través de la construcción

⁷ En la década de los 90 se liberalizó el mercado energético; cambios en la legislación permitieron la inversión extranjera y con ella la entrada de varias compañías petroleras (Marín, 2002).

⁸ Producción posible de hoja (DNE, 2001, p. 11).

de pistas para el tráfico, las cuales transforman las características propias del ecosistema y generan contaminación.

Según la Dirección Nacional de Estupefacientes colombiana, las consecuencias de la plantación de cultivos y la organización de laboratorios para el procesamiento genera entre otros impactos graves:

La destrucción de nichos ecológicos y cadenas tróficas; destrucción de potencial genético desconocido; erosión edáfica; destrucción de cobertura vegetal nativa; alteraciones en los regímenes de lluvias y clima local; aumento considerable de emisiones de CO²; desaparición de bellezas escénicas y paisajísticas; extinción de especies endémicas y deterioro de nacimientos de agua (DNE, 2000, p. 8).

Aunque los problemas característicos de las regiones marginales van al paso del mandato internacional sobre cumplimiento a los DESC en atención al principio de progresividad y de conformidad con la disponibilidad presupuestal estatal, afrontar el problema del narcotráfico se convirtió, por el contrario, en una prioridad para la agenda interna en diálogo con la internacional, lo cual determinó la formulación de la política exterior colombiana en torno a estrategias de cooperación binacional como el Plan Colombia:

Para Estados Unidos el narcotráfico se ha convertido en una nueva amenaza contra el orden mundial, llamado a sustituir al ya moribundo fantasma del comunismo. Desde los años ochenta la guerra contra las drogas ha sido una prioridad en la política norteamericana, que considera el fenómeno como una amenaza directa a su seguridad nacional, percepción que contamina su agenda internacional (Duro, 2002, p.99).

Así, el Plan Colombia enfrenta la lucha contra los cultivos ilícitos (coca, amapola y marihuana) con la estrategia de fumigación por aspersión aérea del glifosato. Dicho método antinarcóticos comenzó en 2000 y la prueba piloto fue el departamento del Putumayo, laboratorio experimental del Plan Colombia (CAJAR, 2003, p. 205) por la proliferación de cultivos ilícitos y la presencia de las FARC.

Sin embargo, las consecuencias de las fumigaciones no se hicieron esperar:

A pesar de que el Estado se había comprometido a hacer un tratamiento diferenciado entre cultivos familiares e industriales, focalizando las fumigaciones en las áreas de mayor extensión de ilícitos, Las campañas indiscriminadas de erradicación forzosa han terminado afectando gravemente a los pequeños cultivadores (campesinos, colonos indígenas), cuya base de sustento es la coca (Duro, 2002, p. 109).

Así el desplazamiento forzado no solamente tuvo como principal detonante el conflicto armado, sino también las fumigaciones. El impacto en Ecuador producto de las aspersiones se evidencia “en la destrucción de cultivos de pan

coger, cultivos de alimentos [...] que ha obligado a numerosos ecuatorianos a desplazarse hacia el interior del país” (p. 110).

Las consecuencias transnacionales consisten en aguas contaminadas, pérdidas de cosechas y de la flora y fauna en general, enfermedades no naturales y hasta un incremento de la mortalidad. No obstante, todavía quedan muchas preguntas que son esenciales para que se resuelva satisfactoriamente la pregunta [de] hasta qué medida el glifosato y sus coadyuvantes tienden a derramarse y de qué manera afectan precisamente al territorio ecuatoriano. Según los estudios realizados, todo apunta a que el desastre del viento, así como la dispersión a través de las fuentes de agua, constituyen las principales causas para que sus impactos se hagan sentir más allá del área sujeta a la aspersión aérea (Laurent, citado por Escuela Internacional de Periodismo de Frontera).

Un informe de investigación de Adolfo Maldonado para la Defensoría del Pueblo ecuatoriana, sobre los daños genéticos en la población de la frontera con Colombia, evidencia la perversa relación entre las fumigaciones aéreas con glifosato y los daños en el material genético, principalmente en mujeres. El resultado de la investigación demuestra que 100% de las mujeres, además de los síntomas de intoxicación, presentaron daños genéticos en un tercio de las células sanguíneas, así como alta probabilidad para el desarrollo de enfermedades cancerígenas (2003).

Así, los estudios sobre el impacto del herbicida en la población ecuatoriana repercutieron de manera definitiva en la decisión de ese país de presentar una memoria ante la Corte Internacional de Justicia hace cuatro años contra el Estado colombiano, bajo el argumento de que las aspersiones causaron graves daños a la población, los granos, los animales y al medio ambiente natural en la zona fronteriza, así como por los riesgos ambientales a futuro, lo cual constituye un incumplimiento a obligaciones internacionales como el respeto a la soberanía y la integridad territorial ecuatoriana⁹.

El papel del Estado

Políticas públicas binacionales sobre el medio ambiente en Colombia, Ecuador y zonas fronterizas

El desarrollo del derecho internacional público ha permitido la creación de controles al comportamiento estatal para fomentar el cumplimiento de obligaciones

⁹ En este momento el procedimiento ante la Corte se encuentra en la fase escrita. Acaba de pasar por la etapa de réplica, presentada por el Estado colombiano en febrero 2012, luego de un plazo extendido por la alta corporación al Estado demandado previa solicitud en octubre de 2011.

internacionales; la imagen del Estado súper poderoso, absolutamente soberano, que ejercía poder dentro de su jurisdicción sin ningún tipo de control, es historia. Existen antecedentes tanto en la Corte Internacional de Justicia¹⁰ como en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en los cuales el Estado ha sido objeto de reclamación internacional por la afectación de los derechos ambientales¹¹, consecuencia de la falta al cumplimiento de la debida diligencia.

Colombia

Una nueva etapa parece vivirse desde la administración Santos, aunque el reto no es simple porque el nuevo Gobierno se enfrenta a ocho años de una inexistente política ambiental caracterizada por una ineficiente gestión en todos sus niveles. La nueva etapa fue proyectada desde el *Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para todos* bajo el acápite Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo, compuesto a su vez por tres ejes: 1) gestión ambiental integrada y compartida; 2) gestión del riesgo de desastres; 3) respuesta a la ola invernal; y 4) canasta y eficiencia energética.

El diagnóstico preliminar arroja la degradación ambiental consecuencia directa de un modelo de desarrollo caracterizado por la ausencia estatal, reconoce que si bien existe legislación ambiental que prohíbe en algunos casos actividades mineras y cultivos forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales en áreas de importancia ecológica y protegidas [...] la falta de definición de una Estructura Ecológica Principal del país, que incluya la delimitación de estas áreas y la zonificación y ordenación de reservas forestales nacionales, han limitado el cumplimiento de estas disposiciones, generando conflicto con dichos sectores (PND, 2010, p. 430).

Con lo anterior, el riesgo para la región amazónica es inminente. El PND (2010) señala preocupación por la ausencia de articulación entre de las políticas para el desarrollo de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares; así como las franjas de protección de los ríos y la determinación de zonas inundables. En resumen, las debilidades son institucionales y de gestión. Consecuentemente, la proyección del gobierno Santos se promueve como comprensiva de la difícil situación ambiental y prometedora frente al proceso de toma decisiones con base en el diagnóstico situacional, sumando a lo anterior la voluntad política que ha permitido la nueva apuesta al diálogo binacional con el Ecuador.

¹⁰ El ya mencionado caso de fumigación aérea con herbicidas (2004). La caza de ballenas en la Antártida. Australia vs. Japón (2010). Planta de Celulosa sobre el río Uruguay (2010). Argentina vs. Uruguay. Ver: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=2>

¹¹ Ver: Medidas Provisionales Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Sarayaku vs. Ecuador. Recuperado en: http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/sarayaku_se_04.pdf

Ecuador

La preocupación por el daño ambiental en Ecuador se evidencia principalmente en la nueva concepción de su Carta Política, al reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos, así como en el Plan Nacional para el Buen Vivir, desde el cual se formula una agenda intersectorial orientada por un enfoque de sostenibilidad ambiental. En el desarrollo de esta política se elaboró el primer mapa forestal oficial de Ecuador, que permite la identificación de las zonas más afectadas por las industrias petrolera, camaronera y de extracción, y en consecuencia creó el Plan de Reparación Ambiental y Social, con la finalidad de estimar la deuda ambiental ocasionada por la industria irresponsable (MAE, 2010). Así la política ambiental ecuatoriana persuade al sector industrial para la formulación e implementación de prácticas ambientales limpias con énfasis en la conservación, puesto que resulta más rentable que las rutas de la contaminación. De hecho, en la elaboración del nuevo Código de Producción, se incluyó un capítulo de incentivos tributarios para las nuevas inversiones que empleen tecnología verde, y optimicen el uso del agua, de la energía y de los combustibles, así como la reutilización de desechos en el proceso productivo. Otro de los incentivos es el Punto Verde, como un sello a las empresas comprometidas con responsabilidad ambiental.

Vale la pena resaltar que la política exterior ecuatoriana ha generado un cambio en la agenda internacional al promover un Sistema de Conservación Ambiental lanzado hace un año, en la Cumbre Internacional de Medio Ambiente (CIMA), espacio reconocido como una plataforma de reflexión ambiental. Dentro de las asistentes estuvieron desde representantes de organizaciones no gubernamentales, que trabajan en la prestación de servicios ambientales, hasta de empresas productoras de alimentos, autos, papeles, cerámicas, aceites y licores, e instituciones públicas, empresas bancarias y universidades, entre otros.

Dentro de las propuestas ecuatorianas, en alianza con Alemania, se presentó la nueva matriz energética, la cual pretende reemplazar el uso de energías fósiles por energías renovables y de eficiencia energética.

Escenario regional y global

La OTCA en la agenda binacional

Los Estados de Colombia y Ecuador, como miembros de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónico, OTCA, participan también del desarrollo de programas y proyectos enfocados a la protección del medio ambiente en el marco de esta organización. A partir de su relanzamiento en 2009, con la Declaración de Manaus de los presidentes de los países miembros de la OTCA

y la posterior expedición de la Nueva Agenda Estratégica de Cooperación (2010), aprobada en la X Reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores del TCA, la Organización ha entrado en una nueva fase de reactivación.

La Nueva Agenda Estratégica contempla dos ejes transversales: conservación y uso sostenible/sustentable de los recursos naturales renovables, y desarrollo sostenible/sustentable (OTCA, 2010, p. 12). A partir de ahí, la Agenda versa sobre: protección y aprovechamiento de los recursos naturales renovables; asuntos indígenas; gestión del conocimiento e intercambio de informaciones; gestión regional de salud; infraestructura y transporte; navegación comercial; y, turismo, además de temas emergentes como desarrollo regional, cambio climático y energía (OTCA, 2010, p. 13).

Así las cosas, estrictamente la protección del medio ambiente, a partir de la visión de la nueva Agenda Estratégica de Cooperación, se proyecta en la conservación, protección y el aprovechamiento sostenible/sustentable de los recursos naturales renovables, para lo cual se establece el objetivo de contribuir para el desarrollo sostenible y los modos de vida sustentables, y el mantenimiento de un ambiente limpio y saludable en la región. En ese sentido, los subtemas que maneja la Agenda en este eje corresponden a bosques; recursos hídricos; gestión; monitoreo y control de especies de fauna y flora silvestres amenazadas; áreas protegidas; uso sostenible de la biodiversidad y promoción del biocomercio, estableciendo actividades a corto, mediano y largo plazo, así como diferentes líneas de acción (Pacheco, 2010).

Ahora bien, el Estado de Ecuador ha aprovechado el escenario regional de la OTCA para liderar propuestas a nivel internacional como la iniciativa Yasuní, en la que se compromete a mantener indefinidamente inexploradas las reservas de 846 millones de barriles de petróleo en el campo Ishpingo-Tambopocha-Tiputini (ITT) ubicado en la reserva natural Yasuní, con lo que contribuye a la protección de la biodiversidad, a la conservación de comunidades indígenas, a la implementación de fuentes renovables de energía y a evitar la explotación de combustibles fósiles en áreas de alta sensibilidad biológica y cultural¹². En efecto, en la última reunión de ministros de Relaciones Exteriores de la OTCA, los cancilleres manifestaron su respaldo a la iniciativa Yasuní-ITT y pidieron a la comunidad internacional apoyar la propuesta ecuatoriana, cuyo objetivo es proteger la biodiversidad para promover un modelo de desarrollo sostenible y sustentable¹³.

Precisamente en dicha cumbre, Ecuador presentó su propuesta de creación de una Universidad Regional Amazónica, como centro académico y de investigación, de carácter intergubernamental, adscrito a la OTCA, y se ofreció para acoger la XII Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros de la OTCA, en el segundo semestre de 2012 (Declaración de Manaos, 2010).

¹² http://www.otca.info/portal/admin/_upload/paises/pdf/yasuni.pdf

¹³ <http://www.otca.info/portal/clipping-interno.php?p=agc&id=3076>

Tabla 1. Subtemas y objetivos de la Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica

Subtema	Objetivo
Bosques	Gestión forestal integrada e integral y sostenible/sustentable para el manejo y conservación de bosques que resulte en beneficios reales para las poblaciones locales.
Recursos hídricos	Apoyar la construcción y difusión de un marco de referencia para la gestión eficiente, integrada e integral de los recursos hídricos, para promover un mayor acceso de la población al recurso agua, a sus servicios, especialmente al saneamiento como medida que contribuya a mejorar la calidad de vida de las poblaciones amazónicas.
Gestión, monitoreo y control de especies de fauna y flora silvestre amenazadas	Fortalecer, bajo una perspectiva regional, la capacidad institucional y técnica de los países de la región amazónica, en gestión, monitoreo y control de especies de fauna y flora silvestres amenazadas por el comercio.
Áreas protegidas	Fortalecer la gestión de los sistemas nacionales de áreas protegidas bajo un enfoque ecosistémico, contribuyendo a la conservación de la biodiversidad en un contexto regional.
Uso sostenible de la biodiversidad y promoción del biocomercio	Promover el uso sostenible y la conservación de la diversidad biológica, a través de acciones regionales que favorezcan las inversiones y el comercio de productos derivados de la biodiversidad de los países miembros de la OTCA, con énfasis en la agregación de valor en el país de origen y en la distribución justa y equitativa de beneficios, priorizando el desarrollo local y la seguridad alimentaria.
Investigación, tecnología e innovación en diversidad amazónica	Fortalecer y desarrollar conocimientos y capacidades científicas, tecnológicas y de innovación, así como incorporar saberes, conocimientos y prácticas tradicionales para la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad amazónica.

Fuente: elaboración propia, con base en la Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica 2010

Por otra parte, en la II Reunión de Ministros de Medioambiente de la OTCA (marzo de 2012), se acordó, en Lima, fortalecer una agenda y un plan comunes para proteger a los bosques y a la biodiversidad de la Amazonía. Así mismo, se definieron criterios de sostenibilidad del manejo forestal y se debatieron iniciativas para el monitoreo de la deforestación; el combate de incendios forestales; la gestión de recursos hídricos transfronterizos y el uso sostenible de

la diversidad biológica. La reunión culminó con una declaración de los ministros que rechaza la minería ilegal, una amenaza común para los ocho países miembros de la organización, ya que las acciones de un país impactan a sus vecinos en la medida en que comparten cuencas.

En este punto, Ecuador ha manifestado a nivel regional su preocupación por la minería ilegal en las provincias de Esmeraldas, Zamora Chinchipe, Morona Santiago y Napo. El presidente Rafael Correa ha sido enfático en que su Gobierno está con los mineros artesanales, pero no con los grandes capitales que estafan a los campesinos, destruyen la selva con retroexcavadoras y envenenan los ríos con mercurio. Precisó que la minería ilegal no es la artesanal sino la de grandes capitales que estafan a campesinos con salarios de 160 dólares¹⁴.

No obstante, a nivel interno se ha fraguado una disputa entre el Gobierno ecuatoriano y las organizaciones indígenas, por cuenta de la suscripción de un contrato entre el mandatario ecuatoriano y la empresa china Ecuacorriente para la explotación minera en la Amazonía ecuatoriana a cielo abierto. El contrato, con duración de 25 años para la extracción de cobre, demandará una inversión de 1.400 millones de dólares en los primeros cinco años para garantizar el comienzo de la producción a finales de 2013, y en dos años más, el máximo de productividad¹⁵.

La posición de Colombia frente a la reactivación y el desarrollo de la OTCA es de aceptación y respaldo a la continuidad del proceso. No obstante, dicho respaldo no se ha materializado en acciones concretas ni en propuestas que perfilen al país en la Organización. En efecto, la participación de Colombia durante el gobierno Santos se ha limitado a las dos reuniones de ministros de Relaciones Exteriores: en noviembre de 2010, en la cual se contribuyó a la elaboración de la Nueva Agenda de Cooperación Amazónica, y la segunda, en noviembre de 2011, que concluyó con el Compromiso de Manaos. En esta última cumbre la participación colombiana se concentró en el apoyo a iniciativas de Río+20, proponiendo objetivos de desarrollo sostenible y planteando las necesidades de proyectar una imagen común del desarrollo de la Amazonía y avanzar en el proyecto de reglamento sobre la navegación comercial en los ríos amazónicos, así como apoyando la idea de que el nuevo secretario general deba ser presentado por Surinam (MRREE, 2012, p. 1).

Finalmente, para este año en materia de acciones conjuntas entre Colombia y Ecuador en el marco de la OTCA, —según el Plan de Trabajo elaborado por la Coordinación de Medio Ambiente de la Secretaría Permanente de la OTCA para 2012—, la Organización prevé en materia de áreas protegidas, el apoyo de las iniciativas nacionales de conservación en zonas de frontera identificadas por su valor para la conservación, como el Proyecto Trinacional de Conservación de

¹⁴ <http://www.fobomade.org.bo/art-1639>

¹⁵ <http://m.dinero.com/internacional/articulo/ecuador-firma-empresa-china-su-primer-gran-contrato-minero/146087>

Áreas Protegidas¹⁶, en respaldo a los gobiernos de Perú, Colombia y Ecuador que suscribieron en 2011 el memorando de entendimiento para la ejecución de dicho programa, según el cual, las acciones de los Estados se orientarán por el respeto, la independencia y la soberanía (OTCA, 2011)¹⁷.

Comité Técnico Binacional de Asuntos Ambientales

Al margen de la OTCA, el restablecimiento de las relaciones colombo ecuatorianas y la consecuente reactivación de la Comisión de Vecindad e Integración, con sus Comités Técnicos Binacionales, también ha generado un nuevo espacio de diálogo y concertación en asuntos ambientales.

En efecto, el Comité Técnico Binacional de Asuntos Ambientales, compuesto a su vez por diferentes grupos de trabajo sobre las diversas líneas que requieren atención por parte de los Estados (cuencas hidrográficas; áreas protegidas; bosques y biodiversidad; desastres naturales y gestión de riesgos; y, saneamiento básico), en el marco de la XVI Reunión Plenaria de la Comisión de Vecindad e Integración Colombo Ecuatoriana, y la Reunión de Comités Técnicos Binacionales (CTB), llevada a cabo entre el 26 y 27 de septiembre de 2011, acordaron objetivos específicos y hojas de ruta con actividades a corto y mediano plazo y responsables en ambos Estados.

Precisamente, el 22 y 23 de marzo pasado se realizó en Colombia la II Reunión del Comité Técnico Binacional de Asuntos Ambientales entre Colombia y Ecuador, de la Comisión de Vecindad e Integración Colombo Ecuatoriana, que contó con la participación de la Cancillería colombiana, a través de la dirección de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo; la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional; el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos, Alexander von Humbolt; la Unidad de Parques Naturales de Colombia; el Instituto de Hidrología, Meteorología y Asuntos Ambientales; el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA); el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Dirección de Gestión del Riesgo. Asistieron también representantes de las gobernaciones de Nariño y Putumayo, y de las alcaldías de Pasto, Mocoa, Puerto Leguísimo y San Miguel. La delegación ecuatoriana estuvo integrada por funcionarios de la Cancillería de ese país; el

¹⁶ El Programa Trinacional es una iniciativa de integración fronteriza Amazónica en la cuenca media del río Putumayo entre tres áreas protegidas de Ecuador, Colombia y Perú. El Programa, implementado desde 2009, con recursos de la Unión Europea y WWF Alemania, está enfocado en tener incidencia en políticas ambientales, públicas y sectoriales de ámbito nacional y regional, mediante el desarrollo de herramientas y mecanismos operativos, técnicos y financieros. Prioriza temas como fortalecimiento del corredor de conservación, control y vigilancia, investigación y monitoreo, promoción del ecoturismo y bienes y servicios ambientales, zonificación, capacitación y fortalecimiento de equipos locales y nacionales, entre otros. Más información en: http://wwf.panda.org/es/sala_redaccion/publicaciones/?uNewsID=199278

¹⁷ <http://www.otca.info/portal/clipping-interno.php?p=agc&id=2451>

Plan Ecuador; el Ministerio Coordinador de Patrimonio Cultural y Ambiental; el Ministerio Coordinador de los Sectores Estratégicos; la Secretaría Nacional de Agua y de Gestión de Riesgos y el Centro de Levantamientos Integrados de Recursos Naturales.

Dicha reunión arrojó como conclusiones las siguientes:

- El grupo de trabajo de cuencas hidrográficas propuso que las cuencas transfronterizas (Mira, Mataje, Carchi, Guaytara y San Miguel-Putumayo), sean abordadas desde el área del desarrollo sostenible, para una adecuada gestión del recurso hídrico; así como de los sistemas de información tanto hidrometeorológica y de balance hídrico como geográfica (Cancillería, 2012).
- En el Grupo de Trabajo de **Áreas** Protegidas se presentó por parte de Colombia, el Programa Binacional de Áreas Protegidas. Igualmente se planteó establecer un grupo de trabajo binacional para áreas protegidas y de conservación, ubicadas en zonas de frontera, así como el intercambio de información sobre herramientas de gestión (cartografía, planes de manejo, marcos legales e institucionales, control y vigilancia) (Cancillería, 2012).
- En el Grupo de Trabajo de Bosques y Biodiversidad se consideró estratégico llevar a cabo un taller de trabajo en Puerto Leguizamó, durante la segunda semana de mayo de 2012, en el que se pretende unificar y nivelar elementos técnicos y conceptuales y definir los pares locales, de manera que se construyan agendas que operativicen las líneas de trabajo (Cancillería, 2012).
- El Grupo de Trabajo de Desastres Naturales y Gestión del Riesgo propuso la firma del Memorándum de Entendimiento Interinstitucional de Cooperación entre la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres de la República de Colombia y la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos de Ecuador, cuya fecha de suscripción será fijada por vía diplomática. En ese sentido, se establecerán las bases que permitan realizar actividades que contribuyan a mejorar la planificación estratégica de las actividades relacionadas con la gestión del riesgo de desastres y la generación de capacidades técnicas institucionales a nivel de cooperación interinstitucional, de conformidad con sus respectivas legislaciones nacionales, acuerdos, protocolos internacionales y lo previsto en este instrumento (Cancillería, 2012).
- Finalmente, en el Grupo de Trabajo de Saneamiento Ambiental se analizaron los proyectos: binacional de manejo de residuos sólidos Tulcán-Ipiales y el de Saneamiento Básico Cumbal-Tulcán. Sobre el primero, los representantes de Ipiales y Tulcán registran los siguientes avances en la ejecución: se inició el proceso de tratamiento de los residuos sólidos orgánicos en Tulcán, Ecuador, con el apoyo tecnológico de Ipiales, Colombia, con el fin de obtener la certificación al proceso de inoculación de bacterias por parte de Agrocalidad; en la planta de aprovechamiento del proyecto binacional en Ipiales se están procesando 30 toneladas semanales de residuos orgánicos procedentes de Ipiales. En el caso del proyecto Saneamiento Básico Cumbal-Tulcán, las delegaciones registraron

el seguimiento al proyecto de mejoramiento de las condiciones sanitarias y ambientales Tulcán-Cumbal. La ficha del proyecto y su presupuesto están ajustados a los estándares exigidos por la Unión Europea, de acuerdo a las recomendaciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina, CAN¹⁸.

Ecuador y Colombia en la agenda global ambiental: el caso del cambio climático

Ecuador se reconoce a sí mismo, dada su ubicación geográfica y características naturales, sociales y económicas, como un país muy vulnerable al cambio climático. Según la Estrategia Nacional de Cambio Climático 2010-2030, la producción de cacao, maíz, arroz, papa, banano, café y camarón marino, la captura de dorado, atunes y cangrejos de manglar, y el turismo, son algunas de las actividades obtenidas del medio ambiente y que podrían verse afectadas por el cambio climático. Igualmente, el país es productor de petróleo y su economía se ha sustentado en este producto durante las últimas décadas, por lo que puede verse afectado por intervenciones en el mercado internacional de hidrocarburos como medida de prevención climática (Cancillería Ecuador, 2011).

Precisamente en reconocimiento de esta situación, el gobierno de Ecuador considera al cambio climático como un desafío que puede afectar negativamente la seguridad y bienestar de la población, y en ese sentido, los impactos más probables en el país estarían relacionados con: la intensificación de acontecimientos climáticos extremos como el Evento El Niño / Oscilación Sur (ENSO, por su sigla en inglés); el incremento del nivel del mar; el retroceso de glaciares, la disminución de la escorrentía anual en las cuencas hidrográficas; el incremento de la transmisión de dengue y otras enfermedades tropicales; la expansión de las poblaciones de especies invasoras en Galápagos y la extinción de especies; así como los impactos sobre la población, la infraestructura y la producción podrían ser considerables (Cancillería Ecuador, 2011)¹⁹.

En términos generales, el tema de cambio climático ha estado entre las prioridades del Gobierno ecuatoriano. A nivel interno, la Constitución ecuatoriana concibe varios artículos relacionados con cambio climático, a la vez que han sido adoptadas políticas y normas (Decreto Ejecutivo 1815, Plan de Buen Vivir 2009-2013) tendientes a la mitigación a través de disminuir la deforestación, conservar los bosques y la vegetación, y proteger a la población en riesgo (Edwards Jiménez, 2012).

Actualmente, ya son más evidentes las afectaciones del cambio climático en Ecuador, por lo que se están realizando esfuerzos para reducir sus emisiones de

¹⁸ <http://www.cancilleria.gov.co/news/news/node/2851>

¹⁹ <http://www.ambiente.gob.ec/?q=node/727&page=0,3>

gases efecto invernadero, GEI, y la vulnerabilidad de su población, infraestructura y biodiversidad. Sin embargo, se necesita del fortalecimiento en la capacidad de enfrentar escenarios adversos, a través de un esfuerzo coordinado en diversos sectores bajo una estrategia de política transversal, con acciones prioritarias y compromisos definidos para los distintos actores (Cancillería Ecuador, 2011)²⁰. Al parecer, los esfuerzos del Gobierno ecuatoriano han contemplado una estructura institucional integrada por la Subsecretaría de Cambio Climático, la Dirección Nacional de Adaptación al Cambio Climático y la Dirección de Mitigación al Cambio Climático²¹, que no obstante, es vista en algunos sectores como débil y caracterizada por la falta de coordinación intersectorial. Tal percepción y las disputas internas entre los ministerios del Estado han derivado en la debilidad en la gestión pública para atender el tema del cambio climático (Edwards Jiménez, 2012).

En el escenario internacional la posición de Ecuador se enfoca en incorporar el concepto de Emisiones Netas Evitadas en el texto de negociaciones, lograr la aprobación del mecanismo REDD+ (reducción de emisiones de deforestación y degradación), mejorar el acceso al mecanismo de desarrollo limpio y fortalecer el posicionamiento de la iniciativa Yasuní-ITT (Edwards Jiménez, 2012). Igualmente, el país ha intentado perfilarse en las reuniones de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, en Cancún 2010 y en Durban 2011, al ser elegido como facilitador para apoyar a la presidencia en los temas de REDD+²² y adaptación, respectivamente.

Por su parte, Colombia, a pesar de que al igual que los demás países de la región latinoamericana y caribeña tiene una baja responsabilidad en términos de emisiones de gases de efecto invernadero, responsables del calentamiento global, es un territorio altamente vulnerable a los efectos del cambio climático (Minambiente, 2012)²³. En efecto, se empiezan a percibir consecuencias ambientales, sociales y económicas derivadas del problema de cambio climático: inundaciones, vulnerabilidad de los recursos hídricos, pérdida de cobertura de ecosistemas marinos y costeros como manglares, disminución en las coberturas de los glaciares con efectos negativos sobre la disponibilidad de agua para aquellas poblaciones que dependen de estos sistemas, incremento de áreas vulnerables para el desarrollo de la malaria y el dengue y mayor población afectada por inundaciones, entre otras (Minambiente, 2012).

En el tema de adaptación, el Gobierno colombiano a través de las entidades del Sistema de Información Nacional Ambiental como el Ministerio de Ambiente, el IDEAM, el INVEMAR y La Coralina, así como el Ministerio de la Protección Social y el Instituto Nacional de Salud, formuló el proyecto Programa Nacional Integrado

²⁰ <http://www.ambiente.gob.ec/?q=node/727&page=0,3>

²¹ <http://www.ambiente.gob.ec/?q=node/804>

²² Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de bosques.

²³ <http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?catID=1256&conID=7885>

de Adaptación al Cambio Climático (vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en ecosistemas de alta montaña, áreas insulares del Caribe colombiano y salud) por 5,4 millones de dólares, cofinanciado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el cual tiene como objetivo definir e implementar medidas piloto de adaptación y opciones de política que preparen al país para resolver anticipadamente los efectos negativos del cambio climático (Minambiente, 2012).

A nivel internacional, aunque Colombia ha mantenido una posición proactiva frente al desarrollo de la Convención Marco de Cambio Climático y en especial ante el protocolo de Kioto, continúa siendo una debilidad el desarrollo de instituciones, relacionado con la definición de estructuras y competencias que contribuyan en la dinamización de los compromisos adquiridos a nivel internacional en la política pública nacional (Ordóñez, 2012).

Según reporta el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Colombia ha buscado incluir el tema del cambio climático en las agendas sectoriales a través de la elaboración de la Segunda Comunicación Nacional de Colombia ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). A partir de las mesas sectoriales, el proyecto pretende, entre otros fines:

- Elaborar el inventario de los gases de efecto invernadero emitidos por Colombia.
- Identificar las acciones adelantadas por el país en torno a la mitigación del cambio climático.
- Analizar la vulnerabilidad de los diferentes sectores y regiones de Colombia al cambio climático.
- Elaborar Programas Sectoriales de Mitigación y Adaptación.
- Elaborar el Programa de Formación y Sensibilización del público.

Conclusiones

La degradación ambiental continúa siendo uno de los puntos sensibles de la interdependencia binacional, que si bien ha caracterizado la relación entre las naciones ex colonias y el ecosistema, en el caso particular del corredor fronterizo colombo ecuatoriano, se acentúa producto de un uso no tradicional del suelo: el cultivo y la producción de drogas ilícitas. Este fenómeno requiere no sólo la discusión de las autoridades estatales implicadas, sino de la comunidad internacional. Así urge el cambio de paradigma frente a la producción de drogas ilícitas a través de una estrategia educativa que invierta el enfoque guerrillero de su erradicación, cuya inoperancia ha sido evidente en décadas de lucha a través del aparato militar, y ha comprobado que la violencia genera más violencia en un círculo vicioso que deja a su paso lesiones ambientales irreparables y la violación contundente del derecho al desarrollo de los pueblos, como exigencia que contiene en sí misma a los derechos civiles y políticos, así como los DESC.

La administración ecuatoriana ha presentado su enfoque de conservación ambiental al mundo, política que coherentemente formula desde su Constitución Política. Es la visión de la sostenibilidad que requiere como adjetivo de obligatoriedad, el desarrollo; una política que trasciende la zona de confort de la industria de explotación petrolera y de extracción, y que se articula con la cosmogonía ancestral, en una visión de unidad.

Colombia si bien no participa de este mismo punto de partida, se abona una política responsable que intenta enfrentar de manera competitiva a la globalización, pero bajo criterios de manejo ambiental.

En una articulación política ambas naciones coincidan y han incluido dentro de la agenda binacional de la Comisión de Vecindad el tema ambiental como uno de los componentes de interdependencia que será objeto de los acuerdos de corresponsabilidad.

Recomendaciones

Las locomotoras del desarrollo propuestas por el presidente Santos requieren de esa mirada transversal de la protección al ecosistema, que en otras palabras es el reconocimiento al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. El planeta es nuestro futuro común y esa conclusión debe ser el punto de partida para la formulación de cualquier tipo de política. Así, el Gobierno nacional debe mirar hacia los tanques de conocimiento de las universidades para formular de manera responsable su agenda, pues el ecosistema está interconectado con todos los temas.

Se considera que el Gobierno debe aprovechar el liderazgo en la región, evidenciado en la pasada Cumbre de las Américas, para promover de manera contundente y desde el discurso de la integración, un nuevo enfoque al problema del narcotráfico, con base en los desalentadores resultados que su lucha frontal arroja.

Finalmente, fomentar y promover la agenda binacional con el Estado ecuatoriano para fortalecer la zona de frontera. Más presencia del Estado en un enfoque de corresponsabilidad en la gestión ambiental. En últimas, las cuencas hídricas son aspectos sensibles en la región, y qué más decir, si de su conservación depende la vida.

Referencias

- Álvarez, M. (2001). *Daños ambientales por cultivos ilícitos y procesamiento de drogas prohibidas en Colombia*. Extraído en abril de 2012 desde: <https://sites.google.com/site/mda2001/home> consultado abril 2012
- Bermeo, D. y Pabón, N. (2008). Las relaciones de seguridad entre Colombia y Ecuador: una nueva construcción de confianza. *RESDAL*. Extraído en enero de 2012 desde: <http://www.resdal.org/jovenes/investigacion-pabon-bermeo.pdf>

- Corporación José Alvear Restrepo, CAJAR. (2003). *Plan Colombia-no. Efectos de la Intervención*. Bogotá: Rodríguez Quito Editores.
- Duro, R. (2002). Plan Colombia o la paz narcótica. *Revista Opera*, 2 (002), pp. 87-118. Extraído en abril de 2012 desde: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67500206>
- Maldonado, A. (2003). *Daños genéticos en la frontera de Ecuador por las fumigaciones del Plan Colombia (Informe de investigación)*. Extraído en abril de 2012 desde http://www.ecoportel.net/Temas_Especiales/Derechos_Humanos/Danos_Geneticos_en_la_Frontera_de_Ecuador_por_las_Fumigaciones_del_Plan_Colombia
- Marín, J. (2002). La geopolítica de la banca de desarrollo en Colombia. *Los Recursos naturales y la Amazonía en el nuevo orden hemisférico*. CENSAT Agua Viva FOE Colombia. Extraído en marzo de 2012, desde: <http://censat.org/component/attachments/download/370>
- Proyecto de Cooperación Técnica entre países Colombia-Ecuador. (2006). *Salud y ambiente integrando las fronteras Colombia-Ecuador*. Extraído en marzo de 2012, desde: <http://www.paho.org/english/d/csu/TCCRepECUCOL-SaludyAmbiente.pdf>
- República de Colombia. *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos*. Bogotá.
- República del Ecuador. Ministerio del Ambiente. (2011a). *Memorias de la Cumbre Internacional del Medio Ambiente*. Extraído en marzo de 2012, desde: <http://www.ambiente.gob.ec/sites/default/files/users/mponce/revista.pdf>
- República del Ecuador. Ministerio del Ambiente. (2011b). *Política Verde*. Extraído en marzo de 2012, desde: <http://www.ambiente.gob.ec/sites/default/files/users/mponce/32.pdf>
- República del Ecuador. Ministerio del Ambiente. (2011c). *Sólidas políticas ambientales*. Extraído en marzo de 2012, desde: http://www.ambiente.gob.ec/sites/default/files/users/mponce/2_1.pdf



Dimensión institucional

Normalización de las relaciones binacionales: ¿estabilidad coyuntural o estructural?

*Henry Cancelado**

Introducción

La confrontación en Colombia ha presentado algunos elementos centrales, que a su vez son problemas que la agenda internacional consideraba como relevantes dentro del sistema internacional. De esta manera, el narcotráfico, los cultivos ilícitos, los derechos humanos, la seguridad regional y el deterioro ambiental, pasaban de la confrontación interna al escenario internacional y marcaban notablemente el proceso de negociación. Esta temática ha traspasado las relaciones y ha delineado la política exterior del país, incluyendo sus relaciones fronterizas. El conflicto se ha desplazado desde el interior del país hacia las fronteras; la presión constante sobre los grupos insurgentes genera un desplazamiento estratégico hacia zonas fronterizas y esto hace que el conflicto logre un nuevo nivel de internacionalización; esta vez, involucrando a países vecinos dentro de la confrontación armada directamente.

Es el caso de Ecuador, que ha sufrido el desplazamiento de las guerrillas, especialmente de las FARC, hacia su territorio, además de la compleja dinámica fronteriza que desarrolla el conflicto. Así, Colombia interviene de manera directa para tratar de disminuir las amenazas y de demostrar cómo este grupo guerrillero invade países vecinos. Estas acciones, sumadas a la posición del presidente de Ecuador, Rafael Correa, hacen que las relaciones sean difíciles de llevar y como resultante se tenga una frontera sur algo inestable. El objetivo de este capítulo es auscultar si existe una estabilidad estructural en las relaciones entre Colombia y Ecuador, o si tales relaciones responden a desafíos coyunturales que deben enfrentar ambos países.

En una primera parte se hará un breve contexto de las relaciones bilaterales, posteriormente se analizará el momento de ruptura posterior al año 2008, las maniobras gubernamentales que buscaron, a partir de 2009, restablecer un camino

* Profesor Cátedra Departamento de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana.

normal en dichas relaciones. Por último, se revisará el estado institucional de las relaciones y los nuevos desafíos políticos que surgen entre ambos países.

La formalidad diplomática y la realidad política

A lo largo de la historia bilateral, Colombia y Ecuador han encontrado puntos de encuentro, pero también elementos de distanciamiento. Desde la eliminación de la Gran Colombia, los dos países se embarcaron en la empresa de la delimitación de sus límites, los hitos históricos de este desafío fue la Conferencia Tripartita de 1894, el Tratado de Arbitraje de Límites de 1904, el Tratado Muñoz Vernaza-Suárez, de 1916, el cual definió las fronteras terrestres entre Colombia y Ecuador, creando un frente compartido de 586 km. Estos tres marcaron el perfeccionamiento de las fronteras actuales, por supuesto se pueden contar casi 7 acuerdos para este propósito (Cavelier, 1997, p. 171) De manera similar, las relaciones decimonónicas se habían enmarcado también dentro de las relaciones económicas, la búsqueda de empréstitos frente a Inglaterra y las deudas internas de Ecuador contraídas con Colombia por concepto de las luchas de independencia, pero también por los préstamos posteriores al inicio de la vida republicana (Cavelier, 1997a, p. 246). Las diferencias se habían manejado básicamente en tres escenarios: las reivindicaciones fronterizas, las deudas económicas y las influencias ideológicas entre el nuevo liberalismo que aparecía en el continente, y que en Ecuador estuvo en cabeza de Eloy Alfaro, durante los mismos años que en Colombia se imponía la Regeneración Conservadora.

A este nivel institucional formal y de arengas ideológicas, sobre todo en las regiones del sur de Colombia, se habían mantenido las relaciones, a pesar de que subyacía de fondo un ideal de integración de tipo bolivariano. Con el establecimiento de las Conferencias Internacionales Americanas a principios del siglo XX, se le empieza a dar impulso a los procesos de acercamiento dentro de la región. Con la aparición de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), se intentan profundizar los acuerdos regionales, todo esto dentro del marco de las recomendaciones de la Comisión Económica para América Latina de la Organización de Naciones Unidas. Posteriormente aparece la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Con la creación del Grupo Andino en 1969, por medio del Acuerdo de Cartagena, se le da un nivel político a la integración que venía teniendo tintes profundamente económicos y comerciales. A partir de este momento se inicia el desarrollo de unas relaciones mucho más activas, desde el escenario multilateral, mediante las que se generan escenarios de entendimiento y procesos de integración económica más profunda. Con la creación del Parlamento Andino en 1979, aparece un órgano encargado de la dimensión jurídica de la integración regional. Las relaciones bilaterales se llevaban al compás de estos acuerdos formales y la agenda bilateral era determinada por la agenda de la integración regional.

Con el establecimiento de la Comunidad Andina de Naciones, Ecuador y Colombia redefinen una agenda basada en el desarrollo y la integración. Por lo tanto, acuerdos como el Acta de Barahona de 1991 (Comunidad Andina de Naciones, 1991) buscan profundizar los acercamientos comerciales de todos los países pertenecientes a la Comunidad. De tal manera, existe una dinámica institucional muy fuerte dentro de este proceso de integración. Ambos países tienen conciencia de cercanía cultural, social e histórica, a la cual se le ha querido dar fuerza en torno a los acuerdos de integración latinoamericana.

En consecuencia, la integración regional y las relaciones bilaterales estuvieron enmarcadas en escenarios formales de concertación y de diálogo político y económico. De manera paralela, las regiones fronterizas de Colombia y Ecuador se vieron marginadas de este escenario institucionalizado de la integración y de las relaciones bilaterales, por lo que se creó una realidad transfronteriza que se alejaba de la atmósfera diplomática formal, pero que también compone la historia de las relaciones bilaterales y va a marcar los escenarios formales a comienzos del siglo XXI.

Seguridad, política exterior y agenda binacional

A lo largo de los últimos veinte años hubo un cambio en la agenda internacional y Colombia quedó con un proceso de conflicto tardío y a la vez complejo. Una guerra interna que no alcanza para ser una guerra civil, pero sí lo suficientemente fuerte para involucrar a diferentes sectores nacionales, a países y actores no gubernamentales de nivel internacional, y como para originar momentos de desestabilización del Estado colombiano. Como resultante, al menos en el caso de Colombia, aparece una creciente interdependencia de las agendas de los gobiernos nacionales con la agenda internacional, de tal manera que los límites entre las acciones internas, la política exterior y las relaciones internacionales, han difuminado sus límites, exponiendo directamente la problemática interna, convirtiéndola en un insumo más de la política internacional del país.

La creciente atención internacional otorgada a los conflictos internos es resultado tanto de las consecuencias producidas por las confrontaciones entre los combatientes como de las cambiantes percepciones de la comunidad internacional sobre lo que se considera una amenaza a la seguridad. A partir de estos elementos, se puede decir que existe un reconocimiento internacional sobre la existencia de consecuencias internas y transnacionales derivadas del conflicto colombiano, que percibidas bajo la lógica de amenaza regional y de seguridad, convierten a este en un problema que exporta sus consecuencias. Tal percepción influyó sobre las estrategias adoptadas por los actores internacionales frente al conflicto interno.

Una concepción tradicional definía la seguridad como un sistema de disuasión entre las amenazas de los Estados (Bertrand, 2000, p. 16). Sin embargo, esta expresión no cabe dentro de las relaciones que establece Colombia con sus

vecinos, especialmente Ecuador, ya que la amenaza no es directamente de Colombia a Ecuador o viceversa, sino que es ocasionada por diferentes actores que interactúan en las zonas de encuentro de ambos países y generan problemas sociales que desgastan a la institución Estado como tal.

La naturaleza de la guerra se ha transformado. Las confrontaciones armadas de nuestros días se desarrollan más al interior de los Estados que entre ellos, como lo reconoce el Secretario de la Organización de las Naciones Unidas:

La mayoría de las guerras de hoy en día son guerras civiles. O al menos empiezan como tal. Y estas guerras civiles son cualquier cosa menos benignas. Son en realidad de carácter "civil" sólo en el sentido de que los civiles – es decir, los no combatientes – se han convertido en las principales víctimas (Annan, 1999, p. 4).

Las nuevas confrontaciones se desarrollan sin reglas, con violencia en permanente crecimiento e informalidad y autonomía de los grupos armados, lo que genera desastrosas consecuencias desde el punto de vista humanitario: masacres de civiles, desplazamiento forzado y hambrunas.

Frecuentemente estos enfrentamientos afectan a los países vecinos. Entre otras razones, porque los combates pueden traspasar las fronteras, por la afluencia de refugiados y, en especial, porque pueden desequilibrar regiones vecinas particularmente inestables. Estas razones explican la preocupación de la comunidad internacional por estos fenómenos y su redefinición como problemas de seguridad.

A nivel interno del Estado siempre hay una serie de problemas que resolver. El Estado enfrenta prioritariamente a aquellos que socialmente tienen mayor incidencia, muchas veces cede a presiones para que se considere un problema como público y se formule una respuesta en términos de políticas. La política pública está compuesta por un conjunto de medidas concretas que constituyen la parte visible de la política, es decir, de *outputs* reglamentarios que se convierten en las acciones del Estado (Muller, 1998, p. 16).

Aunque tradicionalmente se piense que la política exterior empieza donde termina la interna, hoy los intereses nacionales se muestran de otro tipo y son desplazados por algunos de carácter comercial y étnico, dejando en claro la 'internalización' de la política exterior. Las políticas y los intereses internos siempre han influido sobre la política exterior. Ahora, sin embargo, ya no se mantienen las suposiciones de que los procesos de formulación de la política nacional e internacional difieran el uno del otro (Huntington, 1998, p. 189). Las estructuras internas están basadas en diversas nociones de lo que debe ser una nación y su acción, lo que hace que la conducta de un país a nivel internacional se vuelva bastante compleja.

Dentro de la formulación de la política exterior es necesario reconocer la diversidad de actores que influyen. Dentro de estos se encuentran las diferentes agencias gubernamentales, los partidos políticos, los movimientos sociales, la

prensa como generadora de opinión; además están los *lobbies* de ciertos gremios con intereses específicos, ya sean de tipo económico o político, y en el caso de Colombia y Ecuador, los actores armados ilegales.

El curso final de acción, por tanto, no es producto de un modelo racional de decisión, sino que obedece a la mezcla de intereses, percepciones y definiciones de todos los actores individuales y organizacionales involucrados en el proceso, lo que hace que existan diferentes opciones de respuesta frente a una situación determinada. Es así como al analizar un problema es necesario preguntarse “bajo qué acuerdos establecidos y entre qué participantes se han llevado a cabo las acciones que se están estudiando para después centrarse en ciertos conceptos, percepciones, motivaciones y maniobras” (Allison, 1971, p. 26).

Los actores interactúan en diversos niveles del contexto tanto interno como externo, e influyen en las acciones y reacciones durante todo el proceso, desde el surgimiento del problema hasta la adopción de una política. Aunque estos contextos no están claramente separados y es muy difícil afirmar en dónde empieza uno u otro, de todas formas, existe una capacidad mínima para identificar dentro de cuál nivel empieza una situación problemática. El contexto permite determinar hasta qué punto la política exterior colombiana materializada en unos acercamientos institucionales busca un acercamiento con el país vecino.

Por otra parte, la aceleración y profundización de la interdependencia en el sistema internacional y la aparición de nuevos actores no estatales, cuya actividad rivaliza incluso con las potestades tradicionales del Estado nación, configuran un nuevo espacio internacional en el que las fronteras parecen haber perdido su significado. Como consecuencia, resulta muy difícil en la práctica establecer diferencias claras entre los que podrían considerarse asuntos internos de un país y aquellos que pueden ser objeto de acción internacional. La interdependencia en las relaciones viene acompañada de la interdependencia de los problemas, cuyo ámbito de acción escapa al control de cada Estado en particular. Por esto, actualmente en la agenda internacional se encuentran temas que pueden ser considerados multinacionales, tales como: terrorismo, medio ambiente, tráfico de narcóticos y armas. Por tanto, requieren de un tratamiento multilateral.

Al darse cuenta ambos países de las lógicas transfronterizas establecidas en las arenas cotidianas de las relaciones binacionales, por parte de las comunidades de frontera, las respuestas se demoraron a lo largo de los años y del desarrollo del conflicto en Colombia; en consecuencia, las relaciones han quedado marcadas, en los últimos diez años por un escenario de conflicto extrapolado del conflicto que vive el país.

Colombia enfrenta retos de gran complejidad en sus fronteras internacionales, sobre todo a raíz de la presencia en esas regiones de poderosos actores ilegales y armados. Sin duda, esta situación le exige aumentar presencia estatal

diversificada y eficaz, que le permita comenzar a resolver los problemas de seguridad y profundizar el desarrollo económico, social y político en esas zonas [...] procesos como estos no pueden ser adelantados al margen de los vecinos y sin tener en cuenta los procesos de integración regional (Ramírez, 2008, p. 9).

La afectación en esta zona, producto de la presencia de las FARC, ha tenido diversos efectos en las relaciones bilaterales: refugiados colombianos en Ecuador, aumento de la delincuencia común y establecimiento de campamentos guerrilleros de ambos lados de la frontera. La frontera sur de Colombia es una zona conflictiva. Por una parte, los operativos militares colombianos en contra de las FARC hacen que los guerrilleros se desplacen cada vez más hacia el territorio ecuatoriano; por otra parte, las redes ilegales del narcotráfico, desde los cultivos ilícitos hasta las líneas de mercado de los precursores químicos, ayudan a la aparición de otro tipo de violencia que no necesariamente está ligada directamente con el conflicto armado, aunque se nutre de él. Un cambio de estrategia de la lucha guerrillera ha sido menos una transformación que una ampliación hacia tácticas terroristas cada vez más comunes. La guerrilla se ha vuelto terrorista por su búsqueda sistemática, permanente y deliberada del dominio mediante el terror, lo cual produce una forma de violencia cuyos efectos psicológicos son desproporcionados con respecto a su simple resultado físico.

Como consecuencia de este difícil escenario, y en un intento por demostrar la ofensiva del Estado, se realizó, por parte del Gobierno colombiano, la Operación Fénix, en 2008 en territorio ecuatoriano, cerca a la frontera con Colombia, en la cual muere alias 'Raúl Reyes', miembro del Secretariado de las FARC. Como resultado político, las relaciones llegan a su ruptura y aparece un ambiente de securitización en la política exterior de ambos países. De acuerdo a esta nueva situación, Ecuador, en cabeza del presidente Rafael Correa, hace una serie de declaraciones e intenta llevar una disputa diplomática hasta organismos multilaterales como la OEA y emprende una gira por diferentes países de América Latina buscando su respaldo para establecer sanciones a Colombia. Sin embargo, se logra que se estabilicen de nuevo las relaciones por medio de las disculpas de la Cancillería colombiana y la exoneración de la responsabilidad del país vecino en la aparición de las FARC en su territorio (Chirinos, 2008). En este punto, Colombia logra desligar la responsabilidad política del Gobierno ecuatoriano en cuanto al establecimiento de campamentos insurgentes en su territorio y salva así una crisis diplomática, aunque los procesos judiciales contra el ministro de Defensa colombiano de ese entonces, Juan Manuel Santos —actual presidente—, hayan seguido su curso. Si bien, la mayoría de países condenaron el hecho, abogaron por una salida pacífica entre las dos naciones.

El proceso de conflicto con las FARC en Colombia se ha acentuado hacia el sur del país. Adicionalmente, con la presión militar del gobierno de Uribe Vélez

hubo una desarticulación de la estructura centralizada de este grupo guerrillero, lo que parece dejar una serie de cabecillas regionales con relativo poder y capacidad militar como para seguir haciendo presencia efectiva y logrando una desestabilización de la zona de frontera. De tal manera, continúan los desplazamientos y los ataques en pueblos fronterizos. A esto hay que sumarle una dinámica del narcotráfico organizado que, como ya se dijo, logra garantizar su producción y rutas de transporte, tanto de los precursores como de la producción final, por este corredor entre los dos países. En consecuencia, existe una doble dinámica en torno a la frontera: la dinámica cotidiana de los sucesos en terreno y la dinámica política de lo que ocurre entre Bogotá y Quito. Si bien las relaciones están muy influenciadas por los hechos en Nariño y Putumayo, también es cierto que existen otras dinámicas institucionales entre ambos países y que logran que no aparezca un conflicto diplomático mayor.

De tal manera, el tema de la seguridad ha logrado posicionarse dentro de la agenda que anteriormente tenía un tono casi exclusivamente integracionista. La seguridad colombiana depende de lo que puede hacer el Estado central en torno a los problemas internos del país, mientras que la seguridad en Ecuador va a depender de los resultados que muestre Colombia en busca de una solución a sus problemas, obviamente con su ayuda en las zonas comprometidas para ambos países; y esta perspectiva en conjunto va a dar como resultado la seguridad de la frontera. Cabe señalar que desde esta perspectiva, la reactivación de la Combifron en 2009 tuvo un énfasis sobre la seguridad, eligiendo militares de ambos países para estar al frente de la Comisión (Colombia y Ecuador, 2009). La función de la comisión era: „coordinar, evaluar y supervisar el cumplimiento de los entendimientos militares y policiales de seguridad fronteriza“ (Colombia y Ecuador, 2012). Sin embargo, a pesar de la compleja situación de seguridad, que en algún momento amenazó las relaciones de ambos países, es claro que de parte de Ecuador existe también una voluntad política y un interés por permanecer cercano a Colombia.

El presidente Correa no se ha retirado de la Comunidad Andina y a partir de 2009 Ecuador ha buscado los mecanismos para seguir adelante con las relaciones entre ambos países. Si bien al principio de la última crisis, parecía que el conflicto colombiano había logrado afectar las relaciones exteriores del país con su vecino del sur, dos años después las relaciones mejoraron y parte de ello se debe al desarrollo de la economía como variable diplomática de Colombia. El énfasis en la seguridad y la política internacional para ambos países es diferente, la seguridad colombiana va a depender en esencia de lo que ocurra con su conflicto armado; mientras que para Ecuador, la seguridad y el proceso de internacionalización van a depender de lo que ocurra en torno a su economía y comercio.

Colombia, bajo el gobierno del presidente Santos, ha aumentado su interés comercial frente a Ecuador. En ese sentido, se le ha dado fuerza a los mecanismos de la integración andina a nivel comercial y ahora Ecuador se prepara para recibir

a empresarios de toda la CAN en Guayaquil, para un encuentro multisectorial de empresarios andinos en marzo de 2012 (Proexport, 2012).

Desde esta perspectiva de la economía y el comercio, los dos países han logrado superar muchos de sus problemas en torno a sus relaciones y a la seguridad. Sin embargo, subyace latente un gran reto: desalentar la gran economía ilegal en torno a la frontera, ya que esto afecta directamente los procesos de desarrollo social y de bienestar económico que buscan las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), una iniciativa de la agenda social de la Secretaría General de la CAN y que se articula dentro de los planes del gobierno colombiano con el Plan Fronteras para la Prosperidad (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012). Durante años, las relaciones bilaterales estuvieron enmarcadas por esfuerzos a nivel diplomático para establecer las fronteras formales, pero a nivel de la frontera, la dinámica existente sobrepasa estas relaciones formales y aparecen lógicas de supervivencia, frente a la violencia en la zona, que no son asimiladas con facilidad por los gobiernos centrales.

El problema de la frontera entre ambos países, tal y como ya se afirmó, subyace a las relaciones diplomáticas. Sin embargo, la frontera física es vista en torno a la temática de seguridad, sobre todo a partir de los hechos ya mencionados. Esto genera un cambio, no sólo en la forma como se observa la dinámica fronteriza desde ambas partes del río Carchi, sino también en la forma como se analiza la dinámica con el vecino. Desde Ecuador existe una dinámica de sospecha frente a los colombianos: posibles refugiados, posibles delincuentes, posibles narcotraficantes o posibles guerrilleros. La respuesta que desde las capitales se da, especialmente Bogotá, es hacer una presencia militar y policial en la zona, olvidando importantes dinámicas sociales y comerciales que han sido establecidas previamente a la agudización de la violencia y a la crisis humanitaria en la zona y que dan lugar a importantes procesos transfronterizos.

Institucionalidad binacional

Una serie de instituciones políticas se han creado para tratar las relaciones entre Colombia y Ecuador. Últimamente, el gobierno Santos ha reactivado algunos mecanismos frente a la delicadeza de las relaciones. Si bien se puede entender que el Gobierno de Colombia busca por todos los mecanismos mantener unas relaciones cordiales con sus países vecinos, en este caso Ecuador, adelanta una intensa diplomacia política, militar y comercial, que hace parte de la manera de manejar la política exterior actual. Se priorizan de nuevo los mecanismos de concertación institucional y se buscan escenarios de diálogo y de intercambio de exigencias, en las cuales el diálogo y la negociación son el instrumento táctico por excelencia. De tal manera, se reactivan elementos

políticos anteriores como las comisiones gubernamentales para el manejo de la vecindad, también se le da fuerza a los escenarios multilaterales como la CAN y todas sus iniciativas tanto diplomáticas como económicas. En esa misma línea, se le da un gran espacio a la participación del sector privado empresarial.

A continuación se describen algunas instituciones clave dentro de este proceso.

Comisión de Vecindad

A pesar que desde 1989 se estableció el mecanismo de la Comisión de Vecindad entre Colombia y Ecuador, apenas ha funcionado irregularmente y su última activación fue en 2011 entre las cancillerías. Básicamente esta es una comisión de alto nivel que trata los temas fronterizos puntuales, y para la situación actual lo que pesa dentro de la agenda. En el último encuentro, la reunión número XVI, los temas preponderantes fueron la situación de desplazamiento de colombianos hacia Ecuador, la interconexión eléctrica y el desarrollo de infraestructura en torno a Rumichaca (Comisión de Vecindad, 2011). La comisión está compuesta por autoridades locales, funcionarios técnicos de las cancillerías y los ministros de Relaciones Exteriores (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011). Se crean unos Comités Técnicos Binacionales (CTB) que sesionan a lo largo de la reunión y posteriormente entregan sus resultados a la comisión. El objetivo es generar mecanismos participativos dentro del proceso de realización de la política pública para estas zonas de frontera.

Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)

Como lo recuerdan todos los artículos, la CAN define las ZIF como escenarios fundamentales de formulación y ejecución de programas y proyectos concertados entre las entidades participantes, con el fin de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración transfronteriza, de responder a las necesidades específicas de cada ámbito territorial compartido por países miembros de la CAN y de generar un espacio de mayor cohesión en las zonas y regiones fronterizas (Ramírez, 2005, p. 9).

Si bien se busca dinamizar la economía y el desarrollo de las zonas de frontera, la CAN no ha logrado, junto con los países, darle el dinamismo requerido a estas zonas y mucho menos entender las necesidades de la integración regional en el contexto global, teniendo en cuenta que grandes experiencias integracionistas hoy se encuentran en crisis, como la Unión Europea.

Comisión Binacional Fronteriza (Combifron)

Como ya se mencionó, actualmente maneja esencialmente el tema de seguridad fronteriza y busca el entendimiento en temas como narcotráfico, guerrillas y desplazamiento. Se reactivó a partir de 2010 y al frente de este proceso estuvieron los ministerios de Defensa de ambos países.

Cuadro 1. Medidas de fomento de la confianza y la seguridad. Reuniones de la Combifron. Ministerio de Defensa Nacional, República de Colombia

Actividad Realizada	XX Reunión de COMBIFRON Colombia-Ecuador XXI Reunión de COMBIFRON Colombia-Ecuador XXII Reunión de COMBIFRON Colombia-Ecuador X Reunión Extraordinaria COMBIFRON Colombia-Ecuador
Lugar	Cali Quito Bogotá
Fecha de inicio y término	18-19 de enero de 2010 6 de mayo de 2010 17-19 de agosto de 2010 Septiembre de 2010
Tipo de área	Bilateral Colombia - Ecuador

Fuente: Organización de Estados Americanos, Departamento de Gestión de Conferencias y Reuniones (<http://scm.oas.org/pdfs/2011/CP26993Informe.PDF>)

Otras comisiones técnicas

Los tres organismos anteriores son los principales, a nivel de comisiones, en las relaciones bilaterales. Sin embargo, existen otras comisiones de corte más técnico que ayudan a sustentar la búsqueda de un clima favorable a nivel fronterizo. Éstas, según el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (<http://www.cancilleria.gov.co/node/page/mecanismos-bilaterales>), son:

- Comisión Mixta Demarcadora
- Mecanismo Tripartito Colombia-Ecuador-ACNUR, para el tratamiento del desplazamiento en zonas de frontera
- Reunión de Altas Autoridades Migratorias
- Comisión Mixta en Materia de Drogas Colombia-Ecuador
- Comisión Mixta de Cooperación Técnica
- Comisión de Seguridad y Control de la Criminalidad

- Comisión de Desarrollo Fronterizo
- Comisión de Consideraciones Sensibles
- Comisión Binacional para tratar el tema de los refugiados colombianos en el Ecuador

Adicionalmente, en mayo de este año se le piensa dar fuerza a un mecanismo novedoso en las relaciones de ambos países, como lo es el Gabinete Binacional. Según el ministro de Relaciones Exteriores ecuatoriano:

Los ministros de ambos países, con los presidentes Correa y Santos, nos reuniremos el próximo mayo para discutir sobre avances en diferentes temas como los ejes viales, el proyecto geotérmico, los centros binacionales de frontera, la lucha contra la minería ilegal, la atención a refugiados colombianos, entre otros (Ecuador y Colombia, 6 de enero de 2012).

Es un proyecto de gestión gubernamental conjunta, en el cual se demuestra una voluntad política de integración a nivel de la gestión pública. Sin embargo, con todos los sucesos protagonizados por Ecuador en torno a la VI Cumbre de las Américas en Cartagena, es necesario hacer un seguimiento de las señales que está enviando el presidente Correa al presidente Santos, ¿existe de verdad interés de un acercamiento a Colombia?, ¿los hechos previos a la Cumbre de Cartagena son sucesos aislados de una postura de la política exterior ecuatoriana y no tienen nada que ver con antiguas enemistades entre el presidente Santos, cuando era ministro de Defensa, y el Estado ecuatoriano?

Normalización de las relaciones 2010-2012

Las relaciones actuales, contrario a lo que se pudiera observar a simple vista, tienen un componente triple que ha ayudado a la normalización: primero, la profundización de comisiones que se encontraban inactivas; segundo, la búsqueda política de soluciones conjuntas a los problemas entre ambos países, tanto al nivel diplomático de las relaciones internacionales, como de la zona de frontera; y por último, la neutralización del tema de la seguridad desde su componente bélico. No porque este último tema haya desaparecido de la agenda, sino porque ambos gobiernos están intentando abordarlo desde dos frentes específicos: el manejo diplomático y la cooperación bilateral, por supuesto con la reactivación de las comisiones entre ambos países se busca generar un impacto real en los departamentos y las provincias involucrados en la región colindante.

No obstante, existe todavía un reto para ambos países dentro de sus relaciones exteriores y es el mantenimiento y adaptación de la CAN dentro de un nuevo contexto internacional y regional. Si bien el presidente Correa tomó la decisión de no retirarse del organismo, también es cierto que entre Ecuador y Bolivia se ha hecho un frente político e ideológico diferente al eje Colombia-Perú,

contradicción que aparentemente no debe afectar el funcionamiento institucional de la Comunidad, pero que en términos prácticos de las negociaciones, evita que se genere una postura común y en bloque de la CAN frente a los acuerdos internacionales que puedan hacerse en materia económica, por ejemplo.

En este sentido, aparte de los retos que deben superar ambos países, existe otro nivel en el cual se encuentran Colombia y Ecuador, pero en el que no comparten muchas posturas en común, y que vale la pena ser mencionado aquí: el proceso de integración de las Américas y la posición frente a los acuerdos de libre comercio que, al menos Colombia, está realizando con otras zonas del mundo como Asia y Europa; pero aún más relevante, el proceso de libre comercio con los Estados Unidos. Una pregunta salta en el aire: ¿acaso Colombia está interesada en seguir dándole fuerza a un espacio multilateral como la CAN, cuando negocia bilateral y directamente en otros espacios globales? En ese caso, ¿cuál sería el papel de la CAN como organismo de integración?, ¿simplemente un papel de interacción política? Es importante señalar esto, ya que hay cuatro elementos claros en el actual estado de las relaciones de los países andinos:

- Bolivia ha disminuido el nivel de hostilidad en su política exterior frente a Colombia, y se ha acercado con visitas bilaterales como las de este año en marzo, por parte del presidente Evo Morales.
- Perú y Colombia han levantado su nivel de liderazgo económico y han logrado posicionarse como centros de inversión de los mercados internacionales, ‘vendándose’ como socios económicos importantes para algunos países, dentro y fuera de Latinoamérica, como Brasil, China y Canadá.
- Ecuador ha intentado crear un liderazgo político, no solamente dentro de la región andina, sino dentro del subcontinente suramericano, adoptando posiciones como el apoyo inicial a Cuba respecto a la VI Cumbre de las Américas, y anteriormente la movilización de escenarios como Unasur y ALBA en torno a la situación con Colombia.
- Este año Venezuela se enfrenta a elecciones presidenciales y si el actual presidente, Hugo Chávez, no es reelegido, es factible que haya un giro en la política internacional venezolana, en el cual el establecimiento de relaciones diferentes frente a la zona andina y Brasil estará a la orden del día. Esto marcará un giro en el sistema suramericano y obligará a redefinir los acuerdos de integración, tanto CAN como Mercosur.

Estos cuatro puntos le imprimen una mecánica diferente a la CAN, en la cual se integran países con unos claros intereses, y al menos con una política exterior más definida, aunque no perfeccionada ni acabada.

Finalmente, las relaciones bilaterales en los últimos dos años han tenido un cambio gracias a dos acciones básicas: el enfriamiento de los temas álgidos y conflictivos por parte de Bogotá y la amplia receptividad de ambos países

para lograr la reactivación de los mecanismos formales de diálogo, logrando, entre otras cosas, acuerdos de desarrollo fronterizo, posturas de apoyo a la situación humanitaria y definición de todas las fronteras, por último, las marítimas.

Conclusiones

El desarrollo actual de las relaciones demuestra un cambio en la forma de asumir la política internacional de Colombia y Ecuador. Los temas fronterizos son claves en el momento de delinear una política exterior enfocada hacia un vecino. Entonces, la correcta interpretación de los procesos fronterizos se enmarca dentro de los intereses nacionales; lastimosamente, para Colombia la advertencia de su frontera sur se dio por los procesos de conflicto y no por una política del Estado central de ejercer soberanía en todo su territorio. Colombia y Ecuador han establecido así una relación de interdependencia que ha pasado por diferentes etapas:

- Establecimiento de fronteras
- Integración económica y comercial
- Seguridad y defensa
- Problemática social y pobreza

Estas etapas claramente responden a los temas que fueron apareciendo dentro de las relaciones bilaterales. Son temas que se yuxtaponen, que se superan y regresan, como el caso de las fronteras, unas fronteras terrestres delineadas en 1916 y unas fronteras marítimas que tuvieron que esperar a 2012 para tener una resolución final.

Ha habido un cambio en el conflicto en Colombia, lo que evidenció la participación de los actores armados en las redes sociales y económicas locales a nivel fronterizo. Este cambio ha obligado, a su vez, a escuchar a los actores de las regiones de frontera de ambos países, para poder establecer mecanismos de respuesta efectivos a esa realidad. Por ahora se tienen unas comisiones reactivadas y el trabajo diplomático que se ha hecho entre Quito y Bogotá, para restablecer escenarios de confianza entre ambas partes.

Involucrar a Ecuador dentro del conflicto, como un actor que tiene cierto nivel de injerencia y que ha tomado partido en la guerra en Colombia, es un error político de grandes consecuencias; al menos así lo demostraron los sucesos desencadenados posteriormente al ataque de 2008. Ecuador reconoce en Colombia un interlocutor válido desde el escenario político por las vías que han sido establecidas entre ambos países. Si bien existe una gran fuerza militar en Colombia que le permitió realizar acciones puntuales como la Operación

Fénix, también es cierto que existe una serie de escenarios de diálogo bilateral. Colombia ha demostrado que es capaz de utilizar ambas formas para llevar las relaciones con Ecuador.

Por otro lado, es importante señalar que existe una lógica transfronteriza cotidiana en las regiones que comparten los límites, hay unas lógicas de pobreza, de economía de subsistencia, pero también de economía ilegal, lógicas derivadas del conflicto armado en Colombia, pero que se profundizan como consecuencia del olvido sistemático de Quito y Bogotá para con estas regiones. En este sentido, ambos gobiernos, el de Juan Manuel Santos y el de Rafael Correa, han logrado darle fuerza a viejos escenarios olvidados durante cinco o diez años. Esto demuestra voluntad política de acercamiento, y un interés en la región de frontera, ya que tradicionalmente las relaciones se han manejado a dos niveles: los procesos locales de interacción fronteriza y los procesos diplomáticos de acuerdos bilaterales políticos y comerciales.

A otro nivel, las relaciones entre ambos países determinan pautas importantes dentro de la CAN, en torno a dos temas importantes: integración fronteriza y negociaciones con otros bloques o países. Las acciones unilaterales que emprende Colombia en cuanto a negociaciones comerciales por fuera de la CAN afectan la estabilidad institucional y lo relativizan como escenario institucional válido de interlocución internacional de la zona andina.

A lo largo de la presidencia de Juan Manuel Santos, Colombia y Ecuador han logrado darle una cierta coherencia a las relaciones bilaterales en cuanto a la sincronía entre los esfuerzos institucionales y las necesidades reales de la zona de frontera. Esto se constituye en un sustrato institucional válido para ser explotado y aprovechado con el fin de darle a toda la región fronteriza la importancia que tiene, ya que ambos países se constituyen en socios estratégicos el uno del otro, y adicionalmente comparten intangibles políticos como hermandad, historia y cercanía, lo cual hace que para Colombia sea relevante mantener esta relación de la mejor manera posible. Pareciera que esta vez se apunta, desde lo jurídico, lo político y lo económico, a una estabilidad estructural de las relaciones. Se ha redefinido el rumbo de la política exterior y se han levantado los niveles de confianza, ya es claro que el problema no es Ecuador o Colombia, sino los actores que se ubican entre los dos, tanto los legales como los ilegales, y se busca responder a esa realidad. Ambos gobiernos han avanzado en dos temas básicamente: escucharse de manera directa entre ellos y escuchar de manera abierta las necesidades de los pobladores de la frontera. Sin embargo, la estructura de hoy es la coyuntura de mañana.

Recomendaciones

- Mantener vigentes escenarios como la Combifron, la Comisión de Vecindad y darle fuerza al Gabinete Binacional, con el fin de articular los esfuerzos

institucionales e impulsar una operatividad real de las relaciones, en tanto que sean resultado de concertaciones entre ambos países con sus zonas de frontera y no resultado de acciones políticas alejadas de la lógica del beneficio de la vecindad para Colombia y Ecuador.

- Aprovechar escenarios como la CAN, para imprimirle fuerza a todos los procesos de integración, darle un espacio real a las ZIF, las cuales pueden ser un gran instrumento, con apoyo del grupo multilateral, para lograr impacto real en la integración y en las comunidades que colindan desde ambos países.
- No desligar el tema de la seguridad en la frontera, ya que ambos países pueden seguir aumentando sus esfuerzos para atacar los flagelos que afectan a los pobladores fronterizos. Hay que entender, de parte de las clases políticas y de los cuerpos diplomáticos, que el desplazamiento, la economía ilegal, el narcotráfico y el conflicto armado, son temas de seguridad que están afectando el desarrollo de estas comunidades. Existen problemas humanitarios que hay que atender como parte de una estrategia integral de seguridad binacional.
- Mantener el ritmo de las relaciones comerciales, ya que el comercio entre ambos países beneficia a las regiones más cercanas a Rumichaca. Lograr aumentar la cifra de inversión binacional. Un proceso sólido de integración económica ayuda a los procesos políticos y de seguridad.
- La frontera no es un ente homogéneo que se pueda analizar con moldes previamente definidos en escenarios de concertación política, es un ente vivo, con diversidades y especificidades que ameritan la formulación de una política pública que acoja las necesidades reales, derivadas de la observación casi etnográfica de las realidades de las comunidades que allí habitan.
- Hay que tener en cuenta que el Asia-Pacífico es, en la actualidad, un escenario importante y estratégico para los países de América Latina, mucho más para aquellos que tienen costa pacífica. De tal manera, los proyectos conjuntos de desarrollo de infraestructura en temas como vías, interconexión eléctrica, puertos marítimos y aéreos, son relevantes para que ambos países logren aprovechar esta zona del mundo.

Referencias

- Allison, G. (1971). *La esencia de la decisión*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Annan, K. (1999). El problema de la intervención. En *Declaraciones del Secretario*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Bertrand, M. (2000). L'ONU et la sécurité à l'échelle planétaire. *Politique Étrangère*, 2, pp. 153-174
- Cavelier, G. (1997). *Política internacional de Colombia Vol. III*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Cavelier, G. (1997a). Política internacional de Colombia Vol. II. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Huntington, S. (1998). Intereses exteriores y unidad nacional. *Política Exterior*, XXII (1).
- Muller, P. & Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. París: Editions Montchrestien.
- Ramírez, S. (2005). Las zonas de integración fronteriza: avances y retrocesos. *Aldea Mundo*, 10 (18), pp. 7-19.
- Ramírez, S. (2008). *Ecuador: miradas binacionales*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional.

Recursos electrónicos

Información oficial

- Comunidad Andina de Naciones, CAN. (1991). *Acta de Barahona*. Extraído el 20 de febrero de 2012 desde: <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/act5-12-91.htm>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2011). *Cancilleres de Colombia y Ecuador darán nuevo impulso a la integración fronteriza en el marco de la XVI Comisión de Vecindad*. Extraído el 20 de febrero de 2012 desde: <http://www.cancilleria.gov.co/news/news/node/851>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2012). *Plan Fronteras para la Prosperidad*. Extraído el 20 de febrero de 2012 desde: <http://cancilleria.gov.co/footer/prosperity>
- Proexport. (2012). *Más de 700 empresarios de países de la CAN participarán en encuentro empresarial andino*. Extraído el 20 de febrero de 2012 desde: <http://www.proexport.com.co/noticias/mas-de-700-empresarios-de-paises-de-la-can-participaran-en-encuentro-empresarial-andino>

Prensa

- (2009). Colombia y Ecuador reactivan Combifron con miras a restablecer relaciones. *Caracol Noticias*. Obtenido el 19 de febrero de 2012 desde: <http://www.noticiascaracol.com/politica/articulo157627-colombia-y-ecuador-reactivan-combifron-miras-a-restablecer-relaciones>
- (2011). Comisión de vecindad de Colombia y Ecuador se reúne luego de cinco años. *El Nuevo Siglo*. Extraído el 19 de febrero de 2012 desde: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/9-2011-comisión-de-vecindad-de-colombia-y-ecuador-se-reúne-luego-de-cinco-años.html>
- (2012). Combifron creará un grupo de seguimiento de la situación en la frontera colombo-ecuatoriana. *El Tiempo*. Extraído el 19 de febrero de 2012 desde: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6624627>

(6 de enero de 2012). Ecuador y Colombia cumplirán el primer gabinete binacional en mayo. *Diario Hoy*. Extraído el 19 de febrero de 2012 desde: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ecuador-y-colombia-cumpliran-el-primer-gabinete-binacional-en-mayo-526441.html>

Chirinos, C. (2008). Se profundiza la crisis andina. *BBC News*. Obtenido el 14 de febrero de 2012 desde: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7276000/7276249.stm

Editores

Eduardo Pastrana Buelvas: abogado de la Universidad Santiago de Cali Colombia (USC). Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig, Alemania. Fue rector y director de investigaciones de la USC. Es profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJB), en donde se desempeña actualmente como Director del Departamento de Relaciones Internacionales y Editor de la revista *Papel Político* de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Es miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI). Es Consultor de la Konrad Adenauer Stiftung de Colombia. Se desempeña como columnista de la revista *Semana.com*. Es Profesor Invitado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Leipzig, Alemania y miembro de la *International Studies Association*. Ha sido profesor en las Universidades de Castilla la Mancha, España, y USC. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre temas de derecho internacional y relaciones internacionales.

Stefan Jost: es jurista y politólogo, enseñó Ciencias Políticas en la Universidad de Trier. Estudió ciencias Jurídicas y Políticas en la Universidad del Saarland en Saarbrücken, y realizó el posgrado en integración Europea; en 1994 realizó el doctorado, su tesis versó sobre “El centro político de España: UCD al partido Popular”; en 2002 realizó el segundo doctorado con el tema “Bolivia. Sistema político y proceso de reforma 1993-1997”. Entre 1993 y 1998 fue director de la oficina de la Fundación Konrad Adenauer en Bolivia, de 1994 a 1998 de desempeñó como catedrático de Ciencias Políticas y Derecho Constitucional en la Universidad Católica de la Paz, Bolivia; entre 1998 y 2001 fue Director del programa de Estado de Derecho de la Fundación Konrad Adenauer para América Latina. Actualmente es director de la Konrad Adenauer en Colombia. Sus intereses investigativos son Bolivia, Colombia y el desarrollo constitucional democrático y de partidos en América Latina.

“Colombia y Ecuador entre la integración y la fragmentación” se terminó de imprimir en Bogotá D.C.
en el mes de mayo de 2012 en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda.

Somos una empresa responsable con el ambiente.

Colombia y Ecuador son dos vecinos obligados que comparten una frontera de 586 kilómetros, bastante dinámica en cuanto a los flujos de personas y mercancías. Comparten también problemáticas comunes, muchas de las cuales tienen un carácter trasfronterizo que requiere de altos niveles de cooperación para ser superadas. En consecuencia, luego de la superación de la ruptura de las relaciones entre ambos Estados en 2008, generada por las consecuencias de la Operación Fénix, la normalización de las relaciones bilaterales es necesaria y éstas, por lo tanto, deben volver a la senda histórica del buen trato.

Por tal motivo, la Fundación Konrad Adenauer y varios académicos y académicas de diversas universidades del país, se han reunido para reflexionar sobre el presente y el futuro de las relaciones colombo ecuatorianas. De esta manera, se ha querido analizar sistemáticamente, en los diferentes trabajos que conforman esta obra, la aún frágil relación binacional, identificar las principales problemáticas y formular algunas recomendaciones que contribuyan a una normalización estable y definitiva, que permita la convivencia cooperativa en este vecindario obligado.

