

# Relaciones del Ecuador con sus Países Vecinos (Colombia-Perú)



REPUBLICA DEL ECUADOR

## PLANEX 2020

Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020

## Presentación

*Emb. Francisco Carrión Mena*  
Ministro de Relaciones Exteriores

Con la suscripción de los Acuerdos de Paz con el Perú en 1998 se superó uno de los principales obstáculos en la formulación y ejecución de la política exterior ecuatoriana desde su nacimiento como República independiente. El diferendo territorial había condicionado y distorsionado la conducta internacional del Ecuador.

Anulado ese factor, el país debía reflexionar en profundidad sobre el diseño e implementación de una política exterior que fuera acorde con una nueva realidad y se ajustara a sus necesidades, a su identidad y a sus potencialidades.

Conciente de esa ineludible responsabilidad, el Gobierno Nacional estaba y está convencido de que las políticas públicas deben ser democráticas y reflejar los intereses y aspiraciones de los más amplios sectores de la población ecuatoriana. Por ello, se las debe elaborar con transparencia, mediante procedimientos que permitan el intercambio franco de opiniones.

En consecuencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores -que me honro en dirigir desde octubre de 2005- estimó que, en el campo de la política exterior, era y es necesario que nuestra política exterior tenga una estabilidad que vaya más allá de la duración de los gobiernos, de tal modo que una acción externa sostenida permita proyectar a nuestro país en la comunidad internacional logrando que las relaciones que mantenemos con los distintos países, regiones, organismos multilaterales y otros nuevos actores se traduzcan en beneficios concretos para el pueblo ecuatoriano.

Es por ello que en noviembre de 2005 lancé públicamente al debate la formulación de un Plan Nacional de Política Exterior para los próximos quince años. El procedimiento para su elaboración se

basó en el deseo de establecer consensos estables -entre los principales actores políticos, sociales y económicos del Ecuador- sobre los aspectos cruciales de nuestras relaciones internacionales. Durante siete meses se realizaron seminarios, talleres y mesas redondas sobre los grandes temas de la política exterior. Y en ese debate participaron, entre otros, representantes de los partidos políticos, autoridades seccionales, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y centros académicos.

El resultado de ese proceso democrático y transparente es este documento, el PLANEX 2020, que resume y sintetiza los consensos a los que se fue llegando luego de los diversos encuentros.

Ahora, invito una vez más a todos los todos los sectores de la sociedad ecuatoriana a participar de modo activo en la ejecución de la política exterior que ellos mismos contribuyeron a elaborar. Su contribución es fundamental para que nuestra acción externa se convierta en una herramienta al servicio de los objetivos centrales de nuestra agenda interna, cuales son, la consolidación de la democracia, el respeto y promoción de los derechos humanos, el desarrollo sustentable y la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

La palabra clave de este proceso ha sido “escuchar”. Escuchar a esos nuevos y diferentes actores sociales, a todos los que componen esta fragmentada pero necesaria sociedad que forma parte del Estado ecuatoriano, escuchar a especialistas y académicos, escuchar a quienes no han tenido tradicionalmente opción de expresar sus ideas y pensamientos; escuchar, en suma, a quienes el Estado, a través de su política exterior, representa en este mundo interdependiente, complejo e injusto. Porque el referente de toda política es únicamente ese pueblo al que se debe el Estado en su conjunto.

## ¿Qué es el PLANEX 2020?

*Javier Ponce Leiva*  
Coordinador del PLANEX 2020

Del canciller Francisco Carrión Mena recibí la gratificante tarea de coordinar la elaboración de un plan de largo plazo de política exterior que recogiera consensos básicos de la sociedad ecuatoriana, de modo que la acción externa del Estado se sustrajera, en la medida de lo posible, de los vaivenes de la política partidaria y pudiera constituirse en una política de Estado coherente y duradera, uno de cuyos efectos sería consolidar la credibilidad del Ecuador a nivel internacional.

Apuntan los expertos que planificar no es más que determinar objetivos y ordenarlos según su prioridad a fin de establecer un marco de acción que oriente, en un plazo determinado de tiempo, un área concreta de la acción humana. Aplicado a nuestro caso, la cambiante realidad internacional producida por el fin de la guerra fría y la vertiginosa expansión de la sociedad del conocimiento, por un lado, y la solución de nuestro diferendo territorial con el Perú —que había marcado nuestra agenda externa desde el inicio de la vida republicana—, por otro, nos condujo a la necesidad de replantear de forma ordenada nuestra política exterior, con propósitos claros y atendiendo las aspiraciones de todos los actores de la vida nacional. Esta necesidad se hizo evidente cuando un Gobierno anterior tomó acciones en relación con Colombia que pusieron en duda la vigencia del consenso no escrito de no intervenir en los asuntos internos de otros estados, consenso que había orientado tradicionalmente nuestra política exterior.

El Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020 —al que llamamos PLANEX 2020— pretende responder a los desafíos mencionados: se trata, por una parte, de dar certidumbre y continuidad a nuestra acción externa; y, por otra, de fundamentar su planificación en consensos básicos de la sociedad ecuatoriana sobre las orientaciones que debe tener la política exterior.

Al iniciar el trabajo nos planteamos que la única garantía de que el PLANEX 2020 cumpliera su propósito de orientar las relaciones internacionales del Ecuador es que reflejara de modo fiel las aspiraciones del pueblo soberano y así, si en el futuro algún Gobierno ignorara su contenido, éste le pudiera reclamar el cumplimiento de los consensos aquí establecidos. Por ello, el procedimiento de elaboración de este documento fue profundamente democrático y participativo. Entre noviembre del 2005 y julio del 2006 se celebraron doce talleres y seminarios en los que participaron alrededor de trescientos representantes de partidos políticos, sectores productivos, centros académicos, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación de todo el país. Este ambicioso programa, así como las publicaciones que hoy presentamos, hubieran sido irrealizables sin el decidido apoyo de la Corporación Andina de Fomento (CAF) a cuyo representante en Ecuador, Luis Palau expresamos nuestro agradecimiento.

En una primera etapa, mediante talleres celebrados en Quito, Guayaquil, Cuenca y Manta, se consultó a los participantes sobre cuáles creían ellos que debían ser los objetivos de la política exterior y sus temas prioritarios. Al final de cada encuentro se reelaboraba el documento de trabajo incorporando las sugerencias recibidas, y éste se presentaba en el siguiente taller. En esa etapa no fueron invitados ponentes extranjeros pues se consideró que correspondía a los ecuatorianos la definición de objetivos y temas prioritarios.

Es pertinente compartir algunas de las lecciones que nos dejó esta experiencia. En primer lugar, al celebrar encuentros en distintas regiones del país, nos dimos cuenta de que las sensibilidades sobre los temas de política exterior varían, pues la realidad local o regional marca un interés especial por determinados temas. Así, en Guayaquil se presentaron propuestas para fortalecer la proyección económica del país, mientras que en Manta fue notorio el interés por robustecer nuestros vínculos con la Cuenca del Pacífico. En el Austro apreciamos una señalada preocupación por la preservación del ambiente y el fortalecimiento de la promoción turística. Y nuevamente en Azuay y Manabí se confiere prioridad al tema de la emigración.

En segundo lugar, contradiciendo una generalizada apreciación, los talleres evidenciaron que los ecuatorianos queremos lograr consensos y, en un marco adecuado de respeto mutuo, somos capaces de lograrlos. A pesar de la clara falta de contacto y conocimiento per-

sonal entre los representantes de los distintos sectores, fue alentador presenciar cómo casi todos comparten la convicción de que el país no puede seguir con la inestabilidad que ha padecido los últimos años, y de que es necesario lograr una inserción positiva del país en la comunidad internacional, lo que sólo puede lograrse aunando esfuerzos.

Una vez que estuvieron definidas las aspiraciones de la sociedad sobre los objetivos y los temas principales de la política exterior, en el mes de febrero se iniciaron los seminarios sobre temas específicos: relaciones con Estados Unidos, con los países vecinos, cultura, emigración, relaciones económicas, seguridad, entre otros. En estos encuentros participaron más de doscientos expositores y comentaristas, cuyos planteamientos se vieron enriquecidos por las intervenciones e inquietudes de las más de dos mil personas que conformaron el público. De esos debates surgieron los consensos básicos primordiales —el rechazo a la presencia de tropas extranjeras en territorio ecuatoriano, la oposición a los intentos por regionalizar una solución militar al conflicto colombiano, la alta prioridad que se debe otorgar a la protección de los emigrantes—, así como las ideas y propuestas que han sido recogidas como lineamientos estratégicos del PLANEX para cada tema específico.

Para tener un mejor conocimiento del contexto en el que se desarrolla nuestra acción internacional fueron esclarecedoras las opiniones y visiones que nos transmitieron connotadas personalidades extranjeras, tales como el Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz, el secretario general de la OEA, Juan Miguel Insulza, y el vicepresidente del Diálogo Interamericano, Michael Sifter. Fueron igualmente ilustrativas las experiencias de Brasil y Chile relatadas por el embajador Rubens Ricúpero, ex-Secretario General de la UNCTAD, y el ex-canciller Ignacio Walker, quienes analizaron las condiciones que se requieren para lograr consensos que permitan dar continuidad a la política exterior.

Una vez concluidas las consultas realizadas en los seminarios, el grupo de coordinación del PLANEX preparó un primer borrador del documento, que fue reformulado a fines de julio en un taller en el que participaron las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores y representantes de varios centros académicos. Ese texto fue distribuido en agosto a los participantes en los talleres y seminarios, así como a todos los miembros del Servicio Exterior, a quienes se les solicitó sus comentarios. Alrededor de cincuenta organizacio-

nes y personalidades remitieron sugerencias y propuestas de redacción alternativas, las que fueron sistematizadas e incorporadas —en la medida que respondían a los consensos establecidos—, en el texto definitivo que hoy se somete a consideración de la ciudadanía.

El PLANEX 2020 se inicia con una descripción del escenario internacional en el que, previsiblemente, deba desarrollarse la acción externa del Ecuador. Luego, se enuncian los principios que sustentan esa política, de conformidad con las disposiciones constitucionales, legales, y los tratados internacionales vigentes. A continuación, se determinan diez objetivos centrales de la política exterior, y se establecen ocho ejes transversales de la acción internacional del Estado, a saber: soberanía, protección de emigrantes, derechos humanos, relaciones económicas, seguridad, cultura, cooperación para el desarrollo y organismos multilaterales.

Después, se fijan los países y áreas prioritarias para Ecuador: Colombia y Perú como países vecinos; América Latina; Estados Unidos; Unión Europea, España; Cuenca del Pacífico; Rusia y la Comunidad de Estados Independientes. Como es lógico, para cada uno de los ejes transversales y los países prioritarios se establecen los lineamientos estratégicos que orientarán la política exterior en cada caso.

El conjunto de propuestas expuestas en el PLANEX 2020 para el desarrollo institucional del Servicio Exterior tiende a que se perfeccione su profesionalización; se consoliden las consultas sistemáticas con los distintos actores económicos y sociales para la elaboración democrática de la política exterior; se fortalezcan los mecanismos de coordinación con el Congreso Nacional y otras entidades estatales; y se establezcan mecanismos de rendición de cuentas.

El texto finaliza con iniciativas encaminadas a la elaboración de una política de comunicación que proyecte de modo adecuado al país en el concierto internacional.

Como dijimos antes, las propuestas contenidas en el PLANEX —por ser producto de un elaborado consenso entre los actores sociales del país, y ser amplias y flexibles—, mantendrán su vigencia hasta el 2020. Esto no desconoce el derecho que cada Gobierno tiene de llevar adelante su propia política exterior en el marco de ese amplio acuerdo nacional. Por ello se ha decidido que la Cancillería implemente un sistema de planificación que elabore planes para cada período de cuatro años, en los que los lineamientos estratégicos sean

convertidos en metas de conformidad con la orientación ideológica y las prioridades que determine el respectivo Presidente de la República, responsable, según la Constitución, de la dirección de la política externa. Así, para la preparación del plan 2007-2010 ya se han realizado diez talleres internos en la Cancillería, con objeto de presentar su borrador a consideración del candidato triunfador en las próximas elecciones.

Estos planes de mediano plazo darán origen a planes operativos anuales que detallarán las acciones a desarrollarse para la consecución de cada meta establecida, y asignarán los recursos necesarios para su ejecución.

A fin de que para la elaboración de los planes de mediano plazo se cuente con elementos de referencia multidisciplinarios necesarios, y que la opinión pública conozca los criterios de los más variados sectores de opinión sobre los temas internacionales, el ministro de Relaciones Exteriores decidió que —a más de la publicación del PLANEX 2020—, se publiquen cinco volúmenes adicionales con las ponencias presentadas en los distintos seminarios sobre temas relevantes de nuestra agenda internacional, volúmenes que ponemos a disposición del público junto con este texto.

Confío en que la elaboración y ejecución del PLANEX 2020, además de sustentar la continuidad de la política exterior e imprimirle un carácter participativo y democrático, contribuyan a generar la cultura de tolerancia que necesitamos los ecuatorianos para lograr consensos duraderos que nos permitan superar la inestabilidad que impide consolidar el Estado social de derecho, el desarrollo sustentable y construir una sociedad más justa y equitativa.



## Introducción

*Javier Ponce Leiva*  
Coordinador del PLANEX 2020

### **Ecuador en el escenario global**

El primer libro de esta serie del PLANEX 2020 es para ubicar al Ecuador en el escenario global. Inicia por el texto de Joseph Stiglitz, Premio Nóbel de Economía 2001, quien advierte de los peligros que encierran los tratados de libre comercio impulsados por los Estados Unidos, dando recomendaciones específicas sobre los temas a los que hay que prestar especial atención durante las negociaciones. Stiglitz señala que se debe evitar que las inversiones extranjeras logren un trato más favorable que las nacionales, y que no se deben aceptar aquellos requerimientos sobre propiedad intelectual que puedan perjudicar los conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas o que encarezcan de modo exagerado los fármacos. En igual sentido, recomienda la inclusión de cláusulas que no limiten en el futuro la protección del ambiente, y sugiere algunas medidas de política económica y social para que Ecuador logre aprovechar las posibilidades de la globalización, cuyos beneficios se han distribuido de modo desigual tanto a nivel internacional como al interior de cada Estado.

A su turno, el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Luis Machinea, pasa revista de la situación actual y de las perspectivas de América Latina, y plantea las medidas necesarias para incrementar valor agregado a los productos primarios que exporta la región, así como para lograr cadenas productivas y fortalecer los sistemas educativos de tal modo que se disminuya la vulnerabilidad de la región y pueda traducirse en desarrollo la etapa de crecimiento económico que ha experimentado en los últimos años.

Por su parte, Jorge Taunay, secretario de la Comunidad Sudamericana (CASA), analiza las posibilidades de este novedoso

proceso de integración que tiende a fortalecer los vínculos políticos, culturales, sociales, económicos y físicos entre los países sudamericanos, a la par que busca incrementar su presencia y poder de negociación a nivel internacional. Dentro del esquema de los seminarios ejecutados para la elaboración del PLANEX 2020, correspondió a Washington Herrera y Simón Cueva comentar esas propuestas, en tanto que Humberto Jiménez estudiaba, de manera pormenorizada, la relación comercial entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, y adelantaba propuestas para su consolidación y enriquecimiento.

El deseo de fortalecer la vinculación entre la política exterior del país y las actividades económicas que tienen estrecha relación con ella —tales como la energética, la preservación del ambiente y el desarrollo del turismo— llevaron a la coordinación del PLANEX a incorporar estos temas en sus seminarios, y ahora en estos libros. Así, Fernando Sánchez Albavera, de la CEPAL, expone con claridad el panorama energético de la región y las múltiples posibilidades de cooperación existentes. Augusto Tandazo, ex-secretario de OLADE, por su parte, señala las deficiencias de la política petrolera ecuatoriana y sugiere un cambio de rumbo, tema sobre el que también se pronuncia Fernando Santos.

Gran defensora de la naturaleza, Yolanda Kakabadse plantea los desafíos que tienen las organizaciones ambientalistas para incidir en las políticas y acciones internacionales que promueven el desarrollo sustentable, aspectos que son enriquecidos con el aporte de Vicente Pólit, mientras que a Carlos Espinoza le toca analizar la política nacional en la materia y la cooperación que se recibe de gobiernos y organizaciones extranjeras.

El peso económico de la industria turística y sus principales tendencias a nivel mundial son analizados por Doris Solís, quien señala las fortalezas y debilidades que tiene Ecuador en este campo, argumentos que son complementados por los comentarios de Juan Carlos García, Sebastián Cornejo e Isabel Salvador.

Hay temas como la seguridad alimentaria que han merecido escasa atención por parte de nuestra diplomacia. La ponencia de Marcelo Moreano nos recuerda que ya hace diez años la Cumbre Mundial de Alimentación vinculó la seguridad alimentaria al desarrollo económico y social, a la globalización y la preservación del ambiente. Señala que el sector alimentario contribuye con el 14% del

PIB, y plantea la necesidad de diversificar la producción y desarrollar tecnología propia, a fin de asegurar el derecho a la alimentación de los ciudadanos. Al tratar asuntos de mucha actualidad, como son los organismos genéticamente modificados, señala las distintas políticas que, a nivel internacional, se están aplicando: promoción, permisividad, precaución y prohibición. Jaime Durango resalta la paradoja de que sea la población rural que produce los alimentos la que mayor inseguridad alimentaria padezca. Y cuestiona algunas disposiciones de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición pues considera que la prohibición *total* de organismos modificados genéticamente podría afectar la disponibilidad de alimentos, pero defiende la prohibición de su producción en el país por el riesgo que ésta conllevaría para la biodiversidad. Por su parte, Alexandra Peralta destaca la importancia social de la producción de leche en el país, señalando que el 75% de los tres millones y medios de litros producidos corresponden a pequeñas y medianas propiedades.

Las tecnologías de información y comunicación (TICS) han incidido de modo dramático en la evolución de todas las sociedades y su aprovechamiento presenta un reto especial para los países en desarrollo. Al abordar este tema, Martín Hilbert, de la CEPAL, presenta el panorama internacional y ubica al Ecuador en el contexto mundial y latinoamericano. A su vez, Sally Burch, ALAI, destaca el papel jugado por la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información en identificar los retos existentes para que la difusión de dichas tecnologías, que no son neutras, se ajusten a un marco de políticas nacionales e internacionales que eviten la restricción de las libertades y derechos básicos, encauzándolas hacia la resolución de los más graves problemas sociales y económicos que afrontan los países en desarrollo.

Enfocando la política exterior, Juan Carlos Solines realiza un encomiable esfuerzo por analizar la vinculación entre la diplomacia y las nuevas tecnologías, y sugiere caminos para que la nueva agenda internacional incluya de modo adecuado los aspectos relativos a la tecnología en las negociaciones económicas, tanto multilaterales como bilaterales.

## **Las relaciones del Ecuador con sus países vecinos (Colombia y Perú)**

### **Colombia**

El PLANEX 2020 señala varios lineamientos estratégicos para la relación entre Ecuador y Colombia, determinando que el principio de no intervención en los asuntos internos de otros estados es la piedra angular de esa relación, y propiciando una vinculación amistosa y de cooperación en todos los ámbitos. Asimismo, considera los efectos del conflicto colombiano como una de las principales amenazas a la seguridad del Ecuador. Dada la importancia de la relación con Colombia, se organizó un seminario de alto nivel para examinar sus múltiples facetas y se recogen aquí las ponencias, en que prestigiosos periodistas de ambos países analizan las percepciones mutuas, estudian el tratamiento que los medios de comunicación dan a las noticias generadas en el país vecino.

Omar Ospina, colombiano residente hace muchos años en Ecuador, apunta la escasa relevancia dada por los medios colombianos al Ecuador. Señala que la lectura que de su historia hacen los colombianos les lleva a pensar que “perdieron Ecuador”, lo que estaría al origen de una mirada un tanto paternalista, aunque en los últimos años la estabilidad económica y los logros de la selección nacional de fútbol habrían llevado a que se vea al país con mayor respeto. La fragilidad del sistema democrático ecuatoriano y los frecuentes cambios de Gobierno contribuyen a que se generalice una visión negativa, de país inmaduro, dada la mayor consolidación institucional de Colombia.

Por su parte, el articulista ecuatoriano Juan Carlos Calderón pasa revista crítica del tratamiento que dan los medios ecuatorianos a las noticias relacionadas con Colombia. Censura una extrema ligereza, que llevaría a la estigmatización de lo colombiano y a la xenofobia. Hace un llamado para que se informe con mayor profundidad acerca de las complejas situaciones que vive el vecino y reclama un mayor enfoque ético en el trabajo periodístico.

La posición de los medios colombianos de criticar la falta de adhesión de los países vecinos a la política del Gobierno actual de Colombia, con respecto al conflicto que se vive en ese país, constitu-

ye una muestra más de la adhesión poco crítica de la prensa a la agenda oficial. En este sentido, el escritor León Valencia anota que el cambio de política —tendiente a buscar una solución militar al conflicto— ha sido impulsado tanto por el presidente Uribe como por el Gobierno de los Estados Unidos, todo lo que habría ampliado su perímetro de seguridad al área andina. No considera legítimo que el Gobierno de su país trate de imponer un determinado comportamiento a sus vecinos.

La política de defensa del Ecuador frente al conflicto colombiano es detallada por Oswaldo Jarrín (en ese momento Ministro de Defensa Nacional), quien señala que se ha adoptado el concepto de seguridad humana de la ONU buscando un desarrollo integral de la zona fronteriza. Recuerda que el Libro Blanco de la Defensa establece que la seguridad se fundamenta en la diplomacia preventiva y destaca la estrecha relación entre la política exterior y la de defensa. Subraya que Ecuador no realizará operaciones militares coordinadas, conjuntas ni combinadas con Colombia.

La política de seguridad democrática implementada por el gobierno del presidente Alvaro Uribe tiene por objeto, según Alfredo Rangel Suárez (Fundación “Democracia y Seguridad”), la recuperación de la soberanía del conjunto del territorio que está en disputa en muchas zonas del país con 20.000 guerrilleros y 15.000 paramilitares. Un segundo propósito sería el garantizar el ejercicio de los derechos y libertades democráticas. El presupuesto de seguridad de Colombia se ha incrementado de modo notable, habiéndose fortalecido e incrementado a las fuerzas armadas a 180.000 efectivos. Señala Rangel que el Plan Patriota se encuentra empantanado, pues se centra en el área de Putumayo bajo la irreal presunción de que las FARC estarían controladas en el resto del país. Considera desfavorables los resultados de la lucha contra la droga, ya que han aumentado las zonas de cultivo, se ha incrementado el consumo y el precio al consumidor no ha subido.

A partir del alto costo que el conflicto colombiano está teniendo para Ecuador, el historiador y político Enrique Ayala Mora sostiene que es absurdo que en Colombia se pretenda que el Ecuador cumpla obligaciones vinculadas al Plan Colombia cuando “no somos ni queremos ser parte de dicho plan”. Adicionalmente critica la errá-

tica política exterior hacia Colombia seguida por los gobiernos de los ex-presidentes Mahuad y Gutiérrez.

Como las distintas manifestaciones de la delincuencia transnacional inciden en las relaciones bilaterales, incluimos en este libro tres trabajos presentados en el seminario sobre seguridad y política exterior organizado por la coordinación del PLANEX 2020. Aquí, Washington Pesantez describe las características del crimen organizado y desmenuza las normas legales nacionales, regionales y universales relativas al lavado de activos, tráfico de emigrantes y delincuencia informática. Concluye el autor en la necesidad de adecuar las investigaciones judiciales a los retos actuales mediante la profesionalización y especialización del sistema acusatorio, la modernización de la policía judicial, el apoyo a las víctimas y el trabajo de investigación conjunta de organismos públicos, universidades y organizaciones privadas.

Que el tránsito de estupefacientes y precursores se ha incrementado en los últimos años, es el punto de partida de Carlos Espinosa, quien informa que las capturas de cocaína, que promediaron las ocho toneladas entre 1998 y 2003, llegaron a 44 toneladas en el 2005. Ello indicaría un incremento tanto de la eficiencia policial cuanto del volumen del tráfico. Los cultivos en el país son escasos —menos de 100 hectáreas aproximadamente— con una producción insignificante, mientras el tráfico de gasolina blanca asciende a 343.000 galones. El tráfico de heroína es muy reducido. Espinosa plantea la necesidad de que Ecuador defina una estrategia propia, que responda a nuestros intereses y valores ya que la actual sigue las recetas de la DEA. Cuestiona que las cárceles estén llenas de minoristas y “mulas” mientras los capos rara vez son capturados; cuestiona también la inversión de pruebas en los procesos de narcotráfico —acto que viola el debido proceso—, y señala las limitaciones que supone, para una política autónoma, la alta dependencia de recursos extranjeros para este campo —Ecuador invierte 15 millones anuales de sus propios fondos y recibe 115 millones de fuentes externas—, así como la dificultad de reemplazar la tarea que hace la Fuerza Aérea de Estados Unidos en caso de no renovarse el convenio de la Base de Manta. En esa eventualidad Ecuador podría utilizar el servicio de observación satelital de la Amazonía, desarrollado por Brasil, que ya utiliza con éxito Perú.

Uno de los mayores males que afecta a la sociedad ecuatoriana es la corrupción, para cuyo combate Michel Rowland sugiere: armonizar la legislación nacional con los convenios internacionales (OEA y ONU); mejorar la coordinación entre las instituciones públicas competentes, en especial entre la Fiscalía y la Comisión anticorrupción; e incrementar la cooperación bilateral y multilateral, incluyendo la suscripción de convenios en temas como lavado de dinero, extradición, intercambio de información y recuperación de capitales públicos.

El conflicto colombiano —que de guerra de liberación nacional estaría pasando a ser una guerra de drogas—, se originó en el contexto de la Guerra Fría, en un Estado que, a decir de Alejo Vargas, nunca tuvo el monopolio de la fuerza pero que tiene una larga tradición de: violencia, cultura política autoritaria, estructuras económica y política excluyentes y, por fortuna, solidez institucional. El autor sostiene que la política del presidente Uribe habría tenido algunos resultados positivos, pero ha llevado a la intensificación del conflicto (más de 6.000 combates). La lucha contra el narcotráfico, a pesar de los cuantiosos recursos invertidos —sólo para el Plan Colombia EEUU dio 4.000 millones de dólares— ofrece precarios resultados, pues tanto la extensión de cultivos cuanto los volúmenes de droga y su precio se mantienen estables. Analiza Vargas las negativas consecuencias que tiene el conflicto en la región andina: militarización de las fronteras; impulso a la carrera armamentista regional; freno a la integración económica y aporte a la inestabilidad política regional. Por último, trata las tensiones que el conflicto genera entre Colombia y sus vecinos, y examina tanto las percepciones de algunos de éstos —Ecuador, Brasil y Venezuela—, como la política de los Estados Unidos en su iniciativa regional andina.

Una detallada crónica de los sucesivos intentos por lograr una solución negociada al conflicto armado desde 1982 nos ofrece Hernán Moreano, quien se pregunta qué ha hecho la comunidad internacional y qué puede hacer en el futuro. Su lectura nos permite conocer las políticas seguidas por los sucesivos gobiernos colombianos con respecto al conflicto, su dimensión externa, y los actores internacionales que más se han interesado en el mismo. Llama la atención que Ecuador haya estado alejado de los distintos grupos de países amigos que en algún momento intentaron propiciar una

solución pacífica, en contraste con el activismo venezolano presente en todos ellos.

El comercio entre ambos países ha crecido de modo significativo desde la creación del Grupo Andino en 1969. Marco Romero da las cifras y composición del intercambio, y destaca que la mayoría de mercancías intercambiadas son bienes manufacturados. El saldo negativo de la balanza comercial sigue creciendo para Ecuador, pues la dolarización —a pesar de la revaluación del peso en 2004— es un serio obstáculo para las exportaciones. Romero advierte sobre los posibles impactos para nuestras exportaciones de un TLC de Colombia con Estados Unidos, y revisa el estado de las inversiones colombianas en el país, sugiriendo posibles mecanismos para fortalecer los vínculos económicos.

Claudio Cevallos y Maximiliano Donoso se refieren a las relaciones fronterizas entre ambos países, señalando los logros e identificando las áreas con potencialidad para el desarrollo conjunto. Coinciden en la necesidad de reforzar la política de integración y desarrollo fronterizo, lo que para el Ecuador tiene una alta prioridad pues contribuye a disminuir los efectos negativos del conflicto colombiano.

En el Ecuador residen alrededor de 350.000 colombianos, dice Raúl Baca, quien cuestiona la actual legislación sobre extranjería por anacrónica y limitada. Se opone a la pretensión de introducir visa para los colombianos y aboga por su integración en la sociedad ecuatoriana. Por su parte, Jorge León completa la información sobre el marco jurídico de los inmigrantes en el Ecuador y su inserción en el mercado laboral.

A pesar de la falta de datos específicos sobre los extranjeros residentes en Ecuador Gina Benavides afirma que habría en el Ecuador 500.000 colombianos. Afirma que más de 200.000 de ellos requieren de la protección que merecen los refugiados, aunque un muy reducido porcentaje realizan el trámite para obtener esa calidad. Señala que el Ecuador ha tenido una política de acogida a los refugiados colombianos y que es necesario superar la discriminación que muchos de ellos padecen en sus puestos de trabajo. Recomendaba una campaña informativa sobre los derechos de los refugiados así como medidas para proteger a las personas particularmente vulnerables como niños, niñas, adolescentes, ancianos y personas con dis-

capacidad, entre otros. Aboga por mejorar la integración y la apertura de espacios participativos y propone una nueva ley orgánica en la materia.

A su vez, Luis Túpac Yupanqui sugiere promover la “visibilización” de los refugiados y sensibilizar a la población sobre la necesidad de apoyarlos. Señala que tan solo se ha reconocido el estatuto de refugiado a 11.000 colombianos, mientras ACNUR considera a más de 200.000 como población de su interés.

En efecto, el representante de ACNUR en Ecuador plantea la necesidad de divulgar mejor las normas del derecho humanitario a fin de que las personas que requieren protección conozcan sus derechos. Para su agencia, Colombia representa la peor crisis humanitaria de Occidente y la tercera en el mundo.

## **Perú**

La solución del centenario conflicto territorial con el Perú ha permitido un especial dinamismo en las relaciones económicas entre ambos países en los últimos años. El carácter complementario de sus economías se refleja en el alto volumen de intercambio comercial que ya supera los 1000 millones de dólares. Ignacio Basombrío, desde la perspectiva peruana, hace inventario de dicho intercambio y reflexiona sobre las negativas consecuencias que ha tenido en ambos países el modelo económico aplicado, que no ha podido romper el círculo perverso de la concentración de la riqueza y la exclusión social. Plantea que nos integremos no solo para comerciar sino para desarrollarnos y lograr la equidad en nuestros países.

José Morillo realiza un recuento pormenorizado de los proyectos ejecutados por el plan binacional Ecuador-Perú, señala el origen de los recursos obtenidos y destaca los beneficios que para la población de la región fronteriza tienen las obras realizadas en infraestructura, programas de educación y salud, y promoción de las capacidades productivas de la región fronteriza.

El análisis del estado de cumplimiento de los acuerdos de paz suscritos en 1998 por Ecuador y Perú está a cargo de Galo García Feraud, quien participó en las negociaciones. Destaca los avances sustantivos realizados y anota la necesidad de avanzar en el ejercicio del derecho de navegación amazónica, reconocido para el Ecuador

que, en su criterio, es el elemento de mayor trascendencia de dichos acuerdos, y no ha merecido la atención debida por los gobiernos de los dos países.

## **Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos**

Las relaciones con Estados Unidos son tratadas en el tercer volumen de la serie.

Sobre el tema de la democracia y los derechos humanos, Michael Shifter, del Diálogo Interamericano, analiza de modo crítico la política que la Casa Blanca ha venido ejecutando en los últimos años en su relación con América Latina, destacando la escasa prioridad otorgada a los asuntos latinoamericanos y las consecuencias negativas que dicha política ha tenido para la consolidación democrática. Shifter propone la reactivación de la OEA y el desarrollo de herramientas para mejorar la gobernabilidad en América Latina; habla también del respeto a los derechos humanos y de que se debe buscar el incremento de la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo, en especial para la erradicación de la pobreza. Por su parte, José Valencia plantea robustecer y actualizar la democracia mediante la incorporación de aproximaciones políticas y sociales modernas que permitan una participación ciudadana que se proyecte y exija sus derechos.

La marcada preocupación por la seguridad en la agenda de los Estados Unidos hacia la región es materia de los textos de Bruce Bagley y César Montúfar. Bagley destaca el rechazo que en la América Latina ha tenido la tesis de la guerra preventiva adelantada por la administración Bush, al tiempo que señala las consecuencias que tiene la extensión del perímetro de seguridad hacia la región andina, cuyo eje es el conflicto colombiano, que arrastra a toda la región, en especial al Ecuador. El nuevo concepto de que el populismo radical es una amenaza para los intereses estadounidenses podría tener consecuencias, según Bagley, en nuestro país. Por último, cuestiona los beneficios que el Ecuador recibe por el convenio relativo a la Base de Manta.

En el texto de César Montúfar se encuentra su propuesta para desarrollar una política ecuatoriana hacia los Estados Unidos a partir de una agenda democrática de seguridad basada en la sobera-

nía y la garantía de los derechos humanos, agenda que no puede estar subordinada a una visión regional, pero de la cual debe formar parte la política ecuatoriana de defensa. Aquí, Montúfar destaca la conveniencia de lograr amplios consensos en materia de política exterior y defensa a fin de reducir distancias entre el diálogo político y las definiciones militares.

La importancia que para el país tienen las relaciones con la principal economía del mundo es analizada por Augusto de la Torre, quien apunta que las mayores deficiencias del aparato productivo nacional tienen que ver con: la falta de reformas internas para promover la productividad que se estancó en la última década; la debilidad de sus instituciones; la escasa inversión en investigación y desarrollo —el penúltimo lugar de América Latina con 0.1 del PIB—, y el alto déficit educativo que debilita el capital humano. De paso, este articulista destaca la opinión favorable de los ecuatorianos sobre Estados Unidos (68%) por encima de la media de la región.

Sobre el mismo tema general, Fander Falconí señala que entre 1990 y 2004 la inversión extranjera directa (IED) promedió el 3.4% del PIB, alcanzando en 2005 los mil millones de dólares. De ésta, el 44% provino de los Estados Unidos. Sus capitales se han concentrado, en un 76.6%, en el sector petrolero. Falconí señala que existe una “desmaterialización” con graves consecuencias ambientales en los países del Sur, fenómeno que se refleja en que estos países exportan *volúmenes* muy superiores a los que importan, mientras que en el Norte ocurre exactamente lo contrario; en concreto, las exportaciones de América Latina tienen un volumen seis veces superior a sus importaciones, mientras que la Unión Europea exporta la cuarta parte del volumen de mercancías que importa. Concluye el autor destacando la importancia de la IED y abogando por una redefinición de sus reglas sobre la base de seguridad jurídica, ganancias justas y corresponsabilidad social y ambiental.

Historiador y economista, Julio Oleas describe de modo pormenorizado el intercambio comercial entre ambos países. Señala que la composición de las exportaciones ecuatorianas no petroleras ha disminuido, de 76% cinco años antes de la dolarización, a 57% cinco años después, sin que, hasta la fecha, se haya llegado al monto alcanzado en 1997 (US\$ 4.500 millones). Esta preponderancia del petróleo se ratifica en el comercio con Estados Unidos, ya que éste y sus

derivados, que en el 2000 significaban el 45% de las exportaciones, ascienden al 62.8% en el 2005, lo que muestra que el crecimiento promedio anual de casi 20% de nuestras exportaciones a ese país ha venido entonces, dado básicamente por el petróleo y sus derivados. Las exportaciones no tradicionales representan apenas uno de cada cinco dólares exportados a ese país. El mayor incremento se aprecia en productos del mar, que pasan de 197 millones de dólares en 2000 a 772 millones en 2004. Por su parte, las flores pasan de 139 millones en 2000 a 200 millones en 2005, siendo rosas el 70%. Algunas nuevas frutas de exportación, como el mango y la piña, acceden recientemente al mercado de los Estados Unidos, al igual que un número creciente de partidas arancelarias correspondientes a textiles.

En resumen, Ecuador obtiene un superávit comercial —que en 2005 fue de 2.602 millones de dólares— sobre la base de la “reprimarización” de sus exportaciones, fenómeno ya mencionado por otros autores como una característica negativa de los últimos años.

Santiago Bustamante analiza la legislación nacional e internacional sobre propiedad intelectual, y señala las principales discrepancias que sobre este tema se han dado en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. El autor confiere especial atención a los fármacos y la necesidad de excluir de las patentes los métodos terapéuticos y de diagnóstico. Aboga también por un incremento de la inversión en innovación tecnológica y llama la atención sobre las cláusulas incluidas en el TLC que firmaron Perú y Estados Unidos.

Por su parte, el jurista Alberto Wray advierte la alta conflictividad del Estado ecuatoriano con compañías extranjeras, con las que tiene actualmente siete casos en tribunales internacionales. Wray analiza las causas jurídicas más comunes de esos conflictos, que se deben tanto a la diversidad existente en los textos de los veintidós tratados que sobre garantías de inversiones ha suscrito el Estado, cuanto a prácticas administrativas que no valoran oportunamente las consecuencias internacionales que acarrearán sus actos. En la intervención se destaca la importancia que en esos litigios tiene la imagen de un país, -y la imagen del nuestro no es buena-, dando ejemplos de la pobre percepción que se tiene en el exterior sobre la administración de justicia y la corrupción que impera en el país. Y se plantean tareas para fortalecer la institucionalidad de la Procuraduría, el

Ministerio de Relaciones Exteriores y la coordinación entre todas las instituciones relevantes para los contenciosos, sugiriendo un papel más activo de la diplomacia en la generación de información sobre la legislación de inversiones y su difusión.

## **Cultura, emigración y política exterior**

El libro *Cultura, emigración y política exterior* recoge las ponencias presentadas en sendos seminarios convocados para estudiar a fondo estos dos temas, que tienen especial prioridad en la política exterior diseñada en el PLANEX 2020.

Desde que Benjamín Carrión enunciara, hace más de cincuenta años, la tesis de que Ecuador debía sustentar su presencia internacional en la riqueza de su cultura, nuestra acción externa ha otorgado papel de relieve a la difusión de las manifestaciones artísticas. Durante décadas fue habitual que distinguidos representantes de las letras representaran al país en el exterior: Jorge Carrera Andrade, Gonzalo Escudero, Jorge Icaza, Demetrio Aguilera Malta, Alfredo Pareja Diezcanseco, Leopoldo Benítez Vinuesa, Jorge Fernández, Adalberto Ortiz, entre otros destacados intelectuales, enriquecieron nuestra presencia externa. Pero no basta, en las circunstancias actuales, esta simbiosis entre letras y diplomacia pues la tesonera acción política de los movimientos indígenas y afroecuatoriano han permitido que sus culturas adquieran visibilidad y respeto. Los artículos de este libro contienen aportes significativos que permitirán que nuestra diversidad cultural se vea reflejada en nuestra acción internacional.

Para empezar, el antropólogo Fernando García analiza la diversidad cultural del Ecuador, con los afroecuatorianos y catorce grupos indígenas que aportan con las doce lenguas que se hablan en el país además del castellano. Ofrece García datos incontrovertibles de cómo esas minorías son las que menor acceso tienen a los servicios públicos, detentan los indicadores sociales más bajos y se encuentran particularmente marginadas del sistema educativo a pesar de los programas específicos desarrollados en los últimos años para rescatar sus lenguas y culturas. El autor presenta propuestas para fortalecer la proyección multicultural del país y respetar las lenguas aborígenes y los conocimientos ancestrales. A ellos se añade la obligación de cumplir y desarrollar el derecho internacional relativo a los

pueblos indígenas, y la necesidad de modificar la agenda de la política exterior de tal modo que fortalezca el diálogo intercultural en un Estado multicultural.

Fernando Sarango señala, desde la perspectiva indígena, la falta de censos confiables sobre la composición étnica y cultural del país, al tiempo que destaca los valores consagrados en este campo por la Constitución y propone adaptar a ellos las actitudes de la población y, en especial, de los gobernantes. Plantea Sarango la necesidad de un mayor reconocimiento a las ventajas de la administración de justicia indígena y completa su comentario destacando la importancia de proyectar en la acción diplomática la diversidad cultural que proporcionan nuestras múltiples raíces.

Pero no todo es color de rosas pues Alexandra Martínez alerta al lector sobre la concepción estática de lo multicultural en referencia a las culturas ancestrales, proponiendo una visión de la cultura como una realidad viva, cambiante y cotidiana. Destaca la articulista que lo intercultural tiene que ver con el reconocimiento de la diferencia y las interacciones entre las diversas culturas; en consecuencia, plantea varios instrumentos para la gestión de la política exterior en materia de cultura tales como el impulso de circuitos de comunicación, la promoción del intercambio con otras culturas, el incremento de becas en el área cultural y la proyección de la convivencia intercultural que se da en Ecuador.

Fortalecer la proyección multicultural del país es la propuesta central de Juan Carlos Ocles, quien, a nivel interno, propone la aplicación eficaz del Plan Nacional de Derechos Humanos, así como la incorporación en el código de procedimiento penal, de normas que permitan procesar el delito de discriminación racial, creando al mismo tiempo un comité nacional que busque erradicar dicho delito. A nivel externo plantea monitorear los compromisos adquiridos por Ecuador en las distintas convenciones internacionales, e impulsar, en la OEA, la convención regional sobre discriminación racial, y la inclusión de afroecuatorianos en las delegaciones a eventos internacionales y en el Servicio Exterior.

A Luis Zúñiga le corresponde pasar revista a las disposiciones constitucionales y legales que fundamentan las políticas culturales, señalando alcances y límites de la unidad en la diversidad, y reflexionando sobre la búsqueda de la identidad de los ecuatorianos

en la dicotomía cultura-interculturalidad. Propone Zúñiga una estrategia para la promoción y difusión cultural con enfoque intercultural, acompañada de una estrategia de fortalecimiento institucional para el Servicio Exterior; por último, identifica posibles áreas temáticas para una propuesta de difusión cultural con identidad nacional y enfoque intercultural.

La conveniencia de elaborar políticas culturales específicas para el corto, mediano y largo plazo, es señalada por el escritor Abdón Ubidia, quien amplía su enfoque a la creación de espacios de difusión y seguimiento de la actividad cultural realizada por la Cancillería. Ubidia propone mejorar la promoción cultural en el exterior con medidas como la realización de un censo de artistas ecuatorianos en las distintas latitudes, la creación de un comité de gestión cultural, la promoción cultural en las ferias de turismo y la publicación de antologías de textos ecuatorianos para su promoción externa.

El cuencano René Cardoso anota la necesidad de una nueva institucionalidad cultural que supere la gestión centralista y anacrónica que excluye a los actores culturales de la elaboración y ejecución de las políticas públicas. Cardoso defiende la autonomía de las distintas culturas en un nuevo marco administrativo y aboga por un replanteamiento de las interacciones entre cultura, derechos humanos y democracia, mientras el guayaquileño Carlos Calderón Chico se interroga sobre nuestra identidad nacional, narra experiencias sobre la positiva labor de varios diplomáticos nacionales en la promoción de las culturas ecuatorianas y reafirma la necesidad de robustecer la labor de promoción cultural llevada adelante por la Cancillería.

La preservación de nuestro patrimonio, tanto material como inmaterial, preocupa a varios autores. Uno de ellos, Francisco Valdez, recuerda que nuestra herencia cultural tiene doce mil años y que hay varios pasos que dar en la protección del patrimonio: identificación, registro, estudio, conservación y restauración de bienes. Pasa revista el autor a los principales convenios sobre la materia, tanto en el ámbito de la UNESCO como de la CAN, señala las posibilidades y limitaciones de sus normas para la recuperación de bienes en el exterior. Luego plantea reformas al Instituto de Patrimonio Cultural para una mayor protección legal y penalización efectiva de los delitos contra el patrimonio. Docta en la materia, Carmen Rosa Ponce amplía la explicación sobre la legislación nacional, y destaca

que la preservación del patrimonio es una responsabilidad compartida a nivel universal pues universal es la cultura, como lo demuestran las múltiples coincidencias en manifestaciones artísticas de las más variadas latitudes, sin menoscabo de las especificidades de cada cultura. Dicho lo cual, nos llama a reflexionar sobre la conveniencia real de repatriar todos los bienes patrimoniales que se encuentren en el exterior, invitándonos a ser imaginativos y pensar en mecanismos que permitan que éstos permanezcan de manera regulada en el exterior, bajo propiedad del Ecuador, pero cumpliendo el papel de difundir nuestra cultura.

Un novedoso mundo se nos abre con las reflexiones sobre los bienes intangibles que nos ofrece Antonio Abad. Los lenguajes, tradiciones — ritos, creencias, costumbres, mitos, leyendas, medicina tradicional, artes escénicas y música— son parte fundamental de la cultura y constituyen bienes que deben ser protegidos. Recién en 2003 la UNESCO adoptó una convención internacional para su preservación. La relación entre cultura y naturaleza se hace evidente en este tipo de bienes, cuya difusión y protección, en su propuesta, debe disponer de un espacio en la política exterior.

Los estudios sobre la emigración reciente presentan discrepancias en cuanto al número de compatriotas que viven en el exterior. Los estimados oscilan entre dos y tres millones de ciudadanos. El artículo del Servicio Jesuitas a Migrantes (SJM) nos da la escalofriante cifra de que el 46.5% de los niños en el Ecuador tiene a sus padres en el extranjero. Tanto ese trabajo, como el presentado por Pablo de la Vega, coinciden en señalar que el Estado ecuatoriano ha carecido de una política coherente de apoyo a los emigrantes. Si bien reconocen acciones puntuales del Ministerio de Relaciones Exteriores —tales como la elaboración del Plan de Apoyo a los Emigrantes y las gestiones ante España para la regularización de los ciudadanos ecuatorianos—, o por el Congreso, —mediante la formulación del Proyecto de Ley de Apoyo a los Emigrantes y sus Familias—, reclaman por el desinterés del Legislativo, donde reposa desde el 2004 dicho proyecto, así como por la indiferencia gubernamental que ha impedido acabar con la dispersión institucional relativa a la emigración.

Mirando casa adentro, el anacrónico marco normativo relativo a los inmigrantes al Ecuador—que superan ya el medio millón—

, y la actitud de ciertas autoridades, tanto nacionales como locales, es cuestionada por fomentar una actitud xenofóbica contradictoria con lo que se solicita a los países de acogida de los emigrantes. La tesonera y dinámica acción de las organizaciones de la sociedad civil a favor de los migrantes y sus familias es descrita en el artículo del SJM, que reconoce el puntual apoyo a algunas acciones de parte de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Trabajo.

Por último, el tráfico ilegal de emigrantes es tratado con rigor por Gabriela Troya, que analiza la normativa interna e internacional y presenta recomendaciones específicas para la adopción de una política integral en la materia.

### **La cooperación internacional para el desarrollo del Ecuador**

Los especialistas de mayor prestigio en el país colaboraron con este libro, que reúne una serie de estudios sobre la cooperación que ha venido recibiendo el Ecuador para apoyar su desarrollo económico y social. Ecuador es considerado un país de renta media a nivel internacional, lo que conlleva que varias fuentes de cooperación no lo califiquen como receptor.

Por otro lado, existe una creciente tendencia en los países desarrollados de concentrar su ayuda en crisis humanitarias graves que se producen en los países menos avanzados, y una mayor resistencia a ejecutar proyectos de desarrollo productivo. Adicionalmente, los condicionamientos políticos son frecuentes en la concesión de cooperación. Es preocupante que la precaria situación de los pueblos en desarrollo reciba un castigo adicional, al ser privados de apoyo porque sus gobernantes violen los derechos humanos o no se ajusten a las prácticas democráticas impulsadas por el Norte. Últimamente la cooperación se condiciona a requisitos adicionales que se imponen unilateralmente, sin reglas claras, como la percepción que el Gobierno de un determinado país industrializado pueda tener sobre la política que sigue el Gobierno de otro en temas tales como el control del narcotráfico, la emigración u otros.

A pesar de las dificultades que presenta el contexto internacional, Ecuador ha sido relativamente exitoso en la obtención de recursos de cooperación. La creación del Instituto Nacional de Cooperación Internacional, adscrito al Ministerio de Relaciones

Exteriores, pero con una administración autónoma, ha permitido la profesionalización en la canalización de la cooperación —tradicionalmente afectada por las prácticas clientelares tan usuales en nuestro sistema político—, inscrita en el proceso de conformación de una agenda propia para que la cooperación llegue a los sectores que el país requiere, y no obedezca exclusivamente a los intereses de las organizaciones o gobiernos donantes. Las propuestas buscan mejorar la calidad de la cooperación, su destino, y la rendición de cuentas a que deberían estar sujetos los receptores.

En los últimos años los Objetivos del Milenio aparecen como el paraguas que debe cubrir a la cooperación internacional. Lucía Durán cuestiona esta percepción: tras reafirmar que la cooperación tiene un fundamento ético de corresponsabilidad de todos los países, sostiene la necesidad de centrarla en la preservación de los bienes públicos universales. Por otro lado, cuestiona la eficacia de la cooperación recibida, a pesar de que en sectores como educación y salud su monto es superior a lo invertido por el Gobierno, y plantea la necesidad de fortalecer las instituciones nacionales para que puedan canalizar de manera eficaz dicha cooperación. Respalda la autoría de iniciativas concretas a nivel internacional para dar un impulso sustantivo al financiamiento de la cooperación y señala directrices para el replanteamiento de objetivos y mecanismos.

La protección del ambiente y el logro del desarrollo sostenible tienen alta prioridad para uno de los países con mayor biodiversidad del mundo, característica apreciada por numerosas fuentes de cooperación internacional. María Fernanda Espinosa pasa una revista crítica a la cooperación en el campo del desarrollo sostenible, señala sus deficiencias y hace recomendaciones de acciones y políticas a nivel nacional y universal.

Tras anotar las dificultades para realizar un balance de la cooperación —y señalar aciertos y defectos del papel jugado por los Observatorios—, Pablo Suárez sostiene que, en los aspectos principales, ésta ha fracasado en contribuir al desarrollo del Ecuador. Determina Suárez la alta responsabilidad del Ecuador al no haber invertido recursos internos en los procesos prioritarios, y concluye que es previsible que continúe la reducción de fondos bilaterales no reembolsables, lo que plantea interrogantes sobre si los Objetivos del Milenio conforman una agenda adecuada para el país. El autor alerta

sobre los riesgos de un creciente endeudamiento, dada la alta disponibilidad de recursos financieros a nivel internacional, y propone que la dispersa acción de las múltiples organizaciones no gubernamentales se encuadre en políticas nacionales y que el INECI y el Consejo Asesor de Cooperación Internacional sean más inclusivos en su composición y en su relación con la sociedad civil.

Por su parte, Jorge Orbe analiza la situación en que se encuentra el país frente a los Objetivos del Milenio, las acciones que ejecuta, y los obstáculos existentes para cumplir las metas en cada uno de ellos. Destaca como los principales retos: la modificación de la inercia en el crecimiento económico; la mejora cualitativa de los programas definidos por los actores sociales; el incremento significativo del capital humano; la conservación del suelo y el agua, y la creación de una conciencia social sobre el valor de la seguridad jurídica.

Los representantes en Ecuador de los organismos multilaterales —PNUD, BM, UE, BID Y CAF— diseccionan el carácter de la cooperación y las necesidades del país en diferentes espacios territoriales y en el marco de referencia de los ODM.

Avanzando en el tema, es claro que los desafíos del desarrollo local y sus requerimientos deben ser enfrentados sobre la base de ciertos modelos de solidaridad que abran espacios más igualitarios y democráticos. En los últimos años las autoridades locales han fortalecido su participación en la cooperación internacional. Así, Diego Carrión pone especial énfasis en la planificación estratégica, la participación democrática y el desarrollo del capital social y económico local; además de dar respuestas al tema del transporte como factor de desarrollo. Señala Carrión las limitaciones actuales de la cooperación internacional y aboga porque sea oportuna, generosa y de largo aliento.

Desde de las organizaciones de la sociedad civil, Gardenia Chávez mantiene que la incidencia de los proyectos ejecutados con cooperación internacional es reducida frente a las dimensiones de las transformaciones buscadas, de modo que es imperativo reorientar los recursos de la cooperación sobre la base de un justo balance de las acciones en materia de democracia, desarrollo y derechos humanos. Indica Chávez que es urgente articular las políticas internas con la política exterior y buscar mecanismos para que todos los actores

involucrados en proyectos de cooperación rindan cuentas de sus acciones y resultados.

La evolución del impacto de la cooperación internacional en los sectores de ambiente y de gobernabilidad es explorado por Elizabeth Bravo, de Acción Ecológica, y Grace Jaramillo, de la Universidad Andina Simón Bolívar. Se formula una crítica consistente al tratamiento de la biodiversidad como una mercancía, sujeta a procedimientos mercantiles de apropiación como la venta de servicios ambientales, en momentos en que se propiciaría una nueva legislación sobre biodiversidad que es limitativa de los derechos de los pueblos ancestrales. En cuanto a gobernabilidad se habla de grandes cantidades de inversión (unos 1.700 millones) pero con pobres resultados que no van más allá del 14%. Una serie de interrogantes sobre estos temas de relieve son sugeridas por las autoras.

Concluye con fuerza Boris Cornejo, de Esquel, en que la falencia actual es la ausencia de un plan nacional de desarrollo y pregunta: ¿cómo podría la cooperación constituirse en un instrumento de algo que no existe? Propone el fortalecimiento institucional del INECI, que debería apoyarse en un Consejo Técnico, así como un papel más activo del Servicio Exterior en este campo. Añade en su artículo medidas para incrementar la eficiencia, transparencia y competencia en la cooperación, y plantea revisar el expediente de proyectos públicos y privados, así como decantar la demanda y abrir la información de oportunidades a nivel internacional.

El libro se cierra con la participación en un seminario de las organizaciones no gubernamentales internacionales que trabajan en Ecuador. Estas describen la composición y características del trabajo que realizan y las dificultades que encuentran, para proponer acciones para un mejor aprovechamiento e impacto de los proyectos que desarrollan.

En síntesis, el lector que pueda acceder a los cinco libros que sustentan al PLANEX 2020, dispondrá de toda la información que se requiere para comprender y, apoyar en el mejor de los casos los grandes lineamientos de la política exterior que han sido planteados para los próximos quince años, y que deberían ser asumidos como una política de Estado que comprometa a gobernantes y gobernados, más allá de cualquier diferencia política o ideológica.

## **La Visión de Ecuador desde los medios de comunicación colombianos**

*Omar Ospina*  
Diario Hoy

En primer término, agradezco al Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, en las personas del señor Ministro, Embajador Francisco Carrión Mena, y del Embajador Javier Ponce Leiva, Coordinador del Plan Nacional de Política Exterior, por el honor que me han dispensado al encargarme la primera conferencia del Seminario “Relaciones Ecuador–Colombia”, preparado por el Ministerio de Relaciones Exteriores dentro del ya mencionado Plan Nacional de Política Exterior del Ecuador.

Como parte de la Sección I de este seminario, denominada “Ecuador–Colombia: percepciones mutuas”, me ha sido asignado el tema “La visión del Ecuador desde los medios de comunicación colombianos”.

Al respecto debo mencionar y no en plan de disculpas sino en solicitud de comprensión por parte de esta audiencia y sus panelistas, que mi estadía continua a lo largo de casi treinta años en el Ecuador, en cierta medida me ha impedido un contacto diario y permanente con los medios audiovisuales e incluso con la prensa escrita de Colombia. Sin embargo de ello, espero poder desarrollar el tema de manera que los comentaristas que me acompañan, Héctor Velasco, de la Agencia France Press; León Valencia, de la Corporación Nuevo Arco Iris, de Colombia; Thalía Flores, del diario HOY, de Quito; y Alfonso Espinosa de los Monteros en su papel de Moderador de este coloquio, encuentren suficientes elementos de juicio y algunos datos pertinentes en cuanto a la percepción que del Ecuador han tenido y tienen los medios de comunicación colombianos, de tal manera que puedan emitir las que serán, sin duda, valiosas aportaciones, análisis y criterios en torno a las circunstancias sociales y políticas que nos envuelven en los últimos años.

De acuerdo con lo manifestado por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador en la introducción al Seminario que se inicia hoy, y cito: “El Gobierno Nacional está convencido de que las políticas públicas deben ser democráticas y reflejar los intereses y aspiraciones de los más amplios sectores de la población ecuatoriana. Para ello, la elaboración de esas políticas debe realizarse mediante procedimientos transparentes que permitan el intercambio franco de opiniones en aras del bien común”.

En seguimiento de esa política de transparencia e intercambio franco de opiniones, resulta imperativo que en este y en los siguientes coloquios, primen la franqueza y la sinceridad de ambas partes en las distintas etapas y temas del Seminario, a fin de que las conclusiones que se desprendan de estas jornadas contribuyan a la recuperación del clima de confianza y de hermandad entre las dos naciones, que ha sido norma de comportamiento en la ya dilatada historia de nuestros pueblos.

Sin embargo de mi ya mencionada ausencia de Colombia durante treinta años, no ha sido imposible del todo contar con medios de comunicación colombianos en Ecuador. La vecindad de ambas naciones permite el recibo de medios impresos de diversa índole, y, en los últimos tiempos, no hay duda de que el Internet facilita una consulta permanente de cuanto se escriba en ambos lados de la frontera, tanto como en el resto del mundo. No sucede lo mismo con los medios audiovisuales que requieren de señales radiofónicas o televisivas que no suelen ser fácilmente perceptibles más allá de ciertos límites fronterizos, sobre todo en el ámbito noticioso que es el que nos interesa aquí para el tema en cuestión. No obstante, suelen ser más confiables los medios escritos en función de las opiniones y análisis de las circunstancias históricas, por cuanto la radio y la televisión, a cuenta de una inmediatez a veces no precedida de raciocinio, posibilita, por desgracia, que en muchas ocasiones las palabras vayan más allá de los conceptos –para decirlo con la frase ya famosa de un ex presidente– y distorsionen la realidad de los hechos,.

Aficionado como soy, quizás por mis años, al contacto con el papel más que con las rutas del ciberespacio, recibo, colecciono y atesoro, provenientes de Colombia, revistas de diversos temas, así como las ediciones sabatinas y dominicales del diario *El Tiempo*, y la edición semanal de la revista *Semana*, sin duda los dos medios escritos más importantes de Colombia. De manera que esta interven-

ción se sustenta, aparte de un corto repaso histórico nacido de mi memoria de los contenidos de la prensa colombiana hasta los treinta y cinco años, es decir, hasta 1975 cuando salí de mi país para radicarme posteriormente, en 1977, en el Ecuador, y en la lectura e interpretación de los dos medios ya citados, la revista *Semana* y el diario *El Tiempo*, en los últimos años, sobre todo a partir de la restauración de la democracia ecuatoriana en 1979.

Quizás convenga aclarar que no necesariamente la percepción que los mencionados medios de comunicación han tenido del Ecuador en los últimos veintisiete años, ni la que esos y otros tenían antes de 1977 y que yo recuerde, concordarán siempre con mis propias percepciones del país a partir de mi arribo en ese año. Aclaro esto porque mi participación en este seminario se refiere explícitamente a cómo observo la percepción que del Ecuador tiene la prensa colombiana, según mi experiencia de lector, y de ninguna manera la que pueda tener yo mismo de la realidad ecuatoriana desde mi experiencia directa de residente.

Para una mejor aprehensión de los criterios de la prensa colombiana frente al Ecuador, divido este análisis en temáticas a propósito de circunstancias y hechos especiales, puesto que son esos momentos de la historia los que reseña la prensa colombiana, que poco se ocupa, como ocurre en todos los países del mundo ante la realidad latinoamericana, de los hechos cotidianos. Como sabemos, nuestros países, quizá con la excepción de México y Brasil por su tamaño físico y económico, y Venezuela por su riqueza petrolera, solo somos noticia en las salas de redacción o en los sets de televisión del mundo desarrollado, cuando nos azota una catástrofe de gran magnitud, cuando nos ocurre algún descalabro político de envergadura, o cuando, esporádicamente, nuestros deportistas protagonizan alguna hazaña deportiva. En términos de cotidianidad, podría decirse que el Ecuador no existe para la prensa colombiana, como no existe para la prensa de ningún otro país, y, por qué no decirlo, como no existe Colombia para la prensa ecuatoriana sino en el caso de los mismos eventos especiales o, en los últimos tiempos, en razón de nuestros enfrentamientos futbolísticos o de las incursiones en territorio ecuatoriano de fuerzas militares colombianas formales e informales.

Otro aspecto comunicacional que bien vale la pena tener en cuenta es que la percepción que los medios tienen de una nación o de una situación específica no es, de ninguna manera, solamente la percepción

de quienes hacen o dirigen los medios. Estos solamente reflejan la percepción general que tiene la gente del común, del hecho o del país en cuestión. Los medios, ya lo sabemos, no inventan la realidad ni suponen sus circunstancias, causas y efectos, sino que, simplemente, los valoran, analizan y comentan, aunque muy a menudo y por parte de periodistas o comentaristas especializados o no, también las interpreten. Que esas interpretaciones se acerquen a la realidad, dependerá en mucho del profesionalismo del comunicador o periodista y, por cierto que sí, de su propia subjetividad, honestidad intelectual y sentimientos frente al hecho.

De ahí que en algunas ocasiones, por fortuna no demasiadas, la interpretación de una realidad esté sujeta a la apropiación que el analista tenga hecha —prejuicio, se llama esa figura— del entorno en el que ocurre el hecho o circunstancia comentada. Quizás por eso percibimos, sobre todo en la radio que se presta más a la improvisación sin elementos de juicio suficientes, comentarios que van desde la ignorancia crasa de los hechos y de sus causas, hasta la xenofobia indiscriminada que nace, a menudo, de declaraciones más viscerales que razonadas por parte de funcionarios públicos y gubernamentales poco discretos y muy influenciados por resentimientos y prejuicios o por situaciones electorales momentáneas. Esta situación se produce, en el caso de las percepciones mutuas entre Ecuador y Colombia, en ambos lados de la frontera. Las que correspondan a los medios de comunicación colombianos, trataré de graficarlas muy sucintamente; las que tengan como escenario el Ecuador y se refieran a Colombia, tendrán su espacio mañana en el autorizado análisis de Juan Carlos Calderón, del diario Expreso, de Guayaquil.

### **Algo de historia**

Tal vez convenga, para una mejor comprensión de las semejanzas y diferencias entre Ecuador y Colombia, mencionar que tanto en los comentarios y conversaciones de familia dentro de un núcleo familiar más o menos enterado e intelectualmente curioso, como solía ser el promedio de las familias de clase media urbana y campesina de Colombia a finales del siglo XIX y a lo largo del siglo XX, como en los análisis y comentarios de la prensa escrita, la percepción general que se tenía de la disgregación de esa utopía que no llegó a cuajar y que se llamó la Gran Colombia, fue un hecho doloroso y frustrante para el colombiano medio, y mucho más para su clase dirigente política, económica e intelectual.

Sin embargo, dentro de esa disgregación, la separación de Venezuela no fue tan traumática como la pérdida del Ecuador. Y digo pérdida a propósito porque así, históricamente o sea comunicacionalmente, se percibió entre la intelectualidad y entre la población media colombiana, la separación del Ecuador. El alejamiento de Venezuela se daba por sentado que sucedería en algún momento, tanto por la realidad política de los dos países como por la idiosincrasia de sus respectivos habitantes. Pero la separación del Ecuador siempre se vio como la dispersión de una familia, como una separación entre hermanos impuesta por circunstancias políticas más que por el deseo o la pretensión de las gentes, al menos en Colombia. Quizás por eso se fue produciendo en Colombia, por muchos años, una percepción del Ecuador un tanto dolida y paternalista. Ese sentimiento se acentuó durante las décadas posteriores a la revolución alfarista, por cuenta de, quizás, una más firme institucionalización de la realidad colombiana. Una historia de instrumentalización democrática, como la que vivió Colombia a lo largo del siglo XX, con la breve interrupción dictatorial de Gustavo Rojas Pinilla entre 1953 y 1957, contrastaba claramente con la sucesión de dictaduras, golpes de estado y pseudo revoluciones en el Ecuador.

Por otra parte, hechos políticos como los velasquismos, que se produjeron a lo largo de los dos cuartos intermedios del siglo XX, dos de ellos, si mal no recuerdo, con la consecuencia del exilio en Colombia del doctor Velasco Ibarra, uno de tales exilios muy recordado por las dos o tres anteriores generaciones de colombianos, contrastaban también con la realidad de Colombia, desafecta a la reelección de sus gobernantes, hasta el año anterior cuanto una manipulación bastante grosera y sin duda ilegal de la Constitución colombiana, permitió el reaparecimiento de la figura de la reelección que había sido desterrada de las costumbres políticas de Colombia a partir del fracaso, en medio de la corrupción y el desgobierno, del segundo mandato de Alfonso López Pumarejo en 1942, que hubo de ser interrumpido por renuncia del titular en 1945, exigida por la fuerza de los hechos. De manera que en la prensa colombiana y entre su población media, siempre se vio la sucesión de velasquismos como una falta de madurez política en una nación que fluctuaba entre ese reeleccionismo mesiánico y las dictaduras militares. Es decir, signos inequívocos ambos de inmadurez política. Si a ello se agrega esa otra perversa situación social y política, el divisionismo entre las dos grandes regiones ecuatorianas,

Costa y Sierra, la percepción del Ecuador en Colombia fortalecía ese sentimiento paternalista y “comprensivo”: al Ecuador le falta madurar. Qué pena que se hayan separado de Colombia. Esa sensación se producía, sobre todo, porque en Colombia, país con cuatro veces más territorio, con el triple de población y con una diferencia entre regiones tanto o más marcada que en el Ecuador –las diferencias entre Costa, Sierra, Amazonía y Orinoquia colombianas son evidentes–, el sentimiento divisionista siempre ha sido más motivo de superación regional e incluso de chiste, que aquí en donde es una pretensión permanente y un peligro vigente de desintegración.

En los tiempos modernos, desde la aparición del periodismo escrito, gran parte de las fuentes históricas proceden de los medios de comunicación, que reflejan, describen, comentan y analizan los avatares de la realidad. Por ello no es incierto decir que la prensa colombiana, reflejo de las percepciones de la población frente a hechos y circunstancias, debió, por ejemplo, dividirse a comienzos del siglo XX frente a la insurgencia y realizaciones de la revolución alfarista. En un país que por entonces, como lo siguió siendo hasta el último cuarto del siglo XX, decididamente bipartidista, cambios tan profundos como el laicismo en la educación, la separación de la iglesia y el estado, la incipiente liberalización de las costumbres, el divorcio y, posteriormente, el sufragio femenino, debieron parecer conquistas necesarias y positivas tanto para la prensa liberal de aquél entonces como para la población que tenía la misma orientación ideológica y política. Frente a ello, la prensa conservadora y la población que seguía y sigue esas convicciones, veía esos cambios, esas conquistas, como una agresión a las profundas creencias del país. Y digo del país porque, como suele ocurrir, entre mentalidades conservadoras y clericales se cree y se da por sentado que las propias creencias y convicciones políticas y religiosas son las de la nación en su totalidad. No es así aunque en ciertos casos y momentos sean mayoritarias, pero sin duda hay una parte muy importante de la población para la cual el tradicionalismo per se y la religiosidad sin análisis, no solamente no son deseables sino que son, incluso, perjudiciales para el desarrollo material e intelectual.

### **Aparece la democracia**

La conquista de la democracia por el Ecuador en 1979, luego de sucesivas dictaduras tanto militares como civiles y de gobiernos constitucionales interrumpidos, con la excepción de los de Galo Plaza

Lasso, José María Velasco Ibarra y Camilo Ponce Enríquez entre 1948 y 1960, fue vista en Colombia por la población media, por la intelectualidad y la dirigencia política, y por ende por los medios de comunicación, como una señal de madurez y de institucionalización. El viejo paternalismo que veía al Ecuador como una especie de hermano menor separado a la fuerza, cedió el paso a un análisis bastante más realista y respetuoso del acontecer político del país. Ecuador parecía encaminarse, con la elección de Jaime Roldós y Oswaldo Hurtado, por un camino de recuperación y de olvido de viejas ambiciones golpistas y de poco apego a la democracia y a sus normas institucionales.

Sin embargo, el futuro inmediato haría aparecer algunas razones para disminuir esa nueva percepción y para volver por momentos a la vieja y paternalista actitud “comprensiva” de la gente y de los medios. En primer lugar, el resurgimiento del conflicto con el Perú, amenaza a la estabilidad regional que se presentara de improviso en 1981 durante el gobierno de Jaime Roldós y volvería a hacerse realidad durante el gobierno de Sixto Durán Ballén, en 1995. La revista *Semana*, en una de sus ediciones de febrero de este último año, tituló la cobertura del enfrentamiento con la pregunta: “¿Guerra o sainete?”. El *Tiempo* y demás medios tanto nacionales como provinciales, no fueron menos críticos ni explícitos en el análisis de un conflicto que aparecía como una manipulación de los estamentos militares para reforzar su influencia en el país, y de un gobierno endeble —el de Durán Ballen— para mantenerse en el poder sustentado en la resurrección de un patriotismo bastante oportunista. En realidad, el conflicto entre Perú y Ecuador ha sido visto en Colombia como el producto de un sueño utópico y sin asidero histórico fundamentado, sin que ello quiera decir que los medios o las gentes simpaticen más con Perú que con Ecuador. No hay que olvidar que con Perú, Colombia tuvo un enfrentamiento militar que culminó con la recuperación de un territorio amazónico que el Perú había invadido a comienzos de los años treinta, y ello generó un ambiente nacional de repulsa y desconfianza hacia el país del sur y la percepción de una política imperialista nunca eliminada del todo y que parece tener raíces en la antigua concepción cultural de un indigenismo basado en la ideología incásica del tahuantinsuyo.

La resolución del conflicto de 1995 por la vía del diálogo, suscitó en *Semana* otro titular semejante: “Fin del Sainete”. El análisis posterior ironizaba sobre una guerra en la que no hubo derrotados

pues ambos bandos se declararon vencedores. La sensación de manipulación militar y oportunismo político en ambos lados de la frontera, se vio incrementada.

Otro episodio que ocupó las páginas de la prensa colombiana y la percepción del colombiano medio, fue el período presidencial de León Febres Cordero, entre 1983 y 1987. Hechos notorios acontecidos durante ese período, fueron, por lo recurrentes y violentos, percibidos como la amenaza de un regreso a épocas dictatoriales ya superadas. El enfrentamiento y envío de tanques a la Corte Suprema de Justicia; el asesinato por elementos policiales de los hermanos Restrepo y la negativa subsiguiente a investigar el hecho con seriedad y responsabilidad; la muerte de Arturo Jarrín, Juan Carlos Acosta Coloma, Consuelo Benavides y otros líderes populares o estudiantiles supuestamente revolucionarios e izquierdistas; la resolución violenta del secuestro del banquero guayaquileño Nahim Isaías, que resultara en su muerte al momento del intento de rescate; el desprecio del mandatario al enjuiciamiento y destitución por parte del Congreso del Ministro de Gobierno Luis Robles Plaza, así como otros hechos autoritarios de menor trascendencia, contribuyeron a que la opinión pública colombiana y sus medios de comunicación, pensaran que se avecinaba para el Ecuador un nuevo régimen dictatorial disfrazado de civilista por el hecho de haber sido elegido en las urnas. Lo retrógrado de esa posibilidad y lo que significaba en términos de retroceso de una democracia largamente esperada y difícilmente conseguida, hizo que los análisis fueran pesimistas y la visión del Ecuador volviera a ser la de un país inmaduro que necesitaba mano fuerte o que no podía renunciar a las actitudes totalitarias de sus mandatarios. Sin embargo, y ello lo reconoció posteriormente la prensa ante el desarrollo de los acontecimientos y la entrega del poder por el presidente titular a su sucesor Rodrigo Borja, un político por entonces no precisamente afín a la ideología del mandatario en funciones, el período presidencial de Febres Cordero no pasó, en la percepción de los medios y de la opinión pública, de una muestra de autoritarismo intransigente y de prepotencia anticuada. La sucesión presidencial democrática y sin incidentes, hizo retornar a la prensa colombiana al recién adquirido respeto por la incipiente institucionalidad del país y por la nueva actitud madura de sus clases dirigentes.

Sin embargo, otros momentos posteriores consiguieron que los medios y la opinión pública de Colombia, volvieran a considerar la inmadurez política del país en general, de sus electores y votantes, y de sus clases dirigentes. Como ya se dijo, muestra de esa inmadurez institucional, política e intelectual, fue el resurgimiento del conflicto con el Perú en 1981 y 1995. Pero, más que ello puesto que estos episodios fueron superados y, de alguna manera, sentaron las bases para el futuro arreglo definitivo del Conflicto durante el gobierno de Jamil Mahuad, lo que hizo retornar las viejas actitudes paternalistas y “comprensivas” fue la elección de Abdalá Bucarám como presidente del Ecuador en 1996. El nuevo mandatario fue percibido como un gobernante demagogo y “folclórico” en el peor sentido del término, cuando no como ordinario y vulgar. Los hechos posteriores de ese gobierno determinaron una percepción, adicionalmente, de corrupción y de falta de escrúpulos. Así se comentaron en la prensa hechos negativos como “el primer millón” del vástago del Presidente a su paso por las Aduanas, por ejemplo, tanto como sus ridículas presentaciones como cantante y bailarín.

La censura y destitución del mandatario por parte del Congreso, se vio entonces como una medida inconstitucional pero necesaria a fin de recobrar el prestigio del país frente a la opinión pública internacional. La revista *Semana* del 17 de febrero de 1997, tituló así la caída de Bucarám: “¿Cesó la horrible noche?”, percibiendo de esa manera el desastre de corrupción, desgobierno, ordinariez y estulticia que caracterizó al régimen bucaramista y colocó a su gobierno entre lo más corrompido y ridículo de América Latina. Pero, además, la prensa colombiana percibió en esas jornadas un nuevo protagonista de los hechos políticos, hasta ese momento casi inexistente: la gente del común, es decir, una clase media cuestionadora e inconforme que haría presencia en el futuro político del país como entidad vigilante, y haría nuevamente eclosión más adelante cuando otro mandatario, este, en cambio, advenedizo y sin preparación intelectual y, para colmo, con antecedentes golpistas, ganara la presidencia de la nación: Lucio Gutiérrez. Nuevamente, como en el caso de Bucarám, la prensa y la opinión pública percibieron al nuevo mandatario, más que como un retroceso a viejas prácticas militaristas, como una equivocación de las gentes que, ante la difícil situación económica y social, optaron por un nuevo redentor, aunque esta vez no fuera un demagogo con astucia política sino un promesero ignorante

rodeado de un círculo familiar oportunista y corrupto. El viejo fantasma del paternalismo y la comprensión hacia el pariente inmaduro, reflataron en los medios y en la opinión pública de Colombia, como lo evidencia el titular de *El Tiempo* el 12 de diciembre de 2004, cuando anota en un titular la “Sorpresa resurrección de Lucio Gutiérrez”, luego del comienzo de la última crisis política de su gobierno, que encontrara un final adecuado al mandatario que alegaba “morir en el intento”, cuando escapó del pueblo quiteño mediante el auxilio de un helicóptero de las Fuerzas Armadas. El sábado 23 de abril de 2005, el mismo diario, ante las circunstancias imprevisibles que se cernían sobre el país ante la caída de Gutiérrez titulaba en primera página: “Retorna confusión a Ecuador”. Para el diario ni para la gente estaba muy claro lo que sucedería en adelante, puesto que se recordaba muy bien que, en circunstancias parecidas cuando la caída de Abdalá Bucarám, la manipulación política y el machismo de las fuerzas armadas y de la población en general, habían impedido la asunción al poder de la vicepresidenta electa Rosalía Arteaga Serrano. Sin embargo, ya más tranquilos ante el desarrollo de los acontecimientos, *El diario El Tiempo* del domingo 24 mostraba en primera página a un soldado que descolgaba el retrato del presidente fugitivo, mientras el titular anunciaba, no sin satisfacción: “Así triunfaron los forajidos”. Se recordaba así la recién adquirida opinión de que en el Ecuador había surgido un protagonista nuevo y dirimente: una clase media en algo politizada y con un sentido crítico profundo y actuante. El movimiento “forajido” que expulsó de la presidencia al coronel Gutiérrez, se percibió como una muestra de madurez política de esas clases medias, aunque persistía y persiste la desconfianza en una clase política interesada y negociable y en una intelectualidad, incluso de izquierda, extrañamente afecta al militarismo. A ello se unía el ya mencionado movimiento indígena, como una fuerza política actuante en el país. Sin embargo, tanto los medios como la opinión pública más o menos ilustrada en Colombia, no acaban de entender la vinculación del sector indígena a despropósitos políticos como la elección de Lucio Gutiérrez, ni acaba de concederle mucha lógica histórica al viejo remordimiento de la población blanco-mestiza y la intelectualidad de izquierdas ni a su complejo de culpa frente a la población indígena.

No dejaron de mirar hacia el Ecuador los medios de comunicación colombianos, tras la caída de Gutiérrez. *El Tiempo*, ante otra crisis política, titula el 10 de septiembre de 2005, en primera página,

“Ecuador no para de temblar”, y agrega que el país va de “crisis en crisis”. El 19 de marzo pasado, ante las marchas indígenas, El Tiempo asegura que “El poder indígena quiere resurgir”, y el domingo 26, con foto en primera página, titula: “Luis Macas, el Evo del Ecuador”, con un dejo de ironía que se percibe, sutil, en el texto.

Semana no se queda atrás en sus miradas hacia el Ecuador, y en su edición 1225 de octubre 24 de 2005, al paso que titula “Tiembla Palacio”, ante una de las recurrentes crisis políticas de su gobierno, también menciona que el regreso de Lucio Gutiérrez al Ecuador, luego de sus frustrados exilios en Brasil y Colombia, obedece a que “... Huye de las FARC”. La edición 1246 de la misma revista, en marzo de este año, no abandona sus preocupaciones por la estabilidad del país, y titula en su sección Mundo: “Palacio tambalea”, y llama al Ecuador “Estado fallido”, en tono serio pero con algún dejo de sarcasmo.

### **Los líos en la frontera**

Los problemas fronterizos entre Ecuador y Colombia, tanto por la presencia de las FARC en territorio ecuatoriano en busca de aprovisionamiento, medicinas y descanso, como por las incursiones del ejército colombiano por tierra y aire, son motivo de especulación, investigación y análisis por los dos medios que he venido analizando. Pero si bien ambos se han limitado repetir que existe “Nerviosismo en la frontera” (El Tiempo del sábado 2 de julio de 2005) o que “El Ecuador no quiere ninguna guerra ajena” (febrero 5 de 2006), también reproduce el domingo 3 de julio de 2005 una entrevista de Yamid Amat, uno de los más importantes periodistas colombianos, al General Carlos Alberto Ospina, Comandante de las Fuerzas Militares, en la cual el General Ospina se queja de que la falta de comunicaciones entre los militares de ambos países, se debe en parte a que “no hay continuidad en los mandos ecuatorianos”.

En todo caso, la mayor preocupación de los medios colombianos se ha centrado, de dos o tres años a esta parte, en los brotes de xenofobia que contra los residentes colombianos se perciben en el Ecuador. Así, la revista Semana de noviembre 21 de 2005, se queja de que existe “Xenofobia en la vecindad”, ante las quejas de malos tratos recibidos por colombianos en el Ecuador. Ya antes, en septiembre de 2005, la Revista hacía alusión a que los colombianos en el Ecuador son percibidos como “malos vecinos”. Los demás periódicos,

revistas, noticieros de televisión y, por cierto, en la radio, más proclive al alarmismo, recogen también las experiencias negativas de residentes colombianos en el país.

### **La economía y el deporte**

También en terrenos alejados de la política como la economía y el deporte, los medios de comunicación y la opinión pública colombiana tienen una percepción que va pasando del paternalismo y la “comprensión” ya aludidas, a un análisis más profundo, crítico y realista, más respetuoso de la realidad que colindante con la vieja frustración de la separación. No obstante, en el terreno deportivo parece estar más afianzado ese respeto que en los terrenos de la economía. Si bien cuando fructificó la idea del Pacto Andino en 1959 era comprensible, por las diferencias económicas entre Colombia, Chile, Perú y Venezuela por un lado, frente a Bolivia y el Ecuador por el otro, que a estas dos últimas naciones el Acuerdo de Cartagena les otorgara un status de “Nación menos favorecida” y las consiguientes ventajas aduaneras, lo cierto es que la actitud del Ecuador, posterior a la bonanza petrolera, sobre todo por parte de sus clases empresariales, ha sido percibida como una no justificada actitud de inferioridad que no se compadece con la realidad económica que ha generado el petróleo. La alegación de desigualdades económicas al momento de exigir ventajas arancelarias y tratamiento diferenciado frente a los demás socios del Pacto Andino, se ha percibido más como una inverterada costumbre peticionaria que como una realidad económica. En la percepción de los medios y de las gentes, más que desventajas económicas alegables por un país petrolero, están la baja productividad, el desorden institucional y administrativo, la falta de prolijidad en el manejo de los recursos del Estado, la propensión injustificada de mantener altos índices de rentabilidad por parte de las empresas, incluso cuando la dolarización ha anulado el fantasma de la inflación, y una especie de conformismo que no conduce al desarrollo sino al estancamiento.

En el ámbito deportivo, en cambio, la percepción de los logros ecuatorianos en Colombia ha derivado de la admiración ocasional por hazañas individuales pasadas de algunos deportistas como Pancho Segura, Jorge Delgado y Andrés Gómez, al respeto por los últimos logros de la selección nacional de fútbol y por los éxitos individuales de Rolando Vera y Jefferson Pérez. No hay que pasar por

alto el hecho de que la clasificación de la selección ecuatoriana de fútbol a los dos últimos campeonatos mundiales, ha sido percibida en Colombia, aparte de con admiración y respeto, también con la satisfacción de saber que en ello ha tenido algo que ver el trabajo de entrenadores colombianos como Francisco Maturana, el “Bolillo” Gómez y, en estos momentos, Luis Fernando Suárez. Ello ha reforzado en la prensa colombiana esa percepción positiva del deporte ecuatoriano, hasta el punto de que la no clasificación de Colombia a los dos últimos mundiales, debida en gran parte a los resultados negativos en los enfrentamientos con el Ecuador, no se ha percibida como derrotas vergonzosas igual que en el pasado, sino como avatares deportivos debidos a una mejor actitud del seleccionado ecuatoriano, a un trabajo más serio y consistente, y al alto nivel que han alcanzado varias de sus figuras.

### **Conclusiones y recomendaciones**

El análisis anterior, con las falencias y olvidos que pueda tener y por los cuales me disculpo, indica que la percepción de los medios de prensa colombianos y de su opinión pública frente a la realidad ecuatoriana, ha derivado de la antigua frustración por el alejamiento del Ecuador de la familia grancolombiana, y de la comprensión un tanto paternalista de la inmadurez política del país, de su propensión al militarismo, y de sus viejos remordimientos y complejos frente a la población indígena, a una actitud de análisis crítico exento de alguna supuesta generosidad y respetuoso de las nuevas condiciones políticas del Ecuador. Sin embargo, la comprensión mutua de la realidad de los dos países, dista mucho de ser la ideal, pues subsiste el desconocimiento de las causas de muchos de los hechos que nos acontecen, y permanece soterrada una a ratos exótica percepción de la realidad, tanto aquí como allá, adobada en el caso ecuatoriano de los últimos años por una creciente xenofobia hacia los colombianos, que no redundo precisamente de manera positiva en la opinión pública de Colombia ni en su reflejo que son los medios de comunicación.

Ello puede y, creo, debería ser corregido de la única manera posible: haciendo un esfuerzo de acercamiento entre los medios de comunicación de ambos países, así como en el reforzamiento de los vínculos intelectuales. Tanto en Colombia como en Ecuador, y en aras de un reconocimiento mutuo de nuestras potencialidades académicas, periodísticas, intelectuales y artísticas, que pueda consolidar

una mejor comprensión de la realidad de nuestros países, se debería instaurar un programa de acercamientos entre periodistas, académicos e intelectuales que refuerce los vínculos entre las dos naciones y promueva un mejor conocimiento mutuo.

Ese posible programa debería darse en términos de intercambios de periodistas entre los medios de los dos países, seminarios, congresos, coloquios y visitas. No sería en absoluto perjudicial dejarnos de secretismos y, en la medida de lo posible, de “seguridades nacionales”, y establecer un diálogo permanente y diáfano entre nuestros periodistas e, incluso, entre nuestras clases dirigentes empresariales, políticas y académicas. Ello contribuiría en el corto y mediano plazos a un mejor entendimiento entre nuestros países, de tal manera que se refuerce un proyecto integracionista de largo alcance y resultados positivos para las dos naciones y para el mundo andino.

Quizás sea una utopía pero las antiguas naciones bolivarianas deberían en algún momento del futuro, volver a ser una entidad política unitaria que respete las diferencias y aproveche las semejanzas. Solo así podremos tener viabilidad en un futuro cada vez más dominado por una sola potencia que pretende homogenizar al planeta a su conveniencia. Cuando los países bolivarianos logren conformar una Federación Andina de Naciones que converja con los países del cono sur y con Brasil en la búsqueda de un destino común, independiente y solidario, podremos dejar de lado un pasado de frustraciones e intransigencias, superar este presente de desconfianzas y xenofobias gratuitas, y avizorar un futuro de expectativas favorables y esperanzadoras certidumbres.

## **La visión de Colombia desde los medios de comunicación ecuatorianos**

*Juan Carlos Calderón Vivanco*  
Diario Expreso

Aún cuando han pasado dos años de lo que voy a relatar, me queda el regusto amargo de lo que escuché de un amigo periodista radial: “todo lo malo nos viene de Colombia”. Lo dijo cuando su programa mañanero de noticias era el más sintonizado del momento, y cuando yo creía estaba escuchando a uno de los más lúcidos comentaristas radiales del país.

Lo dijo, además, en medio de una ola de “combate anti delincencial” a la que cada cierto tiempo, con lapsos de entre seis meses y un año, los medios de información se suman por lo general de modo acríptico y aborregado en conjunción con las autoridades políticas de turno.

Acabamos de pasar por una, en la cual bastó un carajazo de un líder político para violar cualquier referencia a un debido proceso, y menos al que corresponde a un Estado de Derecho.

Hace dos años, cuando mi colega y amigo soltó lo que soltó, también el entonces comandante de la Policía, General Jorge Molina, insistió, con la misma frase es más, en que la delincuencia llegaba de Colombia, culpabilizando, por supuesto a los colombianos. Varios años después, el general José Vinuesa, actual comandante, insistió en los mismos argumentos, pero tuvo un aporte novedoso al incluir a los peruanos entre los culpables. “Las inmigraciones colombianas y peruanas son las culpables del aumento de la delincuencia”, dijo.

Los poderes establecidos tienen siempre en los emigrantes al monstruo que se introduce en las sociedades y al que se le acusa de intentar su destrucción, y hasta de destruirlas. Para el emigrante las etiquetas se reproducen en casi todos los países del mundo, donde se da este fenómeno. Igual les pasa a los ecuatorianos que viajan a España y Estados Unidos, como a los colombianos y peruanos que se instalan en el dolarizado Ecuador. Así, pongan oído a los argumentos que

reproducen los poderes, especialmente los gobiernos y la fuerza pública tanto para un ecuatoriano en Madrid, como para un paisa en Quito: llegan a los países que les brindan acogida y les quitan los trabajos; si no, perjudican a los trabajadores locales al aceptar sueldos más bajos y cualquier tipo de empleo; son los causantes de la mayor parte de los delitos, aún llegan a la perversidad de inventarse nuevos delitos, algo por lo general tenebroso que la sociedad victimizada por los inmigrantes no había visto antes; tienen además la pésima costumbre de abusar de los servicios sociales y públicos que esta sociedad víctima les ofrece generosamente; no pagan los tributos que esa sociedad exige a sus nativos y, finalmente, son seres extraños que no cumplen con las leyes y normas de convivencia social.

La comunidad que se considera víctima del otro, por lo general pone un velo a los aportes que los emigrantes hacen a la misma y exacerban los defectos.

Toda esta teoría que se sostiene en las seis patas que he nombrado, parte de una premisa falsa: la emigración es un acto de perversión, y no, como creo que es, un acto de desesperación.

Desafortunadamente, la percepción que tenemos de los colombianos está marcado por estas visiones simplistas de la inmigración, visiones además reaccionarias y deshumanizadas. A estas visiones colaboran de manera entusiasta los medios de información, que se rigen en general a las versiones oficiales de la Policía, donde frases como “sujetos de acento colombiano”, o “dirigidos presuntamente por un colombiano” parecen más clichés que resultados de una investigación seria.

Hay, a no dudarlo cifras que estremecen en este tema y que muestran una realidad lacerante, sobre todo en América Latina, donde el crimen transnacional organizado establece territorios, llámense estos Sucumbíos o cualquier otro. El conflicto colombiano ha tenido cierta influencia en este proceso, pero no al extremo, sostengo, de encontrar todos los males de la inseguridad a la migración colombiana.

Partamos entonces del diagnóstico de que la percepción que se tiene del colombiano en el Ecuador, tiene que ver con lo conflictivo, lo problemático, digamos que con lo delincuenciales y todos los elementos que tienden a negar la otredad, aún a sabiendas de que partimos de un proceso de hermandad que tiene que ver con la utopía de la Independencia y el pensamiento de Bolívar. Quiero decir, el “fac-

tor” colombiano nos atraviesa a todos los países liberados por la gesta bolivariana. Menos de 200 años después la conformación de nuestras sociedades, desde la génesis de las familias a las instituciones, aún en las quimeras de las asambleas constituyentes, tiene que ver con este tronco común.

Hemos, entonces, a la luz de la historia, constituido con Colombia el bucle hermandad/rechazo al otro que nos permite deconstruir en la cotidianidad y la cultura las percepciones totalitarias que pretenden ser impuestas desde los medios de comunicación y desde el Estado, con la lógica de la seguridad nacional y la geopolítica.

¿Cómo nos enfocamos al conocimiento de “lo colombiano”? ¿Qué percepciones tenemos del otro, más allá de esas percepciones pseudo impuestas por versiones oficiales o por experiencias negativas que en algún momento nos toca enfrentar personalmente?

Confieso que me llegaron estas dudas cuando un día, en Bogotá, me vi dentro de una noticia grande que involucró a nuestro dos países, y en el seguimiento de la misma me di cuenta de lo poco que nos conocíamos los unos a los otros, y que nuestras percepciones eran reduccionistas y automáticas.

Ese día, asistíamos con un colega de diario Expreso a los festejos de los diez años de la Fundación Nuevo Periodismo Latinoamericano, que dirige Gabriel García Márquez. En eso estábamos cuando ocurrió un ataque militar, atribuido a las FARC por el Gobierno de Colombia, en Teteye. Veinte y dos muertos y la acusación inmediata, directa, de Alvaro Uribe, de que los autores del ataque habían salido del Ecuador y se habían refugiado luego. Lo que me impactó, además de la noticia, fue la apariencia de normalidad que se instaló en el teatro de la universidad Tadeo Lozano, no hubo un solo comentario público sobre el tema, un lo lamentamos todos por los muertos, o qué terrible, en fin, lo que se dice en esos casos a la distancia. Luego, en medio de los bocaditos de la clausura pude conversar con algunos directores y editores de medios de varias ciudades del país y la conversación de nuestros países giro en torno al tema fronterizo, a nuestro deporte favorito de tumbar presidentes, es decir, claro está, a la agenda de los medios y la versión oficial. Me pregunté ¿había en estas personas un interés genuino por el Ecuador, por su destino como sociedad, como nación; había algún ecuatorianólogo por aquí, o eran tan escasos en Bogotá como lo eran los colombianólogos en Quito?

Creo que un año antes, había visitado también Bogotá en una cobertura especial luego de otra acusación a Quito del presidente Uribe, cuando otros guerrilleros atacaron con una bazuca china el vehículo de un amigo del presidente. El artificio de muerte había salido del ejército ecuatoriano, cuyos miembros eran corruptos, dijo Uribe. Claro, ardió Troya, el Gobierno de mi país se rasgó las vestiduras, el origen del cohete se convirtió en un asunto de Estado, los medios empezaron a llenarse de analistas y expertos, se hicieron programas especiales, sesudos comentarios, inflamadas diatribas patrioterias, y finalmente nadie demostró nada: ni Uribe ni el ejército ecuatoriano, y en eso quedamos.

Viajé entonces a Bogotá para conversar con personas más vinculadas a la sociedad civil, a las universidades, y otros sectores. La impresión que tuve es que ni siquiera la academia estaba muy enterada de lo que pasaba en el Ecuador, que llevaba ya más de un año con el Gobierno de Lucio Gutiérrez y el canciller Patricio Zúñiga. Me dio la impresión que no había un conocimiento pertinente de nuestras realidades mutuas, que las agendas estaban por distintos andariveles y las miradas no se cruzaban salvo en los puntos de la frontera caliente. Una lástima que los asuntos de nuestra relación hayan sido simplificados de esa forma, cuando lo menos que podíamos esperar, incluso como un imperativo moral, era intentar profundizarnos en nuestras realidades, ser dignos herederos de una historia rica en gestas libertarias, de familias comunes, de destinos entrecruzados.

Al igual que en el incidente del lanzacohetes, la masacre del Teteye los uniformados habían vuelto a poner la plataforma para la ascendente militarización de la relación. Cuando los militares activos y pasivos empiezan a copar los medios, en desmedro de la diplomacia y de las voces ciudadanas, el daño es grave para cualquier sociedad. La lógica militar y policial impone el conflicto, las estrategias de guerra y los teatros de operaciones reemplazan a los foros ciudadanos y se posicionan como los mediadores privilegiados de los procesos de esta relación.

Bajo esa lógica, el tema Colombia se convirtió paulatinamente en el “caso de los colombianos” y ha pasado de las páginas políticas o empresariales a las judiciales y policiales.

Esas han sido las percepciones que marcaron creo que los tiempos de estas relaciones. Los gobiernos tampoco ayudaron en su momento: Gutiérrez puso en Bogotá nada menos que un ex jefe mili-

tar de inteligencia que no aportó ni agilidad ni efectividad a las relaciones, menos aún la necesaria transparencia. Bogotá puso en Quito a una embajadora que, en la impresión de colegas periodistas estaba más preocupada en ganarse la confianza personal del canciller ecuatoriano y en organizar grandes fiestas que en proteger a sus compatriotas y establecer bases duraderas en la relación, más allá de las aspiraciones legítimas de su Gobierno y mucho más acá de consideraciones de Colombia como Estado. Puede ser una percepción errada o injusta pero esa fue. ¿Y asociado a ellos, cómo funcionaban elementos claves en las misiones como son los agregados culturales y de prensa? Creo un error de ambos países en sus representaciones fue privilegiar las cuotas políticas por sobre la diplomacia de carrera, amigos de los Presidentes en lugar de actores de la diplomacia, aunque creo que esta relación estaría mucho mejor si, como antes, los poetas y las poetizas, los y las artistas, los filósofos, las pintoras, ocuparan cargos que cada vez requieren una nueva ética y otra sensibilidad. Tengo la idea, y puede ser equivocada, de que el nivel de respeto de un país a otro se mide por a quién se envíe en calidad de representante.

El conocimiento de lo colombiano, como el de lo ecuatoriano, pasa por entender la complejidad de estas relaciones. Nuestro mutuo conocimiento no puede ser el simple y automático reflejo de las cosas; *nuestras percepciones, lo sabemos, son a la vez traducciones y reconstrucciones cerebrales, a partir de estímulos o signos captados y codificados por los sentidos; de ahí los innumerables errores de percepción que sin embargo nos llegan de nuestro sentido más fiable: la visión*<sup>1</sup>. Quizás por ello juzgamos a las personas por su aspecto y por lo general caemos en el error, quizás por ello creemos que la dulzura de la voz refleja un carácter de miel y también nos equivocamos, quizás confiamos demasiado en nuestros sentidos a priori y mantenemos relaciones superficiales. Tan grave como el error de percepción es el error intelectual, que por lo general se suma a nuestro sistema de errores. *El conocimiento en forma de palabra o idea o de teoría, dice el filósofo francés Edgar Morin, es el fruto de una traducción / reconstrucción, mediada por el lenguaje y el pensamiento, por tanto conoce el riesgo del error. Este conocimiento implica la interpretación, lo que introduce el riesgo de error al interior de la subjetividad*

<sup>1</sup> MORIN, Edgar: Los siete saberes necesarios para la educación del futuro", pag. 23. Editorial Santillana, Quito, Ecuador. 1999

*del conociente, de su visión del mundo, de sus principios de conocimiento.* Y gracias a ello es inevitable que haya una gran cantidad de errores de concepción y de ideas que tenemos a pesar de nuestros controles racionales. Proyectamos nuestros deseos o nuestros miedos, y nuestras emociones aportan perturbaciones mentales que multiplican los riesgos de error. ¿Cabe en el mundo de estas relaciones, y traspolando, de las relaciones colombo – ecuatorianas, el amor, el odio, los sentimientos de amistad? Por supuesto que no. No podemos eliminar los riesgos de error rechazando la afectividad: el desarrollo de nuestra inteligencia –y eso le compete a todos los campos- es inseparable de la afectividad: la curiosidad y la pasión, connaturales al afecto, son inseparables del pensamiento filosófico y científico. La afectividad puede fortalecer el conocimiento y muchas veces creemos, equivocadamente, que lo asfixia: la facultad de razonar puede ser destruida por falta de emociones; si somos incapaces de entender que primariamente estamos en capacidad de reaccionar emocionalmente (y por tanto de entender la diferencia entre una reacción emocional y una reacción racional) es muy probable que privilegiemos las reacciones irracionales. ¿Cuánto de lo uno y de lo otro hay en nuestras percepciones comunes? Solo lo podemos saber en la medida de los hechos, y a la luz de nuestras experiencias armar las estrategias para poder enfrentar las incertidumbres de nuestras relaciones. Hoy menos que nunca, el mundo es un depósito de certezas. Navegamos en medio de incertidumbres, y nuestras rutas se pueden alterar porque la condición humana en nuestros tiempos tiene que enfrentar realidades más cambiantes y nuevos valores que se entrecruzan con visiones del mundo, formaciones culturales, etc. ¿Será que para sostener las certezas se inventaron los protocolos, los procedimientos, las famosas cartillas de seguridad? Puede ser que estos sistemas conduzcan a un proceso emocional y ordenado que permita mantener nivelado el bucle intelecto/afecto. Es posible entonces mantener relaciones maduras y permanentes si entendemos que nuestras relaciones, por ende nuestra realidad como pueblos, están primero sujetas a incertidumbres; luego, tienen que tomar en cuenta las emociones en el mismo nivel que las razones y los argumentos; y después, tienen alto riesgo de cometer errores cuando se basan en percepciones sensoriales e intelectuales, y eso debe estar claro para quienes median en nuestras relaciones. ¿Puede aplicarse todo esto a la cultura cotidiana, que parte de la idiosincrasia de nuestros pueblos y termina en realidades virtuales creadas por los medios de comunicación en estos

tiempos hipersaturados de mensajes y contenidos dislocados, descontextualizados y contradictorios?

Nada de esto sabía y menos lo pensaba cuando hace 18 años viajé por primera vez al exterior, a Bogotá, para pedir la mano de quien hoy es mi esposa, Adriana. En ese entonces –tal como ahora pero con más vehemente ceguera- mi enamoramiento me cegó ante los riesgos de los ataques guerrilleros en la carretera, tal como mis parroquianos amigos lo advertían, los asaltos en los buses, los robos. Nada cambió mi decisión de llegar a la fría Santafé, cuyo ambiente triste solamente es sostenible gracias a la amabilidad, la frescura y sinceridad de su gente. Llegaba a una ciudad grande, fuera de mi territorio natural, por vez primera, y lo primero de lo que fui objeto fue de una enorme generosidad no esperada y sí consentida. Bogotanos puros, rolos a morir, me internaron en los secretos del tamal, el aguardientico y la agriecita, las novenas bailables, la devoción al Divino Niño, el teleférico a Monserrate, el masato y el kumis, la línea, el cuchuco, el viaje inevitable a Zipaquirá y la leyenda del lago de Guatavita, las visitas masivas a los cumpleaños, el amor por los parientes, la charla sabrosa y cantadita, San Andresito, Daniel Samper, el Binomio de Oro y su gesta vallenata, por supuesto al rumba, la carne llanera, el misterio del ahogao, el merengón y similares maravillas, en fin. Tan extraordinarios fueron esos primeros toqueteos con Colombia que hasta ahora le digo a mi esposa que no sé quién mismo logró el hechizo de atarme con tanto entusiasmo a su destino. Saben enamorar estos colombianos, me dije. Y ya que había puesto mis sentidos en ellas (en Adriana y en Colombia) creo que por andar medio embobado por el parque del Periodista de buenas, a primeras la tía de ella me chantó a Germán Castro Caicedo y empezó mi otro romance, esta vez con el periodismo colombiano.

Han pasado, como digo, casi dos décadas desde entonces. He realizado decenas de viajes a Colombia, enajenado como siempre por su espíritu, llevado de la mano siempre por esos amigos y amigas, y parientes a los que nunca les faltó una consentida, un cariño como decimos. Su don de gentes es proverbial en Conocoto, Quito, donde arrancó esta historia: el padre de Adriana, don Roberto Galvis Bello, hacía molinos de trigo junto a sus dos hermanos en el Sur de Bogotá. Hace 45 años le tocó viajar a la parroquia de Amaguaña para fabricar un gran molino, que todavía funciona. Conoció a mi ahora suegra, Lucía, hija de agricultores conocoteños. Y ella ató su vida a

Colombia y tuvo con él dos hijas colombo ecuatorianas. Me parecía que esa historia se repetía varios lustros después cuando Adriana, dejándolo todo como su madre, ató su destino al Ecuador y tuvo conmigo dos hijas ecuatoriano colombianas.

Ella, como muchos colombianos, llegaron al Ecuador por amor; otros lo han hecho desafortunadamente huyendo de la miseria y la violencia, y porque acá encontraron algo más de paz a pesar de la cruz de la nostalgia. No fue fácil la adaptación: aunque pueblos de un mismo origen, su formación histórico-social fue distinta, su cultura es distinta, su cotidianidad es distinta.

El primer conflicto colombo ecuatoriano tuvimos que resolverlo en nuestra luna de miel, cuando le pedí a Adriana que viniera al cuarto, ya saben, y me respondió, “bueno papito, ahorita”. Se demoró media horita y no entendí hasta más tarde que el ahorita colombiano implicaba un tiempito más que el inmediatez del ahorita mismo ecuatoriano. Bueno, superado el conflicto, donde no hubo necesidad de una cartilla de seguridad, hubo una escalada cuando días después ella se me puso circunspecta al oírme que le decía “Mamita, pero hágame caso”. La tradicional rebeldía norteña se le fue a los ojos y me respondió casi iracunda que ella no tenía porqué obedecerme; pero si yo no le he dicho eso, sino que me pare zona. Menos mal lo comprendió antes de que la sangre llegara al río. No fue fácil conciliar los términos, las visiones del mundo, la forma de mirar la vida, de enfrentar los problemas. En esto último, como buen serrano ecuatoriano pecaba de resignación y conformismo, disfrazados de realismo, y entonces ella le puso el realismo mágico y el “echaopalante” que nosotros llamamos empuje o ñeque, y que es el mismo realismo pero con unas ganas enormes de vencer.

Esta claro que esa es la realidad de Colombia que más he conocido y por ello, como ecuatoriano me ha chocado profundamente los signos de rabiosa e inexplicable xenofobia que se han dado contra mi familia, en sitios y de personas que menos se lo piensa. Y menos por situaciones por las cuales se debería aplaudir a los emigrantes. Pongo ejemplos de los que he sido testigo directo: dos señoras chacharean en voz alta en medio de una película en los Multicines, con tanta grosería que molestan al menos a sus seis vecinos circundantes. Una persona, con acento colombiano, les pide gentilmente que bajen el tono de la voz. La respuesta viene violenta: no

jodas, colombiano hijo de tal, lárgate a hacer callar a tu país, qué te has creído, etcétera.

Una persona de Colombia se ofrece de voluntaria en una urbanización para hacerse cargo de la seguridad y lograr poner en marcha un buen sistema de guardianía y reducir los robos a cero. Todos los residentes pagan las cuotas con gusto y se aplauden los informes trimestrales. Cuando al año se trata de renovar la directiva y se pide la reelección de esta persona, de una de las asistentes a la asamblea, una mujer mayor y respetada por todos, dice que no se le reelija, que ya es hora de que un ecuatoriano asuma esta responsabilidad “porque la colombiana nos está mangoneando”, sin exponer otro argumento que el falaz de la nacionalidad.

Hay otros ejemplos, y no quiero cansar. Muchos de ellos tienen que ver con los abusos que los colombianos en el Ecuador han recibido de la Policía, especialmente en las carreteras. Cuando favorecía el peso, eran miles los vecinos del norte que llegaban a hacer turismo. Y hubo no pocos casos en que fueron extorsionados por policías en la carretera por el delito de portar placa colombiana. Hubo un caso extremo que nosotros denunciábamos en el semanario Blanco y Negro, del diario Hoy y que se llamó “Qué hubo Colombia”. La historia de una mujer a la que le mataron a su marido y a su hija de un año en la carretera entre Tulcán en Ibarra. Llegaban de vacaciones y fueron detenidos por estos filibusteros que usan el uniforme para delinquir. El parte policial dice que su esposo se resistió a un arresto porque supuestamente se le encontró con cigarrillos de marihuana dentro del carro. El murió de un tiro y su pequeña niña lo mismo, en un supuesto tiroteo del cual nadie fue testigo. Toda la información se basó en el parte policial. Ella fue detenida, acusada de tráfico de drogas. Luego salió de la cárcel y nadie respondió por esos crímenes. El reportaje demostró que no había pruebas de la tal droga y que el delito de esta familia destruida había sido ser colombiana. Pero lo que más me impresionó en este y otros casos que he reportado, fue la ausencia de la defensa de los colombianos en el Ecuador. Los embajadores que ha puesto Colombia en Quito, en su gran mayoría, no han atendido o hecho público estos casos de abuso, extorsión y menos aún de xenofobia contra sus compatriotas. Es claro que quien llega en condición de extranjero se ve expuesto a este tipo de ataques, sobre todo en una sociedad inmadura, prejuiciada y con un complejo de inferioridad ferviente. Pero no es posible permitir que esto ocurra a

nombre de nada y menos bajo un manto de silencio impuesto por quienes son llamados a defenderlos.

Son algunos casos, aunque debo reconocer que aislados. No hay una política no oficial ni extraoficial del Estado ecuatoriano con relación a los colombianos; tampoco la hay extraoficialmente ni oficialmente desde las instituciones como la fuerza pública, aunque sí me consta como periodista que algunos jefes militares y policiales instruyen a sus hombres en el odio al colombiano, como “el nuevo enemigo”. Es entendible: sobre todo los militares necesitan crear un enemigo concreto para seguir existiendo.

Pero sí siento una peligrosa tendencia, que ha crecido en los últimos cinco años, a echarles toda la culpa de la violencia a los colombianos, a crear un imaginario monstruoso de sus acciones en Ecuador y permitir con ello que las verdaderas mafias delincuenciales ecuatorianas pasen tras el velo de la impunidad y la autosuficiencia. Este imaginario es sustentado sobre todo en informes de prensa, que en muchos casos recogen únicamente y sin posibilidad de contraste alguno, la información que emite la fuerza pública y las versiones oficiales.

La historia personal que he relatado y los ejemplos que he expuesto, no son más que jirones de la realidad. Pues la realidad no es evidentemente legible. Las ideas y las teorías no reflejan sino que traducen la realidad, la cual pueden traducir de manera errónea. Nuestra realidad no es otra que nuestra idea de la realidad. De ahí que es impensable en el conocimiento de esa realidad la separación del binomio subjetividad/objetividad. Y nosotros los reporteros, que nos creemos los traductores y los mediadores de una realidad con otra, somos en gran parte el sostén de esas ideas colectivas sobre los colombianos, donde se privilegian los automatismos colombiano / narcotraficante, colombiano / violencia, colombiano / delincuencia inteligente y organizada, colombiano / agresor, las simplificaciones y los estereotipos.

Considero que en esto, como en muchos temas, en los medios no se da el suficiente debate ni la profundización y desarrollo de las ideas. Se reacciona, como digo, a los hechos de forma automática. No se analizan sus alcances ni se interpretan sus formas, menos se prevén sus consecuencias; tampoco se los atan unos con otros, se los contextualiza y se hilvanan los sentidos que producen estos hechos.

Abogo porque estas percepciones de lo colombiano sean abordadas desde el conocimiento pertinente que imponen los nuevos tiempos. No podemos, como sociedad enfrentar las incertidumbres

del presente, si seguimos actuando como si la realidad no fuera cambiante; es decir, si no admitimos que las certezas que hemos construido sobre nosotros mismos y sobre los demás están marcadas sobre la incertidumbre de lo real.

Nuestras miradas no pueden quedar esclavas de los hechos, aisladas de la totalidad, atrapadas por ideas fijas. Ahora más que nunca requerimos de experimentaciones, contrastaciones, verificaciones, e ilación y convergencia de indicios. Debemos aprender y enseñar a mirar y a coactuar con los demás desde la unidad y desde la multiplicidad, a conocerlos en su contexto, en su condición multidimensional y global.

Estamos en la era planetaria. Vamos aceleradamente a procesos globales desde la corriente y desde la contracorriente, y nuestras miradas entre ecuatorianos y colombianos se han de cruzar desde una comunidad de destino, que nos impone nuestra condición de vecinos sudamericanos y nuestra condición humana. Kant decía que la finitud geográfica de nuestra tierra impone a sus habitantes un principio de hospitalidad universal, reconociendo al otro el derecho a no ser tratado como enemigo. ¿Cómo podemos mirarnos así, en Quito o en Bogotá, si en las calles de Los Ángeles o Nueva York hemos marchado juntos contra otro que nos trata como el peor enemigo? Tenemos vínculos de amor, que es mi caso y el de muchos, vínculos comerciales, vínculos regionales aunque no estratégicos; nos falta envolver todos estos vínculos en un vínculo ético con nuestro común destino terrestre y humano, donde se impone de modo fundamental, la solidaridad.

No abogo por una ilusión. La humanidad, en la era global, es una comunidad de destino. Todo nos ata a todo, estamos tan enraizados con nuestra patria terrestre que debemos constituirnos cada vez más como ciudadanos del mundo. De ahí que es un error monumental de gobiernos como el estadounidense o los europeos de levantar fronteras humanas cada vez más altas. Es iluso y retrógrado, y es anti humano. El construir esta conciencia planetaria, que vincula éticamente el individuo con su sociedad y con la humanidad, es la única alternativa que tenemos de atacar la ignominia de la pobreza, la exclusión, el hambre, el abuso, el retorno a la esclavitud, la opresión cultural, económica y social.

Creo que los medios no estamos a la altura de este momento histórico, de la exigencia de mayor claridad, análisis y precisión en los

fenómenos y procesos contemporáneos. Los temas más importantes que tienen que ver con nuestra relación mutua se nos van de las manos y terminamos por mediocridad y comodidad, que es lo mismo, difundiendo ejes más que limitados y unilaterales de la relación. Esto tiene que ver, sobre todo, con adherirse de modo no crítico con las agendas del poder, convirtiéndose de manera voluntaria en voceros de esas agendas a través de editoriales o decisiones de redacción que privilegian la versión oficial por encima de la reportería. Cuando los medios entran en la lógica de la guerra y la de sus actores pierden, aunque parezca imperceptible, el respeto de ese mismo poder y, cómo no, del público. Esa experiencia nefasta la tuvimos en la Guerra del Alto Cenepa, en 1995. Luego de 60 días de intensa adhesión a la “causa nacional”, el Gobierno y los jefes militares de entonces no ocultaron su decepción y desconcierto cuando después de la batalla le recordamos al país los pendientes, y bien graves, del régimen: casos de corrupción sobre todo y luego temas de intenso debate que tenía que ver con las privatizaciones, etcétera. Voceros del Gobierno confesaron entonces, fuera de micrófono, que “no se esperaban” semejantes noticias, pues supusieron que la adhesión de la prensa podía ser eterna o al menos ésta pondría bajo la alfombra los temas que no le convenían al régimen. Gracias a ese espíritu de independencia, seis meses después de la guerra saltaron los escándalos de compras de armas y de contrataciones multimillonarias e innecesarias hechas a dedo aprovechando el decreto de emergencia por el conflicto armado. Todo ello a pesar de la visita de mandos militares y de altos funcionarios para que no acabemos con el dudoso prestigio de los “vencedores del Cenepa”.

Traigo a la memoria estos sucesos, porque la lógica de la guerra impone la visión de prensa amiga y prensa enemiga. Esa es la visión del poder, que pretende controlar cualquier medio que disienta. La percepción que tenemos unos de otros está marcado por esos ruidos: no dejemos que los cañones nos atrofien nuestros sentidos periodísticos.

## La cooperación entre los medios de comunicación de Ecuador y Colombia

*León Valencia*  
Nuevo Arcoiris

### La Otra Orilla

#### Colombia y Ecuador, por caminos distintos

Estuve en Quito en un foro sobre las relaciones entre Colombia y Ecuador organizado por la Cancillería ecuatoriana. Fue muy triste oír de boca de funcionarios, periodistas y académicos del vecino país las tensiones y dificultades que están viviendo por culpa del conflicto colombiano.

Más desolador aún sentir que la realidad pintada tenía mucho de verdad y que los reclamos derivados de allí eran justos. Muy aleccionador saber que será muy difícil, si no imposible, que el gobierno ecuatoriano atienda algunas de las exigencias que ha hecho el gobierno colombiano en los últimos tiempos.

Me esforcé para encontrar argumentos que pudieran aminorar nuestra responsabilidad en las angustias de los ecuatorianos –uno siempre lleva en el corazón a un nacionalista irredento– y encontré muy pocos.

Un ecuatoriano soltó esta ironía al comenzar su intervención: “Me dicen que en Bogotá y en muchos lugares de Colombia hay unas instituciones respetables, una vida más o menos tranquila, una gente amable, pero Ecuador no limita con ese país, nosotros tenemos en la frontera a guerrilleros, narcotraficantes, paramilitares, una dolorosa ausencia de Estado, una vida muy alterada.”

Las consecuencias de esta situación son duras y nosotros no podemos ignorarlas. El territorio ecuatoriano ha recibido en los últimos años 200 mil colombianos expulsados por la violencia y Ecuador les ha dado refugio a 20 mil, según cifras de la Acnur. Ecuador ha tenido que llevar a la frontera norte a no menos de 7 mil soldados de 32 mil que tiene su fuerza nacional efectiva. Sufre, además, las incursiones armadas de los actores irregulares y de las propias Fuerzas

Militares colombianas. Soporta los efectos de las fumigaciones que se hacen en la frontera.

Los costos humanos, ambientales, económicos y sociales de estas acciones son demasiado onerosos para un país pobre.

Para conjurar estas amenazas, el Gobierno de Colombia le ha pedido al ecuatoriano insistentemente que lo apoye en la confrontación militar a las fuerzas irregulares, que blinde la frontera, que se comprometa con nuestros lineamientos de seguridad.

Quizás debido a estas exigencias, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador se ha empeñado en una amplia consulta con la sociedad para redefinir su política exterior y los resultados fueron transmitidos en el foro por Javier Ponce. Es una perspectiva muy distinta a la colombiana.

Ecuador no quiere presencia de tropas extranjeras en su territorio. No realizará operativos conjuntos ni combinados con fuerzas colombianas. El narcotráfico es un asunto policial y no militar. Ecuador no afronta una amenaza terrorista. En temas de seguridad compartidos con otros países, Ecuador se inclina por construir un planteamiento multilateral mediante el diálogo y la concertación. Y remata con la siguiente afirmación: “Colombia tiene estrategias de combate en la frontera; Ecuador, estrategias de vigilancia.”

No es fácil aceptar que al Gobierno ecuatoriano le asiste mucha razón en estas definiciones. Tampoco es agradable descubrir que en buena parte de los incidentes diplomáticos que se han generado en los últimos años tiene más responsabilidad el Gobierno colombiano. La pretensión de que el Gobierno del Ecuador nos compre sin pestañear nuestro discurso interno de seguridad ha despertado un malestar entendible.

También de este lado tenemos algunos reclamos justos. No podemos aceptar tranquilamente que en manos de las fuerzas irregulares de Colombia aparezcan armas provenientes de Ecuador. Tampoco el paso constante de la frontera de efectivos de estas organizaciones, así lo hagan en condición desarmada. Pero no hay duda de que tenemos que ser más comprensivos con nuestro vecino y más abiertos a concertar una política fronteriza, que tome en cuenta la perspectiva ecuatoriana.

## La política de seguridad democrática de Colombia

*Alfredo Rangel*  
Fundación Democracia  
y Seguridad

Voy a tocar algunos aspectos fundamentales sobre la política de seguridad democrática del actual gobierno, dividiendo mi intervención en 3 partes: en la primera haré un reconocimiento de los méritos de la política actual, en la segunda señalaré algunos lunares de esa política y en la tercera propondré algunos ajustes o apuntalamientos para garantizar su sostenibilidad.

### Los Méritos

En primer lugar, entre los méritos de la política seguridad democrática del gobierno actual está el haber ubicado el tema de la seguridad en el centro mismo de la agenda política nacional. Creo que el tema de la seguridad ha llegado a la agenda política nacional para quedarse, pues es impensable que en el futuro tenga éxito alguna propuesta encaminada a debilitar o revertir el proceso de fortalecimiento de la capacidad coercitiva del Estado, a disminuir el pie de fuerza de las Fuerzas Militares o a disminuir el presupuesto de seguridad y defensa.

En segundo término, creo que el gran mérito de la política de seguridad democrática del gobierno actual es haber mejorado nuestra percepción sobre la seguridad interna. Los colombianos en general nos sentimos hoy mucho más seguros que hace unos años y la comunidad internacional, los inversionistas, empresarios, medios de comunicación, etc., igualmente perciben que hay una mejoría sustancial en la seguridad dentro del país.

En tercer término, hay que señalar que esta percepción está fundamentada en unas mejorías sustanciales, objetivas, que son reflejadas en muchos indicadores: hay una reducción importante en los homicidios, en el secuestro, en las tomas de poblaciones, en el

desplazamiento forzoso, en las acciones de sabotaje económico realizados por la guerrilla. En buena medida la mejoría de estos indicadores está relacionada con la ejecución de la política de seguridad democrática; pero en parte algunos de ellos son procesos inerciales que vienen de tiempo atrás y que se han acentuado con la política del gobierno del presidente Uribe: el homicidio, por ejemplo, afortunadamente viene disminuyendo desde el año 91, el secuestro viene cayendo desde el año 2001; y en parte, esos éxitos tienen que ver en primer lugar con la tregua que, aunque incompleta, están realizando los grupos paramilitares en procura de llegar a un acuerdo en las conversaciones con el gobierno, y en segundo lugar, el mejoramiento en los indicadores de seguridad tiene que ver con la estrategia de repliegue que han venido desarrollando los grupos guerrilleros a partir de el punto culminante de sus acciones militares que tuvo lugar en el año 2002, cuando se terminaron las conversaciones con las FARC en el Caguán.

En cuarto lugar, la desmovilización de los paramilitares. Como resultado de la tregua de los paramilitares en los tres últimos años, el país se ahorró varios miles de homicidios, centenares de secuestros y decenas de miles de desplazamientos forzosos. El balance humanitario es altamente positivo y ni los más radicales detractores del proceso pueden afirmar lo contrario.

Desde el punto de vista político hay que reconocer que fue un logro del Estado haber desmovilizado y desarmado cerca de treinta mil combatientes y auxiliares de los paramilitares en un proceso que fue más un sometimiento a la justicia que una negociación política de paz. De hecho, el marco jurídico de la desmovilización, la Ley de Justicia y Paz, fue determinado de manera soberana por el Congreso, sin ningún tipo de consulta o transacción con los jefes paramilitares.

Con toda seguridad estos esperaban desmovilizarse en las mismas condiciones de amnistía e indulto general que tuvieron los grupos guerrilleros hace quince años. Además, tenían razones adicionales para esperararlo pues a diferencia de aquellos grupos guerrilleros, los paramilitares no estaban derrotados y, por el contrario, estaban en su mejor momento económico, político y militar cuando empezaron a desmovilizarse.

En consecuencia, haber desmontado unos grupos armados no derrotados, obligándolos a confesar la verdad de sus crímenes, pagar penas de cárcel y reparar a sus víctimas, es, sin duda, un inmenso triunfo político del Estado. Pero la culminación de esta

faena está ahora a cargo del sistema judicial y, en particular, de la Fiscalía General, pues es obvio que después de que los paramilitares aceptaron lo que consideran unas duras condiciones de desmovilización, ellos solo van a reconocer los crímenes que el Estado les pueda probar y, además de algún gesto simbólico, solo van a devolver los bienes cuyo origen ilícito les demuestre el Estado. Así, el balance judicial queda pendiente. Por lo pronto, uno de los grandes retos del Estado colombiano es desvertebrar las estructuras mafiosas que aún mantienen algunos grupos paramilitares.

Pero el balance más dudoso y más incierto es, sin duda, el estratégico. La desmovilización de los paramilitares ha ampliado la libertad de movimiento y el espacio de maniobra de la guerrilla, sobre todo en aquellas zonas donde la Fuerza Pública no tiene todavía la suficiente capacidad para neutralizar a la insurgencia. En términos estrictamente estratégicos el Gobierno y los paramilitares hicieron un mal cálculo: estimaron que la guerrilla sería controlada muy rápidamente por el Estado y que por tanto los paramilitares saldrían sobrando. Pero la guerrilla no ha sido derrotada y – al menos las FARC – siguen prácticamente intactas. Su retorno a las antiguas zonas paramilitares y el consiguiente deterioro de la seguridad es cuestión de poco tiempo.

Esto atenta contra la erradicación total del paramilitarismo pues este resurgirá allí donde la guerrilla vuelva a depredar a la población y el Estado no pueda evitarlo. También favorecerá su resurgimiento el hecho de que el narcotráfico no se haya incluido como tema de acuerdo : hubiera sido muy positivo haber exigido a los “paras” la erradicación manual de todos los cultivos de coca en sus zonas de influencia, antes de su desmovilización. Esto hubiera evitado el resurgimiento de nuevos grupos armados en esas áreas, o cederle a la guerrilla el usufructo de dichos cultivos.

## Los Lunares

De otra parte, una vez hechos estos reconocimientos que considero esenciales, para hacer un balance y examinar la sostenibilidad de la política de seguridad democrática también es necesario señalar algunos lunares en su ejecución. En primer lugar, creo que un tema que se trata relativamente poco pero que es central en una política de seguridad nacional tiene que ver con la situación de las fronteras. A mi manera de ver es uno de los grandes lunares de la política de seguridad

democrática del gobierno originado en una inmensa precariedad en pie de fuerza y en movilidad de la tropa. La Fuerza Pública está concentrada en garantizar la seguridad interna y por ello efectos de la vigilancia de las fronteras estamos dependiendo en buena medida de la buena voluntad o de las intenciones de los países vecinos. La situación es preocupante porque nuestras fronteras terrestres son muy porosas y la falta de vigilancia hace que existan muchas vías por las cuales penetran ingentes cantidades de armas, de municiones, de explosivos de avituallamiento de todo tipo para los grupos irregulares sean guerrilleros o grupos paramilitares: en la frontera con Venezuela se han identificado 21 rutas de este tipo de tráfico irregular, en el Ecuador 25 rutas, en Brasil 14 y en Panamá 37 rutas de abastecimiento de todo este tipo de pertrechos y avituallamientos para los grupos irregulares. En suma, hay más de cien rutas de penetración en las fronteras terrestres del país para el mercado negro ilegal de estos grupos irregulares.

El segundo lunar de la política de seguridad democrática tiene que ver con los grupos paramilitares. Si bien hay unas conversaciones en curso, hay que señalar también que estos grupos paramilitares jamás habían estado tan fuertes como lo están en este momento. Han tenido un proceso sostenido de crecimiento durante los últimos años, de hecho, es el único grupo irregular que ha estado creciendo durante los dos años de la administración actual, tienen ingentes recursos económicos, están reclutando gente, se siguen armando, están penetrando las administraciones locales, están determinando la política regional y local, están infiltrándose en todos los niveles y en muchas agencias del Estado, incluso en los organismos de seguridad, además están manejando recursos de inversión de las administraciones municipales y departamentales. Es preciso señalar que aún cuando recientemente ha habido desmovilizaciones de algunos frentes paramilitares, sin embargo, si las conversaciones no culminan con éxito es muy probable que ese poder de los paramilitares, que no ha sido tocado por la ejecución de la política de seguridad democrática, les permita volver a movilizar gente y a rearmarse en muchos de sus frentes. No existe un Plan B para el caso de que se rompan las conversaciones con los paramilitares.

El tercer tema importante en una revisión de la ejecución de la política de seguridad democrática es el relacionado con el narcotráfico. En efecto, a pesar de que todos los indicadores muestran una

reducción de áreas sembradas de coca y de amapola, y de que ha habido un aumento significativo de las extradiciones de narcotraficantes, no obstante hay que señalar que muchos investigadores y agencias de investigación han demostrado que no ha habido una variación sustancial de la oferta de droga que esta saliendo del país. Esto se reflejaría en el hecho de que el precio final al consumidor en las calles en Estados Unidos no ha tenido una variación significativa, lo que quiere decir que la oferta se mantiene más o menos inalterada. Aumentos en la productividad y movilidad de las áreas sembradas explicarían por qué estos resultados no se corresponden con los grandes esfuerzos que se están haciendo para la lucha contra el narcotráfico.

Otro cuarto aspecto tiene que ver con el homicidio. Si bien los indicadores generales del homicidio en el país han mejorado, sin embargo subsisten ciertos problemas que son muy significativos y preocupantes. El homicidio de alcaldes y sobre todo de ex-alcaldes ha venido incrementándose en el último año a tal punto que es mayor que en los años anteriores. De manera similar en algunos departamentos como en el Valle, Caqueta, Casanare, Chocó y Guajira se han evidenciado incrementos preocupantes en el homicidio. El homicidio de maestros ha tenido también un incremento en el último año que pone esa cifra incluso por encima de años anteriores.

Un quinto tema es la seguridad en las vías del país, que ha mejorado de manera sustancial, como se ha señalado en múltiples estudios de la Fundación Seguridad y Democracia. Sin embargo, todavía en el país se está realizando un reten y cinco actos de piratería cada dos días; la piratería, que ha disminuido de manera muy sustancial en las zonas rurales, sin embargo, se ha concentrado y se ha incrementado de manera muy preocupante en las principales ciudades del país; el tráfico vehicular nocturno está interrumpido en vías tan importantes como la vía Bogotá – Medellín, la de Pasto – Tumaco y la de Buenaventura a Lobo Guerrero. Esto significa que no hay infortunadamente un éxito pleno en la recuperación de la seguridad vial. También hay que decir que en algunas zonas del país todavía es muy incipiente la recuperación del control territorial y en otros casos es superficial, lo demuestra el hecho, por ejemplo, de que el año pasado en Arauca se realizaron varios paros promovidos por los grupos armados que inmovilizaron el transporte vehicular entre los municipios de este departamento, en una zona en donde hay una altísima presencia de Fuerza Pública.

Un sexto lunar de la política de seguridad gubernamental es el incremento de la actividad guerrillera en estos dos últimos años. Hay que registrar un hecho muy paradójico: a pesar de los esfuerzos de la política de seguridad democrática, en los dos primeros años de la administración del Presidente Uribe la guerrilla realizó tantas acciones como durante los cuatro años anteriores del gobierno de Andrés Pastrana, aún cuando predominaron las acciones de baja intensidad por decirlo así, pequeños hostigamientos, pequeñas emboscadas y muchos campos minados que han ocasionado incrementos sustanciales en las bajas y heridos de las Fuerzas Militares. Esto está demostrando que aun dentro de esa situación de repliegue, la guerrilla no se ha mantenido inactiva, sino que por el contrario mantiene una importante capacidad de desestabilización y de acción en muchas zonas del país.

De otra parte, la actividad de las Fuerzas Militares ha venido teniendo un incremento muy sustancial en número de operaciones contra los grupos irregulares. Sin embargo, y este es el séptimo lunar, parece que en los dos últimos años las Fuerzas Militares ya están llegando al tope de sus posibilidades operacionales y que difícilmente podrán aumentar su presencia en otras zonas del territorio nacional o incrementar en forma sustancial la cantidad y la duración de sus operaciones. De hecho, el año pasado las Fuerzas Militares disminuyeron el ritmo de crecimiento de sus operaciones con relación a los años anteriores: en el año 2002 realizaron 1534 combates, en el 2003 fueron 2414 combates y en el 2004 fueron 1957. Así, en comparación con el año anterior respectivo, las Fuerzas Militares en el 2002 incrementaron sus operaciones en un 87%, en el 2003 las aumentaron en un 57%, pero en el 2004 las disminuyeron en un 18%, sin contar las acciones del Plan Patriota que, sin embargo, deberían ascender a la improbable suma de 1832 combates para que se hubiera mantenido el mismo ritmo de crecimiento operacional que en el 2003.

A esto hay que añadir el hecho de que en relación con el 2003 en el 2004 cayó el número de irregulares caídos en combate, al pasar de 3.239 a 2.786, siendo las autodefensas el grupo que más bajas sufrió por combate (1.72) y las FARC el que menos tuvo (1.32). Así mismo, bajó en un 5% el número de desertores de la guerrilla. Es decir, a pesar del inmenso esfuerzo realizado por las Fuerzas Militares con respecto a la guerrilla hay menos combates, menos bajas y menos desertores.

De otro lado, este es el octavo lunar, las acciones recientes de las FARC han ocasionado un impacto psicológico muy negativo dentro de sectores de opinión y su repercusión en los medios de comunicación está generando dudas acerca de la efectividad de la política de seguridad democrática. A mi manera de ver esta reanimación de algunos frentes de la guerrilla no significa de ninguna manera una derrota o una crisis de la política seguridad democrática, pero me parece que frente a las inmensas expectativas que se habían generado por la prematura divulgación de su supuesto éxito rotundo, estos golpes de pequeña escala militar están logrando unos resultados en términos psicológicos y políticos que son muy significativos. Lo que llevaría a pensar que si siguieran ocurriendo este tipo de ataques se impactarían aun más negativamente la percepción de éxito de la política de seguridad del gobierno actual.

Finalmente, se hecha de menos una política de seguridad urbana dentro de la política de seguridad democrática. La percepción de seguridad en muchas ciudades importantes del país ha venido decayendo y creo que los organismos de seguridad han centrado su esfuerzo en las zonas rurales, pero no han dedicado el mismo empeño para controlar la criminalidad en las zonas urbanas.

### **Los Ajustes**

Para hacer sostenible la política de seguridad democrática habría que acometer acciones en distintos frentes. En primer término creo que es conveniente y necesario para el Gobierno dejar de pregonar que ya se ha obtenido una victoria sobre los grupos irregulares o que la victoria está a la vuelta de la esquina. Me parece que es necesario ser un poco más pragmáticos, más realistas y transmitir a la población la verdad, en el sentido de que esta es una lucha que ha tenido un éxito relativo, pero que el camino es largo y hay todavía un largo trecho por recorrerse.

En segundo lugar, creo que también hay que dejar de difundir la impresión de que el mayor esfuerzo en términos fiscales ya se ha hecho y que lo que faltaría es sentarse a esperar los buenos resultados. Me parece que a pesar de que el Gobierno ha hecho un importante esfuerzo para incrementar el gasto en seguridad y defensa, el Estado todavía no tiene los recursos necesarios para afrontar la situación de un país con un conflicto armado tan generalizado y tan complejo como el que existe en Colombia. Un 3.3% del Producto Interno

Bruto destinado al gasto militar en un país que esta en guerra me parece que es todavía una proporción muy baja. Otros países en situación de conflicto interno han dedicado al gasto militar en promedio montos superiores al 5% del Producto Interno Bruto. Pienso que el gobierno debería transmitir a la población el mensaje de que aunque ya se han hecho esfuerzos importantes, en el futuro se tendrán que hacer esfuerzos similares o aun mayores, para consolidar los logros y para poder avanzar en la búsqueda de la seguridad.

Un tercer tema tiene que ver con el servicio militar obligatorio. Este ha sido un tema muy traído y llevado en las campañas políticas y generalmente al comienzo de los gobiernos. En muchas ocasiones se ha querido introducir una mayor equidad en la prestación del servicio militar obligatorio, pero eso no ha sido posible y por eso el tema todavía hace parte de la agenda de una política de seguridad mucho más democrática. Hay que abandonar el esquema según el cual los ricos ponen la plata mientras los pobres ponen los muertos. Yo no creo que en esta larga guerra interna de más de cuarenta años haya existido un solo soldado caído en combate cuyos padres tengan un ingreso mayor de dos millones de pesos, todos son hijos de las familias más pobres del país. Me parece que el incremento del pie de fuerza de las Fuerzas Militares basado casi exclusivamente en el aumento del numero de soldados campesinos poco contribuye a remediar esta situación. Creo que hay que darle un vuelco al servicio militar obligatorio que garantice que proporcionalmente las clases medias y las clases altas también aporten su cuota de sacrificio en la búsqueda de la seguridad colectiva. Mientras ello no ocurra me parece que la búsqueda de la paz y de la seguridad como propósito nacional seguirá cojeando.

El cuarto tema tiene que ver con el Plan Patriota. Yo estoy de acuerdo en que tarde o temprano hay que acometer una acción muy fuerte contra la retaguardia de las FARC. Mi pregunta y mi gran interrogante es sobre la oportunidad actual del Plan Patriota. Me pregunto si este es el momento más adecuado para destinar cerca del 10% de la fuerza militar del país en una zona tan extensa como poco poblada, donde en promedio con la fuerza que se tiene cada soldado debe cubrir cerca de 10 o 15 kilómetros. Me pregunto si no seria mejor utilizar esos recursos militares tan escasos en unas zonas de mayor importancia para la economía nacional, con mayor densidad poblacional y más importantes en términos de estabilidad política. Lo

que el Ejército hizo en Cundinamarca a mi manera de ver es el éxito estratégico más grande que ha obtenido el Estado contra este grupo guerrillero y consistió precisamente en dismantelar los frentes que estaban rodeando a Bogotá, centro del eje del despliegue estratégico en los planes de guerra de las FARC. Este logro hay que sostenerlo y creo que habría que replicar este tipo de refuerzos en regiones alrededor de ciudades como en Medellín o Cali y en otras regiones del país. Me preocupa mucho el hecho de que un departamento como Nariño prácticamente se está perdiendo para el control del Estado: la presencia en aumento de grupos guerrilleros de las FARC y del ELN, así como el incremento de grupos militares, y el crecimiento de las hectáreas de sembradas de coca, son asuntos para preocuparse. Esto está sucediendo precisamente en el vecindario del Plan Patriota y creo que las Fuerzas Militares y la Policía están siendo insuficientes para controlar la situación. No es casual que muchas de las acciones importantes de las FARC recientes se estén dando precisamente en ese departamento. Las cifras oficiales hablan de unas 17.000 hectáreas sembradas de coca pero la gente de la región, incluso las autoridades civiles de este departamento, están hablando de cerca de 50.000 hectáreas de coca. Este departamento que colinda con Ecuador y tiene salida al mar es de una importancia estratégica esencial que no se está atendiendo en forma suficiente.

En quinto lugar, me parece que las Fuerzas Militares que han desarrollado un incremento muy significativo de sus actividades y han aumentado de su presencia en muchas zonas del país, sin embargo, no parecen haber pasado plenamente de la contención a la ofensiva. En algunos sitios claro se nota una mayor ofensiva que antes, pero, no obstante, las cifras están demostrando que en la inmensa mayoría de los casos las operaciones militares no son sostenidas, son de muy corta duración, y solamente unas muy pocas son sostenidas durante varias semanas o varios meses. Es claro que las Fuerzas Militares hacen lo que pueden con los recursos que tienen, por eso me parece que para que haya una posibilidad real de hacer una ofensiva mucho más sostenida, de mayor alcance y mucho más generalizada contra los grupos irregulares, pues hay que aumentar el pie de fuerza de una manera sustancial, mucho más de lo que se ha logrado hasta el momento, hay que mejorar e incrementar de manera sustancial igualmente la movilidad aérea, es decir, adquirir muchos más helicópteros de combate y de transporte de tropas, y hay que incrementar igualmente de manera muy

sustancial el presupuesto en operaciones. Insisto en que a pesar de los incrementos presupuestales que ha habido en los últimos años, me parece que para lograr éxitos mayores en la desarticulación de grupos paramilitares y de grupos guerrilleros es absolutamente necesario ese incremento de pie de fuerza, de movilidad y de presupuesto operacional.

Las comparaciones internacionales son absolutamente abrumadoras. En Colombia no nos podemos dar por bien servidos por el hecho de tener el ejército más grande de Sudamérica, incluso más grande que el de Brasil. En el momento más álgido de su conflicto interno, El Salvador tenía 2 veces más soldados por 100.000 habitantes 100 veces más soldados por kilómetro cuadrado que los que hay en Colombia. Uruguay, un país en paz, tiene hoy más soldados por cien mil habitantes que Colombia. Países europeos como España, Italia o como Francia, tienen más soldados por kilómetro cuadrado que Colombia. Todo esto está indicando que en nuestro país hay una precariedad muy grande en término de fuerza militar. Lo mismo sucede en términos de fuerza policial: para atender problemas de seguridad que son muchísimos más graves, Colombia tiene igual cantidad de policías por cien mil que Perú y Argentina, es inferior a Bolivia, y tiene la mitad del promedio de los países europeos. Bogotá tiene 3 veces menos policía por cien mil habitantes que la ciudad de Nueva York.

Un sexto punto. En lo relacionado con el narcotráfico, creo que las fumigaciones hay que continuarlas en ciertas zonas en donde hay cultivos extensivos fuertemente custodiados por grupos irregulares. Pero también creo que no se está haciendo lo suficiente para atacar el eslabón más débil de la cadena del narcotráfico que es la salida de la droga de las zonas de producción. Golpear contundentemente en este punto tiene a la larga un impacto mucho más fuerte y duradero sobre la cantidad de hectáreas sembradas y sobre la oferta de droga, al tiempo que tiene unos costos políticos y ecológicos mucho menores que la fumigación indiscriminada. Pero la capacidad de interdicción del Estado colombiano es muy precaria pues solo se tiene capacidad para interceptar el 20% de las embarcaciones que salen cargadas de coca hacia los mercados internacionales. Habría que recurrir con más insistencia a la comunidad internacional para que en una actitud más comprensiva colabore con mayor intensidad con Colombia para tratar de atacar ese eslabón débil de la cadena del narcotráfico.

Finalmente, para garantizar la sostenibilidad de la política de seguridad creo que es necesario tener una política de paz mucho más pragmática, mucho más viable que la que tiene el gobierno actual. Es verdad que el Gobierno nunca ha cerrado la puerta para realizar conversaciones de paz con los grupos guerrilleros. Pero me parece poco realista su insistencia en condicionar estas conversaciones a que la guerrilla realice previamente un alto al fuego de manera unilateral e incondicional, así como su negativa a desmilitarizar una parte del territorio nacional para que sirva como escenario de esos diálogos. Pero además de los temas de procedimiento, me parece que hay algo de más fondo que es el eventual contenido de esas conversaciones con los grupos guerrilleros. Yo estoy convencido de que con estos grupos tarde o temprano tendrá que hacerse una negociación política, es decir, que la agenda de negociación con los grupos guerrilleros tendrá que ir necesariamente más allá del simple tema de la reinserción, de la desmovilización, y de garantizarles la seguridad para que no los maten en las calles y puedan hacer política por las vías legales. La agenda de la negociación con la guerrilla creo que debe ser un tema de debate nacional muy importante. En principio, el gobierno de Andrés Pastrana llegó a un acuerdo con las FARC sobre la agenda de negociación, que aun cuando no se desarrolló, fue el más importante acuerdo de ese accidentado proceso de conversaciones de paz. La gran discusión en el futuro será si el Estado colombiano va a respetar o no ese acuerdo con la guerrilla. Pero por lo pronto creo que sin una política de paz más integral, más pragmática y viable, todos los logros que se alcancen en el tema de la seguridad seguirán siendo precarios.



**La política de Defensa  
del Ecuador frente al  
conflicto colombiano**

*Oswaldo Jarrín*  
Ministro de Defensa Nacional  
del Ecuador





EL CONCEPTO EN EL OBJETIVO ESTRATÉGICO

**"Hoy la seguridad esta centrada en el ser humano, Abandonando su exclusividad militar para pasar a ser multidisciplinaria..."**

Ecuador, Libro Blanco



## SITUACIÓN Y PROYECCIÓN (Antecedentes)

- "Vacío de ideas y valores tanto en el diálogo como en el juego político y un excesivo peso en la lucha por el poder"

*Tomassini, Gobernabilidad y políticas en A.Lat.*

**Gobernanza:**

"Proceso en que las sociedades u organizaciones adoptan decisiones importantes determinan a quienes se aplican y como se rinden cuentas."

*Institute of governance Canada 2002*



## EL LIBRO BLANCO DE LA DEFENSA Del Concepto a la Política

1. Denominación
2. Nueva dimensión del Concepto de Seguridad: PNUD, ONU
3. Concepto de Seguridad
4. Concepto de Defensa
5. Defensa: Bien publico, inclusiva, indivisible, indelegable, irreducible irrenunciable.



## SEGURIDAD NACIONAL

Es una condición en la cual el Estado considera la inexistencia de cualquier forma de agresión externa, presión política y de otro orden de modo que se creen las condiciones necesarias para que la nación encuentre un ambiente de paz, bienestar y desarrollo.



## DEFENSA NACIONAL

- ① Todas las acciones coordinadas para desarrollar una capacidad efectiva de protección a la sociedad, defensa del territorio, de la soberanía, de los recursos y de los intereses estratégicos que le permitan prevenir los conflictos y afrontar una agresión, para preservar, mantener y establecer



## DISEÑO DE LA POLITICA DE DEFENSA

**-Responsabilidad**

**-Procedimiento, congruencia, consulta**

*-OEA, CP/CSH-492/02/OCTUBRE 2002*

**Contenido:**

-Escenarios prospectivos internacional, regional, nacional.

-Amenazas, oportunidades

-Estrategia militar

-Componentes de la defensa

-Proceso de toma de decisiones en la defensa

-FFAA: misión estructura, capacidades

-Economía de la defensa, presupuesto

-Compromisos internacionales



**LIBROS BLANCOS DE VARIOS PAISES**

PAIS	ENFOQUE HUMANO	MIN. DEF.	ACTUALIZA
CANADÁ	SI	SI	
BRASIL		SI	
CHILE		SI	SI
E.U.			SI
ARGENTINA		SI	SI
SUD AFRICA	SI	SI	
ECUADOR	SI	SI	SI



## COSENA

Análisis de las consecuencias del conflicto colombiano  
**13 de marzo del 2000**  
Juntas de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil  
**31 de marzo de 2000, Decreto Ejecutivo N° 332-c**

Unidad ejecutora de desarrollo norte , **UDENOR**  
**13 de abril del 2000, en vigencia plan de desarrollo norte**  
POLITICA DE SEGURIDAD DE LA FRONTERA NORTE

- Proteger a la población, los recursos y el ambiente
- No participar en asuntos internos de otro estado
- Fortalecer la ley y su cumplimiento
- Promover la cooperación interinstitucional e internacional
- Impulsar el desarrollo social y económico de la región fronteriza
- Mejorar la eficacia de la Fuerza Pública
- Cooperación con la libertad, objetividad y oportunidad de la información pública
- Fortalecerla conciencia de defensa en la población.



*Hablemos de la política de defensa nacional*



## Libro blanco

Es una Política pública, una medida de Confianza Mutua y aporte inédito a la relación civil-militar en el orden: social, político, institucional e internacional



### ¿Como se entiende una Política Pública y de defensa?

- Conjunto de sucesivas respuestas del estado frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas.
- Parte de la política nacional, requiere entendimiento nacional y decisiones político estratégicas para determinar objetivos de largo plazo, acciones, relaciones y recursos necesarios para prevenir conflictos y alcanzar los fines de la defensa.
- Busca alcanzar una condición de seguridad externa para que el país pueda alcanzar sus objetivos nacionales sin presiones e interferencias externas



## SEGÚN EL LIBRO BLANCO...

**"La seguridad se fundamenta en la diplomacia preventiva, en la interdependencia y fortalecimiento de las medidas de confianza mutua, sin afectar a los legítimos intereses de la defensa y seguridad"**

Libro Blanco, Diciembre 2002

### ADEMÁS:

- Nuevo enfoque de la Seguridad Nacional
- Criterios: funcionalista, cooperación
- National Military Strategy E.U. Sep. 2002
- Plan Colombia (2000)
- Política de Seguridad Democrática ( 2003).



COMENTARIOS AL LIBRO BLANCO 2002

"No logró una modificación del sector defensa en las formas de relacionamiento político y no estuvo acompañado de una transformación institucional, ni el diálogo, ni la defensa se han proyectado en la construcción institucional de la defensa desde la nueva perspectiva debatida"

Pablo Celi, Políticas de Defensa y elaboración de

**Libros 81**  
"Se hecha andar, desata muchas oportunidades y expectativas, poderes, intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones, convirtiéndose en un complejo proceso, elusivo y conflictivo".

José Carlos Campero, Centro Lat. Administ. Desarrollo U. Bolivia



## PROYECCIÓN

- Despersonalización
- Empoderamiento
- Implementación
- Evaluación formativa, sumativa

- Visión estratégica
- Voluntad política
- Liderazgo eficaz
- Política de seguridad nacional (Exterior, Pública...)
- Reestructuración de las FFAA
- Transformación de la defensa
- Control y fiscalización Política y democrático



OBJETIVOS ESTRATÉGICOS  
DE LA DEFENSA NACIONAL 2006

- ① Ejercer control efectivo del territorio, de los espacios acuáticos y del espacio aéreo
- ① Prevenir y defender ante cualquier tipo de agresión
- ① Proteger a la población, los recursos y al patrimonio nacional
- ① Asistir en situaciones emergentes y de crisis
- ① Contribuir con el mantenimiento de la paz y seguridad internacional en el marco de la ONU
- ① Contribuir al desarrollo socio económico del país.



## TAREAS DE LA DEFENSA

- ① Vigilar en forma conjunta y neutralizar amenazas que atenten contra la frontera terrestre, espacios acuáticos y espacio aéreo nacional.
- ① Defender el territorio nacional y la soberanía contra amenazas y agresión externa.
- ① Cooperar en caso de emergencias y catástrofes
- ① Proteger las áreas estratégicas
- ① Contribuir con las demás instituciones democráticas a la preservación y reestablecimiento del ordenamiento jurídico
- ① Contribuir con los organismos militares técnicos existentes a la preservación del ambiente y otros recursos.



## TAREAS DE LA DEFENSA

Continuación

- ⑥ Proteger a la población, sus recursos y servicios públicos en caso de grave conmoción interna
- ⑥ Participar en operaciones de mantenimiento paz y ayuda humanitaria
- ⑥ Cumplir los convenios y tratados internacionales que el país es signatario
- ⑥ Apoyar en el control y neutralización de actividades ilícitas y del crimen organizado transnacional
- ⑥ Cooperar con el desarrollo de la investigación científica y tecnológica.



## Declaración Conjunta de los Ministros de Defensa Ecuador Colombia

12 Enero 2006

- ① Estricto cumplimiento de las cartillas de seguridad
- ① Línea Limítrofe, zona de precaución y alta sensibilidad para operaciones militares
- ① Construcción por Colombia de dos Puestos de Control Fronterizo: S. Miguel y Puerto Ospina
- ① Activación de las Brigadas Colombianas en frontera: 29, 27 y 13
- ① Ecuador no realizará operaciones militares: Coordinadas, Conjuntas ni combinadas.



## REESTRUCTURACIÓN DE LAS FF.AA.

- ① **Cambio, Modernización, Reestructuración, Transformación.**
- ② **Factores esenciales: Legal, Valórico, Política Defensa Nacional, Capacidades Estratégico Militares.**
- ③ **Campos: operacional, administrativo, educacional, salud, bienestar, presupuestario, apoyo comunitario y participación empresarial.**

**Comentario a las ponencias:  
La seguridad en las relaciones  
Ecuador - Colombia**

*Enrique Ayala Mora*  
Rector de la UASB

En esta ocasión, varios de los colegas de mesa han dicho en sus intervenciones muchas cosas que debían decirse. Yo no las repetiré. Por mi parte voy a hacer solo algunas observaciones puntuales a las dos exposiciones.

La primera se refiere a la vigencia en el país de la llamada “doctrina de la Seguridad Nacional”. Me alegro que el Ministro haya comenzado hablando del tema de defensa nacional como tal y no haya mantenido la tradicional visión, que hemos tenido, al menos en algunos sectores de nuestras Fuerzas Armadas, de enfocar el problema del país a partir de la seguridad nacional. Me alegro mucho que estemos cambiando. La Constitución de 1978, muy progresista por cierto en algunos puntos, sin embargo recogió la tendencia castrense de centrar algunas actividades de la sociedad y del Estado alrededor de la “seguridad nacional”. Cuando se reformó esa Constitución en 1998, algunos de los miembros de la Asamblea Constituyente nos empeñamos en fumigar de la Constitución el término “seguridad nacional”. Y lo reemplazamos por el concepto defensa nacional. Me queda claro que en el Ecuador ya no hay norma Constitucional ni base jurídica que permita concebir la seguridad nacional, menos aun como se la concibió en los años sesenta, como eje de nuestras políticas públicas.

Creo también que la política frente a Colombia y sus conflictos, como se ha dado en el país, ha sido mucho más coherente en el Ministerio de Defensa que en el Ministerio de Relaciones Exteriores. El Ministerio de Relaciones Exteriores, en regímenes anteriores, sobre todo en los de Mahuad y Gutiérrez, ha dado una serie de baldazos verdaderamente inexplicables y vergonzosos en lo que se refiere a la política exterior. No así las Fuerzas Armadas, que han mantenido una

política bastante más coherente con la soberanía nacional. Claro que algunas personas a esa postura la llaman complicidad con la insurrección. Pero acontece que nosotros somos ecuatorianos y que los ecuatorianos tenemos el derecho elemental a ver las cosas desde nuestra perspectiva. Lo que a algunos les parece debilidad o complicidad, a nosotros nos parece una manera patriótica e independiente de cómo se deben manejar las cosas.

Sobre la exposición del Ministro de Defensa añadiré dos observaciones generales. Su exposición dio una perspectiva general de políticas, pero no de posturas sobre problemas reales que también son sujetos de política en la frontera. Creo, por ejemplo, que el gobierno de Colombia tiene derecho a preguntar, si es que es cierto, por qué hay armamento militar ecuatoriano producido incluso, en algunos casos, por las fábricas de las Fuerzas Armadas que van a parar en Colombia. Eso debería ser sujeto de una pregunta a nuestras Fuerzas Armadas. Eso es legítimo como parte de una política de defensa. Otra pregunta que también debe contestarse es cuál es la postura de nuestras Fuerzas Armadas sobre el hecho de que tienen que emplear hombres y dinero, no por cierto de los gringos, en una frontera que el Ejército colombiano simplemente no controla, mientras empuja a las fuerzas insurreccionales hacia el sur, directamente hacia nuestras guarniciones.

Sobre la presentación del expositor colombiano, comienzo diciendo que a él le han pedido que haga una cosa que hizo muy solventemente: una exposición de la política del Estado en Colombia. No le pidieron que diera su opinión sobre cómo esa política incide en el Ecuador. No podemos esperar que opine sobre eso, porque a él le pidieron una exposición sobre una visión estatal, unilateral, de lo que ellos llaman “política de seguridad democrática” en Colombia. He aprendido algunas cosas y he asimilado mucha información. Pero el hecho que a mí me preocupa no es como los colombianos ven la situación colombiana. La gran pregunta aquí es: ¿A alguien se le ha ocurrido en Colombia, hasta la gente más vinculada con la izquierda, cuales son los efectos del Plan Colombia en Ecuador? ¿Se les ha ocurrido pensar qué carga tenemos que aceptar por esa iniciativa que se llama “Mandato de recuperación de la seguridad” del Presidente Uribe? ¿Se les ha ocurrido apreciar cuál es el precio que los ecuatorianos estamos pagando por lo que ellos llaman éxito en Colombia? Creo que si hablamos de relaciones bilaterales lo mínimo que podemos pedir es alguna respuesta a esas preguntas.

Por mi parte, me sumo preocupado a la observación que en Colombia, ni la prensa, ni la academia, ni nadie le interesa qué pasa en el Ecuador. Allí alguna declaración solo aparece para lamentar que no actuamos lo suficientemente fuertes con la guerrilla. A mi me parece que tratar de justificar por qué Colombia no tiene sus Fuerzas Armadas en la frontera no es una política bilateral, sino una pretensión inaceptable. Demandar que Brasil o Ecuador comprometan su fuerza pública y sus recursos porque en Colombia hay una guerra civil es, cuando menos, irresponsable. Aquí la verdadera pregunta es: ¿Por qué el gobierno colombiano depende de la capacidad y buena voluntad de los vecinos, que tenemos la misma situación en la frontera? ¿Por qué sin haber tenido ni arte ni parte en el diseño del Plan Colombia y sin acceso a los recursos inmensos del gobierno norteamericano, se nos pide que hagamos lo que supuestamente debemos hacer?

Una vez una diputada colombiana dijo que si Ecuador cumpliera las obligaciones que tiene de acuerdo al Plan Colombia, estaríamos mucho mejor los dos países. Aparte de la ignorancia que implica sostener que Ecuador tiene alguna obligación con el Plan Colombia, el pedirle cumpla ese Plan Colombia, es decir las acciones urdidas entre el gobierno de Colombia y el de Estados Unidos para enfrentar de una manera determinada el problema de la violencia y del narcotráfico, es muy grave. En el vecino país del norte muchos creen que el Plan Colombia crea obligaciones para nuestro país. Esto me parece gravísimo. Si estamos hablando de relaciones bilaterales, creo que Colombia tiene derecho de reclamar a Ecuador varias respuestas. Y creo que los ecuatorianos tenemos que estar preparados para dar esas respuestas, aunque sean desagradables para nosotros o para los vecinos. Pero me parece también que el gobierno colombiano nos debe respuestas que ha venido escamoteando por años.

Esta reunión ha sido importante para ir llegando a esas respuestas. Hasta ha sido importante para decirle al Ministro de Defensa que estamos de acuerdo con los lineamientos generales de su política, con los éxitos que esa política ha tenido desde mi punto de vista. Lo que preocupa es que hasta los uniformes ecuatorianos van a parar en Colombia. Ese es un problema real y no lo podemos ocultar.

Viniendo otra vez a las respuestas, Colombia nos dice que después de las cosas que ha hecho para erradicar el narcotráfico, no lo ha conseguido. Mas bien sabemos que está creciendo. Por su parte deberá aceptar como nuestra respuesta que si bien hemos hecho

muchos esfuerzos por erradicar el tráfico de armas, no podemos contenerlo. Cuando hay un floreciente negocio es imposible tener un control represivo de las cosas. Conste que el argumento que estoy dando, no a favor pero para explicar el tráfico de armas, es exactamente el mismo que se da para el tráfico de drogas. Pero estas, francamente, no son respuestas adecuadas.

Estoy consciente de lo que digo no es simpático a los sostenedores de la guerra civil en Colombia, a quienes quieren usar a nuestro país como mecanismo para agudizarla o ganarla. También veo que mi postura de defensa de los intereses ecuatorianos, la verán como complicidad con la insurrección de Colombia. Pero creo que a nuestro país le convine solo una firme postura anti-guerrerrista. Debemos condenar la violencia, en especial la ejercida con secuestros de niños y matanzas de inocentes. Pero también debemos rechazar el guerrerismo sostenido desde el Estado. Ecuador solo puede ser un protagonista de la pacificación.

El Ecuador tiene derecho a exigirle a Colombia, a su gobierno y opinión pública, una mayor conciencia de lo que está pasando y sobre todo una clara responsabilidad sobre los efectos que el Plan Colombia tiene sobre este país. Hablamos de los efectos de fondo y no solo de la visión que la derecha colombiana ha tenido desde hace muchos años sobre el papel instrumental del Ecuador en su guerra interna. El gobierno colombiano debe entender que pedir por un lado buena voluntad, y por otro lado, profundizar una guerra interna que al Ecuador la afecta en serio sin que tenga opinión en ello, es del todo inequitativo. Nuestra política sobre Colombia debe plantear los problemas globales de los dos países. Entonces nos iremos entendiendo.



# Delincuencia transnacional: narcotráfico, corrupción, terrorismo y lavado de dinero

Washington Pesantez  
Ministro Fiscal de Pichincha

## 1.- Introducción

Investigar el crimen desde cualquier perspectiva es una tarea compleja; de eso no hay duda. Las dificultades que surgen al tratar de aplicar el método científico a la delincuencia transnacional y al crimen organizado en buena parte ya fueron establecidas en estudios anteriores, pero enfrentar este tipo de delincuencia a todo nivel es la tarea a la que se ve avocada le Ministerio Público por mandato constitucional y por disposición legal. Ahora bien el fenómeno descrito en los últimos tiempos ha tenido un avance significativo tomando en cuenta la manifestación de la globalización, la cual no solo ha tenido beneficios, sino también ha contribuido a la masificación de esta clase de delitos.

Como escribe Albanese, citado por Carlos Resa<sup>1</sup>, "*el crimen organizado no existe como tipo ideal, sino como un 'grado' de actividad criminal o como un punto del 'espectro de legitimidad'*". En este contexto es el crimen organizado que a través de los años ha ido transnacionalizando su actividad y por ello se habla de delincuencia transnacional.

Dentro de esta definición de crimen organizado, la gama de actividades que puede ejecutar un determinado grupo de crimen organizado puede ser extensa, variando en cada caso según diversas variables internas y externas a la organización, y combinar uno o más mercados, expandiéndose asimismo por un número más o menos limitado de países, aunque en tiempos recientes existe una fuerte tendencia a la concentración empresarial en cada vez menos grupos de un mayor número de campos de la ilegalidad. Su repertorio de actividades incluye el delito profesional y el económico, pero supera a

<sup>1</sup> Carlos Resa Nestares: Crimen Organizado Transnacional: Definición, Causas Y Consecuencias, Editorial Astrea, 2005.

éste último en organización y control, aunque los nexos de unión entre ambos modelos de delincuencia tienden a fusionarse y el terrorismo puede llegar a formar parte de sus acciones violentas en ciertas etapas o momentos. En un inventario amplio, las actividades principales de las organizaciones criminales, en suma, abarcan la provisión de bienes y servicios ilegales, ya sea la producción y el tráfico de drogas, armas, niños, órganos, inmigrantes ilegales, materiales nucleares, el juego, la usura, la falsificación, el asesinato a sueldo o la prostitución; la comercialización de bienes lícitos obtenidos por medio del hurto, el robo o el fraude, en especial vehículos de lujo, animales u obras de arte; la ayuda a las empresas legítimas en materias ilegales, como la vulneración de las normativas medioambientales o laborales; o la utilización de redes legales para actividades ilícitas, como la gestión de empresas de transporte para el tráfico de drogas o las inversiones inmobiliarias para el blanqueo de dinero. Entre aquellas organizaciones que pueden considerarse como típicamente propias del crimen organizado, practicando algunas de estas actividades, se encuentran, dentro de un listado más o menos extenso, las organizaciones dedicadas casi exclusivamente al tráfico de drogas a gran escala, ya sean propias de los países europeos o se generen en países latinoamericanos, del sudeste y el sudoeste asiático, la Mafia italiana en su proceso de expansión mundial que ya se inició hace décadas, las YAKUZA japonesas, las TRIADAS chinas y, en última instancia, ese magma que constituye el crimen organizado en Rusia y en otros países del Este europeo.

En este último tiempo los delitos que podríamos decir que se han reunido en cinco grupos principales que son:

1. El Narcotráfico,
2. El Tráfico Ilegal de Personas y Migrantes,
3. El Terrorismo,
4. El Lavado de activos,
5. y uno que hasta ahora no ha sido tomado en cuenta por nuestro país y los países de la región que es la Delincuencia Informática o Cibernética.

En tal sentido el presente trabajo expondrá en líneas generales los aspectos punitivos y de procedimiento de esta clase de Infracciones en nuestro país.

## 2.- Generalidades del Crimen Organizado.

El crimen organizado trata principalmente de la búsqueda de ganancias y se lo puede entender, en términos Clausewitzianos<sup>2</sup> como una continuación de los negocios por medios delictivos. Las organizaciones criminales no son los únicos participantes en los mercados ilícitos, pero muchas veces son los más importantes, no sólo debido a la "competitividad" adicional que provee la amenaza de la violencia organizada. Además, las organizaciones criminales tienden a ser excepcionalmente hábiles en identificar y aprovechar oportunidades para nuevas empresas y actividades ilegales.

En años recientes los grupos del crimen organizado y del narcotráfico se han refinado enormemente. Las organizaciones narcotraficantes colombianas, por ejemplo, emplean prácticas empresariales regulares de diversificación de mercados y productos, y explotan los nuevos mercados en Europa Occidental y la ex Unión Soviética. Las organizaciones delictivas y del narcotráfico emplean en forma creciente especialistas financieros para llevar a cabo sus transacciones de lavado de dinero. Esto agrega una capa extra de protección, al utilizar expertos jurídicos y financieros informados en transacciones financieras y en la existencia de refugios en jurisdicciones financieras extraterritoriales. Al mismo tiempo, el crimen organizado no necesita desarrollar su experiencia técnica en cuanto a la Internet. Puede contratar a aquellos de la comunidad de piratas informáticos que tienen esa experiencia, asegurándose mediante una combinación de recompensas y amenazas de que lleven a cabo en forma efectiva y eficiente las tareas que les son asignadas.

Los grupos del crimen organizado generalmente tienen bases en los estados débiles que les proveen un refugio desde el que pueden realizar sus operaciones transnacionales. En efecto, esto les da un grado adicional de protección contra las autoridades y les permite operar con un mínimo de riesgo. La inherente naturaleza transnacional de la Internet se ajusta perfectamente a este modelo de actividad y al esfuerzo de aumentar al máximo las ganancias con un grado de riesgo aceptable.

El crimen organizado ha escogido siempre industrias particulares como objetivos de infiltración y para ejercer su influencia ilícita. En el pasado, figuraron entre éstas las industrias del transporte

<sup>2</sup> Se refiere al filósofo alemán KARL VON CLAUSEWITZ, reconocido por la máxima "La guerra es una continuación de la política por otros medios"

de basura y de la construcción en Nueva York, las industrias de la construcción y de la eliminación de desperdicios tóxicos en Italia, y las industrias de la banca y del aluminio en Rusia.

El Grupo de Trabajo de Acción Financiera (GTAF o GAFI), organismo establecido por el G-7, ha intentado crear normas y pautas que los gobiernos e instituciones financieras pueden utilizar en la creación de leyes, reglamentos y mecanismos de aplicación a nivel nacional. Si bien se puede criticar al GTAF, éste inició en 2000 una campaña eficaz de "nombrar y avergonzar", la que identificó a 15 jurisdicciones "no cooperadoras" cuyos esfuerzos para combatir el lavado de dinero eran extremadamente insuficientes. En algunos casos, los resultados fueron notables y resultaron en programas más estrictos contra el lavado de dinero y en una mayor transparencia de las actividades financieras. Esto a sucedido con nuestro país ya que por la presión ejercida por el CICAD y GTAF se logró la aprobación por parte del Congreso de la **LEY PARA REPRIMIR EL LAVADO DE ACTIVOS** (Publicado en el Registro Oficial 127 de 18 de Octubre del 2005).

En resumen los estados deben dar, la armonización necesaria tanto para las leyes sustantivas como las procesales. Todos los países deben reevaluar y revisar sus reglamentos acerca de las pruebas, el registro y decomiso, la escucha electrónica oculta y otras actividades similares, que abarquen la información digital, los sistemas modernos de computación y comunicación y la naturaleza mundial de la Internet. Una mayor coordinación de las leyes procesales facilitaría, por lo tanto, la cooperación en las investigaciones que trasciendan jurisdicciones múltiples.

## 2.1.- Diferencia entre los delitos comunes y el crimen organizado<sup>3</sup>

Los delitos cometidos por la delincuencia común, por diferenciarla del **CRIMEN ORGANIZADO**, tienen un carácter predatorio que incorpora una redistribución de unas rentas existentes previamente. En el lado opuesto, el crimen organizado está involucrado en delitos, como la prostitución, el juego o el tráfico de drogas, que abarcan la producción y distribución de nuevos bienes y servicios con la componente de tener un valor añadido. En conjunto, sus actividades tienen un carácter consensual hacia el delito cometido que

---

<sup>3</sup> R. Thomas Naylor, *Mafias, myths, and markets: on the theory of enterprise crime*, *Transnational Organized Crime*, vol. 3, núm. 3, 1997).

tiene la activa complicidad de otros miembros legítimos de la sociedad en general. El repertorio de sus actividades, por lo tanto, tiene su núcleo principal en delitos sin víctimas. En consecuencia, la actuación del Estado no sólo se verá dificultada por la intimidación o la corrupción anteriormente referida sino por una inacción hacia la aplicación de justicia por parte de partes importantes de las sociedades en las que actúan. Forzando el argumento incluso la extorsión a gran escala tiene un carácter racional de interacción entre dos actores económicos egoístas: la incapacidad del Estado para otorgar protección a los bienes y servicios lleva a ciertos grupos a organizarse de manera que sean capaces de proporcionar esta garantía de permanencia en el tiempo de la propiedad.

	<b>CRIMEN ORGANIZADO</b>	<b>OTROS TIPOS DE DELITO</b>
Transacción	Producción y distribución de nuevos bienes y servicios	Redistribución de la riqueza existente
Relaciones	Intercambio multilateral	Transferencia bilateral
Intercambio	Consensual	Involuntario
Víctimas	¿Sociedad?	Individuos o empresas
Moralidad	Ambigua	No ambigua
Política pública	¿Criminalizar la asociación? ¿Interceptar los activos?	Castigar al criminal Restaurar la propiedad

### 3.- El Lavado de Activos.

Desde que entró en vigencia el Nuevo Código de Procedimiento Penal, y la Ley para reprimir el lavado de Activos el proceso penal en el Ecuador dio un cambio cualitativo del viejo sistema inquisitivo al nuevo sistema acusatorio.

Con este cambio cualitativo y por mandato constitucional como se mencionó anteriormente el “Ministerio Público prevendrá en el conocimiento de las causas, dirigirá y promoverá la investigación preprocesal y procesal penal”<sup>4</sup>.

Esto quiere decir en buen romance que el Ministerio Público es el dueño de la Investigación en materia penal, pero la Fiscalía no esta sola en la tarea investigadora se ayuda de un cuerpo auxiliar que

<sup>4</sup> Constitución Política de la República, Art. 219

es la Policía Judicial, la cual está integrada por personal especializado de la Policía Nacional.

La misión de la Policía Judicial es realizar la investigación de los delitos de acción pública y de instancia particular, bajo la dirección y control del Ministerio Público, con el fin de reunir o asegurar los elementos de convicción y evitar la fuga u ocultamiento de los sospechosos.

### **3.2.- Consideraciones Generales del Lavado de Activos**

Con los antecedentes expuestos en el punto anterior, y considerando que los delitos relacionados con el tráfico ilícito de estupefacientes, generan considerables rendimientos financieros y grandes fortunas que permiten a las organizaciones delictivas transnacionales invadir, contaminar y corromper las estructuras de la administración pública, las actividades comerciales y financieras lícitas y la sociedad a todos sus niveles. Y que dichas conductas delictivas están enmarcadas en lo que se conoce como **LAVADO DE ACTIVOS**. Es deber en consecuencia del Ministerio Público, al tratarse de un delito de acción pública iniciar las investigaciones correspondientes tanto procesal como extra procesalmente en un caso de esta naturaleza.

Ahora bien teniendo claro este punto, veamos a breves rasgos las características, más representativas de este delito.

### **3.3. Concepto de lavado de Activos**

De acuerdo con los términos contenidos en los enunciados de la Convención de las naciones unidas contra el narcotráfico, suscrita el 20 de diciembre de 1998, el **LAVADO DE ACTIVOS**, en general es el proceso de esconder o disfrazar la existencia, fuente ilegal, movimiento, destino o uso ilegal de bienes o fondos derivados ilícitamente para hacerlos aparentar legítimos.

### **3.4. Ciclos del Lavado**

El Lavado de activos entraña tres pasos fundamentales que comprenden: la colocación, estratificación e integración.

**a) ETAPA DE COLOCACIÓN:** En esta etapa los fondos deben cambiar de forma para ocultar su origen ilícito.

**b) ETAPA DE ESTRATIFICACIÓN:** En esta etapa, se trata de ocultar el rastro que une los fondos a la actividad ilícita mediante la

acumulación de una serie de complicadas operaciones financieras.

**c) ETAPA DE INTEGRACIÓN:** En esta etapa se incorpora los fondos en actividades económicas legítimas, por lo general, en inversiones comerciales, bienes raíces o adquisición de artículos de lujo.

### **3.5. Sujetos del delito de lavado de activos.**

En derecho penal, la ejecución de la conducta punible supone la existencia de dos sujetos, a saber: un sujeto activo y otro pasivo. Estos, a su vez, pueden ser una o varias personas naturales o jurídicas. De esta suerte, el bien jurídico protegido será en definitiva el elemento localizador de los sujetos y de su posición frente al delito. Así, el titular del bien jurídico lesionado será el sujeto pasivo, quien puede diferir del sujeto perjudicado, el cual puede, eventualmente, ser un tercero. De otra parte, quien lesione el bien que se protege, a través de la realización del tipo penal, será el ofensor o sujeto activo <sup>5</sup>.

#### **3.5.1. Sujeto Activo**

De acuerdo al profesor chileno Mario Garrido Montt<sup>6</sup>, se entiende por sujeto activo a quien realiza toda o una parte de la acción descrita por el tipo penal.

En el caso que nos ocupa, el sujeto activo del delito de lavado de activos, puede ser cualquier persona, no requiere de una cualificación especial, pero algunos autores consideran que este tipo de criminalidad está relacionada con los llamados “delitos de cuello blanco” término introducido por primera vez por el criminólogo norteamericano Edwin Sutherland en el año de 1943.

Con esta consideración el sujeto activo de este delito, sería una persona de cierto status socioeconómico, y de ciertas habilidades y posición laboral lo que le permite realizar complejas transacciones financieras para ocultar el origen ilícito de los activos, su comisión no puede explicarse por pobreza ni por mala habitación, ni por carencia de recreación, ni por baja educación, ni por poca inteligencia, ni por inestabilidad emocional.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Huerta Miranda, Marcelo y Libano Manzur Claudio, Los Delitos Informáticos, Editorial Jurídica Cono Sur.

<sup>6</sup> Garrido Montt, Mario. Nociones Fundamentales de la Teoría del Delito Edit. Jurídica de Chile, 1992. Citado por Jijena Leiva Renato, Los Delitos Informáticos y la Protección Penal a la Intimidad, Editorial Jurídica de Chile, 1993

<sup>7</sup> Sutherland Edwin, Citado por Tiedemann Klaus, Poder Económico y Delito.

### 3.5.2. Sujeto Pasivo

El sujeto pasivo es la persona titular del bien jurídico que el legislador protege y sobre la cual recae la actividad típica del sujeto activo.

En el lavado de activos varía el sujeto pasivo según el ordenamiento jurídico de cada país. Para algunos lo constituye el Estado, y para otros la sociedad en general.

Los primeros consideran que el lavado de activos dificulta al Estado ejercer su función de intervención en la economía; mientras que los segundos sostienen que la sociedad, como ente general y abstracto es quien padece las consecuencias del lavado de activos.

### 3.6.- Corolario del Lavado de Activos

En conclusión, el mundo del crimen organizado en cuanto al Lavado de Activos o Legitimación de los mismos no ha estado al margen de los grandes conflictos políticos internacionales que se han multiplicado en los últimos años. De hecho a decir de Carlos Resa<sup>8</sup>, las estrategias mundiales de las grandes organizaciones criminales han estado influenciadas profundamente por acontecimientos geopolíticos. El crimen organizado prospera en plena turbulencia política y económica. Las oportunidades de comunicación les permiten trasladar a zonas en conflicto o inestables, donde obviamente disminuyen los controles, gran cantidad de capitales que cubren la huida de los fondos legales en momentos de perentoriedad de efectivo y en los que el rendimiento de la inversión suele ser alto por las propias características del riesgo asumido. La desaparición de la Guerra Fría ha supuesto un relajamiento de la tensión mundial y, por tanto, de cualquier tipo de control indirecto, o incluso directo con sus grados de responsabilidad ante auditorios más amplios y menos polarizados, sobre las zonas en conflicto. Algunos acontecimientos de los últimos años han sido particularmente relevantes para estos grupos. Los más importantes de entre éstos han sido el conflicto yugoslavo, la unificación alemana, la reforma económica en la República Popular de China, la emergencia de nuevos bloques comerciales y de los nuevos países industrializados.

---

<sup>8</sup> Carlos Resa Nestares: Crimen Organizado Transnacional: Definición, Causas Y Consecuencias, Editorial Astrea, 2005.

<sup>9</sup> GAFI o GTAF, Financial Action Task Force on Money Laundering, typologies exercise public report, 5 de febrero de 1997, No. 10.

Según el GTAF<sup>9</sup>, grupo de acción financiera Norteamericano; las principales fuentes de ganancias ilegales son: el tráfico de drogas, el fraude bancario, los fraudes con tarjeta de crédito, insolvencias punibles y los delitos societarios. Una gran parte del dinero de origen ilegal que ingresa al sistema financiero, procede de la criminalidad organizada. A nivel internacional, los grupos criminales más exitosos se ubican en Italia, Japón, Colombia, Rusia, Europa del Este, Nigeria y el Lejano Oriente.

#### 4.- Tráfico de Migrantes

Nuestro país, suscribió en noviembre de 2000 esta Convención y sus Protocolos Adicionales contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y para Prevenir la Trata de personas, especialmente Mujeres y Niños. Estos instrumentos son aplicables a todos los estados parte y, por ende, permiten la persecución penal y extradición en cualquier Estado miembro de los delincuentes internacionales. Es decir, el principio de justicia universal por violación a los derechos humanos está latente en este Tratado y sus Protocolos.

En dicha convención se mencionan a los llamados “*delitos graves*” que son de acuerdo con el Art. 2 toda “*conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave*”. En el caso de los Art. 440 A y B ambos son delitos graves de acuerdo a la definición de la Convención, en tal razón se encuadran en su ámbito de aplicación de la Convención de conformidad al Art. 3, siempre que dichos delitos sean de carácter transnacional y entrañen la participación de un grupo delictivo organizado.

Simultáneamente a la adopción de la citada Convención se creó el Centro para la Prevención del Crimen Internacional, bajo la premisa de que "la globalización ha brindado el ambiente para la internacionalización de las actividades delictivas. Los sindicatos internacionales del crimen han expandido significativamente el espacio de sus operaciones desde el narcotráfico y el comercio de armas, hasta el lavado de dinero. Los traficantes manejan hasta cuatro millones de migrantes ilegales cada año, generando ganancias entre cinco y siete billones de dólares. El efecto destructivo de la corrupción en las economías de todo el mundo ha aumentado". El centro, cuya sede está en Viena, busca mecanismos que permitan la prevención del crimen transnacional, la corrupción y el tráfico ilegal de personas.

#### **4.1.- Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.**

La Organización de la Naciones Unidas preocupada por prevenir y combatir eficazmente el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire y dado que para ello se requiere un enfoque amplio e internacional, que conlleve la cooperación, el intercambio de información y la adopción de no solo de medidas legales si no también otras como las de índole socioeconómica, en los planos nacional, regional e internacional, en tal razón y tomando en cuenta la resolución 54/212 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1999, en la que la Asamblea instó a los estados miembros y al sistema de las Naciones Unidas a que fortalecieran la cooperación internacional en la esfera de la migración internacional y el desarrollo a fin de abordar las causas fundamentales de la migración, especialmente las relacionadas con la pobreza, y de aumentar al máximo los beneficios que la migración internacional podía reportar a los interesados, y alentó a los mecanismos interregionales, regionales y subregionales a que, cuando procediera, se siguieran ocupando de la cuestión de la migración y el desarrollo. Y dado que existe una gran necesidad de dar un trato humano a los migrantes y de proteger plenamente sus derechos humanos, habida cuenta de que, pese a la labor emprendida en otros foros internacionales, no existe un instrumento universal que aborde todos los aspectos del tráfico ilícito de migrantes y otras cuestiones conexas, se vio en la necesidad de presentar ante los países miembros un protocolo adicional a fin de complementar el texto de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional con un instrumento internacional dirigido contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire con la finalidad de constituir un medio útil para prevenir y combatir esta forma de delincuencia transnacional como lo es el coyoterismo.

Es en este orden de cosas que el 15 de mayo del año 2000 la Organización de las Naciones Unidas presentó el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire. Dicho instrumento internacional señala los principales puntos sobre este tipo de infracciones consideradas de lesa humanidad, en el se expone los principios generales sobre los cuales se debe armonizar la legislación interna de cada país miembro.

En este protocolo se define al “TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES” *como la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o*

*residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.*

También se señala que los migrantes no estarán sujetos a enjuiciamiento penal con arreglo al presente Protocolo por el hecho de haber sido objeto de:

- a) El tráfico ilícito de migrantes;
- b) Cuando se cometan delitos con el fin de posibilitar el tráfico ilícito de migrantes como por ejemplo:
  - i) La creación de un documento de viaje o de identidad falso;
  - ii) La facilitación, el suministro o la posesión de tal documento.
- c) La habilitación de una persona que no sea nacional o residente permanente para permanecer en el Estado interesado sin haber cumplido los requisitos para permanecer legalmente en ese Estado, recurriendo a los medios mencionados en el apartado b) del presente párrafo o a cualquier otro medio ilegal.

En este protocolo se señala de forma taxativa que se debe considerar la cooperación regional e internacional como un elemento esencial para mejorar la eficacia de las medidas contra el tráfico ilícito de personas. Esto es necesario porque el tráfico de migrantes se ha hecho una operación global, frecuentemente planificada y ejecutada a través de redes multinacionales. Por lo tanto, no se puede esperar que la aprensión y acción punitiva sea completamente eficaz sin la cooperación entre Estados a nivel regional y mundial; de hecho, si un país toma medidas enérgicas contra los traficantes y hace que esa actividad sea particularmente riesgosa, los traficantes simplemente se mudarán a otro país que podría ser más vulnerable. Es en este sentido que se debe aplicar el mencionado protocolo, ya que con este los esfuerzos regionales para homologar las penas y las sanciones legales y mejorar la eficacia de las medidas reguladoras mediante el apoyo mutuo, la asistencia y la utilización compartida de la información serán inmensamente útiles para combatir el tráfico ilegal de personas.

Otro aspecto importante que señala este protocolo es la necesidad de compartir y diseminar la información. Un sistema de información sólido y eficiente constituye una parte esencial de los arreglos institucionales necesarios para combatir la migración irregular. Cada vez más, la migración irregular está organizada por las organizaciones de traficantes, utilizando redes multinacionales con

sistemas de comunicación y equipo sofisticados. El acceso a tales sistemas de comunicación e información les permite a tales organizaciones cambiar las rutas, los destinos, los escondites y los medios de transporte con una maniobrabilidad y rapidez excepcional. Esta situación hace que sea particularmente importante para los miembros del cuerpo de policía de la frontera, del país de destino potencial, compartir la información no solo entre ellos, si no también con sus contrapartes en los países de tránsito, y si fuera factible, con los países de expulsión, para poder rastrear los pasos de los movimientos actuales y anticipados de los traficantes.

En términos del flujo del tráfico y de la migración irregular, surge la necesidad de una mayor información. La cooperación técnica entre los organismos internacionales y los gobiernos o las agencias especializadas puede ayudar, por ejemplo, para el establecimiento de las bases de datos, recopilación de las estadísticas y facilidades de análisis. A este respecto, pueden establecerse los sistemas de comunicación entre los países, no solamente dentro de una región, sino también entre los países de expulsión y de recepción. Además, hay una gran necesidad de homologar las medidas políticas y legislativas entre las naciones.

Las autoridades gubernamentales requieren cooperación técnica para promover el establecimiento de sistemas migratorios efectivos. En este sentido el protocolo señala que:

*”Los Estados Parte cooperarán entre sí y con las organizaciones internacionales competentes, las organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil, según proceda, a fin de garantizar que en sus respectivos territorios se imparta una capacitación de personal adecuada para prevenir, combatir y erradicar las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo, así como proteger los derechos de los migrantes que hayan sido objeto de esas conductas. Dicha capacitación incluirá, entre otras cosas: a) La mejora de la seguridad y la calidad de los documentos de viaje; b) El reconocimiento y la detección de los documentos de viaje o de identidad falsificados; c) La compilación de información de inteligencia criminal, en particular con respecto a la identificación de los grupos delictivos organizados involucrados o sospechosos*

*de estar involucrados en las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo, los métodos utilizados para transportar a los migrantes objeto de dicho tráfico, la utilización indebida de documentos de viaje o de identidad para los fines de las conductas enunciadas en el artículo 6 y los medios de ocultación utilizados en el tráfico ilícito de migrantes; d) La mejora de los procedimientos para detectar a las personas objeto de tráfico ilícito en puntos de entrada y salida convencionales y no convencionales; y e) El trato humano de los migrantes afectados y la protección de sus derechos reconocidos conforme al presente Protocolo 3. Los estados parte que tengan conocimientos especializados pertinentes considerarán la posibilidad de prestar asistencia técnica a los estados que sean frecuentemente países de origen o de tránsito de personas que hayan sido objeto de las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo. Los estados parte harán todo lo posible por suministrar los recursos necesarios, como vehículos, sistemas de informática y lectores de documentos, para combatir las conductas enunciadas en el artículo 6”.*

Es por tanto que la cooperación técnica sobre migración fortalece las capacidades de los gobiernos a través de actividades tales como compartir las destrezas, talleres, servicios de asesoría, capacitación de oficiales, suministro de equipo técnico y sistemas de manejo de información. Estas son estrategias disponibles para ayudar a fortalecer la comprensión de la migración y las habilidades institucionales para confrontarla, y para fomentar un acercamiento interactivo entre los estados. Aunque la cooperación técnica puede ser eficaz cuando se realiza en forma bilateral, la cooperación multilateral puede tener la ventaja de brindar una serie más amplia de perspectivas sobre los asuntos a tratarse, así como compartir los costos entre varios estados interesados en la acción concertada.

Para concluir, nuestro país en el marco de la ratificación de este protocolo ha realizado una declaración y reserva la misma que señala: en lo que respecta al Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, el Gobierno de Ecuador declara que los migrantes son víctimas del tráfico ilegal de personas realizado por organizaciones criminales cuyo único objetivo es enriquecerse injusta e indebidamente a costa de personas que desean realizar un trabajo honrado en el extranjero.

Las disposiciones del Protocolo se deben entender en concordancia con la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de los miembros de sus familias, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990, y con los instrumentos internacionales actuales en materia de derechos humanos.

En ejercicio de los poderes mencionados en el artículo 20, párrafo 3, del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, el Gobierno de Ecuador formula una reserva en lo que respecta al artículo 20, párrafo 2, relativa a la solución de controversias.

## **5.- Delincuencia Informática**

Desde que en 1999 en el Ecuador se puso en el tapete de la discusión el proyecto de Ley de Comercio Electrónico, Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, desde ese tiempo se puso de moda el tema, se realizaron cursos, seminarios, encuentros. También se conformo comisiones para la discusión de la Ley y para que formulen observaciones a la misma por parte de los organismos directamente interesados en el tema como el CONATEL, la Superintendencia de Bancos, las Cámaras de Comercio y otros, que ven el comercio telemático una buena oportunidad de hacer negocios y de paso hacer que nuestro país entre en el boom de la llamada nueva economía.

Cuando la ley se presento en un principio, tenía una serie de falencias, que con el tiempo se fueron puliendo, una de ellas era la parte penal de dicha ley, ya que las infracciones a la misma es decir los llamados delitos informáticos, como se los conoce, se sancionarían de conformidad a lo dispuesto en nuestro Código Penal, situación como comprenderán era un tanto forzada, esto si tomamos en cuenta los 65 años de dicho Código, en resumen los tipos penales ahí existentes, no tomaban en cuenta los novísimos adelantos de la informática y la telemática por tanto les hacía inútiles por decir lo menos, para dar seguridad al comercio telemático ante el posible asedio de la *criminalidad informática*.

Por fin en abril del 2002 y luego de largas discusiones los honorables diputados por fin aprobaron el texto definitivo de la Ley de Comercio Electrónico, Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, y en consecuencia las reformas al Código Penal que daban la luz a los llamados Delitos Informáticos.

Ahora bien el problema que se advierte por parte de las instituciones llamadas a perseguir las llamadas infracciones informáticas es la falta de preparación en el orden técnico tanto del Ministerio Público como de la Policía Judicial, esto en razón de la falta por un lado de la infraestructura necesaria, como centros de vigilancia computarizada, las modernas herramientas de software y todos los demás implementos tecnológicos necesarios para la persecución de los llamados delitos informáticos, de igual manera falta la suficiente formación tanto de los fiscales que dirigirán la investigación como del cuerpo policial que lo auxiliara en dicha tarea, dado que no existe hasta ahora en nuestra policía una unidad especializada, como existe en otros países como en Estados Unidos donde el FBI cuenta con el Computer Crime Unit, o en España la Guardia Civil cuenta con un departamento especializado en esta clase de infracciones. De otro lado también por parte de la función judicial falta la suficiente preparación por parte de jueces y magistrados en tratándose de estos temas, ya que en algunas ocasiones por no decirlo en la mayoría de los casos los llamados a impartir justicia se ven confundidos con la especial particularidad de estos delitos y los confunden con delitos tradicionales que por su estructura típica son incapaces de subsumir a estas nuevas conductas delictivas que tiene a la informática como su medio o fin.

Los virus informáticos globales, la difusión de la pornografía infantil e incluso actividades terroristas son algunos ejemplos de los nuevos delitos informáticos y sin fronteras que presentan una realidad difícil de controlar. Con el avance de la tecnología digital en los últimos años, ha surgido una nueva generación de delincuentes que expone a los gobiernos, las empresas y los individuos a estos peligros.

Es por tanto necesario contar no solo con leyes e instrumentos eficaces y compatibles que permitan una cooperación idónea entre los estados para luchar contra la delincuencia informática, sino también con la infraestructura tanto técnica como con el recurso humano calificado para hacerle frente a este nuevo tipo de delitos transnacionales.

Es por estas razones que el Ministerio Público tiene la obligación jurídica en cumplimiento de su mandato constitucional de poseer un cuerpo especializado para combatir esta clase de criminalidad a fin de precautelar los derechos de las víctimas y llevar a los responsables a juicio, terminando así con la cifra negra de esta clase

de infracciones. En días anteriores ya se presento a la Señora Ministra Fiscal de la Nación la propuesta de creación de dicha Unidad.

### **5.1.- Situación Internacional: Organización de Estados Americanos**

La internet y las redes y tecnologías relacionadas se han convertido en instrumentos indispensables para los estados miembros de la OEA. La internet ha impulsado un gran crecimiento en la economía mundial y ha aumentado la eficacia, productividad y creatividad en todo el hemisferio. Individuos, empresas y gobiernos cada vez utilizan más las redes de información que integran la internet para hacer negocios; organizar y planificar actividades personales, empresariales y gubernamentales; transmitir comunicaciones; y realizar investigaciones. Asimismo, en la Tercera Cumbre de las Américas, en la ciudad de Québec, Canadá, en 2001, nuestros líderes se comprometieron a seguir aumentando la conectividad en las Américas.

Lamentablemente, la internet también ha generado nuevas amenazas que ponen en peligro a toda la comunidad mundial de usuarios de internet. La información que transita por internet puede ser malversada y manipulada para invadir la privacidad de los usuarios y defraudar a los negocios. La destrucción de los datos que residen en las computadoras conectadas por internet puede obstaculizar las funciones del gobierno e interrumpir el servicio público de telecomunicaciones y otras infraestructuras críticas. Estas amenazas a nuestros ciudadanos, economías y servicios esenciales, tales como las redes de electricidad, aeropuertos o suministro de agua, no pueden ser abordadas por un solo gobierno ni tampoco pueden combatirse utilizando una sola disciplina o práctica. Como reconoce la Asamblea General en la resolución AG/RES. 1939 (XXXIII-O/03) **(Desarrollo de una Estrategia Interamericana para Combatir las Amenazas a la Seguridad Cibernética)**, es necesario desarrollar una estrategia integral para la protección de las infraestructuras de información que adopte un enfoque integral, internacional y multidisciplinario. La OEA está comprometida con el desarrollo e implementación de esta estrategia de seguridad cibernética y en respaldo a esto, celebró una Conferencia sobre Seguridad Cibernética (Buenos Aires, Argentina, del 28 al 29 de julio de 2003) que demostró la gravedad de las amenazas a la seguridad cibernética para la seguridad de los sistemas de información esenciales, las infraestructuras esencia-

les y las economías en todo el mundo, y que una acción eficaz para abordar este problema debe contar con la cooperación intersectorial y la coordinación entre una amplia gama de entidades gubernamentales y no gubernamentales.

La Estrategia Interamericana Integral de Seguridad Cibernética se basa en los esfuerzos y conocimientos especializados del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL), y la Reunión de Ministros de Justicia o Ministros o Procuradores Generales de las Américas (REMJA). La Estrategia reconoce la necesidad de que todos los participantes en las redes y sistemas de información sean conscientes de sus funciones y responsabilidades con respecto a la seguridad a fin de crear una cultura de seguridad cibernética.

La Estrategia también reconoce que un marco eficaz para la protección de las redes y sistemas de información que integran la internet y para responder a incidentes y recuperarse de los mismos dependerá en igual medida de que:

- Se proporcione información a los usuarios y operadores para ayudarles a asegurar sus computadoras y redes contra amenazas y vulnerabilidades, y a responder ante incidentes y a recuperarse de los mismos;
- Se fomenten asociaciones públicas y privadas con el objetivo de incrementar la educación y la concientización, y se trabaje con el sector privado —el cual posee y opera la mayoría de las infraestructuras de información de las que dependen las naciones— para asegurar esas infraestructuras;
- Se identifiquen y evalúen normas técnicas y prácticas óptimas para asegurar la seguridad de la información transmitida por internet y otras redes de comunicaciones, y se promueva la adopción de las mismas; y
- Se promueva la adopción de políticas y legislación sobre delito cibernético que protejan a los usuarios de internet y prevengan y disuadan el uso indebido e ilícito de computadoras y redes

## **5.2.- La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional**

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que entró en vigor en septiembre de 2003, es el principal instrumento internacional en la lucha contra la delincuencia organizada. La Convención tiene 147 estados signatarios y 100 estados parte y de la cual el Ecuador es parte, en dicha convención se pone de manifiesto las reglas básicas sobre la prosecución de delincuencia organizada transnacional, dichas reglas hacen especial mención de los delitos relacionados con la legitimación de activos y los de corrupción, tráfico de migrantes y personas. Aquí se mencionan a los llamados “delitos graves” que son de acuerdo con el Art. 2 toda *“conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave”*.

De igual forma se debe tomar en cuenta que la Convención da la posibilidad de conseguir capacitación y asistencia de parte de los estados signatarios en la prevención e investigación de esta clase de delitos e insta a contar con programas de capacitación y entrenamiento a las personas responsables del cumplimiento de la ley como jueces, fiscales y policías. También insiste en el uso de técnicas especiales de investigación como la vigilancia electrónica, situación que se ve desaprovechada por parte de nuestros legisladores sacar del proyecto de ley de lavado de activos la parte referente a este tema, situación que puede ser aprovechada por las disposiciones contempladas en el código de procedimiento Penal en el Art. 156.

### **6.- Nuevos retos en materia de seguridad**

Como resultado del proceso de globalización como se mencionó en las primeras líneas de este trabajo y la difusión de la tecnología, se están produciendo cambios significativos en la naturaleza y el alcance de la delincuencia organizada. Una tendencia clave es la diversificación de las actividades ilícitas que realizan los grupos delictivos organizados, así como un aumento del número de países afectados por la delincuencia organizada. También se ha producido una expansión rápida de tales actividades en esferas como la trata de personas, el tráfico ilícito de armas de fuego, vehículos robados, recursos naturales, objetos culturales, sustancias que agotan la capa de ozono, desechos peligrosos, especies amenazadas de fauna y flora silvestres e incluso órganos humanos, así como el secuestro para la obtención de un rescate.

Los adelantos en la tecnología de las comunicaciones han determinado que surgieran nuevas oportunidades para la comisión de delitos sumamente complejos, en particular un aumento significativo del fraude en la Internet, y esas oportunidades han sido explotadas por los grupos delictivos organizados. La tecnología de las comunicaciones también confiere más flexibilidad y dinamismo a las organizaciones delictivas; el correo electrónico se ha convertido en un instrumento de comunicación esencial independiente del tiempo y la distancia.

Los adelantos de los sistemas de comunicación y transferencia de información han tenido, además, otros efectos en la actuación del crimen organizado. Por un lado, ha permitido flexibilizar las estructuras de las organizaciones permitiendo una actuación en redes que tiende a maximizar los beneficios y evitar la eventual actuación de las agencias de seguridad. Por otro, evita la acumulación de papeleo eliminando así muchas de las pruebas incriminatorias que podrí­an allanar las actuaciones policiales de represión. Pero, sobre todo, se ha producido una transformación en la naturaleza de las amenazas a la seguridad, que si antes estaban asociadas a grandes acumulaciones de poder, recursos y territorio, en la actualidad pasan por el control y generación de información. En este sentido se abren nuevos resquicios para la vulnerabilidad de la seguridad de los diversos estados nacionales por los que las organizaciones criminales, con un enorme potencial económico, tienen la posibilidad de acceder a informaciones que se utilizan para mejorar y expandir sus negocios.

Las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley suelen adaptarse con lentitud a las nuevas tendencias, mientras que los grupos delictivos organizados tienden a adaptarse rápidamente y a aprovechar los adelantos tecnológicos debido a los inmensos beneficios que producen sus actividades ilícitas.

La apertura de nuevos mercados y las nuevas tecnologías de las comunicaciones, junto con la diversidad de actividades en las que participan, también han alimentado el crecimiento de la delincuencia organizada en los países en desarrollo. Los países con economías en transición o en situaciones de conflicto son particularmente vulnerables al crecimiento de ese tipo de delincuencia. En tales casos, la delincuencia organizada plantea una amenaza real para el desarrollo de instituciones reformadas, como la policía, los servicios de aduana y el poder judicial, que pueden adoptar prácticas

delictivas y corruptas, planteando un grave obstáculo al logro de sociedades estables y más prósperas.

La delincuencia organizada y las prácticas corruptas van de la mano: la corrupción facilita las actividades ilícitas y dificulta las intervenciones de los organismos encargados de hacer cumplir la ley. La lucha contra la corrupción es, por lo tanto, esencial para combatir la delincuencia organizada. Es más, se ha establecido un nexo entre la delincuencia organizada, la corrupción y el terrorismo. Algunos grupos terroristas, por ejemplo, han recurrido a la delincuencia organizada para financiar sus actividades. Por consiguiente, la promulgación de legislación apropiada, el fomento de la capacidad de hacer cumplir la ley y la promoción de la cooperación internacional para luchar contra las actividades de la delincuencia organizada y las prácticas corruptas conexas también fortalecen la capacidad de combatir el terrorismo.

## **7.- Conclusión**

En fin y siguiendo las ideas de Fernando Díaz Colorado, profesor de la Universidad Santo Tomás de Colombia, se hace necesario adecuar el sistema de investigación judicial a los retos actuales, propendiendo por la profesionalización y especialización del sistema acusatorio vigente en nuestro país desde el 2001. La investigación del Departamento de Criminalística de la Policía Judicial requiere de una profunda modernización y de una estructura que permita el trabajo interdisciplinario de connotaciones técnico científicas; fortaleciendo la conformación de equipos investigativos especializados que generen conocimientos tanto operativos como científicos de la actividad criminal organizada. Se hace prioritario fortalecer la ayuda a las víctimas, de tal manera que su colaboración, que sin lugar a dudas es indispensable, faciliten la obtención de información valiosa sobre los grupos delincuenciales. La conformación de equipos investigativos con entidades policiales internacionales y la creación de convenios interinstitucionales con universidades y organizaciones privadas es una necesidad urgente.

## 8.- Bibliografía

- CARLOS RESA NESTARES: Crimen Organizado Transnacional: Definición, Causas Y Consecuencias, Editorial Astrea, 2005.
- NAYLOR R. THOMAS, "Mafias, myths, and markets: on the theory of enterprise crime", *Transnational Organized Crime*, vol. 3, núm. 3, 1997).
- Constitución Política de la República, Art. 219
- HUERTA MIRANDA, Marcelo y LÍBANO MANZUR Claudio, *Los Delitos Informáticos*, Editorial Jurídica Cono Sur.
- GARRIDO MONTT, MARIO. *Nociones Fundamentales de la Teoría del Delito* Edit. Jurídica de Chile, 1992. Citado por Jijena Leiva Renato, *Los Delitos Informáticos y la Protección Penal a la Intimidad*, Editorial Jurídica de Chile, 1993
- SUTHERLAND Edwin, Citado por Tiedemann Klaus, *Poder Económico y Delito*.
- CARLOS RESA NESTARES: Crimen Organizado Transnacional: Definición, Causas Y Consecuencias, Editorial Astrea, 2005.
- GAFI o GTAF. *Finanancial Action Task Force on Money Laundering, typologies exercise public report*, 5 de febrero de 1997, No. 10.



## ¿Es posible una nueva política de narcotráfico en Ecuador?

*Carlos Espinosa Fernández de Córdoba*  
Universidad San Francisco de Quito

El narcotráfico es una de las nuevas amenazas no convencionales: involucra a actores no estatales, es transnacional y suscita respuestas que van más allá de la disuasión militar frente a estados hostiles. El control del narcotráfico empata en una perspectiva de seguridad multidimensional que percibe a la seguridad como un conjunto de respuestas integradas (militares, policiales, económicas) a un espectro de amenazas a los múltiples valores que las sociedades buscan conservar: la vida, el medio ambiente, la paz, la democracia y la institucionalidad.

Frente a las amenazas a su seguridad los estados y poblaciones pueden ser más o menos vulnerables dependiendo de sus propias fortalezas o debilidades. La proximidad geográfica a Colombia y Perú, ambos productores de coca, es sin duda la principal vulnerabilidad del Ecuador en relación al narcotráfico. Otras vulnerabilidades son la corrupción interna, un sistema financiero poco vigilado y una extensa red vial que conecta las zonas de procesamiento de Colombia con los puertos y aeropuertos ecuatorianos. La amplia presencia estatal en un territorio compacto, en cambio, es una fortaleza que ha ayudado a impedir la expansión de los cultivos de coca.

Si bien el Ecuador requiere coordinar esfuerzos con otros estados para confrontar este flagelo transnacional, es importante que el país defina su propia estrategia anti-narcóticos de acuerdo a sus intereses y valores. No obstante, los múltiples acuerdos internacionales pertinentes y la fuerte dependencia de fuentes internacionales de financiamiento para el control anti-narcóticos limitan el margen de maniobra para la definición autónoma de una política anti-drogas. Asimismo, el Ecuador no debe adoptar un enfoque tendiente a relajar los controles que magnifique su vulnerabilidad frente al narcotráfico.

Para formular una política eficaz y equitativa de narcotráfico vinculada a una estrategia de política exterior a largo plazo es crucial dimensionar la amenaza del narcotráfico en Ecuador. La gravedad e inmediatez de la amenaza del narcotráfico depende en el fondo del volumen y los valores económicos involucrados en el narcotráfico en Ecuador. Sin embargo, los efectos del narcotráfico no solo se sienten en la inestabilidad económica (exceso de liquidez, aumento de economía informal, uso de mecanismos fraudulentos como la sobre-facturación de exportaciones para el lavado de dinero) sino que amenazan a la vida, la paz, las instituciones y la democracia.

El cultivo de coca en Ecuador según la fotografía satelital de años recientes es menor a 100 hectáreas que representa un producto potencial de cocaína y un valor monetario insignificante<sup>1</sup>. La virtual ausencia de cultivos libra al Ecuador de fenómenos como la protección de cultivos por ejércitos irregulares y las presiones políticas de movimientos cocaleros.

El tráfico de gasolina blanca de Sucumbíos al Putumayo es más importante en términos económicos que el cultivo. Probablemente sumó 343 mil galones en el 2005 lo que equivale a la modesta suma de 343 mil dólares, asumiendo un precio de 1 dólar por galón<sup>2</sup>. Si bien no maneja sumas grandes, este negocio es peligroso porque genera corrupción en la petrolera estatal, posiblemente extienda la influencia de las FARC hacia Ecuador y es un eslabón esencial en el procesamiento de pasta de cocaína en el vecino departamento colombiano de Putumayo.

El tránsito de cocaína es indiscutiblemente el corazón del complejo de narcotráfico en Ecuador. El flujo por Ecuador desde Colombia posiblemente alcanzó un promedio de 80 toneladas al año entre 1999 y el 2003, tomando en cuenta un promedio de 8 toneladas anuales en capturas y una tasa de captura del 10% del flujo de tránsito<sup>3</sup>. 80 toneladas hubiera representado entre el 10% y el 20% de la producción total colombiana de cocaína que en esos años osciló entre 680 y 440 toneladas<sup>4</sup>. El volumen de cocaína canalizado por Ecuador posiblemente ha alcanzado un valor al precio al por mayor en Ecuador de 400 millones de dólares: 80 toneladas x 5000 dólares el kilo, el precio promedio en estos años.

---

<sup>1</sup> "Cultivos de Coca en Ecuador", Imagen Landstat, 7 Path 9, Septiembre 09, 2001.

<sup>2</sup> Ver el último informe anual del Departamento de Estado de EEUU, "Internacional Narcotics Control Strategy Report", U.S Department of State, 2006, [www.state.gov/p/inl/rfs/nrcrpt/2006](http://www.state.gov/p/inl/rfs/nrcrpt/2006).

<sup>3</sup> Basado en estadísticas del "World Drug Report", UNODC, 2005, [www.unodc.org/unodc/world\\_drug\\_report.html](http://www.unodc.org/unodc/world_drug_report.html)

<sup>4</sup> Ibid.

Aunque el término "tránsito" lo sugiera, no es cierto que la cocaína ingresa de Colombia y sale desde Ecuador sin establecer encadenamientos o generar costos socio-políticos. Las mafias mixtas de ecuatorianos y colombianos que operan en el Ecuador cobran un premio al riesgo por el servicio de acopio y reexportación a los mercados finales. Si bien no hay evidencias sobre las tarifas cobradas por el servicio de tránsito, el amplio diferencial de precio al por mayor de cocaína entre Colombia y Ecuador, unos 3 mil dólares por kilo<sup>5</sup>, hace pensar que la tarifa para introducir cocaína al Ecuador desde Colombia y reexportarla es alta. Si asumimos que el diferencial de precio es igual a las ganancias de las mafias que operan en Ecuador, y que el precio al por mayor es equivalente al precio FOB (*Fresh on the Boat*) de cocaína en Ecuador, el valor que las mafias perciben giraría en torno a los 240 millones de dólares al año: 80 toneladas x 3000 dólares el kilo, el diferencial de precio entre Colombia y Ecuador. Una parte de ese dinero a su vez se lava en el sistema financiero ecuatoriano, lo que significa que el lavado en Ecuador no es solamente de dinero sucio colombiano, sino también de dinero sucio generado dentro de Ecuador.

No hay que subestimar los valores generados por el tránsito. Si bien las autoridades norteamericanas ven a los países de tránsito como actores secundarios en el narcotráfico, esa visión es errónea. El valor que se agrega en el trayecto desde el laboratorio hacia el mercado final es muy superior al que agregan el cultivo y el procesamiento. El precio de cocaína se multiplica de \$2000 a \$18.000 en el trayecto entre el mercado mayorista colombiano y el norteamericano sin que se incurran costos muy altos<sup>6</sup>. Así aun con escasos sembríos, el Ecuador como tramo crucial de tránsito bien puede albergar una economía de la droga comparable a la de Bolivia o incluso Perú. Se estima que el valor de la producción de hoja de coca en Bolivia alcanza 240 millones de dólares, siendo el valor agregado mucho menor.<sup>7</sup> La economía de la droga del Ecuador, sustentada en el tránsito, maneja valores y genera un valor agregado mayor al cultivo de coca en Bolivia.

El año 2005 merece especial consideración. Las capturas de cocaína en Ecuador aumentaron de un promedio de 8 toneladas anuales entre el 1999 y el 2003 a 44 toneladas.<sup>8</sup> Esto indica dos

<sup>5</sup> Basado en información sobre precios de drogas en Ecuador del "World Drug Report", 2005.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid.

cosas: mejores controles en Ecuador congruentes con una tendencia mundial hacia tasas más altas de intercepción y mayor tráfico por Ecuador. De acuerdo al World Drug Report (de la United Nations Office of Drug and Crime) la tasa de intercepción en Colombia ha subido del 29% en 1999 a 44% en el 2003, mientras en el área andina subió de 9% a 18% en el mismo periodo<sup>9</sup>. El mayor tráfico, a su vez, se explica por la mayor eficacia de los controles en Colombia en relación a Ecuador. Aun con mejores controles en Ecuador conviene a las mafias colombianas la salida de cocaína por Ecuador porque en Colombia están siendo estranguladas por una interdicción feroz. El efecto globo opera no solo en el cultivo, sino también en el tráfico.

El tránsito de heroína colombiana por Ecuador es menor en volumen y valor que el de cocaína. Si bien la heroína posee un valor por unidad que es casi el doble de la cocaína, \$12.000 versus \$5000, el diferencial de precio entre Colombia y Ecuador es similar al de la cocaína (\$3000) y el volumen de heroína que pasa por el Ecuador es mínimo en comparación con el volumen de cocaína. No obstante, es muy posible, si se toma en cuenta la captura en Ecuador de entre 200 y 300 kilos de heroína al año, que de las 3 a 4 toneladas de heroína que produce Colombia, el 50% pase por Ecuador<sup>10</sup>. En los últimos dos años también se ha detectado un tráfico de latex de opio entre Cajamarca en el norte de Perú y Nariño en el sur de Colombia a través de Ecuador, pero se desconoce la magnitud del mismo.

La pasta de cocaína, un producto semi-elaborado, fluye por Ecuador por dos rutas. Del norte de Perú vía Ecuador hacia los laboratorios en el sur de Colombia y desde el departamento de Putumayo en Colombia al de Nariño pasando por las provincias ecuatorianas de Sucumbíos y Carchi.

Una estrategia de política exterior como PLANEX debe predecir cuales serán los retos del futuro cercano, por lo que es imprescindible hacer proyecciones sobre el narco-tráfico en Ecuador en los próximos años. El Plan Colombia está mostrando retornos decrecientes. El cultivo de coca bajó en un 50% entre 1999 y 2003, de 160 mil a 80 mil hectáreas para estabilizarse en torno a las 80 mil hectáreas entre el 2004 y 2005. La tendencia actual sugiere que el cultivo de coca en Colombia—la base del tránsito—va a persistir en los próximos años y

---

<sup>8</sup> Para las capturas en Ecuador en el 2005 ver "Internacional Narcotics Control Strategy Report", 2006.

<sup>9</sup> "World Drug Report", *Ibid.*

<sup>10</sup> "Internacional Narcotics Control Strategy Report", 2006.

que por tanto el tráfico de droga por Ecuador también continuará por lo menos a los niveles actuales que son bastante altos. El único rubro que podría crecer significativamente en los próximos años es el tráfico de latex de opio procedente de Cajamarca en Perú, aunque la existencia de una sobreoferta de opio en Afganistán limitará tanto la expansión del cultivo de amapola en Perú como el tráfico de opio por Ecuador. Los cultivos de coca en la frontera norte (del lado ecuatoriano) muestran una leve tendencia hacia la alza, aunque a partir de una base extremadamente baja.

Es un peligroso mito el lugar común de que el narcotráfico es un problema para los países consumidores en el mundo desarrollado y una oportunidad para los productores y países de tránsito. El tránsito de droga y precursores por Ecuador deja una sécula de corrupción, desconfianza entre los actores económicos, influencia de mafias internacionales tanto colombianas como mexicanas, algo de violencia, y en la frontera norte una cultura de la ilegalidad e influencia de los ejércitos irregulares colombianos.

### **Políticas Actuales**

La estrategia anti-narcóticos actual de Ecuador está fuertemente moldeada por la guerra contra las drogas norteamericana. Se basa en la filosofía prohibicionista, sigue las recetas de la D.E.A. (Drug Enforcement Agency) y depende del financiamiento de la asistencia anti-narcóticos norteamericana. Recordemos que la imposición de la lucha contra las drogas a los países andinos es la principal manifestación de hegemonía norteamericana en esta región. EEUU ha insistido que los países andinos instalen controles estrictos diseñados por las agencias norteamericanas, y al mismo tiempo los financia y monitorea.

La estrategia anti-narcóticos en Ecuador actualmente consiste en la interdicción en puntos de entrada y salida, la erradicación manual de coca en la frontera norte, el "desarrollo preventivo" en la frontera norte, el combate contra las mafias, la detención de minoristas y mulas, y prevención del consumo. Las sumas invertidas son significativas y como ocurre en todos los países andinos la ayuda externa excede el financiamiento interno. De acuerdo al CICAD se invierten anualmente 15 millones de recursos ecuatorianos y 115 millones de recursos extranjeros en la guerra contra las drogas<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> "Ecuador, Evaluación del Progreso de Control de Drogas", 2005, [www.usembassy.org.ec/Espanol/Ecuador](http://www.usembassy.org.ec/Espanol/Ecuador)

Antes de optar por una búsqueda de una nueva política anti-narcóticos es preciso evaluar el desempeño de la actual estrategia anti-narcóticos ¿Ha sido un éxito o fracaso la política anti-narcóticos del Ecuador? Sin duda ha habido logros importantes. Los cultivos en la frontera norte se han mantenido a niveles bajos gracias al control militar y el desarrollo preventivo; la tasa de capturas ha aumentado como indican las 44 toneladas incautadas en el 2005; la inteligencia ecuatoriana anti-narcóticos ha mejorado como muestran la sucesión de operaciones exitosas en el 2005; el tráfico de gasolina blanca ha disminuido en la mitad como sugiere la comparación de las capturas en el 2005 con años anteriores; y se acaba de promulgar una ley contra el lavado que creara una unidad de inteligencia financiera (FIU). No obstante, existen serios cuestionamientos que deben ser analizados con detenimiento:

- Las cárceles ecuatorianas se saturan de minoristas y mulas, mientras los capos de la droga que operan en Ecuador rara vez son sancionados<sup>12</sup>.
- La llamada inversión de pruebas en los procesos en contra de narcotraficantes consistente en la confiscación previa sentencia de todos los activos del acusado y la calificación del narcotráfico como "delito de reclusión" (que implica prisión sin fianza) viola el debido proceso<sup>13</sup>.
- Las fumigaciones aéreas del lado colombiano de la frontera ponen en riesgo la salud y la seguridad alimentaria de la población fronteriza ecuatoriana<sup>14</sup>.
- La Base de Manta representa un sacrificio de soberanía y excede su misión al monitorear la inmigración ilegal procedente del Ecuador<sup>15</sup>.

Tales objeciones sugieren la necesidad de una revisión de la política anti-narcóticos. ¿Es posible reorientar la política anti-narcóticos para remediar los excesos represivos y los sacrificios de soberanía implicados en la política auspiciada por EEUU, como ha propuesto

---

<sup>12</sup> Ver "Boletín Informativo, Políticas y Prisiones para el Control de Drogas Ilícitas, el Costo Humano, WOLA", 2003, [www.wola.org/publications/ddhr\\_ecuador\\_memo4\\_esp.pdf](http://www.wola.org/publications/ddhr_ecuador_memo4_esp.pdf)

<sup>13</sup> *Ibid*

<sup>14</sup> Sandra Edwards, *Colombian Conflict Impacts Ecuador*, WOLA, 2002, [www.wola.org/publications/ddhr\\_ecuador\\_memo1.pdf](http://www.wola.org/publications/ddhr_ecuador_memo1.pdf)

<sup>15</sup> *Ibid*

hacer Evo Morales en Bolivia? ¿Cuales son las opciones para una nueva política de narcotráfico menos represiva y dependiente de las directrices norteamericanas? Sorprendentemente en el área andina resulta más difícil modificar la interdicción de droga que la política frente a los cultivos de coca. Tanto en Bolivia como Perú, las nuevas propuestas de reforma de la política anti-narcóticos giran alrededor de la legalización de una mayor extensión de superficie de coca que la actualmente permitida. Tal legalización de cultivos no es una opción en Ecuador porque los cultivos son escasos y el uso cultural de la coca desapareció hace siglos. La interdicción, en cambio, es bastante ineludible. Incluso Evo Morales ha reiterado varias veces su apoyo a la interdicción de los flujos internacionales de drogas ilícitas. ¿Cuales son realmente las posibilidades de cambio en la política anti-narcóticos en un país de tránsito como Ecuador?

Una nueva política anti-narcóticos podría no renovar el convenio de la Base de Manta; mantener la oposición a las fumigaciones colombianas en la frontera norte; diversificar los países donantes para el desarrollo preventivo en la frontera norte (para asegurar que este programa no sea un apéndice de Plan Colombia), suavizar las penas para minoristas y mulas y eliminar la reversión de pruebas en los procesos en contra narcotraficantes. Se podría incluso plantear una legalización a nivel internacional del tráfico ilícito de drogas, modificando o desechando la prohibicionista Convención de Viena de 1988, tal como ha planteado Evo Morales para la eliminación de la coca de la lista de narcóticos.

La no renovación de la Base de Manta es arriesgada porque la Base de Manta claramente refuerza la lucha contra el narcotráfico en Ecuador, aumentando la seguridad del Ecuador. Según fuentes bien informadas la Base de Manta fue responsable de un 50% de las toneladas capturadas en el 2005, mediante la detección de operaciones de trasborde en el corredor marítimo de 200 millas frente a Ecuador. La armada ecuatoriana o fuerza área no podrían llenar el vacío dejado por la Base de Manta porque obviamente no tienen la misma capacidad de vigilancia área del corredor marítimo—”un espacio no gobernado”—frente al Ecuador.

La eliminación de las fumigaciones del lado colombiano de la frontera es imprescindible para salvaguardar la seguridad humana (asumiendo que el glifosato es nocivo para la salud humana), aunque es difícil determinar sus riesgos y beneficios. El riesgo que implica el

establecimiento de un cordón sanitario dirigido en contra de las fumigaciones depende del potencial hectareaje de coca en la franja de los 10 kilómetros, mientras los beneficios dependen de si los 10 kilómetros son realmente una barrera para el desborde de las aspersiones. Actualmente, existen 4.386 hectáreas de coca en Putumayo y 14.154 hectáreas de cultivos de coca en Nariño lo que conjuntamente representa un significativo 23% de la superficie de coca en Colombia<sup>16</sup>. No obstante, solamente en la zona del río Mataje (entre Esmeraldas y Nariño) existe una fuerte concentración de cultivos de coca en la franja de los 10 kilómetros que pide el Ecuador. Esto sugiere que no se trata de una zona especialmente propensa a los cultivos y que por tanto la superficie de coca no tendería a expandirse sustancialmente si se prohíbe la fumigación aérea. Así la franja seguramente no repercutiría negativamente en la seguridad ecuatoriana.

Un papel mayor para donantes estatales europeos en la frontera norte es totalmente aconsejable. El equilibrio entre los países donantes para el desarrollo preventivo en esa zona legitimaría esta estrategia porque ésta dejaría de ser percibida como apéndice de Plan Colombia. Suavizar las penas para traficantes minoristas y mulas, en cambio, es peligroso porque se iría en contra del principio de la disuasión. Además el negocio del narcotráfico tiende a explotar sistemáticamente las vulnerabilidades en un país. Si se relajan las penas para los traficantes menores, éstos serán utilizados de manera intensiva por los peces grandes. Se intensificaría el tráfico de mulas entre Colombia y Ecuador y entre Colombia y los mercados finales o el uso de los servicios courier. Eliminar el régimen informal de reversión de pruebas y sus manifestaciones prácticas que son la prisión preventiva y la incautación de bienes daría a los narcotraficantes un periodo de gracia anterior al juicio para huir del país y camuflar sus activos.

Finalmente, una iniciativa para legalizar el tráfico de drogas involucraría persuadir a la comunidad internacional a revisar la Convención de Viena contra el Tráfico Ilícito de Narcóticos y Psicotrópicos de 1988 que claramente compromete a los estados partes a criminalizar el "transito y transporte" de drogas ilícitas<sup>17</sup>. Dado el costo de salud pública para los países consumidores de una

---

<sup>16</sup> "World Drug Report," Ibid.

<sup>17</sup> "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas", 1988, [www.worldpolicies.com/espaniol/es\\_viena\\_anexo.html](http://www.worldpolicies.com/espaniol/es_viena_anexo.html).

legalización del tráfico y la escasa o ninguna legitimidad internacional que tiene el narcotráfico, sería una iniciativa internacional altamente polémica.

Así el espacio de maniobra en Ecuador para una reforma profunda de la estrategia actual anti-narcóticos, cualquiera que sean sus deficiencias actuales, es mínimo. Solo la diversificación de donantes para el desarrollo preventivo y posiblemente la exigencia del establecimiento del cordón sanitario para las fumigaciones fronterizas parecen viables. En general, los cambios sugeridos tenderían a hacer al Ecuador más vulnerable al narcotráfico y a sus efectos secundarios, lo que no puede ser considerado conveniente para los intereses nacionales.



## Proyecto “¡Si Se Puede!”

*Michel Rowland*

Proyecto “¡Si Se Puede!”

### 1. Presentación el Proyecto “Si se Puede”

Proyecto ejecutado por una empresa contratista que ha trabajado más de 25 meses en Ecuador.

### 2. Concepto de corrupción

El enfoque de la corrupción en el plano internacional debe construirse desde el ámbito interno. Fernando Escalante Gozalbo, sociólogo del Colegio de México, la define como: “El uso de funciones y atribuciones de un cargo público para obtener (y conceder) beneficios particulares, en contravención de las disposiciones legales”.

### 3. Acciones concretas sugeridas

**3.1.** Conectar la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción con la legislación Nacional.

**3.2.** Mejorar la legislación Nacional Anticorrupción. Se sugiere expedir una ley de control social entre otras.

**3.3.** Coordinar acciones entre las diferentes entidades públicas para combatir la corrupción superando protagonismos y posiciones encontradas. Existe un problema actualmente motivado por los artículos 219, 220 y 221 de la Constitución. El Artículo 219 señala que el el Ministerio Público “coordinará y dirigirá la lucha anticorrupción”. Los Artículos 220 y 221 de la constitución consagran la existencia de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. He sido testigo de la pugna entre funcionarios del Ministerio Público y la CCCC sobre el manejo de la mesa de implementación de las recomendaciones de los expertos de la

OEA. En el proceso de la cooperación y trabajo conjunto deben entrar la Contraloría, las tres Superintendencias, la Procuraduría, la Policía Nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores y toda institución que desde su ámbito pueda cooperar en la lucha contra la corrupción.

**3.4.** Suscribir convenios de cooperación multilaterales y bilaterales en temas tales como lavado de dinero, extradición de nacionales, intercambio de información, recuperación de capitales públicos. Cito el ejemplo de la Fiscalía Anticorrupción de Perú que logró recuperar USD 170 millones de la época Fujimori - Montesinos. Esto lleva a que la impunidad disminuya. Se debería apoyar el Convenio sobre control marítimo antinarcóticos entre EE.UU. y Ecuador.

**3.5.** Involucrar a la sociedad civil en la formación de políticas públicas: gremios, bancos, ONGs, centros académicos, otros. Debería pensarse en la creación de un observatorio de política.

**3.6.** Negociar con el Gobierno de los EE.UU. para que continúe su apoyo a la lucha contra el narcotráfico y la corrupción. El Gobierno Norteamericano critica en sus informes al Gobierno Ecuatoriano y al mismo tiempo recorta la ayuda antinarcóticos. Esto es contradictorio.

#### **4. Reflexiones**

**4.1.** Debe aplicarse el concepto de seguridad humana citado por el Sr. Ministro de Defensa.

**4.2.** Sin instituciones fuertes no se pueden construir buenas políticas públicas. Sin funcionarios con estabilidad no se pueden construir políticas públicas.

**4.3.** Se deben desarrollar políticas preventivas antes que reactivas.

**4.4.** Ecuador debe dejar de ser ingenuo tal como señaló el Sr. Ministro de Relaciones Exteriores. Sus propios ciudadanos deben construir relaciones de confianza entre ellos para mejorar la situación. Francis Fukuyama en su libro “Confianza” señala que ésta es la clave del éxito de una sociedad.

## La política de los países vecinos respecto a Colombia

*Alejo Vargas Velásquez*  
Universidad Nacional de Colombia

### Algunas precisiones de entrada

Colombia es un país con unas características peculiares que es importante tenerlas en consideración para una mejor comprensión de su dinámica socio-política:

- a)** El Estado colombiano nunca ha controlado los monopolios clásicos, que se suponen son la pretensión estatal en cualquier sociedad: el monopolio de la coerción, el control territorial, la justicia y la tributación;
- b)** a lo largo de su historia ha habido una recurrente persistencia de la violencia con motivaciones políticas, por parte de diversos tipos de actores;
- c)** pero al mismo tiempo su historia ha estado marcada por una gran capacidad, en los distintos momentos, para resolver sus enfrentamientos violentos internos por vías negociadas;
- d)** la persistencia de la violencia ha llevado a que siempre haya sido considerada la principal amenaza para su estabilidad, el tema de la seguridad interna y a su vez a que haya existido una indiferenciación de roles entre las Fuerzas Armadas y la Policía, volcadas las dos hacia la seguridad interior, lo cual ha conllevado una ‘militarización’ de la Policía y una ‘policivización’ de las Fuerzas Armadas;
- e)** a pesar de lo anterior, hay una gran solidez institucional, que se expresa en el respeto a los períodos institucionales de los gobernantes y al trámite de las crisis por mecanismos institucionales;
- f)** históricamente ha habido una subordinación formal del poder militar al poder civil –en el siglo XX sólo se presentó un golpe

militar en 1953, relativamente consentido y apoyado por las elites políticas de la época-;

g) las elites política colombianas, pero igualmente el conjunto de la sociedad, han tenido una gran despreocupación por los temas de seguridad y defensa, lo cual ha implicado una especie de cesión de los mismos al manejo del ‘orden público interno’ por parte de las Fuerzas Armadas.

## **I. El conflicto armado colombiano: un conflicto asimétrico de larga duración**

El conflicto interno armado colombiano surge dentro del contexto de la denominada ‘guerra fría’ pero con un conjunto de causalidades y peculiaridades de orden interno que no permiten afirmar que sea simplemente uno más de los conflictos expresivos de la confrontación Este-Oeste de ese momento.

En la Colombia contemporánea la violencia se presenta en muchos ámbitos de la vida nacional y hay un conflicto interno armado que tiene ya casi cuatro décadas de duración, en proceso creciente de profundización. En esto inciden la presencia de actores que recurren a la utilización de la misma como recurso para solucionar conflictos o conseguir objetivos de diverso tipo y factores de orden estructural que hunden sus raíces en la configuración histórica del país, que han dado como resultado estructuras socioeconómicas y políticas excluyentes que impiden el ejercicio de la ciudadanía para una buena parte de la población, los cuales diferenciamos de otros factores posteriores que han contribuido a su reproducción y de los factores específicos que se encuentran en la base del surgimiento de las organizaciones guerrilleras.

Dentro de los factores de orden estructural se encuentran, además de la persistente tendencia histórica a utilizar la violencia para obtener objetivos políticos, las estructuras de exclusión o ‘inclusión perversa’, socioeconómicas, políticas y regionales, junto con una cultura política autoritaria refractaria a los comportamientos democráticos, todos los cuales forman una especie de telón de fondo.

Dentro de los segundos, aparecen otros factores que van a ayudar a la reproducción de la confrontación, el narcotráfico en primer lugar, y especialmente los cultivos de uso ilícito, que se vuelven en fuentes de rentas para la financiación de la guerra, el colapso del aparato de justicia como elemento de regulación de las conductas

sociales y la disparada de la impunidad, la pérdida de la confianza como valor social de cohesión, conductas delincuenciales y corruptas asociadas a la gestión del Estado. Aquí podemos decir, con el General Benjamín Herrera, a propósito de la Guerra de los Mil días en 1901, *“las guerras en su curso van siendo alimentadas y sostenidas por nuevos reclamos o nuevas injusticias distintas de aquellas que las hacen germinar, al modo que los ríos llevan ya en su desembocadura muchísimas más ondas que aquellas con que salieron de su fuente.”*<sup>1</sup>

Finalmente podemos mencionar los factores de orden externo (la ‘guerra fría’ y sus influencias en la llamada ‘doctrina de la seguridad nacional’, la revolución cubana y la ruptura política chino-soviética), así como los de tipo interno que están en el origen inmediato de las guerrillas que se denominan así mismas como revolucionarias (la democracia restringida del Frente Nacional, el viejo problema agrario no resuelto, la radicalización de sectores de la juventud, especialmente estudiantiles, en los 60s, los remanentes de las guerrillas liberales de la anterior violencia, las tendencias al radicalismo político en algunos sectores de la dirigencia sindical, especialmente petrolera).

Esta es una distinción necesaria en la medida en que se ha dado en los últimos tiempos una tendencia a presentar el conflicto interno armado como uno ligado exclusivamente al narcotráfico y a partir de allí derivar a una lectura que implica que la lucha contra el narcotráfico, reducido esto, además, a los cultivos de uso ilícito, y contra la guerrilla es la misma cosa, sobretodo por razones del uso de la ayuda militar norteamericana, e igualmente considerar que el conflicto interno armado se resuelve si se logra ‘derrotar’ al narcotráfico. Lo cual no significa, pero es otra cosa, que efectivamente las rentas del narcotráfico, financian de manera importante el conflicto armado.

Es verdad que la naturaleza del conflicto armado colombiano ha venido cambiando de manera acelerada, desde una considerada como clásica guerra de resistencia campesina con rasgos de las llamadas de liberación nacional, a una ‘guerra de la coca’, que probablemente tenga elementos comunes con otras ‘guerras de cultivos’ presentes en la historia colombiana y de otras sociedades, pero con elementos novedosos que expresan los rezagos de un problema agrario no resuelto, con todo lo que esto significa y las complejidades de una actividad económica ilegal globalizada, dentro de un orden –o

<sup>1</sup> Citado en, SÁNCHEZ, Gonzalo y AGUILERA, Mario (Editores), “Memoria de un País en Guerra. Los Mil Días 1899-1902”, Editorial Planeta-IEPRI-UNIJUS-Universidad Nacional, Bogotá, 2001.

desorden?- global en el cual la debilidad de muchos estados parece impedirles jugar el rol de pivotes del mismo. Adicionalmente, con una presencia marginal, a lo largo de la historia del conflicto interno armado, en el mundo urbano, pero fundamentalmente con una expresión en lo regional y lo rural. Lo anterior nos plantea no solamente retos analíticos, sino sobretodo en el campo de las políticas públicas que pretenden dar respuestas al mismo. Tenemos, entonces, un campo abierto de interrogantes por abordar en los próximos tiempos.

Los principales efectos que el nuevo discurso internacional de la llamada ‘guerra contra el terrorismo’ ha tenido en relación con el conflicto armado colombiano se derivan del cambio de énfasis de la política norteamericana en relación con Colombia y del cambio de estrategia y de énfasis de la política gubernamental. Los grupos guerrilleros pareciera que continúan concibiendo lo sucedido el 11 de septiembre y la cruzada antiterrorista global como algo transitorio y que finalmente no afecta el caso colombiano y siguieran convencidos, no sólo en términos discursivos sino también en su práctica, que la particularidad y las características endógenas de la guerra interna en Colombia pesan más que los factores de orden externo.

El nuestro es un conflicto asimétrico de larga duración entre un Estado que cuenta con legalidad y legitimidad, al cual se le enfrentan unos grupos alzados en armas, que si bien reclaman una intencionalidad política en su actuar, cuentan con niveles de degradación en sus prácticas y precarios niveles de legitimidad, y grupos paramilitares que se auto-proclaman como defensores de un orden que el Estado ha sido incapaz de mantener en el conjunto del territorio.

## II. La seguridad en la Región Andina

Las características más relevantes en América Latina –válidas para la región andina-, desde la perspectiva de la seguridad las podemos enunciar así:

i) región **unipolar**; en lo que hace a la seguridad en América Latina o en su conjunto en el continente americano, podemos afirmar que “en sentido estricto, en la región siempre ha regido la unipolaridad. Esta se expresa en el poderío económico, político y militar de Estados Unidos, que ha sido la única y exclusiva influencia externa determinante en la zona.”

---

<sup>2</sup> En la Presentación del libro, ROJAS ARAVENA, Francisco (Editor), “Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas”, Flacso-Chile - W. Wilson Center - Paz y Seguridad en las Américas - Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1999.

- ii) América Latina es **marginal en asuntos estratégicos globales;**
- iii) región **desnuclearizada y libre de armas de destrucción masiva;**
- iv) región con **bajo gasto militar;**
- v) un área con **bajo conflicto interestatal**
- vi) región con **profundas asimetrías**

Dentro del contexto de confrontación Este-Oeste, que predominó durante varios decenios, la idea de seguridad en América Latina estuvo asociada a “las hipótesis de guerra –admitidas como presupuestos de intervención del derecho de guerra- abarcaban la guerra mundial, la guerra convencional entre países latinoamericanos y la guerra revolucionaria en el seno de cada uno de esos países...La hipótesis de guerra revolucionaria...era considerada como una posibilidad real inmediata.”<sup>3</sup>

Pero los Estados Unidos siempre tuvieron como preocupación frente a América Latina “tanto antes como durante la guerra fría, la inestabilidad política en el área...Las explicaciones de los orígenes de esta inestabilidad son dos: la agitación (o aventurerismo) comunista, por un lado, y la pobreza, por otro.”<sup>4</sup>

Progresivamente fue apareciendo dentro de este panorama de las concepciones sobre seguridad y defensa, y como respuesta a las consideradas ‘amenazas’, la conocida Doctrina de Seguridad Nacional. Si bien la adopción de la llamada Doctrina de Seguridad Nacional va a tener particularidades en cada uno de los países, en el campo de la seguridad “dos instrumentos fueron importantes para el ejercicio de la hegemonía norteamericana y para el alineamiento estratégico de los países latinoamericanos con los Estados Unidos: el Tratado Interamericano de Asistencias recíproca, TIAR, y los acuerdos bilaterales de asistencia militar.”<sup>5</sup>

En este período de la ‘guerra fría’, la OEA, fundada en 1948, fue un instrumento más de la política norteamericana en Latinoamérica y parte de la arquitectura de seguridad regional inspirada en la mencionada doctrina de la seguridad nacional, a la cual se sumaron de manera sumisa los gobiernos de la región (por ejemplo

<sup>3</sup> CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat, “América del Sur: Algunos Elementos para la Definición de la Seguridad Nacional”, en, LEAL BUITRAGO, Francisco y TOKATLIAN, Juan Gabriel, “Orden Mundial y Seguridad” Nuevos desafíos para Colombia y América Latina, Tercer Mundo Editores – SID – IEPRI, Bogotá, 1994.

<sup>4</sup> PARDO RUEDA, Rafael, “Nueva Seguridad para América Latina”, Fescol-Cerec, Santafé de Bogotá, 1999

<sup>5</sup> CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat, “América del Sur: Algunos Elementos para la Definición de la Seguridad Nacional”, en, LEAL BUITRAGO, Francisco y TOKATLIAN, Juan Gabriel, Ob. Cit., 1994.

en la marginación de Cuba), con la excepción de México; los críticos más acérrimos la llegaron a denominar el ‘ministerio de colonias’ de los Estados Unidos y efectivamente en muchas ocasiones sólo sirvió para tratar de legitimar acciones unilaterales de USA en la región, como la invasión a República Dominicana en los 60s, para solamente mencionar un caso.

En la post-guerra fría, el organismo regional comenzó a reflejar en su interior los cambios del nuevo contexto internacional y en la política regional. En los últimos años Latinoamérica cuenta con una serie de gobiernos de centro-izquierda, y la tradicional posición especial de la política exterior mexicana, a lo cual se suma el ingreso de Canadá; estos cambios se expresan en un organismo regional con mayores niveles de pluralidad, teniendo la ‘Carta Democrática’ como prioridad de su acción, aunque sigue dependiendo de USA para su financiación.

La elección del último Secretario General de la OEA reflejó las nuevas realidades políticas de la región; lo evidente es que ya USA no impone fácilmente a su candidato como en el pasado; igualmente que el juego de poder en la OEA va a continuar reflejando las nuevas correlaciones de fuerza en la región, porque tanto USA y sus aliados incondicionales buscarán imponer sus puntos de vista, pero igual lo va a hacer el bloque suramericano.

### **Seguridad frente a qué amenazas ? Nuevas y Tradicionales**

La seguridad siempre se plantea como respuesta, preventiva o reactiva, frente a amenazas o riesgos de diversa naturaleza. En el caso de la región andina es evidente que está expuesta a las amenazas globales como las derivadas de las redes terroristas de alcance global, pero igualmente es claro que frente a las mismas las respuestas están fundamentalmente centradas en la acción norteamericana y de manera secundaria en la capacidad de respuesta de alianzas regionales como la OTAN o la que se estructure alrededor de la política de seguridad europea.

Ahora bien, eso no significa que haya existido una percepción compartida de las amenazas y riesgos, por ello la dificultad de hablar de una política de seguridad regional, diferente a la que impone la potencia hemisférica.

Podríamos decir que si bien amenazas tradicionales entre estados por problemas limítrofes, siguen siendo hipótesis bilaterales

de conflicto –especialmente el caso colombo-venezolano-, sin embargo, cada vez su posibilidad real es más difusa.

Existen, dos países con problemas de conflictos internos armados: Perú con una situación controlada y Colombia, quien tiene el conflicto interno armado más extendido y grave y con tendencias de regionalización y con el riesgo eventual de incidir en tensionar el viejo conflicto no resuelto de límites entre Colombia y Venezuela, entre otras razones por incidencia de USA, que cada vez más percibe al gobierno del Presidente Chávez como una amenaza a la seguridad regional. Sin embargo, este ha sido un tema que tradicionalmente se ha considerado como de seguridad interior de cada Estado y no propiamente de respuesta regional, a pesar de la preocupación normal que la región siempre tiene de poder colaborar para buscar soluciones nacionales.

USA considera a América Latina, como una zona de riesgo y amenaza potencial para su seguridad y bajo distintas ópticas a considerar diversos escenarios de control y orden: de una parte, hay sectores en USA que hablan de la necesidad de diferenciar dos Américas, una desde México hasta Panamá, en proceso de mayor articulación con USA y con menores problemas de seguridad y otra el resto de Sudamérica. En Sudamérica, Estados Unidos considera que existen tres áreas conflictivas: la triple frontera (Brasil-Paraguay-Argentina) en la cual hay tráfico de armas, de drogas y eventualmente presencia de grupos fundamentalistas musulmanes; los Andes con la presencia de cuatro graves situaciones problemáticas (la producción de prácticamente toda la coca del mundo, el conflicto interno armado colombiano con tendencias a regionalizarse, la inestabilidad institucional y política y la presencia de importantes fuentes de petróleo, pero bajo gobiernos como el del Presidente Chávez considerado por USA poco confiable); la Amazonía, por la gran biodiversidad y riqueza existente allí.

Lo anterior ha llevado a reacciones diversas, tanto en USA como en la potencia sub-regional, Brasil que considera la posibilidad de una intervención norteamericana en Colombia y seguidamente en la Amazonía, un riesgo para los intereses estratégicos brasileños y señalan por ello la importancia de un rol activo de la sub-región suramericana para ayudar a resolver el conflicto interno colombiano. Igualmente hay otro tema que eventualmente puede convertirse en tema de tensión regional: los llamados por USA nuevos populismos

con lo cual se refieren a casos como el boliviano -al gobierno del MAS y su líder Evo Morales- y a un hipotético gobierno en Perú del exmilitar Ollanta Humala. Por su parte, la Fundación Heritage, un tanque de pensamiento conservador en USA, ha planteado el riesgo que significa América Latina como ‘una bomba de tiempo’ y la posibilidad de convertirse en una zona tan explosiva como el Medio Oriente y llama al gobierno norteamericano a una intervención pronta y con determinación.

Están otras amenazas, ellas sí transnacionales, parcialmente articuladas a los conflictos internos armados, pero que tienen su propia dinámica: en primer lugar el problema del tráfico de drogas ilícitas que involucra de manera diferente a diversos países de la región (producción, comercialización, consumo, lavado de activos, tráfico de precursores químicos). De hecho en la Conferencia de Ministros de Defensa del 2002 unánimemente todos los asistentes la consideraron la principal amenaza regional, seguida del terrorismo (en lo cual probablemente pudo influir mucho la cercanía del 11-9 y el discurso norteamericano). Igualmente el tráfico ilícito de armas y explosivos; el tráfico de personas; problemas de violencia ligados a criminalidad organizada.

Finalmente se encuentran otros temas que algunos países consideran amenazas importantes como los desastres naturales y situaciones como la pobreza creciente, que indirectamente es un tema de la agenda de seguridad, pero que fundamentalmente es una fuente de inestabilidad política y social en varios países de la región.

### **III. El Conflicto Armado Colombiano se Regionaliza**

Es evidente que el conflicto interno armado se ha venido progresivamente regionalizando y comienza a ser percibido, de un tiempo para acá en una ‘amenaza’ para varios países de la región. Pero una ‘amenaza’ no en los términos clásicos de enfrentamientos entre estados, sino de los efectos que la acción de actores irregulares pueda tener sobre los países colindantes. Igualmente es importante destacar que la experiencia internacional enseña que en las situaciones en las cuales existen conflictos internos armados hay la tendencia, por parte de los actores armados no estatales, a utilizar a los países vecinos como una especie de ‘retaguardias estratégicas’, sin que esto implique consentimiento de dichos países. Esto se adiciona por el carácter igualmente transnacional del narcotráfico y su fuerte incidencia en el

conjunto de la región. Sin embargo, no ha habido hasta el momento una acción de tipo multilateral, sigue predominando una mirada unilateral y un enfoque de políticas bilateral teniendo siempre como contraparte cada país a los Estados Unidos, la potencia hegemónica.

#### **a) Efectos militares de la confrontación**

Si bien el conflicto interno colombiano ha tenido desde sus inicios incidencias en el área andina, especialmente en Venezuela, que desde muy temprano, probablemente en los años 70s, ya recibió efectos perversos del mismo en términos de utilización de su territorio como zona de retaguardia, realización de acciones militares contra unidades de la Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional de este país, secuestros a ciudadanos venezolanos. Progresivamente en los decenios siguientes los efectos perversos se amplían inicialmente a Panamá, vía la expulsión de refugiados de la región de Urabá -chocoano y antioqueño- y las incursiones de las FARC y las AUC en su territorio. Posteriormente los efectos se amplían sobre Ecuador, allí tanto los frentes de las FARC, como el Frente Comuneros del Sur del ELN realizan incursiones militares, toman el territorio de este país como zona de descanso y se incrementa el tráfico de armas y explosivos, transformando esta frontera en una ‘frontera caliente’; posteriormente las AUC realizan igualmente acciones criminales en territorio de este país, como el asesinato del Diputado Hurtado de la izquierda ecuatoriana. Perú y Brasil han tenido efectos más esporádicos de acciones militares en sus territorios.

La posibilidad del llamado efecto de ‘derrame’ del conflicto armado colombiano sobre la región andina la considera igualmente la Iniciativa Regional Andina cuando señala: “A todos los vecinos de Colombia les preocupa la posibilidad de un ‘derrame’, específicamente en el sentido de que la presión aplicada por el gobierno colombiano en el sur de Colombia resulte en el movimiento de refugiados, guerrilleros, paramilitares y/o traficantes de drogas hacia otros países a través de las fronteras porosas. Si bien le recalcamos a la región nuestro punto de vista de que los efectos corrosivos de la producción y el tráfico de drogas se ha venido ‘derramando’ durante años a través de las fronteras de Colombia, no creemos que el Plan Colombia resulte en la huida de un número significativo de refugiados, ni en un aumento significativo de las operaciones transfronterizas de las FARC, el ELN o las AUC... (Anota más adelante el documento de la

referencia) Para impedir que los traficantes se reubiquen simplemente en otras partes, es necesario reforzar nuestros esfuerzos antidrogas en los países vecinos. Por esa razón, en la asignación para el Plan Colombia en el año fiscal 2001 se separaron 180 millones de dólares para otros países de la región...”<sup>6</sup>

El colega Adrián Bonilla, analista ecuatoriano plantea, “En la lógica de la seguridad nacional, los intereses ecuatorianos en relación al conflicto colombiano se concentran, en primer lugar, en la contención de la violencia dentro de las fronteras de Colombia y en la profilaxis respecto a cualquier posibilidad de contaminación sobre actores locales<sup>7</sup>.” En el mismo sentido lo plantea Fernando Bustamante señalando “desde que estalló la violencia en Colombia (a partir de 1948) Ecuador ha mantenido una consistente política de Estado destinada a evitar la extensión del conflicto a territorio ecuatoriano. Esta política ha tenido dos ejes básicos: a) impedir el uso de las zonas fronterizas para iniciar o apoyar acciones bélicas por cualquiera de los bandos en pugna y b) abstenerse de perseguir o atacar a las guerrillas en territorio propio, a cambio del tácito compromiso de estas de entrar al país en son de paz. Esta política puede considerarse como muy exitosa, puesto que ha permitido mantener niveles de paz doméstica muy satisfactorios y ha contenido la guerra colombiana al norte de la frontera.”<sup>8</sup>

En el caso peruano “las percepciones de la amenaza del conflicto siguen siendo las mismas que se construyeron hace varios años, aunque el gobierno evalúa en forma distinta las responsabilidades y sus capacidades de control. Ellas son dos: la capacidad de mantener bajo control el territorio peruano y evitar la infiltración de los actores armados, en donde las guerrillas son la principal preocupación, y la posibilidad de que el impacto de Colombia sobre el Perú sea una renovada expansión de los cultivos agrícolas ilegales... La militarización de la frontera norte no se ha detenido, más bien ha seguido incrementándose en el régimen de Toledo aunque la retórica gubernamental ya no generaliza a los actores violentos sino que se dirige contra las guerrillas.”<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, Ob. Cit. Junio 8 del 2001

<sup>7</sup> BONILLA, Adrián, “El Escenario de la Seguridad y Defensa en Los Andes Del Siglo XXI” (Borrador), FLACSO-ECUADO, Ponencia presentada en el IV Congreso Universitario por la Paz, Bogotá Octubre 2002

<sup>8</sup> BUSTAMANTE, Fernando, “Los países andinos y los Estados Unidos en la primera década del milenio”, en, Claudio Fuentes S. (Editor), Bajo la Mirada del Halcón. Estados Unidos-América Latina post 11/9/2001, FLACSO-Sede Académica de Chile-Editorial Biblos, Santiago de Chile, 2004.

<sup>9</sup> BONILLA, Adrián, Ob. Cit., 2002

En relación con el caso brasileño su percepción frente a la confrontación armada colombiana se puede reflejar en lo siguiente: “Las percepciones en el campo gubernamental se definen en torno a un conjunto de cuestiones de orden eminentemente política (la naturaleza de los actores y del propio conflicto, el papel limitado que Brasil puede cumplir para su terminación, las implicaciones de la presencia militar norteamericana, las perspectivas de estabilidad regional) y otras más inmediatas tratadas en el campo de la defensa (la presencia de fuerzas armadas en áreas de frontera, la vigilancia del espacio aéreo y del territorio, la disuasión de incursiones de la guerrilla en suelo brasileño). De forma general, no son percepciones necesariamente distintas, pero que ofrecen una perspectiva bastante difusa y parcial del conflicto y de la crisis colombiana en sentido general, de sus alcances e implicaciones generales... el conflicto colombiano ofrece importante argumento y poderosa justificación para que los militares brasileños aboguen por mayores recursos y propugnen por sus atribuciones y misiones tradicionales (vigilancia de fronteras y preservación de integridad territorial)... En síntesis, las percepciones en Brasil sobre la crisis colombiana reflejan las preocupaciones del gobierno y la sociedad brasileras en relación a la creciente inestabilidad regional, para lo cual concurren el conflicto y sus externalidades inmediatas, pero estas percepciones se construyen con base, no en los elementos de la propia crisis colombiana, sino sobretudo de la expresiones de inseguridad en el plano doméstico y las dificultades del Estado brasileros en responderlas en forma eficiente.”<sup>10</sup>

En el caso venezolano, nos analiza Adrián Bonilla, que “las tensiones fronterizas, consecuencia de la presencia guerrillera, las actividades vinculadas al narcotráfico y la delincuencia común han significado otros tantos problemas en la agenda binacional. Tanto las operaciones armadas ilegales cuanto la presencia de tropas de los gobiernos de ambos países en la zona de frontera llegaron a poner en riesgo incluso la metodología operativa en el marco de medidas de confianza mutua establecida a principios de la década de los Noventa. Venezuela ha sufrido algunos costos: se ha visto obligada a recibir cerca de 5 millones de inmigrantes colombianos y a combatir

---

<sup>10</sup> VAZ, Alcides Costa, “Percepções no Brasil sobre o conflito colombiano e de seus reflexos regionais e nas relações bilaterais: uma visão preliminar”, en, Revista Colombia Internacional, No 60, Centro de Estudios Internacionales-Departamento de Ciencia Política-Universidad de los Andes, Bogotá, julio-diciembre 2004 (Versión libre al español del autor)

narcotráfico, delincuencia, soborno, extorsión, robo de vehículos, hostigamiento a sus unidades militares e incrementar el gasto militar y la presencia en la frontera, más allá de los costos económicos de la disminución del comercio e inversión entre los dos países...”<sup>11</sup>

### **b) El desplazamiento poblacional**

El problema del refugio internacional, versión internacional del desplazamiento interno, se ha venido dando de manera creciente y diferenciada hacia los países de la región. Panamá, como mencionamos ha sido un país que ha tenido que recibir refugiados de los Urabas colombianos; Venezuela que comparte una amplia frontera con Colombia, de la región del Catatumbo y del Arauca; Ecuador y Perú de manera creciente han recibido población refugiada proveniente de los Departamentos de Putumayo y el Caqueta. El desplazamiento poblacional cada vez es más preocupante –refugio internacional es la expresión de la ONU- a pesar del sub-registro existente; según CODEES hasta marzo-2005 han solicitado refugio en Ecuador 30.932 personas –en Ecuador se manejan cifras por encima del medio millón- y en Venezuela hasta Abril-2005 hubo 5.058 solicitudes de refugio y las cifras extraoficiales sitúan los refugiados en alrededor de un millón.

### **c) La militarización de las fronteras**

Adicionalmente el conflicto armado colombiano ha producido un creciente y perturbador proceso de militarización de las fronteras, conllevando no solamente el gasto de recursos presupuestales para la defensa nacional en áreas fronterizas, sino el establecimiento de dispositivos militares crecientes en las zonas de frontera. Sin embargo es importante resaltar que la tendencia de los países limítrofes con Colombia ha sido la estrategia de contención del conflicto en sus fronteras, antes que pretender involucrarse en el mismo. Una evidencia de esto ha sido la respuesta a la invitación colombiana a realizar operaciones conjuntas a los ejércitos de la región, que ha sido la de no aceptar involucrarse en las mismas. Es decir, ninguno quiere ‘contagiarse’ de los efectos del mismo en sus territorios.

---

<sup>11</sup> BONILLA, Adrián, Ob. Cit., 2002

#### d) La carrera armamentista regional

Adicionalmente hay el riesgo de propiciar una carrera armamentista en la región, en la medida en que los demás ejércitos de los países vecinos pueden considerar que se ha desequilibrado el balance de poder regional y comiencen a presionar a sus gobiernos por nuevos equipos bélicos, con el beneficio exclusivo de los fabricantes de armas norteamericanos (especialmente de los helicópteros Black Hawk).

Esto lo prevé y confirma con claridad meridiana la Iniciativa Regional Andina cuando anota: “Según evolucione la amenaza de las drogas fuera de Colombia, podemos tener necesidad de acelerar esta ayuda, o considerar un tipo de ayuda diferente, de modo que a los traficantes se les impida establecer una nueva zona de producción de coca...La capacidad de las fuerzas armadas andinas de llevar a cabo sus misiones esenciales de apoyar las instituciones democráticas, controlar las fronteras internacionales y respaldar los esfuerzos anti-drogas ha declinado significativamente en la última década. En general, las fuerzas armadas andinas se ven limitadas en su capacidad de realizar las misiones que le son requeridas. También se ven todavía influidas, en cierto grado, por rivalidades regionales históricas, que no reflejan amenazas reales y actuales a la seguridad nacional. **La mayoría soporta la carga de un equipo en deterioro u obsoleto que cada vez se vuelve más difícil y caro de mantener y operar. Se beneficiarían enormemente de una modesta inyección de ayuda de seguridad en forma de Financiamiento Militar Extranjero (FMF) y Adiestramiento y Educación Militares en el Extranjero (MET) y del contacto incrementado con militares estadounidenses en general...El uso del programa de Ventas Militares en el Extranjero (FMS) ampliará nuestros vínculos con las fuerzas armadas de las naciones anfitrionas, promoverá la capacidad de operar recíprocamente con las fuerzas estadounidenses y aliadas y mejorará la capacidad de acción regional combinada, especialmente en operaciones de mantenimiento de la paz y socorro en casos de desastre.**”<sup>12</sup> (El resaltado es nuestro)

Sobre las percepciones en países vecinos se puede señalar con la profesora venezolana María Elena Pinto, que “en el caso concreto de Venezuela, voceros del gobierno han hecho referencia en diversas oportunidades a que el Plan Colombia puede provocar un desequilibrio

<sup>12</sup> EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, Ob. Cit., Junio 8 del 2001.

militar en la región andina, particularmente entre Colombia y Venezuela... Consideramos que la preocupación en torno al desequilibrio militar en la región andina pudiera conducir a la peligrosa e inconveniente lógica de propiciar un incremento del gasto militar en la región, si se parte de una apreciación errada de las motivaciones que subyacen al incremento del gasto militar en Colombia.”<sup>13</sup>

La carrera armamentista regional, a decir verdad estimulada por el Plan Colombia y la IRA es ya una realidad. Más allá de que Colombia tenga como justificación para su gasto militar la confrontación interna, las Fuerzas Armadas de los países vecinos consideran que se ha producido un desbalance militar regional -Colombia supera a sus vecinos en presupuesto militar, en número de efectivos de sus tropas y en el campo de la aviación militar, pero tiene claras desventajas en lo relativo a tanques.<sup>14</sup> Esto explica, por lo menos parcialmente, las tendencias armamentistas regionales, y en el caso venezolano la percepción de una eventual intervención norteamericana como amenaza prioritaria, lo cual los ha llevado a elaborar una doctrina propia de defensa nacional. “Venezuela firmó un acuerdo con Rusia para la compra de 110.000 fusiles Kalashnikov, 33 helicópteros de asalto, ataque y transporte pesado y 50 cazabombarderos; otro con España para adquirir material naval aeronáutico, que incluye cuatro corbetas, y 50 aviones de combate y entrenamiento a Brasil ...Venezuela, pese al reforzamiento de sus fuerzas armadas, está situada en sexto lugar en el ranking continental de poder militar en América del Sur, elaborado por la revista *Military Power Review* en 2004. El primer lugar lo ocupa Brasil (653 puntos), el segundo Perú (423), el tercero Argentina (419), y le siguen Chile (387), Colombia (314) y Venezuela (282)<sup>15</sup>” Colombia a su vez compró 24 aviones Súper Tucano a la empresa brasileña EMBRAER por US \$ 234 millones.

### e) Obstáculos a los necesarios procesos de integración económica

Los necesarios procesos de integración, expresados inicialmente en el Pacto Andino y más recientemente en la Comunidad Andina de Naciones, necesarios en un mundo tendencialmente globalizado e indispensable para lograr integraciones menos onerosas en

---

<sup>13</sup> PINTO, María Elena, “El Plan Colombia y los Procesos de Integración Subregional Andina. Visión Desde Venezuela”, Universidad Central de Venezuela, Ponencia preparada para ser presentada en el XXIII Congreso de la Latin American Studies Association. Washington, D.C., 6-8 de septiembre de 2001

<sup>14</sup> CENTRO DE ESTUDIOS NUEVA MAYORIA, “Balance Militar de América del Sur”, [www.NuevaMayoria.com](http://www.NuevaMayoria.com)

<sup>15</sup> ZIBECHI, Raúl, “El nuevo militarismo en América del Sur”, *La Jornada*, México, 16/06/05

procesos de alcance hemisférico como el ALCA, no han tenido avances significativos. ” *Los niveles de interdependencia existentes en la región andina son heterogéneos. La integración no ha significado necesariamente interdependencia. Los países andinos se encuentran en una discusión que atraviesa todavía temas como cuotas y tarifas o aranceles externos comunes. La agenda en ese sentido sigue siendo la misma de hace treinta años, a pesar de que se haya intentado avanzar a la unificación de políticas o la construcción, incluso, de instituciones políticas comunes. Es difícil concluir que a finales del siglo XX los países miembros del Acuerdo de Cartagena hayan logrado integración económica total, un mercado común o unión aduanera. En escalas convencionales, se hallan todavía en el peldaño más bajo de la integración.*”<sup>16</sup>

Ahora bien, este lento proceso de integración se ha visto entorpecido por las medidas de seguridad que los distintos países de la región han venido tomando, para tratar de prevenir el efecto de contagio del conflicto interno armado colombiano y de las actividades del narcotráfico, obstaculizando no sólo el flujo normal del comercio binacional y regional, sino la posibilidad de proyectos de inversión conjuntos y el avance hacia modalidades de unificación comercial y de circulación poblacional.

Esto es coincidente con la profesora María Elena Pinto, quien anota “de agudizarse el conflicto, es previsible que la infraestructura económica colombiana resulte severamente afectada, lo cual afectaría sus intercambios comerciales con los socios andinos. Por otra parte, la situación de inseguridad fronteriza también podría incrementarse, afectando así el transporte terrestre de los productos comerciados entre los países andinos. Esto tendría importantes repercusiones en la Comunidad Andina de Naciones en virtud de que Colombia, además de Venezuela, es uno de los grandes motores del comercio intraregional.”<sup>17</sup>

También es necesario considerar los efectos que los países andinos le aportan a la complejidad social colombiana y al conflicto interno armado y sus actividades relacionadas, “no puede soslayarse la existencia de una situación de retroalimentación entre las variables políticas, económicas y sociales presentes en cada uno de los estados

---

<sup>16</sup> BONILLA, Adrián, Ob. Cit., 2002.

<sup>17</sup> PINTO, María Elena, Ob. Cit., 2001.

de la región y lo que sucede en Colombia, toda vez que las crisis que afectan a todos y cada uno de los países andinos generan un clima propicio para el florecimiento de actividades ilícitas que aprovechan el contexto planteado por el conflicto colombiano. La existencia de redes binacionales o multinacionales de traficantes de armas que aprovechan la desatención y escasa presencia poblacional y del Estado en las fronteras con Ecuador, Perú o Venezuela para alimentar la maquinaria de guerra de los actores del conflicto armados colombianos; la conformación de carteles dedicados al tráfico de drogas o al contrabando de precursores químicos en los cuales participan ciudadanos de distintos estados, que utilizan el territorio de los países colindantes con Colombia como puente, lugar de almacenamiento o para el desempeño de otras tareas dentro de la industria transnacional de la droga; e, incluso, el supuesto surgimiento de grupos paramilitares en zonas de frontera destinados a proteger a ganaderos, empresarios y otros sectores de los ataques de la guerrilla, sólo pueden ser comprendidos cuando el caso colombiano es contextualizado y vinculado a lo que ocurre en Bolivia, Ecuador, Perú o Venezuela”<sup>18</sup>

Colombia y sus dos vecinos más estrechos, Venezuela y Ecuador han tenido rivalidades tradicionales, propias de tres hermanos carnales, que al mismo tiempo son mercados mutuamente importantes, tienen fronteras vivas y por ello deben compartir forzosamente las tensiones del otro lado, sin olvidar que de tiempo atrás venezolanos y ecuatorianos han mirado con recelo los efectos que les llegan del conflicto armado colombiano.

Colombia y sus dos vecinos han tenido fricciones en varias dimensiones, que han sido potencializadas por dos factores: la política exterior y la confrontación interna armada colombiana. En relación con el primero, Colombia y en especial el gobierno Uribe bilateralizó la política exterior y la concentró en USA como su interlocutor privilegiado, en esa dirección se alineó incondicionalmente con el hegemón dominante, algunos dicen que se subordinó completamente a los intereses norteamericanos, pero adicionalmente la securitizó y la centró en la lucha contra el terrorismo, ideologizándola –especialmente en la relación con Venezuela- y compartiendo la tesis de debilitamiento de la soberanía –incluso invitando a la intervención extranjera para resolver el conflicto armado colombiano- y minimizando las

---

<sup>18</sup> PINTO, María Elena, Ob. Cit., 2001.

relaciones con los países de la región.<sup>19</sup> Venezuela por el contrario viene en una relación de tensión con USA -ha sido el principal opositor al ALCA y a sus sustitutos los TLCs-, plantea la defensa de la soberanía nacional como central y no involucrarse en el conflicto armado colombiano ni en el Plan Colombia o la Iniciativa Regional Andina; ha promovido el multilateralismo en sus relaciones internacionales y da prioridad a los procesos de integración regional alrededor del MERCOSUR y a las relaciones Sur-Sur –en esto juega un papel estratégico su petróleo-. El gobierno de Palacios en Ecuador tiene cuatro ejes fundamentales en su política exterior –que responden a demandas internas de actores políticos y sociales: respeto al principio de autodeterminación, no intervención en el conflicto colombiano, rechazo a las fumigaciones en áreas fronterizas y participación y decisión de la población con relación al TLC. Adicionalmente el gobierno ecuatoriano se negó a firmar el Convenio que da protección a los militares de USA ante la Corte Penal Internacional.

#### **f) Contribuye a la inestabilidad política regional**

No hay duda que los Andes han sido considerados en los últimos tiempos una región con profunda inestabilidad política; no solamente por la crisis de los sistemas de partidos, evidentes en casos como el venezolano, el ecuatoriano y el colombiano y en menor medida el peruano, lo cual ha originado inestabilidades en los gobiernos y una tendencia a apoyar por parte de los electores propuestas caudillistas y antipartido, evidentes en los cuatro casos citados, con todo lo que esto significa para la posterior gestión de los gobiernos y las relaciones ejecutivo-legislativo. Adicionalmente, las influencias reales o potenciales del conflicto colombiano y del narcotráfico, han servido para el establecimiento de medidas restrictivas de las libertades y para que el predominio de la búsqueda de la seguridad se anteponga en ocasiones al libre ejercicio de las democracias de la región.

#### **IV. Las respuestas estatales al conflicto armado y el narcotráfico**

Después del período de relaciones tensas entre Colombia y USA, durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), en el cual Estados Unidos le aplicó a Colombia una serie de medidas unilaterales de sanción –descertificación, retiro de visas a altos funcionarios

<sup>19</sup> Sobre la política exterior del actual gobierno, ver, CARVAJAL, Leonardo, "Uribe parroquial", en Revista SEMANA. COM

incluido el propio Presidente, entre otras-, con el inicio del gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) se entró a formular como nueva política conjunta a cinco años –a juicio de sectores críticos impuesta por los norteamericanos a Colombia- el denominado Plan Colombia.

Los antecedentes inmediatos fueron de una parte una serie de derrotas militares propinadas por las guerrillas –especialmente las FARC- a las Fuerzas Armadas colombianas entre 1996 y 1998, que llevaron a analistas como la Corporación Rand a considerar que había un alto nivel de riesgo, si no se tomaban medidas, de colapso de la institucionalidad en un mediano plazo, de otra parte, la evidencia en los círculos de las Fuerzas Armadas colombianas, compartida por Estados Unidos, de la estrecha asociación, en términos de financiación, entre narcotráfico y guerrilla –especialmente las FARC-.

Ahora bien, el Plan Colombia se fundamenta en la estrategia de erradicación forzosa, vía la fumigación, que es una respuesta que ha mostrado su incapacidad de resolver adecuadamente el problema; hemos tenido fumigaciones en los últimos quince años y el área de coca se ha cuadruplicado en el mismo período y el área de amapola, objeto de fumigación en los últimos diez años se ha mantenido relativamente estable. Es mejor doblar esa pagina oscura de nuestra historia reciente el problema de la fumigación, “la funesta rutinización de una estrategia desacertada” como la denomina Juan Tokatlián.<sup>20</sup>

La política de los Estados Unidos con respecto a la región andina, se fundamenta en las siguientes consideraciones: “La región andina representa un reto y una importante oportunidad para la política exterior de Estados Unidos en los próximos años. Importantes intereses nacionales de Estados Unidos están en juego en la región. La democracia está bajo presión en todos los países de los Andes, donde crecen dudas sobre la capacidad de los gobiernos democráticos para ofrecer los servicios básicos y mayor prosperidad. El desarrollo económico es lento y el progreso hacia la liberalización es inconsistente. Los Andes continúan produciendo virtualmente toda la cocaína del mundo y una creciente cantidad de heroína, lo que representa una amenaza directa a nuestra salud pública y nuestra seguridad nacional. Todos estos problemas persistentes se relacionan entre sí... Ninguno de los problemas de la región puede ser resuelto por separado. Más bien, todos ellos deben ser atendidos de

---

<sup>20</sup> TOKATLIAN, Juan, “Globalización, Narcotráfico y Violencia. Siete ensayos sobre Colombia”, Grupo Editorial Norma, Bogotá, Diciembre del 2000.

manera abarcadora, junto con iniciativas apropiadas de diplomacia pública para adelantar nuestras metas en la región. Por esa razón el Departamento de Estado propone la asignación de casi 880 millones de dólares en fondos del Año Fiscal 2002 para la Iniciativa Regional Andina de la administración.”<sup>21</sup>

Lo anterior evidencia varias cosas: que lo que prima en la llamada Iniciativa Regional Andina es la preservación de los intereses norteamericanos en la región; que el narcotráfico es visto como una amenaza para la seguridad nacional y la salud pública, mezclando, por lo menos discursivamente, los dos enfoques que han existido acerca del problema; que la región es percibida como una con profundos problemas de inestabilidad y gobernabilidad.

Las Metas que se propone la Iniciativa Regional Andina son:<sup>22</sup>

1. Promover y apoyar la democracia y las instituciones democráticas
2. Fomentar el desarrollo económico sostenible y la liberalización del comercio
3. Reducir significativamente en la fuente la oferta de drogas ilícitas a estados Unidos, reduciendo al mismo tiempo la demanda en Estados Unidos.

En lo relativo a la lucha antidrogas la Iniciativa Regional Andina considera que si bien ha habido en los últimos años éxito en la reducción del área sembrada de coca en Perú y Bolivia, lo cual incidió en que “la producción mundial de cocaína disminuyó casi un 20 por ciento entre 1995 y 1999. Esa disminución continuó en 2000 en Perú y Bolivia, pero, debido al aumento del cultivo de coca en Colombia, la producción general en todo el mundo se mantuvo estadísticamente estable en 2000. El potencial de producción de la cocaína colombiana ha aumentado más del 150 por ciento desde 1995.” En cuanto a las metas plantea, “reducir la producción ilícita de coca un 20 por ciento para fines de 2002 (año base: 1999), y un 40 por ciento para fines de 2007. Esto incluye una reducción del 30 por ciento en la producción colombiana de coca y la eliminación de la producción ilegal de coca en Bolivia para fines de 2002. La Estrategia

<sup>21</sup> EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, “Política de Estados Unidos Respecto a la Región Andina”, Sección Cultural e Informativa, Oficina de Prensa, Bogotá, Junio 8 del 2001.

<sup>22</sup> EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, Ob. Cit. Junio 8 del 2001

Nacional de Control de Drogas se concentra en la prevención, el tratamiento, la investigación, la aplicación de la ley, la protección de nuestras fronteras, la reducción de la oferta de drogas y la cooperación internacional. Mediante una gama equilibrada de acciones de reducción de la demanda y reducción de la oferta, nos esforzamos por reducir a la mitad la adicción a drogas y la disponibilidad de éstas, y las consecuencias de la adicción a drogas en por lo menos 25 por ciento para 2007.”<sup>23</sup>

En la relacionado con la necesaria estabilidad económica ligada a la internacionalización de la economía, la Iniciativa Regional Andina coloca especial preocupación en la renovación del ATPA y el proceso de integración ALCA: “Económicamente la región andina es bastante diversa, pero los países comparten muchas características. Cada país andino tiene una profunda división entre una elite pequeña y próspera y una clase empobrecida, con frecuencia de origen indígena. Algunos carecen de la combinación de políticas necesarias para fomentar el crecimiento. Otros tienen políticas correctas pero carecen del apoyo popular necesario para mantenerlas a largo plazo. El desarrollo está ligado estrechamente a la estabilidad política de la región...Quizá las la mayor contribución individual de corto plazo al crecimiento económico y la prosperidad de los Andes sería la renovación de la Ley de Preferencia Comercial Andina (ATPA), y la expansión de sus beneficios...Para los países andinos, la incertidumbre hace aún más difícil competir por la inversión, y hace aún más importante que optimicen sus políticas para atraer esa inversión. Desafortunadamente, la liberación comercial se ha desenvuelto de manera desigual en la región. La mayoría de los países mantiene todavía barreras al comercio y la inversión que retardan el crecimiento económico. El Área de Libre Comercio de las Américas podría ayudar a toda la región a obtener, mediante el comercio libre, los beneficios de la inversión incrementada y la generación de empleos...”<sup>24</sup>

Por ello el Plan Colombia va a ser una política que al tiempo que es una nueva versión de la política antinarcóticos apoyada por USA, es igualmente una estrategia contrainsurgente, que incluye como una variante de ésta la posibilidad de una salida política negociada. No hay que olvidar que una estrategia de solución política

---

<sup>23</sup> EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, Ob. Cit. Junio 8 del 2001

<sup>24</sup> EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, Ob. Cit. Junio 8 del 2001

negociada en términos estrictos debe ser leída como parte de una política contrainsurgente, por cuanto su objetivo es acabar con una amenaza –la que se deriva de la existencia del actor guerrillero-, a través de la transformación de la misma en un actor político dentro de la legalidad.

El Plan Colombia, entonces va a incluir dentro del paquete de sus estrategias, la política antinarcóticos –combinando fumigación, con esfuerzos por erradicación manual y políticas de desarrollo alternativo-, el apoyo al proceso de paz que inició el gobierno Pastrana con las FARC y a los intentos desarrollados con el ELN, y una reingeniería de las Fuerza Pública Colombia, –Fuerzas Militares y Policía Nacional-.

La reforma militar adelantada en la administración Pastrana se ubicó en dos direcciones, aparentemente contrapuestas: fortalecer la capacidad disuasiva del Estado para un eficaz proceso de negociación y al mismo tiempo estar preparadas para enfrentar un escalamiento posible de la confrontación militar con la insurgencia.

Las cuatro líneas de acción de la reestructuración de la Fuerza Pública fueron: 1) incrementar la capacidad de movilidad –vehículos helicópteros y aviones de reconocimiento y transporte- y continuar fortaleciendo una estrategia de flexibilización de las formaciones militares-que se había iniciado con los Batallones Contraguerrilla, luego las Brigadas Móviles y ahora la Fuerza de Despliegue Rápido, FUDRA-, y su capacidad de reacción y combate nocturno; 2) impulsar el proceso de profesionalización de la tropa, mediante la incorporación de soldados profesionales; 3) fortalecer la educación en el tema de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario; 4) avanzar en el fortalecimiento de un marco legal. Adicionalmente se introdujeron cambios en la educación militar y en la doctrina militar.

Hasta el 11/9 la principal preocupación de los Estado Unidos en relación con Colombia radicaba en el problema de los cultivos de uso ilícitos y la manera como éstos podían estar siendo la principal fuente de financiación de los grupos irregulares (FARC, y paramilitares sobretodo). Es decir, la prioridad estaba en la lucha contra el narcotráfico, expresado en el caso colombiano fundamentalmente en la pretensión de erradicar los cultivos de uso ilícito, aunque también, en otras políticas de interdicción. Esto lo recogía el Plan Colombia inicialmente y su extensión como Iniciativa Regional Andina (IRA) al

conjunto de los países de la región. Acompañado de declaraciones periódicas de funcionarios de distinto nivel en que reiteraban el apoyo a los procesos de conversaciones de los distintos gobiernos.

Los principales efectos que el nuevo discurso internacional de la llamada ‘guerra contra el terrorismo’ ha tenido en relación con el conflicto armado colombiano se derivan del cambio de énfasis de la política norteamericana en relación con Colombia y del cambio de estrategia y de énfasis de la política gubernamental. Inicialmente podríamos coincidir con las afirmaciones que señalan que la prioridad norteamericana después del 11 de Septiembre se desplazan, del narcotráfico al terrorismo y en el caso de la Región Andina, especialmente Colombia, se convierte el ‘narco-terrorismo’ como el nuevo enemigo a combatir.

La posición del Gobierno norteamericano se ha modificado en varias direcciones: uno, incrementando su apoyo militar a las Fuerzas Armadas en varios sentidos, propiciando su proceso de reingeniería y re-estructuración de la totalidad del Ejército y de las otras fuerzas, ya no solamente las unidades antinarcóticos, para que estén mejor dispuestos para la guerra irregular, además fortaleciendo su apoyo en inteligencia tecnológica, especialmente satelital y permitiendo que los recursos de la lucha contra el narcotráfico se puedan utilizar sin limitaciones en la lucha contrainsurgente (tradicionalmente el Congreso norteamericano había considerado que Estados Unidos apoyaba la lucha contra el narcotráfico, pero la lucha contrainsurgente era un problema interno colombiano); dos, propiciando el aislamiento internacional de las guerrillas colombianas y los grupos de paramilitares, es decir cerrarles el espacio político con el apoyo de sus aliados en el ámbito global, pero esta acción diplomática se acompañará de un combate más decidido contra los recursos económicos de estas organizaciones en el ámbito internacional; tres, presionando al gobierno colombiano, probablemente en el ámbito privado, pero eventualmente también de manera pública, para exigir resultados concretos en eventuales procesos de conversaciones.

Hay necesidad, sin embargo, de ser cautelosos en relación con los efectos internos de los hechos externos. No hay que olvidar que el conflicto armado colombiano tiene un entronque con la dinámica nacional muy fuerte y en esa medida no es automático, que cambios en el ámbito global repercutan inmediatamente en lo interior.

La Política Antidrogas desarrollada por Colombia ha sido formulada a través de los años bajo la dirección de Estados Unidos, quien ha focalizado la lucha contra el narcotráfico y los cultivos ilícitos en términos de ayuda económica, entrenamiento, fortalecimiento militar, armamento e inteligencia.

El fortalecimiento de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, por medio de un proceso continuo de modernización, reestructuración y profesionalización, ha sido el objetivo principal de la estrategia antinarcóticos, con el fin de combatir efectivamente el narcotráfico. Como el narcotráfico es considerado factor desestabilizador para la democracia al proveer de abundantes recursos económicos a los grupos armados ilegales, se le sitúa como una amenaza a la seguridad nacional, pública y ciudadana con lo cual se ha justificado ligar la lucha contra el narcotráfico y la lucha contrainsurgente, e igualmente involucrar a las Fuerzas Armadas en un tema clásicamente de tipo policivo.

En Septiembre del 2002 y como respuesta al nuevo contexto creado por los atentados terroristas del 11/9 de 2001, el gobierno norteamericano planteó la nueva Estrategia de Seguridad Nacional, que va a tener incidencias en el futuro en el ámbito global, en la región andina y en especial del conflicto armado colombiano.

En primer lugar se parte de considerar las características de los nuevos riesgos y amenazas: “en el pasado, nuestros enemigos necesitaban tener grandes ejércitos y grandes capacidades industriales para poner en peligro a Norteamérica. Ahora, redes oscuras de individuos pueden traer gran caos y sufrimiento a nuestras costas por menos de lo que cuesta comprar un solo tanque. Los terroristas están organizados para penetrar las sociedades abiertas y tornar contra nosotros el poder de la tecnología moderna.”<sup>25</sup> En segundo lugar, se considera que los estados débiles o ‘fracasados’ son la principal amenaza a la seguridad de USA, e igualmente que los problemas de pobreza pueden ser caldo de cultivo para las nuevas amenazas, “lo acaecido el 11 de septiembre de 2001 nos enseñó que estados débiles, como Afganistán, pueden representar un peligro tan grande para nuestros intereses nacionales como los estados poderosos. La pobreza no hace que los pobres se conviertan en terroristas y asesinos. Pero la pobreza,

---

<sup>25</sup> Estrategia De Seguridad Nacional De Estados Unidos De América”, La Casa Blanca- Washington, Septiembre de 2002, Versión extraoficial al español.

las instituciones débiles y la corrupción pueden hacer que los estados débiles sean vulnerables a las redes de terroristas y a los carteles narcotraficantes dentro de sus fronteras.”

Uno de los aspectos más polémicos es sin duda el concepto de acción militar preventiva frente a eventuales amenazas, “Durante siglos el derecho internacional ha reconocido que no es necesario que los países sufran un ataque antes de que puedan tomar legalmente medidas para defenderse de las fuerzas que presentan peligro inminente de ataque... Debemos adaptar el concepto de amenaza inminente a las capacidades y objetivos de los adversarios de hoy. Los estados al margen de la ley y los terroristas no buscan atacarnos usando medios convencionales... dependen de actividades terroristas y, potencialmente, del uso de armas de destrucción en masa, armas que pueden ocultarse fácilmente, transportarse en secreto y utilizarse sin previo aviso... Para impedir o evitar tales actos hostiles de nuestros adversarios, Estados Unidos actuará preventivamente, si es necesario.”

Finalmente, en relación con la región andina y el caso colombiano plantea “Algunas partes de América Latina se enfrentan al conflicto regional, en particular el derivado de la violencia de los cárteles de drogas y sus cómplices. Este conflicto y el tráfico de narcóticos sin restricciones pueden poner en peligro la salud y la seguridad de Estados Unidos. Por lo tanto, hemos formulado una estrategia activa para ayudar a los países andinos a ajustar sus economías, hacer cumplir sus leyes, derrotar a las organizaciones terroristas y cortar el suministro de drogas, mientras tratamos de llevar a cabo la tarea, igualmente importante, de reducir la demanda de drogas en nuestro propio país. En cuanto a Colombia, reconocemos el vínculo que existe entre el terrorismo y los grupos extremistas, que desafían la seguridad del Estado, y el tráfico de drogas, que ayuda a financiar las operaciones de tales grupos. Actualmente estamos trabajando para ayudar a Colombia a defender sus instituciones democráticas y derrotar a los grupos armados ilegales, tanto de izquierda como de derecha, mediante la extensión efectiva de la soberanía a todo el territorio nacional y la provisión de seguridad básica al pueblo de Colombia.”

Sin duda que la situación de la región andina y los temas prioritarios de su agenda de seguridad regional, colocan al orden del día la importancia de rediseñar mecanismos regionales de seguridad y defensa.

En el 2006 se conoció la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos; lo primero a destacar es la línea de continuidad con la anterior de septiembre-2002 en cuanto a considerarse un país en guerra contra el terror –concebida como una de larga duración-, en la caracterización de amenazas –redes terroristas y estados colapsados o despóticos- y en cuanto a la respuesta fundamental: la ‘guerra preventiva’. Sin embargo, hay algunos matices de cambio que se pueden percibir: se incluye como amenaza para la seguridad –o por lo menos como riesgo- el populismo antimercado; igualmente se considera que hay necesidad de mejorar los mecanismos de inteligencia para poder tomar decisiones mejor fundamentadas, anota que prefiere las soluciones diplomáticas ante la amenaza de armas de destrucción masiva.

En cuanto hace a la región americana, señala la importancia para la seguridad de USA de una región estable y segura "no se puede permitir que la atracción ilusoria del populismo antimercado libre erosione las libertades políticas y que atrape a los más pobres del hemisferio en ciclos de pobreza. Si los vecinos más cercanos de Estados Unidos no son seguros y estables, entonces los estadounidenses estarán menos seguros"; plantea que "nuestra meta sigue siendo un hemisferio totalmente democrático". Por ello señala que "nuestra estrategia para el hemisferio empieza con profundizar nuestras relaciones claves con Canadá y México, con base en valores compartidos y políticas cooperativas que pueden ser extendidas por todo el hemisferio." Venezuela es el principal riesgo en Suramérica, señala "un demagogo inundado de dinero petrolero está minando la democracia y buscando desestabilizar la región". Reitera que en Cuba "un dictador antiestadunidense continúa oprimiendo a su pueblo y busca subvertir la libertad en la región" y a Colombia la considera "un aliado democrático está combatiendo los persistentes asaltos de terroristas marxistas y narcotraficantes".

El gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006) planteó su política de Seguridad Democrática basada en las siguientes estrategias: a) Control del territorio y defensa de la soberanía nacional; b) Combate al narcotráfico y al crimen organizado; c) Fortalecimiento del servicio de justicia; d) Desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto; e) Protección y promoción de los derechos humanos; f) Fortalecimiento de convivencia y valores y g) Política de relaciones exteriores y cooperación internacional. En el documento de la Política de Seguridad

Democrática se precisan los siguientes objetivos estratégicos: 1. Consolidación del control estatal del territorio; 2. Protección de la población; 3. Eliminación del negocio de las drogas ilícitas en Colombia; 4. Mantenimiento de una capacidad disuasiva; 5. Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

En el gobierno Uribe el Plan Colombia desarrolla un componente militar que denomina Plan Patriota. La estrategia inicial de la seguridad democrática fue de contención-protección –dar seguridad al tránsito de vías principales con caravanas militares de escolta, protección de cabeceras municipales con mayor pie de fuerza y de infraestructura energética-, de tal manera que se produce un impacto importante en la opinión, pero no quiere decir que el problema se haya resuelto. En la segunda fase se destinó una fuerza operativa al sur del país para atacar a las FARC en sus retaguardias, a través del Plan Patriota y con la Fuerza de Tarea Omega –modelo de operación militar integrado de las cuatro fuerzas-, pero evidentemente el tamaño de esta fuerza –se estima en 14.000 efectivos- frente al territorio selvático y las interrelaciones de esta guerrilla con sus pobladores, hacen que los resultados a obtener no sean muy esperanzadores, independiente de que la guerrilla viene recibiendo golpes importantes y seguramente ésta contra-atacará a la Fuerza Pública –lo cual no necesariamente significó el inicio de ofensivas o que concluyó el repliegue táctico-.

Lo más destacable de la seguridad democrática ha sido el fortalecimiento de la Fuerza Pública, necesario para que un Estado con un conflicto armado interno, cuente con mejor capacidad disuasiva y ofensiva: incremento del pie de fuerza, continuación de la profesionalización de la tropa, creación de nuevas Brigadas Móviles y nuevos Batallones de Alta Montaña, el programa de ‘soldados campesinos’, mayor movilidad, etc.

Ha producido resultados positivos en varios campos, pero tiene límites y vacíos que deberían ser llenados si se pretende resultados consolidados. Es verdad que hay una serie de indicadores que muestran tendencias positivas, como los siguientes:

- disminución de secuestros, “si bien en los tres primeros años de Uribe se ha registrado una mejoría en los secuestros extorsivos y los plagios – 5.312 secuestros, lo que representa un descenso del 48%, si se le compara con los tres primeros años del Presidente Pastrana, período en el cual se registraron 10.151 plagios- que

tuvieron como víctimas a los miembros de la Fuerza Pública, no se ha tenido en el mismo impacto en los secuestros simples (aquellos en los que “no median intereses, ni ventajas o utilidades de carácter económico y político; éstos por lo general son propiciados por conflictos familiares internos y violaciones de custodia de menores)”<sup>26</sup>

- Homicidios: Igualmente presentan un disminución, aunque hay que mencionar que ésta es una tendencia que vienen consistentemente a la baja desde hace varios años, “la tasa promedio del periodo 1998-2001 (tres primeros años del Presidente Pastrana) fue de 59,2 en el periodo de 2003-2005 este promedio sería de 45,4.”<sup>27</sup>

- Sabotajes, también presentan una leve disminución, “en los 3 primeros años del Presidente Uribe los grupos armados irregulares desarrollaron una serie de acciones que tuvieron como principal objetivo alterar la economía local y nacional, los cuales incluyeron la quema de automotores, la destrucción de locales comerciales y atentados contra la infraestructura petrolera, vial, y energética. Se cometieron 1075 acciones de sabotaje contra la economía nacional. Un 11% menos de las cometidas en los tres primeros años del Presidente Pastrana (1206).”<sup>28</sup>

Pero otros indicadores, por el contrario muestran incremento y sobretodo que el conflicto interno armado se intensifica,

- retenes ilegales, presentan un leve incremento, “En los tres primeros años del presidente Uribe se da un aumento del 11% en el número de retenes ilegales, si se le compara con los tres primeros años de Pastrana, al pasar de 629 a 696.”<sup>29</sup>

Varios indicadores nos muestran el incremento del conflicto armado, aumentaron tanto los combates por iniciativa de la Fuerza Pública, como los de iniciativa de las guerrillas, “En el caso de la Fuerza Pública, esta sostuvo 6.080 combates contra los grupos irregulares,

<sup>26</sup> FUNDACIÓN SEGURIDAD Y DEMOCRACIA, “Uribe, Tres Años. Informe Especial”, Bogotá, Agosto de 2005.

<sup>27</sup> FUNDACIÓN SEGURIDAD Y DEMOCRACIA, Ob. Cit. , Agosto 2005.

<sup>28</sup> FUNDACIÓN SEGURIDAD Y DEMOCRACIA, Ob. Cit. , Agosto 2005.

<sup>29</sup> FUNDACIÓN SEGURIDAD Y DEMOCRACIA, Ob. Cit. , Agosto 2005.

es decir un promedio diario de 5.6. Esta cifra superó en algo más del triple, un 201%, los tres primeros años del Presidente Pastrana en los que se produjeron 2.017 combates y un promedio diario de 1.8... Sobresale señalar que los eventos en que se combatió conjuntamente a las Farc y el ELN pasaron de 23 a 36...”<sup>30</sup> Igual cedió con los ataques de las fuerzas irregulares “se tiene que los ataques subieron un 69% al pasar de 924 a 1.565, es decir que pasaron de un promedio diario de 0.8 a uno de 1.4.”<sup>31</sup> aumentando también los ataques conjuntos entre FARC y ELN. El otro elemento a destacar es que si bien disminuyeron los ataques a bases fijas de la Fuerza Pública, especialmente de la Policía Nacional, se incrementan los ataques a las unidades móviles, “El aumento en los ataques se da sobre todo contra unidades móviles y estos crecieron un 86% al pasar de 324 a 602. En buena parte este crecimiento se debe a hostigamientos y pequeñas emboscadas que han acompañado toda la Administración Uribe”<sup>32</sup>. Finalmente hay que mencionar que como parte de la estrategia de repliegue en que ha estado la guerrilla durante el actual gobierno ha tendido a diluir su presencia en pequeñas agrupaciones y eludiendo los enfrentamientos, “En la Administración Uribe las guerrillas, y especialmente las FARC, se han cuidado más, en términos generales no han movilizadado grandes contingentes y prefieren utilizar unidades menos numerosas, con lo que se exponen menos.”<sup>33</sup>

En cuanto hace a la lucha contra los cultivos ilícitos se ha fortalecido la fumigación aérea con glifosato con los costos –social, ambiental y económico y de conflictos inter-fronterizos- que ello conlleva, igualmente la erradicación manual –de manera marginal- Pero estamos refiriéndonos a una política pública de carácter internacional, entendida como un conjunto de estrategias y recursos que pretenden resolver una situación socialmente problemática -el narcotráfico con su complejidad-, o reducirlo significativamente en un tiempo determinado. Pero, recordemos de qué problema estamos hablando: una actividad que involucra la siembra de cultivos de uso ilícito, procesamiento, transporte, distribución minorista, ‘lavado’ de capitales y actividades conexas, como el uso de precursores químicos. Adicionalmente el narcotráfico tiene tres características: es una

---

<sup>30</sup> FUNDACIÓN SEGURIDAD Y DEMOCRACIA, Ob. Cit. , Agosto 2005.

<sup>31</sup> FUNDACIÓN SEGURIDAD Y DEMOCRACIA, Ob. Cit. , Agosto 2005.

<sup>32</sup> FUNDACIÓN SEGURIDAD Y DEMOCRACIA, Ob. Cit. , Agosto 2005.

<sup>33</sup> FUNDACIÓN SEGURIDAD Y DEMOCRACIA, Ob. Cit. , Agosto 2005.

actividad internacional -el ciclo desde la siembra de cultivos hasta el consumo final y el 'blanqueamiento' de capitales, involucra varios países-, es ilegal y genera extraordinarias ganancias ilícitas, -que estimulan a sus alrededor actividades delincuenciales asociadas- y que luego buscan insertarse en el mercado legal de capitales. Con articulaciones evidentes con el conflicto interno armado.

Ahora bien, toda política pública se mide por sus resultados. Y en el caso de ésta los mismos no son precisamente los mejores. La política parte de un diagnóstico discutible -que el problema es de oferta y minimiza el rol de la demanda- y por ello las estrategias para enfrentarlo se centran en combatir la siembra de los cultivos de uso ilícito, convirtiendo a miles de campesinos en cuasi-delincuentes -la mayoría sobreviven con este cultivo ante un modelo de desarrollo agrario que no les dejó alternativas rentables-. Por ello la política ha enfatizado la eliminación forzosa de los cultivos acudiendo a la fumigación con el uso de glifosato; sólo marginalmente se ha intentado una erradicación concertada con las comunidades campesinas e indígenas. La segunda prioridad ha sido la interdicción, que parece ser la estrategia más eficaz, por cuanto ataca de manera directa a las mafias que se generan alrededor de su comercialización, pero la misma ha estado sujeta a altibajos por errores en su aplicación. La tercera prioridad ha sido el control del consumo, en lo cual igualmente se ha usado en los últimos decenios una estrategia represiva. Colateralmente se ha venido perfeccionando el ataque contra el lavado de activos.

Pero los resultados, pasado más de dos decenios de aplicación de la política pública, con varios miles de millones de dólares invertidos en la misma son precarios -4.000 millones de dólares es la cifra que se estima invertida por USA durante el Plan Colombia-. Los cultivos se mantienen relativamente estables -han mostrado una gran volatilidad para desplazarse de un sitio a otro ya sea dentro del mismo país o dentro de países vecinos, con una alta capacidad de resiembra, pero adicionalmente se han incorporado variables resistentes y de más alto rendimiento-.<sup>34</sup> Las incautaciones se incrementan, pero el volumen que llega a los mercados consumidores, especialmente el norteamericano, no varían, e igualmente los precios al consumidor.

---

<sup>34</sup> El Tiempo, reseña el 15 de Abril de 2006 que según la Oficina para Políticas Nacionales del Control de las Drogas de E.U. a finales del 2005 había 144.000 has. de coca sembradas en Colombia, mientras que un año antes se registraron 114.000 has. del cultivo. (pag. 1-4)

Este panorama debería ser un buen argumento para asumir pragmáticamente, que no se justifica persistir en una política que ha mostrado no ser la mejor respuesta. Probablemente la alternativa deseable sería cambiar el manejo del tema hacia uno de salud pública, pero no es viable por ahora y habría que pensarse en opciones intermedias, que impliquen un manejo nacional de riesgos, para ir progresivamente acercándose a soluciones realistas, pero sobretodo eficaces.

Adicionalmente tenemos un costo no suficientemente estudiado y valorado : lo que implica que una institución encargada de los temas de seguridad y defensa nacional, como lo son las Fuerzas Armadas, terminen involucradas en temas policiales con el alto riesgo de la incursión de la corrupción en éstas Fuerzas.

Todo indica que si bien la política antinarcóticos de los Estados Unidos en relación con Colombia se continúa denominando Plan Colombia, en la realidad no ha habido decisión de USA de asumir un compromiso formal para una segunda fase del mismo y las asignaciones presupuestales se sitúan en la denominación Iniciativa Andina Antinarcóticos (ACI) y sin ninguna tendencia a incrementos de las mismas. Esto a pesar de que el gobierno de Álvaro Uribe ha sido el aliado más incondicional de USA en la región y quien se ha identificado con el discurso de George W. Bush de la denominada ‘guerra contra el terrorismo’. Ahora bien, en un año electoral tanto en USA para Congreso, como en Colombia para Presidente y Congreso, es probable que estemos en un momento de transición hacia lo que pueden ser énfasis distintos –no modificaciones sustanciales, hay que advertirlo- en la política antinarcóticos de USA, como en la política contrainsurgente del nuevo gobierno colombiano –aún siendo reelegido el actual Presidente-.

## **V. Las tensiones en las relaciones con los países vecinos**

En los últimos años el gobierno colombiano ha tenido múltiples tensiones, primero con el gobierno venezolano que hacen crisis por la captura irregular –secuestro denominan otros- de un miembro de las FARC en territorio venezolano y su traída a territorio colombiano y con el Ecuador, con el ataque de las FARC en Junio/2005 a la base militar en Teteyé (Putumayo) y las acusaciones del gobierno colombiano que los guerrilleros salieron del Ecuador; igualmente por múltiples acusaciones de ese país de que las Fuerzas Militares colombianas han violado las fronteras colombianas en sus

actividades contrainsurgentes –esto ha incluido notas de protesta y llamado a consultas del Embajador de Ecuador en Bogotá-.

Es necesario derivar, a partir de estos incidentes, aprendizajes para los colombianos acerca de cómo manejar la convivencia con nuestros vecinos.

1) La lucha anti-subversiva del gobierno colombiano tiene límites, los propios del Estado de Derecho y de la legislación internacional; el gobierno no puede actuar con la lógica de ‘todo vale’ porque de esta manera terminaría equiparado con las organizaciones a las que está combatiendo y perdería su principal activo que es el de la legitimidad, derivado de su comportamiento ajustado a la legalidad. Hay que partir de una realidad: la sociedad colombiana vive hace más de cuatro décadas un conflicto interno (cambiándole el nombre no se modifica la realidad), que como sucede en todos los casos similares, tiende a expandirse a sus vecinos y a buscar convertirlos en retaguardia o zona de actividad delincinencial –secuestro, tráfico de armas y explosivos, circulación de personas ilegales-, independiente de qué tipo de gobierno exista allí, simplemente acudiendo a unas fronteras extensas casi siempre difíciles de controlar. El gobierno colombiano debería partir de esa realidad y hacer esfuerzos al máximo para que la cooperación de inteligencia y policial se perfeccionen y de esta manera se minimice el uso de los países limítrofes como retaguardias de las organizaciones ilegales.

2) No existe un diagnóstico común de las amenazas y riesgos en los países andinos y por consiguiente no hay una agenda común de seguridad. Por ello no es previsible una acción de tipo multilateral y seguirá predominando una mirada unilateral y un enfoque de políticas en ocasiones contrapuestas, con los inevitables incidentes bilaterales, que ojalá sean manejados por los especialistas de la diplomacia. De hecho, en relación con el conflicto interno armado colombiano existe una gran volatilidad en su caracterización en los distintos gobiernos colombianos lo cual hace más difícil una mirada compartida en los países limítrofes. De hecho no hay ningún esfuerzo por llegar a caracterizaciones comunes acerca de la naturaleza del conflicto interno armado colombiano, pero el gobierno colombiano sí les pide cooperación

e involucramiento a partir de una lectura unilateral del problema, lo cual suena a bastante incoherente.

3) Hay fuerzas sociales y políticas en los diversos países de la región andina que no comparten –igual que al interior del propio Colombia- la caracterización del actual gobierno colombiano de considerar el actual enfrentamiento como una amenaza terrorista y no como un conflicto interno armado y esto ya genera dificultades políticas muy grandes para cualquier estrategia de cooperación regional en materia de seguridad. Adicionalmente consideran la política del actual gobierno colombiano simplemente como la prolongación de la política antidrogas y antiterrorista del gobierno norteamericano y esto les genera gran desconfianza. “Desde la perspectiva de los países andinos, la solución al conflicto colombiano debe ser uno de los puntos de más alta prioridad en la agenda. La postura de la mayor parte de los gobiernos, en la medida en que puede discernirse con claridad, es que la solución debe ser el resultado de negociaciones políticas, más en el modelo de lo logrado Centroamérica, que el simple resultado de una victoria militar de las fuerzas regulares a las órdenes del estado colombiano...”<sup>35</sup>

4) El nacionalismo, que fácilmente puede transformarse en chovinismo, está relativamente a flor de piel en cualquier sociedad y por ello, ni los gobernantes, ni los medios de comunicación, deben caer en la tentación de estimularlo, porque existe el riesgo de que se convierta en una caja de Pandora que luego se vuelve inmanejable. Una cosa es el sano sentimiento de pertenencia a una nación y a partir de allí derivar las responsabilidades para con ella y otra es promover actitudes hostiles frente a otras naciones; mucho menos cuando se trata de vecinos.

5) El manejo de las situaciones conflictivas con nuestros vecinos no se puede dejar en manos de funcionarios (civiles o militares) ni de alto, ni de mediano nivel; para ello existe una institución especializada, la Cancillería, que tiene experiencia, tacto y recursos para el manejo de las mismas. Las situaciones vividas muestran

---

<sup>35</sup> BUSTAMANTE, Fernando, Ob. Cit., 2004.

que los mecanismos diplomáticos, que parten del respeto por los otros gobiernos, más allá de si nos gustan o no los mismos, es el recurso fundamental para solucionar las controversias pacíficamente.

6) Es básico reconocer que los mecanismos de tipo regional cumplen el principal papel en el manejo de cualquier situación conflictiva y no caer en la tentación de creer que el contar con una relación privilegiada con la potencia hemisférica eso permitiría una cierta actitud prepotente, porque las grandes potencias actúan en función de su agenda de intereses y en esa medida no tienen amigos sino intereses.

7) Sería deseable para Colombia que del lado de nuestros vecinos exista igualmente un manejo diplomático de la situación de conflictividad colombiana, reconociendo que es un problema interno –pero de interés regional- y manejar los problemas de política internacional canalizados siempre hacia la vía diplomática.

Podemos, cerrar este trabajo diciendo que mientras no haya una solución al conflicto interno armado colombiano tendremos allí un factor que impide la existencia de una agenda común de seguridad y un mecanismo de perturbación regional y lo que es más preocupante, probablemente un dinamizador de otros factores de conflictividad regional y extra-regional.



## Las gestiones internacionales sobre el conflicto colombiano

*Hernán Moreano Urigüen*  
FLACSO

### Introducción

La violencia ha marcado las últimas cinco décadas de la vida política colombiana. A finales de la década de los 90, a medida que los asesinatos políticos, las muertes en combate y las masacres de civiles seguían desgarrando la esencia de la sociedad civil –y destrozando el alcance y legitimidad de las instituciones de la nación–, los colombianos de todos los matices políticos empezaron a movilizarse y a exigir un renovado esfuerzo para alcanzar la paz en medio de los grupos violentos competidores por el poder.

De manera similar, la comunidad internacional, representada por bancos multilaterales de desarrollo, organizaciones no gubernamentales, gobiernos amigos y organizaciones regionales e internacionales empezaron a tratar directamente la violencia en Colombia y a insistir en que la paz es un elemento clave para alcanzar otros objetivos políticos, desde la protección de los derechos humanos hasta la promoción del desarrollo y la protección del medio ambiente. Además, a medida que la comunidad internacional se fue involucrando más profundamente a través de la ayuda a los desplazados por la violencia y a las comunidades envueltas en ella, de la denuncia de las violaciones a los derechos humanos, o de la contribución en esfuerzos de mediación para la liberación de soldados capturados y víctimas secuestradas, muchos sectores empezaron a pedir una participación internacional más articulada en el proceso de paz en Colombia. Ese papel de la comunidad internacional no tuvo precedentes en el hermano país. Los esfuerzos previos de la negociación de paz de los años 80 fueron de carácter exclusivamente nacional; mientras que desde mediados de

los 90 y en nuevo milenio la cooperación internacional se hace más evidente.

El país ha cambiado de manera significativa desde la primera tentativa de amnistía del gobierno y las negociaciones con la guerrilla en 1982. La violencia se ha triplicado y la arena política y social está aún más fracturada. Durante este período, el contexto geopolítico y la economía mundial se transformaron de manera irrevocable, alterados por el colapso de la guerra fría, la liberalización de la economía y el impacto de un creciente comercio mundial en sustancias ilícitas<sup>1</sup>. El cambio a nivel internacional se reflejó en un panorama político reconstituido de manera radical, delineado por una nueva constitución democrática que surgió del descontento social generalizado y del anterior proceso de paz, reducido al consenso de nuevos actores poderosos vinculados con el narcotráfico, la proliferación de grupos paramilitares relacionados con las Fuerzas Armadas y los terratenientes locales, movimientos guerrilleros con mayor fuerza militar, y un gran sector de la población desplazada que aceleró la ya avanzada urbanización del país y la colonización a gran escala de zonas susceptibles desde el punto de vista ecológico. Las contradictorias realidades de finales de los años 90 dificultaron una solución negociada entre el gobierno y la guerrilla, y también la hicieron más necesaria, tal vez fundamental, para unificar una nación políticamente atomizada y socialmente fragmentada en el siglo XXI.

A medida que el tiempo pasa, parece que la capacidad de negociar fuera disminuyendo. La guerrilla está más consolidada a nivel local y tiene más proyección militar sobre el territorio nacional que en períodos anteriores del conflicto. El Estado, tras expandir su aparato de contrainsurgencia, y secundar o dar su asentimiento en la organización de fuerzas paramilitares para luego confrontar a la guerrilla, ha contribuido con la pérdida de la cohesión estatal, y a la privatización y fragmentación del monopolio del Estado en cuanto a armamento se refiere. La violencia política gira alrededor del control territorial y a la competencia sobre porciones pequeñas de geografía política entre los diversos actores armados. La metodología de esta competencia es poner en el blanco a la población civil. La antigua dinámica de la insurgencia de izquierda que se dirigía contra el Estado ha dado paso cada vez con más frecuencia a un choque

---

<sup>1</sup> Guáqueta, Alexandra, 2005; "Seguridad y Política Exterior", en: Martha Ardila, Diego Cardona y Socorro Ramírez (editores), Colombia y su Política Exterior, FESCOL-CEREC, Bogotá, pp. 27.

de múltiples actores de rivalizan por el control estratégico de territorios locales.

Este trabajo analizará los repetidos intentos de llegar a una solución negociada para el conflicto armado. Al analizar las estrategias de paz específicas de cada gobierno, se abordará los aspectos que funcionaron y los que no, las oportunidades que se aprovecharon y las que se desperdiciaron. El trabajo intentará contestar dos preguntas que tiene que ver con las negociaciones de paz:

- 1) ¿Qué papel ha desempeñado la comunidad internacional?; y,
- 2) ¿Qué papel puede seguir desempeñando la comunidad internacional?

Antes de indagar más en la lucha, veamos a continuación lo que cada gobierno realizó desde 1982 para buscar la paz en Colombia y su relación con la comunidad internacional para negociar con la guerrilla, en especial con las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Hay que recalcar que lo expuesto en los siguientes párrafos es un resumen de las Obras de Juan Gabriel Tokatlián, Marco Palacios en la obra: “Armar la Paz es Desarmar la Guerra”; y de Marc Chernick en su texto: “La negociación de una paz entre múltiples formas de violencia”. Además de la recopilación de información de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Organización de Estados Americanos (OEA), La Organización de Naciones Unidas (ONU), de medios de comunicación impresos y la página oficial del gobierno colombiano. Luego se hará un análisis de la cooperación internacional con Colombia y de la ayuda recibida por parte de los Estados Unidos.

Los procesos de paz colombianos pueden dividirse en períodos de acuerdo con la administración presidencial:

### **Belisario Betancourt (1982-1986)**

Adelantó una política de paz sobre la base de relegitimar el Estado mediante una apertura política que diera cabida a las guerrillas como interlocutores válidos. La única guerrilla que parecía preparada para esta interlocución era la del Movimiento 19 de Abril (M-19). El Ejército Popular de Liberación (EPL) y el ELN, desconfiaron de la oferta gubernamental. Las FARC, aún dependientes del Partido Comunista (PC) “*se aproximaron a la línea de combatir a todas las*

*formas de lucha*”<sup>2</sup>. Bajo el manto del un gran “Diálogo Nacional” para la apertura política, el presidente propuso al Congreso la iniciativa que sería la ley 35 de 1982. Consagraba una amnistía amplia, incondicional y automática para todos los presos políticos y quienes depusieran las armas. Las guerrillas se comprometieron a no secuestrar. La ley precisó condiciones de reincorporación a la vida civil y política. El presidente designó una Comisión de Paz, compuesta por 36 miembros. Desde 1982, las fuerzas militares venían desplegando bajo el paraguas de la Acción Cívico-Militar, ofensivas militares en las que ya era notoria la participación de unidades paramilitares. Pese a los acuerdos con la insurgencia, estas operaciones no disminuyeron y, en momentos y zonas, se intensificaron.

El peso específico de Washington en temas de paz y drogas fue creciendo en la medida en que la negociación política se diluía y el poder interno del narcotráfico se reafirmaba. Cuando el embajador de los Estados Unidos, Lewis Tambs, adoptó en 1984, el término “narcoguerrilla” para definir una especie de alianza trascendental entre narcotráfico y guerrilla, los límites de la estrategia interna y externa de pacificación del gobierno de Betancur se hicieron visibles. El asesinato del Ministro de Justicia en 1984, la crisis económica de 1985—donde Washington fue esencial para obtener una ayuda financiera de USD 1000 millones--, y los actos del Palacio de Justicia empujaron a la administración hacia los Estados Unidos. Por tal motivo el presidente en varias ocasiones calificó al M-19 como “movimientos terroristas” y tuvo “mano dura” contra ellos.

Para 1985 el EPL, el ELN, el M-19 y el frente Ricardo Franco de las FARC, fundaron entonces la Coordinadora Nacional Guerrillera (CNG). El asesinato de varios de los comandantes y voceros del M-19 a manos de agentes del Estado, llevaron a esta organización a la toma del Palacio de Justicia, a comienzos de 1985. El episodio desacreditó los procesos de paz. Mientras Washington seguía brindando apoyo contra la guerra a las drogas, la Unión Europea hacía llamados de atención a la violación de derechos humanos en Colombia. Se conocía que el número de muertos se duplicaba a 10.000 por año. En ésta etapa la comunidad internacional estuvo ausente del proceso. Tan sólo Estados Unidos se inte-

---

<sup>2</sup> Palacios, Marco, 2000; “La solución política al conflicto armado”, en: Álvaro camacho Guizado y Francisco Leal Buitrago (comp) Armar la paz es desarmar la guerra, CEREC-FESCOL-IEPRI,DNP.

resa ante el incremento de cultivos ilícitos en varios departamentos del centro y sur colombiano.

Por parte de las FARC crearon la Unión Patriótica (UP)<sup>3</sup> y dieron una segunda oportunidad al gobierno. Esto se hizo manifiesto con su participación en las elecciones de 1986, cuando alcanzaron la cuota más alta en las elecciones. Además, apoyaron la reforma constitucional de ese mismo año, que introdujo a elección popular de alcaldes a verificarse a partir de 1988. En esa fase, el gobierno que, en cumplimiento de la ley de amnistía, había diseñado y comenzado a ejecutar el Plan Nacional de Rehabilitación con un préstamo del PNUD, lo amplió de suerte que en 1985 cubría 114 municipios “de presencia guerrillera” a los que el Estado debía llevar infraestructura física y social: carreteras y caminos; puestos de salud y escuelas; dotación de tierras, crédito y vivienda rural.

A la vez, la oposición manifestaba que el “*presidente fue muy débil frente a la guerrilla y que fue muy honesto frente al cese al fuego*”. Al culminar el gobierno varios analistas coincidían al decir que “*el proceso de paz se ahogó en un creciente mar de violencia*”<sup>4</sup>.

### **Virgilio Barco (1986-1990)**

Asumió que la relegitimación del Estado exigía deslegitimar las guerrillas. El gobierno calificó de fracaso a la política de Betancur. La metodología de Barco consistió en excluir las Comisiones de Paz en que tenían protagonismo personalidades de la llamada sociedad civil, y en centralizar el proceso en la Consejería Presidencial para la Normalización, Rehabilitación y Reconciliación Nacional. El control centralizado operó sin contratiempo hasta el segundo semestre de 1987. Entonces, un influyente informe de prestigiosos académicos adelantado por iniciativa del Ministro de Gobierno recomendó crear una Comisión de Reconciliación. En medida en que la Comisión representaba amenaza potencial en regresar al esquema de Betancur, la burocracia presidencial estorbó la ejecución del decreto y a principios de 1988 el Consejero de turno, suplantó la Comisión.

---

<sup>3</sup> Hay que recordar que como resultado del acuerdo de cese al fuego y diálogo nacional entre la Comisión de Paz, creada por el gobierno, y las FARC, se fundó la UP. Desde sus inicios, la UP fue sometida a asesinatos y a un verdadero exterminio, en parte a manos de estructuras paramilitares que nacieron de la entraña del mismo Estado y contaron con el beneplácito de militares, políticos y empresarios.

<sup>4</sup> Chernick, Marc, 1999: Los Laberintos de la Guerra, Universidad de los Andes, TM Editores, Bogotá, pp. 33

A mediados del gobierno de Barco pasó a segundo plano la negociación con las FARC, enredadas en una guerra de varios frentes: militar, paramilitar y narcoparamilitar. En ese mismo entonces, las FARC rompieron la tregua con el gobierno y surge la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB). El gobierno decidió confrontarla mediante el Estatuto de Defensa de la Democracia que asimilaba todas sus acciones a “terrorismo”. Por otra parte las negociaciones de paz con el M-19 fracasaron por la muerte de uno de sus dirigentes: Luis Carlos Galán.

Europa Occidental se mostró comprensiva con la delicada situación colombiana en la que el entrecruzamiento de múltiples violencias le daba al país un carácter excepcional, se consideraba que sin tratarse de un régimen autoritario, se producían niveles inadmisibles de violación a los derechos humanos, y sin tener un Estado poderoso y con gran capacidad coactiva, existía una imaginable violencia no política. Por otra parte, Estados Unidos, ante la vigorosa y sostenida lucha antinarcóticos de Barco, respaldó de manera decisiva, a Colombia en términos políticos, militares y económicos<sup>5</sup>.

Tanto en los gobiernos de Betancur como de Barco los Estados Unidos influyeron para la guerra contra las drogas; por lo tanto, las fuerzas armadas aumentaron su autonomía en el manejo del orden interno y a la vez, les permitió considerar a los narcotraficantes y no a los guerrilleros como el enemigo principal.

Pese a lo anterior la Consejería de Barco diseñó un esquema de negociación al que concurren aquellos jefes guerrilleros ansiosos de ocupar el espacio que parecía abrirse en 1989 ante la apertura que traería una eventual Asamblea Nacional Constituyente. La promesa de reforma política en el marco de una Asamblea, fue el ancla de los pactos con el M-19 y el EPL.<sup>6</sup> Después de la desmovilización del EPL, la rivalidad en torno al dominio político-electoral con las FARC dejó la estela de atentados, víctimas y terror en varias zonas del país.

---

<sup>5</sup> En efecto la realización en 1990 de la primera cumbre presidencial antidrogas en Cartagena, con la presencia de los mandatarios de Estados Unidos, Colombia, Perú y Bolivia; la masiva ayuda estadounidense para el combate de los narcóticos, el aumento de la asistencia militar, y el respaldo vital de Washington para que Bogotá lograra los créditos Concorde (USD 1000 millones de dólares) en 1987 y 1988 y Challenger (USD 1648 millones de dólares) en 1989 y 1990, así como la presentación al Congreso estadounidense en 1990 de una Ley de Preferencias Comerciales Andina, pusieron en evidencia el compromiso estadounidense con la frágil y erosionada legitimidad institucional de Colombia. Tokatlán, Juan Gabriel, 2000; “Las Diplomas por la paz”, en: Alvaro Camacho Guizado y Francisco Leal Buitrago, CEREC-IEPRI-FESCOL-DNP, Bogotá, 317.

<sup>6</sup> Por estos acuerdos de paz el gobierno nacional se obligó a adelantar programas para que los desmovilizados tuviesen la oportunidad de rehacer sus vidas individuales y familiares y que, como grupo político, pudiesen gozar de incentivos especiales para participar en la construcción de un nuevo país. Programas negociados, diseñados y administrados dentro de la tradición clientelar colombiana.

### **César Gaviria (1990-1994)**

Nunca confió en las FARC y el ELN. Las calificó como “*perros rabiosos*” y de “*guerrilleros malos*”. Puso de ejemplo a los grupos guerrilleros que negociaron con el Estado en el gobierno que recién culminaba. La CGSB que involucraba a guerrilleros de las FARC y del ELN accedió hablar con el Gobierno con una agenda que incluía formulas del cese al fuego; proceso institucional, doctrina de la seguridad nacional y paramilitarismo; democracia y favoribilidad, derechos humanos y democracia; y modernización estatal. Se negociaba en medio de la guerra, y entre ronda y ronda de las negociaciones en Caracas arreciaban las acciones militares y de junio a agosto de 1991 hubo una escalada guerrillera.

Colombia, junto con México, Venezuela y España conformaron, bajo el auspicio del Secretario General de la ONU, y con el beneplácito de Estados Unidos el grupo de países amigos, pero la intención sólo quedó en eso.

La controversia en la mesa de Caracas se superó estudiando sucesivas hipótesis sobre una eventual concentración de las fuerzas guerrilleras en municipios que debían llenar ciertos requisitos de seguridad tanto para el gobierno (por ejemplo, alejados de las fronteras internacionales y de las guarniciones militares) y para las fuerzas rebeldes. Con el atentado al Presidente del Senado, se suspendieron las negociaciones y Gaviria propuso reanudarlas en Tlaxcala-México. No hubo nunca confianza entre los actores, debido a la diversidad de discursos manejados en las mesas de negociación, como fue el caso de negociar sin cesar el fuego. El Ministro civil de Defensa prometió acabar en 18 meses con las guerrillas de las FARC y ELN. Ambas combinaron una impresionante operación de “despedida a Gaviria”. Los analistas políticos consideraron que esta guerra era como echar más leña a la hoguera.

Si bien el gobierno gozó de respaldo oficial en Estados Unidos y la Unión Europea, las dudas sobre la verdadera vigencia del Estado de Derecho en Colombia crecían. A pesar de seguir contando con el apoyo de los gobiernos de los países más industrializados, la crítica por el estado de los derechos humanos comenzó a manifestarse en el plano gubernamental y de manera más contundente.

### **Ernesto Samper (1994-1998)**

Esta administración a la guerra integral opuso la paz integral y restituyó la tónica de tratar a las guerrillas como adversario “*con el que se puede emprender un diálogo útil*”<sup>7</sup>. Armó comisiones de paz y dijo que una agenda amplia podría ser la base para conversar sin condiciones, y que no pretendía ahondar la división entre las guerrillas, prometiendo negociar con la CGSB mediante contactos directos en el exterior. Pero Samper, perdió el primer año sin lograr ninguna aproximación significativa. Más aún, su Ministro de Defensa se lanzó a impulsar las Cooperativas de Seguridad Rural, conocidas como las Convivir, que la insurgencia y otros sectores del mismo gobierno y de la opinión consideraban un esfuerzo y una relegitimación del paramilitarismo, cada vez más audaz y destructivo.

Mientras Colombia, establecía instancias, organismos y burocracias dedicadas a la protección interna y a la promoción externa de los derechos humanos, las violaciones crecían y las sanciones no se hacían presentes. Esto fue generando en el exterior la exigencia de acciones concretas para que Colombia tuviera credibilidad en esta materia. Además, la reiteración de que el Estado no promovía como una política pública el irrespeto de los derechos humanos, dejó de ser vista con la relativa comprensión de los ochenta y empezó a ser la demostración del desmoronamiento estatal.

Aparte de tener que luchar, por su supervivencia ante un eventual juicio de destitución en el Congreso, Samper tuvo que enfrentarse a la presencia cada vez más ruidosa, de la llamada sociedad civil. Su política de paz quedó olvidada. No pudo implementarla a través de expertos, ni la sociedad civil se constituyó en actor convincente y eficaz de un diálogo, aunque organizaciones como la Comisión Nacional de Conciliación, dominada por la Iglesia, y la Cruz Roja Internacional, actuaron como intermediarios confiables y eficaces en muchas instancias como la liberación –14 de junio de 1997— de los 60 soldados y 10 infantes de marina, capturados por las FARC, nueve meses atrás. A raíz de la liberación las FARC ofrecieron un diálogo que poco después retomó el presidente Samper. Pero entonces FARC y ELN replicaron que el gobierno era ilegítimo a causa de los dineros del narcotráfico en la campaña electoral del primer mandatario.

---

<sup>7</sup> Chernick, 1999: 45

De otro lado, y dada la situación con Colombia, la ONU y el gobierno acordaron abrir en 1996, en Bogotá, una oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos que ha venido operando desde entonces. Su función, según el mandato conferido, es la de colaborar en la observación de la situación de derechos humanos en el ámbito nacional y la prestación de servicios de asesoría y asistencia técnica. También se abrió una oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados, dada la difícil situación presentada con los desplazados internos<sup>8</sup>.

En su último año de gobierno, Samper buscó todos los amigos de la paz que pudo encontrar: Venezuela, México, Cuba, Costa Rica, Guatemala, España, Alemania, entre otros. Dado que no era claro si la guerrilla aceptaba a esas contrapartes como referentes para gestiones de buenos oficios, ni era preciso qué rol quería Bogotá que los países amigos cumplieran, el componente internacional para un eventual proceso de paz se tornó ambiguo. Además, de la mala imagen que tuvo el gobierno colombiano frente a los Estados Unidos, lo que originó que legisladores norteamericanos hablaran de una “narcodemocracia”, se cancelara la visa de entrada a Samper y a varios civiles y militares colombianos, un lenguaje agresivo de los diplomáticos estadounidenses a legisladores, jueces, empresarios, policías, personalidades y militares colombianos, la no certificación plena del país en materia de cooperación antidrogas durante cinco años. El descrédito de instituciones y funcionarios oficiales de Colombia a los ojos de contrapartes estadounidenses, entre otros gestos, apuntaban a que el problema de legitimidad en Colombia para Estados Unidos era colectivo y estructural.

### **Andrés Pastrana (1998-2002)**

Desde 1998 hasta inicios del 2002 las administración Pastrana se dedicó a buscar apoyo político y económico para el diálogo con las FARC. A diferencia de los procesos de paz pasados, pero quizás de manera similar a la forma como había vigilado la política de sometimiento de los carteles de droga a comienzo de los noventa, esta vez Estados Unidos quiso tener voz en el proceso, en parte por los vínculos entre las FARC y el narcotráfico, y en parte porque décadas de cooperación antidrogas habían incrementado paulatinamente su

---

<sup>8</sup> Ramírez, José Luis, 2000; “Colombia, Paz y Diplomacia”, en: Revista Tharsis, año 4, volumen 1, No.8, julio-diciembre, Caracas, pp. 45-46

inmersión en Colombia, es decir, “*Estados Unidos ya estaba adentro*”<sup>9</sup>. Esto requirió antes que nada, enmendar las relaciones bilaterales dadas las tensiones heredadas de la época del presidente Samper, y ésta fue la primera tarea de Andrés Pastrana.<sup>10</sup>

El llamado de Colombia al grupo de países amigos<sup>11</sup> y a la ONU a hacer mediadores o facilitadores en las conversaciones se convirtió en uno de los mecanismos centrales de la búsqueda de la legitimidad del proceso con las FARC. Mediante su participación, la comunidad internacional quedaba “comprometida” a la política de paz y sus eventuales términos de amnistía—además de quedar comprometida a ayudar con asistencia<sup>12</sup>.

Esto era fundamental, por la creciente fortaleza del régimen de derechos humanos, que cada vez hacía menos tolerable el perdón de crímenes atroces y confería a la sociedad internacional el poder implícito de “veto” de un proceso de paz ante la opinión pública del mundo. Conseguir el apoyo europeo y del secretario general de la ONU, Kofi Annan, mediante el nombramiento de un representante no fue del todo fácil por la inconformidad con el rol de los Estados Unidos en Colombia, la configuración del Plan Colombia, y lo que esto significaba en términos de sus visiones contrapuestas sobre cómo enfrentar a las amenazas de seguridad del mundo.

Hacia finales de 1999 se conoció la designación Jan Egeland, un experimentado diplomático noruego, como enviado especial de Kofi Anan para Colombia. La participación del organismo multilateral fue recibida con beneplácito por la mayoría de los sectores interesados en el tema de la paz. Egeland comenzó por llevar a cabo encuentros con diversas personalidades y actores del conflicto<sup>13</sup>. Jan Egeland, en una rueda de prensa consideraba que las medidas tomadas en Colombia para poner fin a la violencia “no han tenido éxito hasta el momento”. Decía que “hasta ahora no se ha

---

<sup>9</sup> Guáqueta, 2005: 39

<sup>10</sup> Su éxito se hizo visible con el recibimiento que le daría Bill Clinton a Andrés Pastrana en Washington DC y luego con la visita del mandatario norteamericano a Colombia en agosto del 2000, tras la aprobación del Plan Colombia en el Congreso.

<sup>11</sup> Canadá, Cuba, España, Francia, Italia, Noruega, Suecia, Suiza y Venezuela.

<sup>12</sup> Carvajal, Leonardo y Rodrigo Pardo García-Peña, 2002; “La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz. Historia reciente y principales desafíos”. En: Ardila, Cardona, Tickner. Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana, Fescol, Bogotá.

<sup>13</sup> Al preguntársele sobre la situación en Colombia Egeland instó a “las partes a que regresen a la mesa de negociaciones, porque no hay solución militar, sólo puede haber un arreglo negociado”. Así mismo, pidió a las partes que “se adhieran al asunto que se negocia en este momento, que es un alto el fuego y un cese de las hostilidades para poner fin a las violaciones de los derechos humanos”. “Egeland abandona Bogotá”, diario El Tiempo, 14 de noviembre de 2001. [www.eltiempo.com.co](http://www.eltiempo.com.co)

logrado obtener de los guerrilleros, paramilitares, ejército y Gobierno acuerdos verificables de protección a la población civil y disminución del conflicto”, y además “existen varios problemas y hay poca confianza entre las partes, lo que hace perder mucho tiempo en discutir asuntos de forma, en vez de discutir cómo poner fin a la violencia y a la guerra, y cómo hacer a Colombia más justa y más incluyente”. Añadió también que “tampoco las partes han querido a terceros, sean nacionales o internacionales, como facilitadores directos en la mesa”. Destacó además los problemas de violación de derechos humanos y el papel de los países facilitadores del proceso con las FARC<sup>14</sup>.

De igual forma, las declaraciones del comisionado europeo Chris Patten sobre el componente militar del Plan Colombia —y la necesidad de tomar en serio los derechos humanos, la reforma agraria y la reforma tributaria— y los fuertes pronunciamientos del Parlamento Europeo dejaron en claro la fisura entre Estados Unidos, por un lado, y Europa, y la ONU por el otro.

Con la ruptura de las negociaciones con las FARC en el 2002, la política exterior del presidente Pastarna viró para conseguir el apoyo internacional ya no de paz sino de guerra—pero en esencia el ejercicio era el mismo, procurar aceptación externa para la agenda interna—Estados Unidos no necesitó mucha presión para avalar el cambio de plan: ya estaba convencido de que las FARC en realidad no querían negociar, sino tomarse el poder. La incursión militar en el Caguán en febrero de ese mismo año se hizo con el respaldo de los Estados Unidos. En cambio, el apoyo de los europeos para la presión militar resultó más esquivo a pesar de su evidente frustración con el comportamiento de las FARC.

El Plan Colombia fue presentado ante la sociedad internacional en tres versiones distintas, pero todas unificadas bajo la premisa de que estaba destinado a terminar con el flagelo del narcotráfico: ante los Estados Unidos, como un Plan que cumplía sus objetivos políticos de seguridad y salud pública, mediante una lucha abierta y terminal; ante la Unión Europea, como un Plan de desarrollo que generaría alternativas viables para la población cocalera; y ante los países andino-amazónicos “*como un Plan para consolidar la seguridad regional combinando los dos enfoques anteriores*”<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> “No hay interés en dialogar”, Diario El Tiempo, 30 de octubre de 2001 [www.eltiempo.com.co](http://www.eltiempo.com.co)

<sup>15</sup> Páez, Alexei, 2004; El Plan Colombia, Plan Patriota y su incidencia en el Ecuador, presentación realizada en la Sesión Solemne por el 32 Aniversario del Instituto de Altos Estudios Nacionales, IAEN, mayo 2004.

Bruselas se había convertido en terreno de disputa política con las guerrillas y con ONG's opuestas a una salida militar del conflicto, quienes con su cabildeo influían sobre los políticos y burócratas en el viejo continente. Entre tanto, los actores internacionales, estatales y no-gubernamentales, y las distintas agencias de la ONU, visiblemente, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, se habían comprometido de lleno en la política doméstica sobre la resolución del conflicto y la mitigación de sus efectos como el desplazamiento.

### Álvaro Uribe (2002...)

Lo anterior fue el panorama heredado por el presidente Álvaro Uribe en agosto del 2002. Su administración la ha dedicado en buscar el apoyo para una gran ofensiva militar contra las guerrillas y, a partir del 2004 para negociaciones con los paramilitares. El aval de Estados Unidos a su política de seguridad democrática se dió casi de manera automática: *“días después de las elecciones presidenciales, interpretadas como un espaldarazo al combate de las guerrillas si era necesario, el subsecretario de Estado, Marc Grossman, dio luz verde a la posición de Uribe, visto como un líder dispuesto a recuperar la autoridad del Estado”*<sup>16</sup>. La cooperación política con Estados Unidos se estrechó: la administración Bush no tuvo problemas en calificar de terroristas a las FARC y al ELN y elogiar la tenacidad de Uribe públicamente. La asistencia siguió fluyendo y Estados Unidos, implícitamente, aceptó las incursiones extraterritoriales de Colombia en Venezuela para capturar guerrilleros—Caso Granda—bajo argumentos de que los Estados que albergaban “terroristas”no eran bien vistos.

El mayor problema para Uribe ha sido el aval de los europeos, la ONU y las Ong's. El lenguaje guerrillero del presidente, su respaldo al estamento militar, especulaciones de vínculos pasados con paramilitares mientras fue gobernador de Antioquia (1995-1997) y sus nexos con el sector privado le ganaron una oposición considerable a su política de seguridad democrática, en particular el llamado “Estado anti-terrorista”—que le confería poderes de policía judicial a los militares y relajaba las condiciones para realizar allanamientos e

---

<sup>16</sup> Guáqueta, 2005: 54-55

interceptación de comunicaciones— a las zonas de rehabilitación, al uso de soldados campesinos, a las redes de informantes, a los pagos de recompensas a delatores de los grupos armados y a la política de desmovilización— por considerarla un instrumento de guerra—. La oposición se aglutinó alrededor de las 27 recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Declaración de Londres del 2003. La ONU se negó —hasta comienzos del 2005— a dar asistencia al Programa de reincorporación a la vida civil del Ministerio del Interior que ayudaba al desmovilizados individuales. Varios países se demoraron en clasificar a las guerrillas como “terroristas”. La Unión Europea, por ejemplo, incluyó a las FARC en la lista de terroristas en junio del 2002 y al ELN sólo en abril de 2004. Otros, como Brasil, Venezuela y Ecuador se han negado a hacerlo. Finalmente, tras el atentado al club El Nogal en febrero del 2003, la administración Uribe logró condenas públicas contra la guerrilla por parte de la comunidad internacional y resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU y el Consejo Permanente de la OEA. Las relaciones entre Uribe y las Ong’s locales e internacionales fueron particularmente difíciles y tuvieron efectos negativos en las relaciones con la ONU y Europa.

El proceso de negociación con los paramilitares se convirtió en un difícil terreno de prueba de la legitimidad de las políticas de Uribe y de la legitimidad del Estado mismo. Negociar con paramilitares era distinto a negociar con guerrillas: los paramilitares no estaban atacando al orden establecido de las estructuras de poder del país sino la ascendencia de las guerrillas y las ideas pro marxistas-maoistas, y estaban mucho más interconectados con el narcotráfico que con las guerrillas. Estados Unidos empezó a expresar su preocupación por los términos de la negociación, esperando mano firme por parte de Colombia. Las discusiones se enfocaron en la ley de justicia y reparación que determinaría los términos de una posible desmovilización permanente de los paramilitares. Entre tanto, Colombia, había logrado el apoyo de la OEA, Suecia, Holanda y Bahamas para montar una verificación internacional de las desmovilizaciones parciales de los distintos bloques que comenzaron a darse en 1994.

Por otra parte, al término de la reunión en Cuzco en el 2003, el Grupo de Río suscribió una declaración en la que pedía al secretario general de la ONU, Kofi Annan, que exhorte a las FARC “*a firmar un acuerdo de cese de hostilidades y entrar en un diálogo*

*abierto y transparente que, a través de un cronograma con plazos, discutido y aprobado por las partes, permita llegar a una solución pacífica y definitiva al conflicto colombiano*"<sup>17</sup>.

“Si este proceso no tiene el éxito deseado, el Grupo de Río, junto al secretario general de la ONU y en coordinación con el gobierno de Colombia, buscará en una nueva consulta otras alternativas de solución”, agrega la Declaración en el punto que ha despertado polémica y que para el presidente venezolano, Hugo Chávez, abre las puertas a una intervención militar extranjera. En su comunicado, las FARC expresaron reparos al texto y ratificaron una vez más que el conflicto interno solo podrá ser resuelto por los colombianos.

### **Cooperación a nivel internacional**

Con la creciente internacionalización del conflicto, Colombia buscó expandir y perfeccionar la cooperación con otros países para capturar y procesar a miembros de los distintos grupos armados ilegales y cortar sus finanzas y acceso a armas y explosivos. Para ellos, los acuerdos internacionales y regionales de cooperación a través de la ONU, la Comunidad Andina y la OEA fueron útiles en sí mismos y ayudaron a brindar un marco para que Colombia estableciera nuevos tratados bilaterales e implementara viejos instrumentos disponibles.

La cooperación con Brasil, Perú, Panamá, Ecuador y Venezuela cobró especial relevancia por la regionalización del conflicto. En el marco de la Comunidad Andina se lograron progresos formales como la reunión de trabajo para la elaboración del Plan de acción de la estrategia andina para la lucha contra las drogas y delitos conexos, llevada a cabo en mayo del 2001 en Lima, la cual sirvió para lanzar el Plan andino de cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos.

Durante la administración de Uribe se logró el compromiso para el fortalecimiento de la coordinación en la lucha contra el terrorismo y el problema mundial contra las drogas y los delitos conexos, firmado en marzo de 2003 en Bogotá, por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela.

En el seno de la OEA se adelantaron planes de acción para combatir al terrorismo y mejorar el intercambio de información en Estados miembros, y en el 2002 se firmó la Convención

---

<sup>17</sup> Nota de Prensa. Presidencia de la República de Colombia mayo 25 del 2003 [www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co)

Interamericana contra el terrorismo. Además, Colombia firmó nuevos acuerdos bilaterales de seguridad y defensa con Brasil, Panamá y Perú; estuvieron inspirados en las recomendaciones de la resolución 1373 de 2001 del Consejo de Seguridad y tuvieron mayores instrumentos para facilitar la cooperación entre policía, la cooperación judicial y el intercambio de pruebas. Con Bolivia se firmó un acuerdo de cooperación técnico-militar, y con El Salvador, Honduras y México se adelantaron negociaciones para acuerdos de interdicción marítima. Especialmente con Brasil y Perú se fortaleció la interdicción fluvial conjunta en el Amazonas. No fue fácil lograr los acuerdos bilaterales, debido a que subsistieron prevenciones clásicas de soberanía territorial.

En la práctica, la cooperación de los países vecinos ha estado determinada por las diferencias políticas e ideológicas entre gobiernos, como entre Uribe y Hugo Chávez (1998...) en Venezuela, o por factores de política doméstica, como la presión de la sociedad civil en Ecuador para que el gobierno de Lucio Gutiérrez (2002-2005) no apoyara a Uribe.

Por otra parte, la posición oficial ecuatoriana, fue de respaldo a las políticas impulsadas por Bogotá y Washington, durante la reunión del Grupo de Río celebrada en Perú los días 23 y 24 de mayo de 2003, el Presidente ecuatoriano, Lucio Gutiérrez, formuló un llamado a los países de la región para que *“soliciten al Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, que exhorte a los grupos guerrilleros de Colombia a deponer las armas y dialogar con el gobierno, para iniciar un proceso de paz”*<sup>18</sup>. La propuesta del presidente ecuatoriano fue bien acogida por el gobierno colombiano que la calificó de pertinente; mientras el presidente Venezolano la tildó de *“locura con la cual se intenta internacionalizar un conflicto que es sólo de Colombia”*<sup>19</sup>.

Desde la administración de Alejandro Toledo (2001...) hubo mayor disposición de cooperar con Colombia, pero con obstáculos en su capacidad dada la crisis al interior de los organismos de seguridad con la caída del presidente Alberto Fujimori y del asesor de inteligencia Vladimiro Montesinos. Más recientemente, los problemas entre Colombia y Ecuador a raíz de la captura de Simón Trinidad de las FARC en el 2004, los roces con Venezuela tras el reclutamiento de

---

<sup>18</sup> “Gutiérrez intenta mediar en Colombia”, diario, El Universo, 24 de mayo de 2003. [www.eluniverso.com](http://www.eluniverso.com)

<sup>19</sup> “Diversas reacciones”, diario El Tiempo de Bogotá, 26 de mayo de 2003. [www.eltiempo.com.co](http://www.eltiempo.com.co)

supuestos paramilitares para un golpe de la oposición a Chávez y la crisis de las relaciones colombo-venezolanas que explotó en enero de 2005 por la captura de Rodrigo Granda de las FARC, quien se refugiaba en Venezuela, pusieron al descubierto los problemas políticos para la implementación, y la necesidad de seguir afinando los instrumentos legales de cooperación.

La administración de Uribe también buscó hacer más efectiva la cooperación con otros países. Con Estados Unidos, por ejemplo, se reanudó en el 2003 una versión mejorada del programa de interdicción aérea que permitiera capturar aviones tanto con drogas como con armas. El programa además requirió coordinación intraregional. Aquí, Colombia logró una buena coordinación con Perú. Con Europa se hizo énfasis en la cooperación judicial y el seguimiento de las finanzas de los grupos armados ilegales.

### **Asistencia militar a Colombia**

Desde los ochentas la ayuda militar estuvo circunscrita al paquete anti-drogas de Estados Unidos para la policía, y en ocasiones para las fuerzas armadas. La dotación de helicópteros y equipos de comunicación para la Policía Antinarcóticos y los contratos con compañías de seguridad privada para la fumigación de cultivos ilícitos fueron el corazón para la asistencia otorgada a través del “Bureau for International Narcotics and Law” del Departamento de Estado, y en menor grado, del Departamento de Defensa. Pero desde agosto de 1998 los militares colombianos empezaron a recibir más recursos, primero desde la creación de batallones antinarcóticos que pudieran dismantelar laboratorios y a la vez combatir a los grupos armados ilegales en zonas rurales. Posteriormente, con la ruptura de las negociaciones de las FARC en el 2002 y la posesión de Uribe en agosto, el combate militar de las guerrillas y los paramilitares tomó urgencia como fin en sí mismo, convirtiéndose ésta la estrategia por excelencia para superar el conflicto armado<sup>20</sup>.

Entre 1989 y 1994 Colombia recibió del Departamento de Defensa un promedio anual de aproximadamente USD 40 millones, mientras que entre 1995 y 2004 recibió USD 90 millones, esto sin

---

<sup>20</sup> “En la Política de seguridad y democracia de Álvaro Uribe, se concibe la recuperación de la autoridad del Estado como el objetivo central de la política, y por eso en teoría se le otorga igual importancia a la rehabilitación y recuperación del Territorio como fases posteriores al combate militar. Pero en la práctica, hasta el 2005, el Estado ha sido menos eficaz en el fortalecimiento de las instituciones locales. Guáqueta, Alexandra, 2005; Colombia: seguridad y política exterior”. En. Martha Ardila (editora), Colombia y su política exterior en el siglo XXI, Fescol-CEREC.

contar lo canalizado a través del Departamento de Estado para la lucha anti-drogas, que pasó de USD 20 millones en 1994 a USD 200 millones en 1999 y a USD 686,43 millones en el 2000.<sup>21</sup> La ayuda consistió en la dotación y mantenimiento de helicópteros y aeronaves, la provisión de combustibles, equipos y armas, entrenamiento, provisión de inteligencia, asesoría en nuevas formas de organización y operación, la construcción de infraestructura militar como bases y pistas, y préstamos para que Colombia realizara compras militares a Estados Unidos. La ayuda militar de los EE.UU. permitió la construcción de la base de tres Esquinas y su central de inteligencia conjunta, la dotación de Black Hawks, la conformación de escuadrones móviles y carabineros y de las Fuerzas de Despliegue Rápido (FUDRA), la creación y puesta en funcionamiento del sistema de radares y la realización de algunas campañas militares como la primera fase del Plan Colombia en el 2000, la Operación Gato Negro en el 2001 y el Plan Patriota en el 2004.

### **Reflexiones Finales**

Frente a las preguntas planteadas al inicio sobre qué papel ha desempeñado la comunidad internacional y, qué papel puede seguir desempeñando la comunidad internacional se puede decir que el rol de la comunidad internacional ha sido importante desde mediados de los 90 con respecto a temas de medio ambiente, narcotráfico, diálogo y derechos humanos. Instituciones como la ONU y la Comunidad Europa se han preocupado ante el alto índice de violencia que se da por el conflicto interno entre militares, guerrilleros y paramilitares en las zonas rurales del país. Mientras que los Estados Unidos le ha apostado más primero a la reducción de cultivos ilícitos y luego a la lucha contra el terrorismo internacional. En el caso de los países amigos en la región han desempeñado un rol de intento de negociación pero ante la falta de políticas de los diversos gobiernos colombianos, éstas han fracasado y han quedado en “intentos de diálogo”. Por otra parte, la OEA se ha hecho presente bajo la secretaría general del colombiano César Gaviria y su interés de ayudar a los gobiernos de Pastrana y Uribe con la negociación de las AUC. Instó en varias ocasiones a la comunidad internacional, pero en especial a los gobiernos del continente, a apoyar sin restricciones la negociación que adelanta el Gobierno colombiano con los grupos paramilitares.

---

<sup>21</sup> Serafino, Nina, 2001; “Colombia: Conditions and US. Policy Options”, Congressional Research Service. Washington, Center for International Policy [www.ciponline.org](http://www.ciponline.org)

El presente texto también da por entendido que los diferentes gobiernos colombianos en los últimos 24 años no han tenido una política bien definida que les permita diseñar estrategias de negociación frente a la guerrilla; por otra parte no se ha sabido dialogar con los actores amados como las FARC y el ELN frente a la situación política y social del país. Ambos actores (incluido el Estado) han requerido de las armas para dar de baja o reducir su fortaleza en ciertos sitios geográficos del país.

La comunidad internacional ha estado dispuesta en ayudar a la negociación pero no se han sabido aprovechar las diversas coyunturas con las herramientas adecuadas; es decir en conocer los discursos y formular propuestas de largo plazo. Los Estados Unidos se ha hecho presente frente a la lucha contra el narcotráfico en los 80 y 90 y luego con la lucha contra la guerrilla colombiana.

Se hace evidente también, la falta de visión de la élites políticas colombianas para dar solución final por medio del diálogo y la paz al este conflicto. La política exterior a favor de la pacificación interna pareció orientarse a demostrar que en el caso colombiano un ajuste era suficiente para mejorar el régimen. Sin embargo, los interlocutores, extranjeros más relevantes consideran que el sistema colombiano requiere un replanteamiento integral. Por otra parte, mientras se reducen los espacios e instrumentos para que el Estado encauce la contribución internacional hacia el proceso de paz, la influencia de fenómenos y fuerzas externas en el conflicto armado nacional se hace más notoria. A pesar de su “diplomacia por la paz” el Estado colombiano ha ido perdiendo autonomía en el campo internacional y en el manejo de las variables internas que intervienen en la guerra.

Las políticas internacionales vinculadas a la paz han sido más el reflejo de diplomacias gubernamentales que el producto de una estrategia de Estado en el campo mundial. Prevalcieron las contramarchas, los virajes y las inconsistencias, así como los manejos aislados individuales y caprichosos en vez del despliegue de una política coherente, sustentada en un consenso sólido y capaz de incorporar todos los intereses nacionales.

Por último, no se han definido intereses nacionales claros con respecto a la solución del conflicto armado. Pareciera que la intención de todos los gobiernos es más bien acabar con la guerrilla a como de lugar aunque la salida militar sea la única salida. Aspecto que se ve con la política de Seguridad y Democracia del presidente

Uribe para derrotar a la guerrilla en el campo de batalla para sí, obligarlos a negociar. De igual forma, no se le ha dado importancia a la inversión social en las zonas rurales donde la mayoría de la población es vulnerable a los efectos de la desigualdad social sin que haya programas o planes de desarrollo por parte del Estado para mejorar las condiciones de vida de los habitantes; para de esta forma garantizar la legitimidad del Estado a nivel nacional.

## Bibliografía

- **Carvajal, Leonardo y Rodrigo Pardo García-Peña**, 2002; “La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz. Historia reciente y principales desafíos”. En: Ardila, Cardona, Tickner. Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana, Fescol, Bogotá.
- **Chernick, Marc**, 1999; en: Los Laberintos de la Guerra, Universidad de los Andes, TM Editores, Bogotá.
- **Chernick, Marc**, 2000; Colombia: ¿la injusticia causa violencia? Las políticas de la democracia, la guerra y el desplazamiento forzado, documento de trabajo. [www.georgetown.edu](http://www.georgetown.edu)
- **Comisión Andina de Juristas**. Sección Noticias. Convenio OEA y Gobierno colombiano. <http://www.cajpe.org.pe>
- **Garcés, Laura**, 2003; “Pastrana y la Internacionalización del Conflicto Colombiano, en: Álvaro Camacho Guizado (editor), El Conflicto Colombiano y su Impacto en los Países Andinos, CESO-UNIANDES, Bogotá.
- **Guáqueta, Alexandra**, 2005; Colombia: seguridad y política exterior”. En. Martha Ardila (editora), Colombia y su política exterior en el siglo XXI, Fescol-CEREC.
- **International Narcotics Drugs Strategy Report**, Department of State, 2000
- **Páez, Alexei**, 2004; El Plan Colombia, Plan Patriota y su incidencia en el Ecuador, presentación realizada en la Sesión Solemne por el 32 Aniversario del Instituto de Altos Estudios Nacionales, IAEN, mayo 2004.
- **Palacios, Marco**, 2000; “La solución política al conflicto armado”, en: Álvaro camacho Guizado y Francisco Leal Buitrago (comp) Armar la paz es desarmar la guerra, CEREC-FESCOL-IEPRI,DNP.

- **Ramírez, José Luis**, 2000; “Colombia, Paz y Diplomacia”, en: Revista Tharsis, año 4, volumen 1, No.8, julio-diciembre, Caracas.
- **Serafino , Nina**, 2001; “Colombia: Conditions and US. Policy Options”, Congressional Research Service. Washington, Center for International Policy [www.ciponline.org](http://www.ciponline.org)
- **Tokatlián, Juan Gabriel**, 2000; “Las Diplomas por la paz”, en: Álvaro Camacho Guizado y Francisco Leal Buitrago, CEREC-IEPRI-FESCOL-DNP, Bogotá, 317.

### **Páginas Web Organismos**

- Comunidad Andina de Naciones [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)
- Organización de Estados Americanos [www.oas.org](http://www.oas.org)
- Organización de Naciones Unidas [www.un.org](http://www.un.org)
- Presidencia de la República de Colombia [www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co)
- International Crisis Group [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org)

### **Periódicos**

- Diario El Universo [www.eluniverso.com](http://www.eluniverso.com)
- Diario El Tiempo de Colombia [www.eltiempo.com.co](http://www.eltiempo.com.co)

## **Comentario a las ponencias: El impacto internacional del conflicto colombiano**

*Luis Narváez*  
Universidad del Pacífico

Con viva atención he seguido las exposiciones magistrales de los expositores Alejo Vargas, de la Universidad Nacional de Colombia y Hernán Moreano de la FLACSO. Ellos, con gran versación, a sus ponencias escritas –que me fueron anticipadas por la coordinación del Planex- han introducido refrescantes comentarios al tema relativo al “Impacto internacional del conflicto Colombiano”, a la luz de algunos acontecimientos ocurridos en estos días.

Convocados hacia ese propósito, en esta V Sesión, hemos tenido oportunidad de revisar “El Conflicto interno armado colombiano y su impacto en la seguridad en la región andina”<sup>1</sup>, ponencia desarrollada por el profesor Vargas Velásquez en un extenso y bien articulado análisis. Así mismo, hemos escuchado las bien hilvanadas informaciones y las importantes acotaciones del profesor Moreano Urigüen, en su valioso trabajo denominado “El conflicto armado colombiano y la Posición del Ecuador”<sup>2</sup>.

Dos breves apuntes previos que me permitirán engarzar mis comentarios sobre las indicadas ponencias. El primero: con este valioso ejercicio propuesto por el Canciller, asumo que pretendemos sentar las bases para canalizar “una acción externa sostenida que proyecte a nuestro país en la comunidad internacional” para que ésta “se traduzca en beneficios concretos para el pueblo ecuatoriano”; y, el segundo: lograr que la contribución de representantes, en este caso concreto, del sector académico, a la formulación de un plan de

<sup>1</sup> Esta ponencia sustituyó a la originalmente enunciada con el título “La política de los países vecinos Colombia”, según el programa previamente distribuido.

<sup>2</sup> En el programa se anunció, originalmente, que el ponente presentaría su trabajo sobre el tema “Las gestiones internacionales sobre el conflicto colombiano”.

política exterior, se convierta en una herramienta al servicio de los objetivos centrales de la agenda interna del país . ¡Qué ideal sería si tuviésemos una agenda interna! Deplorablemente no la tenemos. Es casi axiomático reconocer que entre la agenda interna y la política exterior del Ecuador debe existir una relación estrecha y consistente permanente, Bien, ese es otro tema.

Con la propuesta del Plan –entiendo yo- se trata de administrar el futuro; afirmar los andamios en los que se situará la política exterior, avizorando las tendencias de la política internacional, la aparición de nuevos actores internacionales y el peso gravitante de los asuntos económicos; se trataría de lograr la inclusión de los temas sociales en la agenda internacional, en un escenario marcado por el “derecho a la ingerencia” y la legitimación de la intervención armada, tras la sugestiva invocación hecha por el centro hegemónico del poder universal para asegurar la gobernabilidad mundial.

¿Qué ocurre en nuestras relaciones con Colombia? Debemos partir de la indispensable necesidad de elaborar, conjuntamente, un inventario actual de los nexos de necesidad en las diversas parcelas del quehacer internacional. Identificar nuestra ubicación de cara a los problemas de la globalización, a los aspectos de índole continental, a los ámbitos trazados en los acuerdos regionales, a las acuciantes cuestiones insertas en el entorno geográfico y la irredimible vecindad, a la urgente y apremiante convocatoria nacional para escribir y disponer de una agenda para las relaciones bilaterales.

Un rasgo común a ambas exposiciones, desde el punto de vista estructural, constituye la presencia de entronque endógeno y exclusivo con el conflicto colombiano, sin una adecuada trabazón con los contextos interno y externo de ese país. Recordemos que Colombia, por su ubicación geográfica, tiene intereses que compartir y competir con los países integrantes de su entorno, a saber; Venezuela, Brasil, Panamá, Ecuador y Perú. Otras precisiones: Colombia forma parte de la subregión andina, por ende sus vínculos se extienden a Bolivia; integra la cuenca amazónica, que incorpora a Surinam y Guyana; milita con intereses en la zona del Pacífico Sur, que alcanza hasta Chile; y sus vínculos se amplían al área del Caribe. En esas circunstancias cabe deducir que frente al conflicto armado interno y su impacto en la seguridad subregional, el ejercicio de la política externa de Colombia debe ser de mayor aproximación con los países del área. Sin embargo, con la atención hacia los diversos

escenarios en los cuales ha inscrito el tratamiento del tema, advertimos una preferencia incompatible con su geografía. Así, durante la administración Samper (1994-1998), los denominados “amigos de la paz” fueron Costa Rica, Cuba, Guatemala, México, Venezuela, Alemania y España; en la administración Pastrana (1998-2002) el grupo de “amigos” lo constituyeron Cuba, Venezuela, Canadá, España, Francia, Italia, Noruega, Suiza y Suecia; la administración Gaviria ubicó el tema con la participación de México, Venezuela y España; la administración Uribe lo hizo con Holanda, Suecia y Bahamas y, por cierto, le dio un carácter multilateral al ampliar la participación a la ONU, OEA y Grupo de Río. Se aprecia que, salvo la constante de Venezuela, la política exterior de Colombia marginó a los países de su entorno geográfico. El Ecuador, en todos esos ejercicios, no formó parte de la agenda colombiana, sino como un punto hacia el cual trasladó su enfrentamiento armado interno: las fronteras con el Ecuador.

En las conferencias realizadas durante el IX Seminario Relaciones Ecuador – Colombia, quedó patéticamente señalado que el Ecuador no forma parte de la agenda colombiana, sino de una manera marginal. Se ha dicho, con razón, que Colombia ha ejercido una “política de diagnóstico equivocado”, según afirmó el profesor Vargas. Nótese, desde otra perspectiva, que no deja de ser revelador el hecho de que los expositores, para la elaboración de sus respectivas ponencias, han utilizado una importante y amplia bibliografía, en la que escasamente se incorporan referencias a autores ecuatorianos lo cual refleja, sino el desconocimiento del pensamiento académico de nuestros estudiosos, el poco interés sobre la mirada y percepción que acá se tiene acerca del conflicto armado interno de Colombia y los efectos del mismo en la sociedad ecuatoriana.

No puedo dejar de señalar, con severo realismo, que el Ecuador no ha entrado en la agenda de Colombia como país amigo, ni siquiera como hermano menor. Debemos, persistentemente, insistir en la confección de una agenda compartida, que se inserte en el ámbito internacional. Hay que sentar las bases para el desarrollo, especialmente fronterizo, y vencer el desafío para salir del atraso, abandonar el subdesarrollo, reducir masivamente la pobreza, elevar el bienestar general. Estos son algunos esfuerzos a los que estamos llamados a trabajar conjuntamente.



## **Inversiones, turismo e intercambio comercial**

*Marco Romero Cevallos<sup>1</sup>*

UASB

### **1.- Antecedentes y elementos de contexto**

Los vínculos económicos políticos, económicos y culturales establecidos entre el Ecuador y el vecino país del norte, Colombia, tienen bases históricas y antecedentes que se hunden en los orígenes y en el desarrollo de los procesos de conformación como estados nacionales, que comparten una misma zona geográfica.

Efectivamente, las relaciones económicas vigentes hoy entre actores públicos, privados y otros, de las sociedades civiles del Ecuador y Colombia, son el resultado de los procesos históricos de colonización española, que domina a las poblaciones indígenas que poblaban estos territorios y genera una organización económica tributaria de la corona.

Luego de extraer las riquezas acumuladas por ambos pueblos, las estructuras coloniales vinculan sus actividades de generación de producción agropecuaria y artesanal directamente con las necesidades de la acumulación en la metrópoli. Esto significa la especialización productiva y comercial de los dos territorios en la producción y exportación de productos agrícolas como café, cacao y banano, así como de unos pocos artículos manufacturados como los textiles. A pesar del carácter competitivo antes que complementario de dicha especialización productiva, históricamente han existido relaciones comerciales entre actores de los dos países.

La línea fronteriza entre los dos estados, que termina por establecerse y separar, en particular en la región serrana, puesto que las otras dos regiones tenían una limitada densidad poblacional, a

---

<sup>1</sup> Director del Área de Estudios Sociales y Globales de la Universidad Andina Simón Bolívar.

pueblos que tienen raíces étnicas y culturales comunes; por lo tanto, esa división política no impide que entre los pueblos de los dos lados se mantengan lazos familiares y relaciones que rebasan el ámbito económico.

Sin embargo, es claro que hasta mediados del siglo XX, los flujos comerciales y otras relaciones económicas entre los dos países no llegan a tener una importancia significativa dentro del total, por cuanto ellas se orientan fundamentalmente hacia las economías más importantes en cada fase, como son Gran Bretaña y otros países europeos hasta la década de los treinta y los Estados Unidos desde los años cuarenta.

La dinámica diferenciada que se genera en las economías de los dos países, especialmente desde los años cincuenta, provoca cambios en su estructura productiva y en su especialización comercial. Efectivamente, esa diferenciación es el resultado de las desigualdades relativas entre los dos países, en cuanto al tamaño del mercado interno, la acumulación de desarrollos institucionales, en particular en el aparato del Estado, que se expresan en una mejor calidad de las políticas públicas, así como en las características de sus sectores empresariales.

En definitiva, en las dos décadas posteriores a la II Guerra Mundial, Colombia logra avanzar más profundamente en la industrialización sustitutiva de importaciones, creando y consolidando un sector industrial relativamente dinámico, que genera una producción manufacturera especialmente en los subsectores de la industria textil y alimenticia. Esa producción se destina inicialmente al mercado doméstico, si bien una vez consolidada se coloca en el mercado externo; una porción menor se orienta hacia los mercados de los países vecinos: Venezuela y Ecuador.

Dos factores claves para impulsar esos procesos se registran a fines de los años cincuenta y en la primera mitad de los sesentas: el Plan Vallejo (1959) y la reforma agraria; el primero pone en operación una estrategia definida para apoyar a las empresas colombianas a fin de que produzcan bienes y servicios para exportación, cuyo principal instrumento es la exoneración de tributos en la importación de insumos. Dicha política de Estado, mantenida hasta el presente, se ha convertido en un pilar para la inserción internacional de las empresas colombianas.

Como se conoce, la reforma agraria se propugna en toda América Latina en la década de los sesenta, por parte de los Estados Unidos, como una respuesta frente a la revolución cubana, que amenazaba extenderse en la región. Con diferente profundidad y no exentos de muchas limitaciones, de acuerdo a las coaliciones políticas predominantes en los dos países, esa reforma se va a implantar, como un mecanismo que permite ampliar las dimensiones de los mercados internos y expandir la frontera agrícola. Colombia y Ecuador van a aplicar la reforma agraria, con diferentes ritmos e intensidad, durante al menos dos décadas; ello va a permitir ampliar la oferta de productos agropecuarios, de la cual una fracción busca colocarse en los países vecinos.

En todo este período van a existir iniciativas, desde Colombia y Ecuador, tendientes a ampliar las relaciones económicas y de cooperación entre ellos; entre otras pueden mencionarse el Tratado de Comercio de 1942 y el Convenio Comercial de 1955. Posteriormente los dos países participan, en 1961, en la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que buscaba impulsar los intercambios comerciales entre los países latinoamericanos y establecer un mercado común en la región. Sin embargo, el proceso avanza muy lentamente y se presentan dificultades por la resistencia de diversos sectores frente a la liberalización comercial en la región, así como por las desigualdades relativas entre los países y la tendencia a concentrar los beneficios en las economías más grandes.

La participación conjunta de Colombia y Ecuador en la creación del Pacto Andino en abril de 1969 va a abrir una nueva fase en las relaciones bilaterales, en la medida en que este proceso sub regional precisamente buscaba acelerar el intercambio comercial entre sus países miembros, superando los problemas de ALALC, mediante mecanismos como la consideración de la situación particular de los países de menor desarrollo relativo (entre los que estaban Bolivia y Ecuador), la programación industrial y la creación de una estructura institucional, que tendía a reproducir la de la exitosa Comunidad Europea. La insatisfacción con el bloqueo o el muy lento avance de ALALC, provocó el surgimiento de este y de otros procesos subregionales de integración.

Esta corriente de regionalismo estaba inspirada en gran medida por las tesis de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas, lideradas por Raúl Prebisch, que

demostraban la necesidad de la integración regional como parte del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), ya que permitía superar las restricciones derivadas del reducido tamaño de la mayoría de economías de la región, posibilitando el aprovechamiento de las economías de escala y por ende el surgimiento de un sector industrial, que permita a estas economías aprovechar los beneficios del progreso técnico.

La investigación reciente sobre dicho período ha permitido establecer que lejos de la caricatura del modelo ISI, como un esquema estatista y proteccionista, que tiende a presentarse en la literatura económica ortodoxa como predominante entre la década de los cincuenta y la de los setenta, tanto la propuesta original como las políticas económicas aplicadas fueron mucho más sofisticadas y complejas. De cualquier forma, es claro que el modelo económico y la política integracionista aplicados en esas dos décadas y que, dicho sea de paso, generaron las tasas de crecimiento del PIB más altas registradas desde la posguerra, contemplaban una política más activa e intervencionista del Estado, así como menores niveles de apertura.

En 1969, al iniciarse el proceso de integración andina, los niveles de comercio bilateral de los que se partía eran muy bajos: Ecuador exportaba a Colombia bienes por un valor de 5.4 millones de dólares, sobre un total de exportaciones de 152.5 millones, es decir que representaban el 3.5% del total. Las importaciones ecuatorianas desde Colombia, en valor CIF, llegaban a 8.3 millones de dólares, sobre un total de 241.8 millones, representando por lo tanto una participación de 3.4%. El total del comercio bilateral no llegaba por lo tanto a 14 millones de dólares. Cabe destacar, sin embargo que para el Ecuador, Colombia representaba la contraparte comercial más importante dentro del Pacto Andino, pues a dicho país se dirigía el 72% de sus exportaciones a todos los miembros, equivalente a un total de 7.5 millones de dólares; por el lado de las importaciones, la importancia relativa de Colombia era menor pues proporcionaba un 35.5% del total importado de los miembros del Pacto Andino, equivalente a 23.4 millones de dólares.

Desde la perspectiva colombiana, en 1969 se exportaron al Ecuador bienes por un valor de 14.2 millones de dólares y se importaron de allí 8.6 millones de dólares; por lo tanto para Colombia el Ecuador era el destino de un 2.3% de todas sus exportaciones, en tanto

que las importaciones ecuatorianas representaban un 1.3% del total<sup>2</sup>.

La primera fase de la integración andina, hasta 1976 fue relativamente dinámica, puesto que se avanzó frente a los niveles muy bajos desde los que se iniciaba el proceso; así, en ese año, las exportaciones ecuatorianas a Colombia subieron a 71.9 millones de dólares (5.7% del total), mientras las importaciones desde Colombia subían a 39.9 millones (4.2% del total).

La expansión de los flujos comerciales intraregionales se mantuvo en la segunda mitad de la década, a pesar de la salida de Chile, compensada en parte con el ingreso de Venezuela al Pacto Andino; el comercio bilateral mantuvo su tendencia expansiva, llegando en 1980 las exportaciones ecuatorianas a Colombia a 93.3 millones de dólares mientras las importaciones eran de 52.4 millones.

En el caso ecuatoriano vale recordar que a comienzos de 1972 se había registrado un salto cuantitativo en el valor y la composición de sus exportaciones, con el inicio del boom petrolero. Buena parte de la expansión del comercio bilateral correspondía a ventas de petróleo crudo.

La participación conjunta de los dos países en la integración andina, que se proyectó en este período a otros ámbitos más allá de lo meramente comercial, como los de la salud, la educación y la cultura, amplió también los espacios de cooperación bilateral.

En forma complementaria, en este período se firmaron bilateralmente el Convenio Cultural y el Convenio de Cooperación Técnica y Científica, acordados formalmente en 1971 y 1972, respectivamente.

La crisis de la deuda externa con los consiguientes programas de ajuste y estabilización, en la denominada “década perdida”, va a impactar también en los flujos de comercio intraregional, llevando a una severa crisis del proceso integracionista. El comercio bilateral se verá seriamente afectado, pero particularmente las exportaciones ecuatorianas a Colombia, que cayeron a 32.2 millones de dólares en 1990, si bien las importaciones desde Colombia subieron ligeramente a 57.6 millones. La importancia relativa del país vecino como contraparte comercial medida por su participación en el total era en ese año inferior a la de 1969, al crearse el Pacto Andino (1.2% en las exportaciones y 3.1% en las importaciones) (Ver cuadros 1 a 4 en anexo al final)

---

<sup>2</sup> Las discrepancias estadísticas entre las fuentes ecuatorianas y colombianas evidencian un problema histórico de las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia, como países vecinos, que comparten una extensa y porosa frontera: el contrabando. Este problema es común, especialmente en las regiones fronterizas.

A fines de esa década la integración andina parecía destinada a desaparecer por la magnitud de los problemas que enfrentaba: incapacidad de completar la unión aduanera, objetivo que ya había sido postergado frente a las metas fijadas inicialmente; acumulación de incumplimientos de los compromisos acordados; mora en el pago de las cuotas para el financiamiento de las instituciones de la integración; multiplicación de barreras de diverso tipo para obstaculizar determinados flujos de bienes de otros miembros (con mecanismos como salvaguardias, sobretasas arancelarias, o medidas administrativas). Sería sólo la decisión política de los presidentes andinos, expresada en sucesivas cumbres, la que permitirá relanzar el proceso.

El replanteamiento de la integración andina se hará, sin embargo, en el nuevo contexto generado por la apertura comercial establecida, con diferentes plazos y ritmos por los diversos países miembros, que fue facilitada por los programas de ajuste impulsados por las instituciones financieras internacionales. Esto significó una reducción significativa de los aranceles promedio aplicados por los países. En el caso de Colombia, por ejemplo, el arancel promedio se redujo de 29% en 1988 a 11.6% en 1992; el Ecuador también implementó una reforma arancelaria en el período 1988-1992, la misma llevó el arancel promedio aplicado desde 80% al 10%.

El relanzamiento de la integración andina se completará hasta mediados de los años noventa, incluyendo la redefinición de su estructura y el cambio en su denominación hacia la Comunidad Andina y al Sistema Andino de Integración, que incluye a todas las instituciones e instancias creadas dentro del regionalismo andino.

Los dos procesos antes mencionados, unidos al retorno de los capitales extranjeros y del acceso al financiamiento por los países latinoamericanos, que se mantendrá hasta 1995, permitirán una expansión muy significativa del comercio intraregional, incluyendo al comercio bilateral Ecuador – Colombia.<sup>3</sup>

Adicionalmente, en los primeros años de la década de los noventa se adoptará parcialmente (sólo para Colombia, Venezuela y Ecuador), un arancel externo común que también favorecerá los intercambios intraregionales, sobre todo en forma bilateral, entre dichos miembros; de hecho esos ejes comerciales se convertirán en los más dinámicos de la región andina.

---

<sup>3</sup> No puede dejar de mencionarse que a mediados de la década de los ochenta, en medio de la crisis que enfrentaba el comercio intraregional andino, se crea la Cámara de Comercio e Industrias Ecuatoriano - Colombiana (CAMECOL), cuyas actividades se orientan a reactivar el comercio y las relaciones económicas bilaterales

En consecuencia, la primera mitad de la década de los noventa registra una importante expansión del comercio entre los países andinos, que pasó de un total de exportaciones intraregionales de 1328.9 millones de dólares en 1990 (7% del total), a 4800.9 millones de dólares en 1995 (13% del total), lo que significa que se multiplicaron más de 3.6 veces en el período.

Cabe señalar también que en la primera mitad de los años noventa se creó la Comisión Binacional Fronteriza Ecuador Colombia, con el fin de analizar los diversos temas de la agenda binacional en las regiones de frontera, buscando impulsar ejes de cooperación en diversos campos, así como esquemas de seguridad compartidos.

En ese contexto, el comercio bilateral colombo ecuatoriano también se expandió significativamente; las exportaciones del Ecuador a Colombia pasaron de 32.2 millones de dólares en 1990 (1.2% del total) a 251.9 millones en 1995 (5.8%); las importaciones desde Colombia pasaron a su vez de 57.6 (9.6% del total) a 400.6 millones de dólares, (16.8% del total), en el mismo período. Como se puede apreciar, para los dos países la expansión del comercio de bienes entre ellos fue mucho más rápida que la del comercio intraregional. Cabe agregar igualmente, que los flujos de comercio bilateral se diversificaron en el período, incorporando un número mucho más significativo de partidas, muchas de ellas de productos manufacturados, confirmando una característica del comercio en la región andina, su mejor calidad, ya que incluye productos con mayor valor agregado que los que se dirigen al mercado mundial.

Sin embargo, en la segunda mitad de la década de los noventa, los efectos de las crisis financieras en México y sobre todo en Asia, van a provocar nuevamente el retiro del financiamiento internacional hacia los mercados más seguros y la reducción del ritmo de crecimiento de la economía mundial; todos esos factores afectan negativamente al ritmo de expansión del comercio intraregional andino y también al intercambio bilateral entre Ecuador y Colombia, en el año 2000, principalmente a las exportaciones ecuatorianas, como se puede apreciar en los cuadros anexos.

En lo que va de la primera década del siglo XXI, el comercio de bienes entre Ecuador y Colombia ha tendido a recuperar lentamente su dinamismo, por las incertidumbres y tensiones geopolíticas agudizadas en el período, las cuales han terminado impactando en el precio del petróleo y de las materias primas. La mayor expansión

se ha registrado en las importaciones desde Colombia, que se multiplican 2.75 veces entre el 2000 y el 2005..

En suma, la evolución del comercio de bienes entre los dos países en la década de los noventa se explica por dos factores interrelacionados: la liberalización unilateral instrumentada y los limitados avances en el arancel externo común, dentro de un contexto de una economía mundial expansiva; a ello se agrega la operación estructural de lo que se ha sistematizado como un modelo de gravedad del comercio bilateral, bajo el cual los flujos de bienes están determinados por el tamaño relativo de las economías, su proximidad geográfica (que minimiza los costos de transporte) y los diferenciales de precios relativos. Al ser países vecinos, los aspectos contemplados por ese modelo juegan un papel muy importante.

El comercio bilateral entre los dos países en las últimas casi cuatro décadas ha estado marcado entonces por la evolución de las coyunturas de la economía mundial, por los cambios implementados en las políticas económicas de los países de la región andina como respuesta ante tales evoluciones, así como por la orientación del proceso de integración. En su fase reciente, desde los años noventa, la integración andina se ha enfocado bajo un esquema de regionalismo abierto, concepción que pretende compaginar esquemas contradictorios y cuyos problemas se han manifestado en el bloqueo del proceso y en una profunda crisis, aspectos que veremos en el siguiente punto.

Para terminar este punto cabe anotar que además del comercio de bienes y la ampliación de los temas de la cooperación bilateral, mencionado en páginas anteriores, entre los dos países vecinos ha existido un flujo tradicional de turismo, facilitado por la proximidad geográfica, que ha evolucionado en función de los diferenciales de precios relativos entre ellos. Sin embargo, tales corrientes han tenido mayor importancia relativa para las regiones fronterizas expandidas, pero no para el conjunto de los países.

También ha existido una corriente de inversiones especialmente de empresarios colombianos en el Ecuador, que tampoco ha tenido una significativa participación en el total, si bien su presencia en el cultivo de flores ha sido destacable, en particular desde la década de los noventa. La agudización del conflicto interno colombiano ha jugado un papel importante en este flujo.

## **2.- Evolución reciente del comercio, el turismo y la inversión entre Ecuador y Colombia**

Desde el año 2000, las relaciones económicas entre el Ecuador y Colombia han estado marcadas por los efectos de la profunda crisis sufrida por el Ecuador entre 1998 y 1999, que llevó a su gobierno a adoptar la dolarización como esquema monetario, en un verdadero “suicidio monetario”, que eliminó las políticas monetaria y cambiaria, restringiendo dramáticamente los márgenes de manobra para las autoridades económicas ecuatorianas.

Las exportaciones ecuatorianas pueden mantener y ganar mercados en el país vecino y en el mundo, sólo en la medida en que presenten niveles de competitividad relativa; ya no pueden utilizarse más las modificaciones cambiarias con ese fin.

En la medida en que el gobierno colombiano mantiene desde septiembre de 1999 una política de flotación “sucia” del tipo de cambio, en los últimos años tenemos que luego de la reevaluación registrada en ese período, se presenta una fase de devaluación del peso colombiano frente al dólar que va desde diciembre de 1999 hasta fines del 2003, destinada claramente a reducir el déficit externo que mantenía ese país.

La evolución del tipo de cambio real bilateral favoreció por lo tanto una creciente competitividad de las exportaciones colombianas en el mercado ecuatoriano, lo que implicó una agudización de las tendencias deficitarias que históricamente ha tenido la balanza comercial bilateral para el Ecuador.<sup>4</sup>

La reevaluación del peso colombiano registrada desde el 2004 hasta el presente ha permitido mitigar al menos parcialmente esa tendencia a una creciente pérdida de competitividad de los productos ecuatorianos en el mercado de Colombia.

En lo que respecta a la composición del comercio bilateral entre Colombia y Ecuador, en los últimos años se han profundizado dos tendencias presentes desde tiempo atrás: una creciente diversificación de las transacciones realizadas entre los dos países y una elevada participación de bienes manufacturados. Efectivamente, mientras en el año 2000 las exportaciones ecuatorianas a Colombia abarcaban un total de 762 posiciones arancelarias, en el 2005 esa transacciones

---

<sup>4</sup> Si consideramos los 37 años de la integración andina (1969-2005) encontramos que el comercio bilateral registró un saldo positivo de la balanza comercial favorable al Ecuador sólo en 12 años, siendo negativo en los 25 restantes. Esa tendencia se ha profundizado desde 1990, puesto que en los últimos 16 años, solamente en uno se registra una balanza comercial favorable al Ecuador.

se daban en 1072 posiciones; por su parte las importaciones ecuatorianas desde Colombia que abarcaban en el 2000 un total de 2248 posiciones arancelarias, pasaron en el 2005 a 2857 posiciones.

Sin embargo es preciso destacar que existe un alto grado de concentración del mayor valor de las transacciones, tanto de exportación como de importación, entre Ecuador y Colombia, en un reducido número de partidas arancelarias; así las primeras 20 partidas de exportación del Ecuador a Colombia, ordenadas de mayor a menor según su valor representan en el 2005 un 58.45% del total; el porcentaje correspondiente a las 20 partidas de importaciones equivale al 46.93% del total.

Los principales rubros de exportación ecuatoriana a Colombia en el 2005 fueron vehículos y CKDs, productos del mar en particular atún, arroz, perfiles de aluminio, calzado, café, fréjol, cacao, cocinas, calzado, cuadernos, llantas, aceite de palma y alcohol.

Los principales rubros importados por el Ecuador desde Colombia en el 2005 fueron: energía eléctrica, vehículos en CKD, productos químicos como medicamentos y fungicidas, artículos de higiene, policloruro de vinilo, polipropileno, refrigeradoras y congeladores, cerámicas, alcoholes, productos de hierro y acero, agua mineral y derivados de café.

Como se puede apreciar, en los dos lados de los flujos comerciales existe una presencia importante de bienes manufacturados, lo que ratifica la dimensión cualitativa de dichos flujos, mencionada anteriormente; esa inserción en el país vecino permite, según algunos analistas, un “aprendizaje”, que ampliaría las posibilidades de incursionar posteriormente en mercados más exigentes. Es necesario señalar, sin embargo, que hay una presencia mayor de productos primarios en las exportaciones ecuatorianas.

Otro aspecto que cabe destacar es la presencia del denominado “comercio intrafirma”, en los flujos bilaterales colombo-ecuatorianos, que se evidencia sobre todo en el comercio de vehículos y sus partes, determinado por la aplicación del Convenio de Complementación Automotor vigente con Colombia y Venezuela (que dicho sea de paso genera muy poco valor agregado). Este segmento del comercio bilateral se explica fundamentalmente por la aplicación de estrategias regionales de las empresas transnacionales automotrices, cuyas filiales están localizadas en los dos países y practican precios de transferencia en tales flujos. Como se comprenderá,

ese comercio es altamente vulnerable, en la medida en que depende de la estabilidad y cambios en las estrategias de tales empresas, procesos que se han vuelto muy volátiles en el actual escenario globalizado. Lamentablemente no existen estudios completos sobre este fenómeno, que permitan cuantificarlo y estimar sus efectos actuales y potenciales.

También debe anotarse que el saldo comercial negativo predominante en la balanza comercial bilateral ha tendido a elevarse en los últimos años; en efecto, ha pasado de 148.7 millones de dólares en 1995 a 242.9 en el 2000 y a 911.8 millones de dólares en el 2005. El impacto de la dolarización en la competitividad de las exportaciones ecuatorianas y el deterioro de algunos sectores productivos ecuatorianos en los últimos años son evidentes.

Un desarrollo importante que se evidencia en la evolución del comercio entre los dos países en los últimos años, es que tales flujos involucran a un número creciente de agentes económicos de los dos países (empresas, personas naturales y jurídicas, otros); así tenemos que en el 2000 existían 523 exportadores hacia Colombia, que pasaron a 546 en el 2005. En cuanto a los importadores ecuatorianos desde Colombia, mientras en el 2000 fueron 615, para el 2005 llegaron a 2711. Como se puede apreciar, los agentes involucrados en la importación muestran un dinamismo mucho mayor, asociado como ya se ha dicho, a los impactos de la dolarización y a la tendencia importadora creciente que caracteriza a la economía ecuatoriana.

La evolución diferencial de las exportaciones y de las importaciones ecuatorianas hacia y desde Colombia en el largo período comprueban esta tendencia; considerando los 37 años de existencia de la integración andina, encontramos que mientras las exportaciones a Colombia pasaron de 5.4 millones a 471.3 millones de dólares en ese período (lo que significa que se multiplicaron 87.3 veces), las importaciones ecuatorianas desde Colombia pasaron de 8.3 millones a 1383.1 millones, respectivamente en igual período (lo que implica que se multiplicaron 166.6 veces)<sup>5</sup>.

Una dimensión adicional de los intercambios comerciales de bienes entre Ecuador y Colombia es la constatación de que existe un conjunto de 20 cadenas agroproductivas, identificadas por una agencia comercial del gobierno colombiano<sup>6</sup>, en las cuales existen

<sup>5</sup> Cabe anotar además que el comercio no registrado entre los dos países, en el 2005, sería de 12% en las exportaciones y de 5.8% en las importaciones.

diverso tipo de relaciones de comercio bilateral. Entre ellas se incluyen también vinculaciones agroindustriales, cuyo potencial expansivo y las múltiples oportunidades que ofrecen para esquemas asociativos parecen muy interesantes, si se considera la perspectiva de una mejor inserción conjunta en el comercio globalizado.

Es preciso señalar, sin embargo, que un somero análisis de los flujos de comercio bilateral en esas cadenas evidencia que en ellas tiende a reproducirse un patrón por el cual Ecuador exporta productos primarios e importa elaborados de dichos productos (eso se da en café, algodón, cacao, cereales, madera, frutas, soya y otras oleaginosas, entre las más importantes). El Ecuador presenta saldos positivos en el comercio de productos básicos, mientras existen saldos negativos en los productos elaborados con esos insumos.

Un factor que tendrá una incidencia significativa en el comercio bilateral colombo ecuatoriano en el futuro inmediato es la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia y los Estados Unidos, a comienzos del 2006, acuerdo que está en vías de ratificación por los parlamentos de los dos países. Colombia, Ecuador y Perú iniciaron conjuntamente la negociación de dicho acuerdo en Abril del 2004, pero su conclusión fue diferenciada desde fines del 2005, cuando el Perú lo firmó a comienzos de diciembre del 2005 y Colombia difirió esa firma hasta febrero del 2006.

Las negociaciones entre el Ecuador y los Estados Unidos se entramparon desde fines de noviembre del 2005, luego de la 13ava. Ronda, pero se suspendieron definitivamente luego de la 14ava ronda de marzo –abril 2006, luego de que el gobierno tomara las instalaciones petroleras de la empresa Occidental, por incumplimiento de contrato; y, de que el congreso adoptara una reforma a la ley de hidrocarburos que modificaba los contratos con las empresas petroleras extranjeras. La representación de los Estados Unidos consideró que sus intereses estaban siendo afectados y que ese no era un entorno favorable para mantener el proceso de negociación.

Entre los argumentos fundamentales para negociar un TLC con los Estados Unidos por parte de los tres países andinos se destaca el hecho de que ese país es su principal contraparte comercial, con una participación cercana al 45% del total. En el caso ecuatoriano,

---

<sup>6</sup> Ver en Internet [www.agrocadenas.gov.co](http://www.agrocadenas.gov.co) Dichas cadenas son: algodón, arroz, atún, azúcar, banano, cacao, café, camarón de cultivo, camarón de pesca, caucho, cereales avicultura y porcicultura, cítricos, forestal madera, frutales de exportación, ganado bovino, lácteos, oleaginosas, papa, plátano y tabaco.

los Estados Unidos recibieron, en promedio, desde 1998, el 41% de sus exportaciones y fueron el origen del 24.3% de sus importaciones; en el 2005, esos porcentajes de participación fueron de 50.1% y 19.2%, respectivamente. Adicionalmente, los tres países andinos, junto a Bolivia, son beneficiarios de las preferencias arancelarias unilaterales y condicionadas, concedidas por los Estados Unidos y vinculadas al combate al narcotráfico (ATPDEA por sus siglas en inglés, según su denominación cuando fueron renovadas el 2002). Dichas preferencias concluyen en diciembre del 2006.

Un análisis realizado hace pocos años<sup>7</sup>, muestra claramente que todos los países beneficiarios han podido hacer un uso muy limitado de dichas preferencias, que ellas han estado sumamente y cada vez más condicionadas, que los Estados Unidos usan diversos mecanismos para bloquear o limitar el acceso efectivo a su mercado; y, que los beneficios obtenidos han sido, por lo tanto, muy reducidos. En el caso ecuatoriano existen cálculos oficiales que establecen que los aranceles dejados de pagar en el 2005 bajo las ATPDEA habrían sido apenas de 30 millones de dólares. En los otros tres países la situación es muy parecida. Tales beneficios no se compadecen con los costos que tendría el TLC en términos de sus impactos sobre rubros de producción agropecuaria, en el sector servicios, en propiedad intelectual y en biodiversidad, para sólo señalar algunos temas.

A título ilustrativo puede mencionarse que las exportaciones colombianas acogidas a las ATPA representaron en 1997 el 13% del total de las exportaciones a los Estados Unidos, pasaron a 12% en el 2000 y a 5.2% en el 2002; los porcentajes correspondientes al Ecuador fueron de 10%, 11% y 4.1%, en los mismos años, respectivamente. En los últimos años, sin embargo, esos porcentajes se incrementaron luego de la renovación de dichas preferencias, pero sus beneficios efectivos no tendieron a cambiar significativamente, puesto que, como se conoce, buena parte de las exportaciones a los Estados Unidos tienen aranceles muy bajos, aplicados bajo el sistema generalizado de preferencias (SGP) y la cláusula de la nación más favorecida (arancel NMF muy bajo), además de que existen una serie de obstáculos no arancelarios para acceder al mercado norteamericano.

---

<sup>7</sup> Umaña Mendoza, Darío Germán, Román López Enrique y Romero Cevallos Marco: "Los regímenes preferenciales con los Estados Unidos: El ATPA y el ATPDEA. Análisis de comportamiento para Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú"; Comunidad Andina, Consejo Consultivo Laboral Andino, Programa Laboral de Desarrollo. Lima, Perú 2004.

No podemos analizar acá todas las implicaciones de la firma de TLCs con los Estados Unidos, negociados bajo las condiciones impuestas por ese país; lo que nos interesa ahora es mencionar algunos efectos que tendría el TLC sobre el comercio bilateral entre Ecuador y Colombia<sup>8</sup>.

Al respecto cabe mencionar que un estudio de la Secretaría General de la Comunidad Andina<sup>9</sup> estableció que la vigencia del TLC pondría en riesgo un 56% del comercio subregional andino, incluyendo como rubros considerados sensibles, a aquellos en los cuales hay un elevado riesgo de que se pierda ese mercado subregional. Los sectores más sensibles serían el agropecuario, minería, petroquímicas e industrias conexas; y, acero y sus manufacturas.

En el primer semestre del 2006 la Secretaría de la Comunidad Andina presentó otro estudio<sup>10</sup>, que analiza esos impactos tanto para los acuerdos intra latinoamericanos como de los TLC. En resumen, dicho estudio establece que una buena parte de las exportaciones intraregionales corre el riesgo de ser desplazada y que se produciría una reconcentración del comercio con los Estados Unidos, en detrimento de las vinculaciones comerciales con la Comunidad Andina y, por lo tanto, de los flujos bilaterales. Aclara, sin embargo la importancia de otras políticas que puedan aplicarse, excluyendo los aranceles. Considera que en un escenario como ese, asumirían una gran relevancia: “la cercanía geográfica, las relaciones inter empresariales, las normas armonizadas, los mecanismos de concertación y de diálogo y otras variables”.

Desde luego que la eventual no firma de un TLC entre Ecuador y Estados Unidos abre un escenario complicado por un probable incremento sustancial del comercio no registrado y la penetración por esa vía de productos cuya competencia podría afectar a los sectores productivos del Ecuador; así como por una eventual pérdida del mercado norteamericano para los productos ecuatorianos que no gozarían de ningún trato preferencial.

---

<sup>8</sup> Existen análisis más detallados en: Romero Cevallos Marco: “ALCA y los Tratados de Libre Comercio (TLC): Significación histórica, alcances y desafíos para la integración andina”, en “Cárdenas Miguel Eduardo (coordinador): “El futuro de la integración andina”, FESCOL, CEREC; Bogotá, 2004; y en otros dos artículos de mi autoría: “¿Ser o no ser? Esa es la cuestión; y, “Paradojas e incertidumbres de las economías andinas”, publicados en los números 5 y 6, respectivamente, de la revista Comentario Internacional, del Centro Andino de Estudios Internacionales.

<sup>9</sup> “Análisis de la sensibilidad del comercio subregional andino en el marco del tratado de libre comercio con los Estados Unidos; SG/dt 276, 27 de octubre de 2004.

<sup>10</sup> “Consideraciones sobre los efectos en el comercio intracomunitario de los acuerdos comerciales suscritos por los países andinos con terceros”; SG/dt 338/Rev. 1, 24 de abril de 2006.

Entre los segmentos del comercio binacional particularmente en riesgo por el TLC, de firmar ambos, estarían los vehículos y sus partes, elaborados de carne y pescado, artículos farmacéuticos, manufacturas de hierro y acero, aluminio, productos de la madera.

Un factor que incidirá mucho en esas estimaciones será la respuesta que de la Comunidad Andina ante la salida de Venezuela, la crisis de resultados del proceso; y, la forma en que se resuelva la demanda europea de consolidarlo y presentar un frente común en la negociación de un acuerdo de adhesión entre la Unión Europea y la Comunidad Andina, particularmente en cuanto a dejarla sólo como una zona de libre comercio o avanzar hacia una forma *sui generis* de unión aduanera. Por lo tanto sólo en el futuro inmediato se conocerán esos desarrollos.

Como queda dicho, sin embargo, se abre igualmente un amplio interrogante frente a las respuestas del gobierno y de otros actores colombianos en cuanto a la solidez y proyección de las relaciones inter empresariales, de las normas comunes y de los canales de concertación y cooperación.

### **Inversión**

En lo que respecta a los flujos de inversión bilaterales, es indudable que desde los años noventa se han creado y ampliado las iniciativas empresariales de ecuatorianos y colombianos en el respectivo país vecino; por las diferencias en cuanto al tamaño de la economía y de las empresas, son más importantes las inversiones de colombianos en el Ecuador. En el período reciente y explicado, en parte, por el incremento de la violencia interna en Colombia, se han incrementado las inversiones provenientes de ese país en el Ecuador. La instrumentación del Plan Colombia desde el año 2000, agudizó en parte esa tendencia, moderada por los efectos contrarios de la dolarización.

Así, mientras en la segunda mitad de los años ochenta el promedio anual de esas inversiones bordeaba apenas los 150 mil dólares anuales, durante el período 1993-1999 fue de 6.9 millones. Los montos anuales más elevados se registran en 1995 y en 1998, con 10.4 y 14.6 millones anuales respectivamente. Vale destacar que las inversiones de colombianos en el Ecuador representan cada año, alrededor del 90% de toda inversión proveniente de los países miembros de la Comunidad Andina; sin embargo, con respecto al total de inversión extranjera directa registrada anualmente en el

Ecuador, su peso relativo es menos significativo, con una participación anual que oscila entre el 1 y el 2% del total.

Con el comienzo del milenio los flujos de inversión colombiana en el Ecuador cayeron nuevamente por debajo del millón de dólares, como resultado de la profunda crisis económica y social vivida por el Ecuador y por la reducción del ritmo del crecimiento económico en Colombia, así como por cierta reducción relativa de la violencia en ese país. A partir del 2002 los promedios anuales se recuperan situándose en 5.3 millones de dólares y 2.7 millones de dólares en ese año y en el 2003, respectivamente.

No se dispone de un desglose sectorial de tales inversiones, pero es conocida la presencia de empresas e inversionistas colombianos en actividades de floricultura, agroindustria, construcción y ciertos sectores de servicios, fundamentalmente.

Existen igualmente inversionistas colombianos que han tomado participaciones en empresas y que tienen presencia en actividades de comercio y en bienes raíces; sin embargo no se conocen ni sus montos, ni su importancia relativa.

Muchas de esas inversiones han significado una inyección importante de capitales y tecnología, pero sobre todo los agentes colombianos han transmitido experiencias, organización empresarial y nuevas formas de gestión y administración. Considero que faltan estudios específicos que permitan establecer la dinámica real de estas inversiones y la profundidad de los vínculos empresariales y otras iniciativas conjuntas planteadas entre ecuatorianos y colombianos, a nivel de los dos países y en las zonas fronterizas.

## **Turismo**

Antes de la crisis económica 1998-1999 y de la dolarización en el Ecuador, existía un flujo tradicional de turismo colombiano hacia las provincias de Carchi, Esmeraldas, Manabí e Imbabura, estimulado tanto por la proximidad geográfica, como por las diferencias en los costos relativos. Esos flujos estimularon incluso, en la década de los noventa, un conjunto de inversiones en infraestructura hotelera y otras formas de alojamiento, especialmente en las playas ecuatorianas.

Luego de los eventos mencionados, han tendido a reducirse drásticamente esos flujos de turismo, lo que ha agudizado los problemas económicos y en particular del empleo en esas provincias fronterizas; dicha evolución ha agravado las condiciones económicas y

sociales en las zonas fronterizas, que ya presentaban indicadores económicos y de bienestar social muy negativos, ubicándose entre las regiones más deprimidas del Ecuador, con grandes limitaciones en los campos de la infraestructura vial, al igual que de salud y educación. Cabe mencionar que la situación de la región fronteriza colombiana es muy similar en estos ámbitos.

Es indudable que el principal factor que afectó a las corrientes de turismo colombiano hacia el Ecuador fue la dolarización que encareció el costo de la vida en el Ecuador, fenómeno que se agravó aún más con la devaluación del peso colombiano. Esa evolución se inserta en el contexto de una expansión de los flujos turísticos al Ecuador; en consecuencia la participación relativa del turismo colombiano en el total se ha reducido.

Efectivamente, las entradas de extranjeros al Ecuador han pasado de 627 mil en el año 2000 a más de 860 mil en el 2005, con un incremento porcentual del 37% en esos 6 años. El ingreso de ciudadanos colombianos al Ecuador en ese mismo período ha pasado de 191 mil a 164 mil, respectivamente. En consecuencia, la participación de los colombianos en las entradas de extranjeros al Ecuador que representó el 30.5% del total en el 2000, cayó a 19% en el 2005.

Es indudable que una proporción de las entradas de colombianos al Ecuador está vinculada al tema del refugio debido al aumento de la violencia y el problema enorme del desplazamiento colombiano. Según fuentes oficiales ecuatorianas y del ACNUR, que por distintas razones sub valoran el fenómeno, en el período 2000-2005 se habrían presentado 36.747 solicitudes de refugio, de las cuales se habrían aceptado prácticamente 11.500, una tercera parte del total.

Como es obvio, esas estadísticas miden muy parcialmente los flujos transfronterizos de población de uno y otro país hacia el vecino, que se producen por los múltiples pasos que existen en la extensa franja fronteriza compartida; esos flujos tienen un carácter más tradicional y están determinados por otros factores.

En los diferentes esquemas creados para impulsar las relaciones económicas y de cooperación entre los dos países, así como en acuerdos firmados, se ha mencionado la posibilidad de establecer y promocionar paquetes turísticos conjuntos; sin embargo, se ha avanzado poco en ese objetivo y las restricciones de los costos relativos más altos en Ecuador, ya mencionadas, limitan las posibilidades.

### 3.- Perspectivas

Como hemos visto, las relaciones económicas entre Colombia y Ecuador muestran signos contradictorios en el período reciente, por el deterioro de los flujos comerciales desde el Ecuador, unido a ciertos avances y potencialidades que pueden expandirse.

La dirección que tomen las políticas macroeconómicas de cada país y en particular las evoluciones del tipo de cambio relativo han tenido y seguirán teniendo un impacto decisivo.

Igualmente serán determinantes: las evoluciones de las políticas económica y comercial del gobierno colombiano en el contexto post TLC con los Estados Unidos, así como el desenlace que tenga la negociación ecuatoriana de dicho acuerdo (lo que dependerá del resultado de las elecciones de octubre 2006 en el Ecuador) y la evolución de la integración andina, luego de la salida de Venezuela y frente a las exigencias de la negociación conjunta con la Unión Europea.

Las estrategias de los sectores empresariales de los dos países frente a esas tendencias también incidirán en la profundización del deterioro mencionado, o en el aprovechamiento de las oportunidades existentes y poco explotadas.

Las dinámicas económicas y sociales existentes en la zona fronteriza entre Colombia y Ecuador, a pesar de los avances registrados y de los diversos instrumentos de regulación y cooperación creados en las últimas décadas, no logran superar efectivamente la concepción de la frontera como una línea que nos separa, en lugar de pasar a verla como una región compartida, con características comunes y posibilidades de emprendimientos e iniciativas que profundicen una interdependencia positiva, en beneficio de los pueblos que la habitan.

Las tensiones agudizadas en los últimos años por los problemas de inseguridad en Colombia y por el desbordamiento del conflicto hacia el Ecuador, no abonan precisamente hacia ese objetivo.

Será preciso superar los vacíos de la presencia de los dos estados en dicha región y mejorar sustancialmente las condiciones socio económicas de la misma, con esfuerzos bilaterales importantes en el campo de la infraestructura vial y de los servicios básicos como educación y salud; ello exigirá mayor dinamismo y audacia en los distintos campos ya identificados para la cooperación bilateral (como los programas de complementación alimentaria, la salud, la educación, la prevención de catástrofes, entre muchos otros temas revisados en las comisiones binacionales).

Habrá que generar por parte de los dos estados políticas específicas e integrales para esa región, que tomen en cuenta sus necesidades y vulnerabilidades particulares, más allá de los limitados esfuerzos realizados hasta el presente o del fracaso de políticas implementadas (como la de la zona económica especial de Nariño). Para ello es necesario entender adecuadamente el lugar y las determinaciones que enfrentan nuestros países y sociedades en un proceso de globalización inequitativo y excluyente, que plantea límites y posibilidades para beneficiarse de sus diversas dinámicas. En la práctica, las regiones fronterizas de los dos países se han constituido en zonas de tránsito, que no han recibido sino una fracción muy reducida de los beneficios de los flujos comerciales, de inversión y turísticos desarrollados en las últimas décadas.

La región fronteriza compartida por Colombia y Ecuador presenta una importante riqueza de recursos naturales, diversidad étnica y cultural, que muy poco ha sido potenciada en beneficio de los pueblos que la habitan.

Los mecanismos tradicionales de relacionamiento económico, como las ferias anuales y las incubadoras de empresas son importantes, pero absolutamente insuficientes; es preciso profundizar en el conocimiento de los procesos reales de vinculación económica y social bilaterales, para potenciarlos sustancialmente e identificar diversas líneas para emprendimientos conjuntos y producción asociativa, entre muchos otros mecanismos, que fortalezcan nuestra inserción en la economía regional y global. En esos esfuerzos deberían jugar un papel central las entidades académicas, los gobiernos locales y las mas diversas instancias de la sociedad civil de los dos países.

## Anexos

**Cuadro No. 1** Ecuador: Exportaciones FOB total, a la Comunidad Andina y a Colombia

	Total Mundo	CAN	Colombia	CAN/Total %	Colombia/Total %	Colombia/CAN %
<b>1969</b>	152,5	7,5	5,4	4,9	3,5	72
<b>1976</b>	1257,5	230,9	71,9	18,4	5,7	31,1
<b>1980</b>	2480,8	147,2	93,3	5,9	3,8	63,4
<b>1990</b>	2714,4	188,5	32,2	6,9	1,2	17,1
<b>1995</b>	4361,3	359	251,9	82	5,8	70,2
<b>2000</b>	4821,9	662,4	259,5	13,7	5,4	39,2
<b>2005</b>	9869,4	1467,2	471,3	14,9	4,8	32,1

Cifras en millones de dólares y participaciones en porcentajes  
Fuente: Secretaría General de la CAN

**Cuadro No. 2** Ecuador: Importaciones CIF total,  
a la Comunidad Andina y a Colombia

	Total Mundo	CAN	Colombia	CAN/Total	Colombia/Total	Colombia/CAN
				%	%	%
1969	241,8	23,4	8,3	9,7	3,4	35,5
1976	958,3	50,6	39,9	5,3	4,2	78,9
1980	2253,3	1392,2	52,4	6,2	2,3	37,6
1990	1861,7	181,7	57,6	9,8	3,1	31,7
1995	4192,7	706	400,6	16,8	9,6	56,7
2000	3568,7	859,5	502,4	24,1	14,1	58,5
2005	10,909,0	2190,7	1383,1	21,3	13,4	63,1

Cifras en millones de dólares y participaciones en porcentajes  
Fuente: Secretaría General de la CAN

**Cuadro No. 3** Colombia: Exportaciones FOB total,  
a la Comunidad Andina y a Ecuador

	Total Mundo	CAN	Ecuador	CAN/Total	Ecuador/Total	Ecuador/CAN
				%	%	%
1969	607,5	37,7	14,2	6,2	2,3	37,7
1976	1745,2	184,4	39,1	10,6	6,4	21,2
1980	3945,0	387,9	77,3	9,8	2,0	19,9
1990	6765,0	372,8	74,5	5,5	1,1	20,0
1995	9758,4	1936,8	419,0	19,8	4,3	21,6
2000	13,049,0	2161,2	461,6	16,6	3,5	21,4
2005	20,885,3	4,166,0	1306,7	19,9	6,3	31,4

Cifras en millones de dólares y participaciones en porcentajes  
Fuente: Secretaría General de la CAN

**Cuadro No. 4** Colombia: Importaciones CIF total,  
a la Comunidad Andina y a Ecuador

	Total Mundo	CAN	Ecuador	CAN/Total	Ecuador/Total	Ecuador/CAN
				%	%	%
1969	685,3	25,6	8,6	3,7	1,3	33,6
1976	1708,1	92,0	42,8	5,4	2,5	46,5
1980	4662,6	378,9	77,5	8,1	1,7	20,5
1990	5588,7	473,6	45,5	8,5	0,8	9,6
1995	13,206,7	1844,5	272,2	14,0	2,1	14,8
2000	11538,5	1613,0	318,2	14,0	2,8	19,7
2005	21,157,6	2281,9	529,2	10,8	2,5	23,2

Cifras en millones de dólares y participaciones en porcentajes  
Fuente: Secretaría General de la CAN

## Los proyectos binacionales de integración

*Claudio Cevallos Berrazueta*  
Ministerio Relaciones Exteriores

### Marco Teórico Conceptual

El embajador **Francisco Carrión Mena**, en su obra “Política Exterior del Ecuador”, reproduce el **concepto** del tratadista guatemalteco Francisco Villagrán Kramer sobre “**integración**”, recogido en su libro “Teoría General del Derecho de Integración Económica”: “integración es un proceso en el que diversos Estados intentan resolver problemas económicos, sociales, políticos y culturales comunes a ellos, agrupándose para tal efecto en distintas formas de organización y estableciendo en mayor o menor medida y por etapas, según el caso, la libre movilidad de los factores y de las personas”; e **interpreta a la integración** como una manifestación del principio de cooperación internacional en los variados campos del quehacer estatal que se concreta contractualmente en sistemas y organizaciones comunes con el propósito de propender al desarrollo conjunto de naciones unidas geográficamente.

Dentro de las **estrategias y mecanismos de la política exterior ecuatoriana** que el Ecuador debe hacer uso para concretar sus objetivos, Carrión Mena, considera a la integración y explica que esta puede darse en tres **ámbitos geográficos**: regional ( latinoamericano) ; subregional ( andino) y; vecinal (fronterizo), que nace de una irremediable vinculación geográfica de vecindad, que para el caso ecuatoriano, dice, exige una constante preocupación por razones históricas y agrega que las poblaciones que habitan en las fajas limítrofes mantienen una relación económica y social de hecho, muy intensa, que llega inclusive en ciertas zonas a superar las nacionalidades, situación de facto ante la cual Ecuador y sus vecinos se han visto precisados a

estructurar mecanismos que regulen y al mismo tiempo promuevan una integración controlada que facilite el comercio, el tránsito de personas y vehículos, el régimen sanitario y otras materias, fijando disposiciones especiales para las respectivas zonas limítrofes, integración fronteriza, que para el caso de la frontera norte se dio en sus comienzos a través de la Comisión Mixta Ecuatoriano-Colombiana.

El Canciller Carrión justifica, en su obra, la **prioritaria atención que la política exterior ecuatoriana debe dar a la integración**, en vista de que las poblaciones que habitan en las fajas limítrofes mantienen una relación económica y social muy intensa, la misma se da de hecho; es decir, con o sin ordenamiento, se produce la relación directa y efectiva entre las poblaciones colindantes; por razones de seguridad nacional, pues a través de una integración vigilada se tiene cabal conocimiento de la zona, sus poblaciones e intereses y de todos los factores de la convivencia internacional vecinal; con el objeto de elevar el nivel de vida de las poblaciones asentadas en ambos márgenes de la línea limítrofe, con cuya mutua colaboración y esfuerzo se pueden concretar proyectos de beneficio compartido; y para acrecentar y promover el nacionalismo en esos sectores atalayas de la Patria, proclives a la influencia vecinal, - y en las circunstancias actuales podríamos complementar diciendo, que sufren las terribles consecuencias del conflicto colombiano enraizado de manera peligrosa en las vecindades de nuestra frontera norte-.

Nuestro Canciller termina señalando que el **Ecuador debe sacar lecciones de su Historia** y adoptar actitudes como las de impulsar la integración, de tal manera que impidan que se repitan las trágicas experiencias que hemos sufrido en perjuicio de la heredad territorial, y que a la vez conlleva el reconocimiento de nuestros límites y la formación de poblaciones conscientes de su nacionalidad y de su condición de fronteras vivas.<sup>1</sup>

La conceptualización de la frontera como espacio de integración surge en América Latina en la década de los 80 y coincide con la aparición de gobiernos democráticos en la región que privilegian la integración latinoamericana. Se pasa de una posición de frontera rígida y aislante a una de acercamiento, unión y apertura; es decir, a la reconceptualización como espacio integrador, sobre el cual se deben orientar estrategias de desarrollo a través de acciones conjuntas entre países vecinos.

---

<sup>1</sup> Carrión Mena Francisco. Política Exterior del Ecuador, Evolución, teoría y práctica. Edit. Universitaria, Quito, 1986

Dentro de este cambio estructural, es que se empieza a perfilar la integración y la cooperación fronteriza, a través de proyectos binacionales y hasta trinacionales, en una gama de variados temas propios de la vecindad fronteriza.<sup>2</sup>

## Disposiciones Constitucionales ecuatorianas sobre Integración

A pesar del entusiasmo de los enunciados políticos, la referencia al tema de la integración fronteriza en la Constitución Política del Ecuador, es mínima, así, se recoge en su **Art. 4.-** Principios de Derecho Internacional.- El Ecuador en sus relaciones con la comunidad internacional: **5.-** Propugna la integración, de manera especial la andina y latinoamericana.

El **Art. 5.-** Integración Internacional.- dispone: “**El Ecuador podrá formar asociaciones con uno o más Estados**, para la promoción y defensa de los intereses nacionales y comunitarios”

En el **Art. 8.- Ecuatorianos por naturalización.-** Se establece que son ecuatorianos por naturalización, **5.-** “Los habitantes de territorio extranjero en las **zonas de frontera**, que acrediten pertenecer al mismo pueblo ancestral ecuatoriano, con sujeción a los convenios y tratados internacionales y que manifiesten su voluntad expresa de ser ecuatorianos.

En el **Capítulo IV “De los Regímenes Especiales”**, el último inciso del **Art. 238**, dice “ Se dará preferencia a las obras y servicios en las zonas de menor desarrollo relativo, especialmente en las **provincias limítrofes**”.

Finalmente, en las disposiciones **Transitorias**, entre las **generales**, la **Cuadragésima Cuarta**, se refiere al tema que nos ocupa al manifestar que “El Estado impulsará con los países limítrofes, convenios tendientes a promover el desarrollo de las zonas de frontera y a resolver problemas de identificación, cedulaación y tránsito de sus habitantes.

**La Integración Ecuatoriano-Colombiana.-** Al revisar la historia de las relaciones bilaterales entre el Ecuador y Colombia, se puede constatar la existencia de muchos intentos de aplicar mecanismos de integración en los siglos XIX y XX, sin mayor éxito. Tales ensayos fracasaron porque giraron alrededor de la creación de un

<sup>2</sup> Espacios territoriales en la integración fronteriza de Argentina con los países del MERCOSUR, <http://www.amersur.org.ar/Integ/EspaciosTerritoriales.htm>

aparato burocrático internacional y en estériles discusiones en torno a la elección de la sede: si en Quito o en Bogotá, Pasto o Ibarra.<sup>3</sup>

Un cálculo estadístico desde 1905, permitió descubrir que entre Ecuador y Colombia se llegó a suscribir un instrumento jurídico cada 495 días, que si bien incrementó la bibliografía jurídica, en la práctica no se cumplía.<sup>4</sup>

En la **Declaración de Quito de 1987**, los Presidentes de los países miembros del Pacto Andino rescataron la importancia de la integración fronteriza como factor especial del proceso de integración subregional andina.

El 20 de junio de 1989, mediante **Declaración Conjunta** suscrita en Bogotá, los **Presidentes Rodrigo Borja de Ecuador y Virgilio Barco de Colombia**, considerando las amplias posibilidades de cooperación y complementación que la vecindad ofrece a los dos pueblos, toman la decisión de crear un mecanismo bilateral ágil y eficiente, que impulse la integración y el desarrollo entre los dos países, la **Comisión de Vecindad Colombo ecuatoriana**, que está presidida por los Ministros de Relaciones Exteriores o sus delegados, y cuenta con la participación de los sectores público y privado.

Mediante **Memorando de Entendimiento** suscrito el 28 de noviembre del 2002, los Cancilleres Heinz Moeller de Ecuador y Carolina Barco de Colombia, proceden a **reestructurar la Comisión de Vecindad e Integración** Ecuatoriano-Colombiana, ratificando su carácter de mecanismo de nivel político y representativo y dotándolo de nuevas funciones que le permitan asumir los nuevos retos de la integración binacional y fronteriza.

A esta **Comisión, se le encargá** promover la integración, la cooperación y el desarrollo binacional, con énfasis en la Zona de Integración Fronteriza, impulsando y coordinando planes, programas y proyectos de interés común, a la luz de los principios de la Decisión 501 de la Comunidad Andina, sobre Zonas de Integración Fronteriza.

La Comisión de Vecindad no sustituye a institución nacional o mecanismo bilateral alguno, sino que coordina y armoniza sus esfuerzos e impulsa la consecución de sus objetivos.

---

<sup>3</sup> Moreno Guerra Luis.- Integración Fronteriza.- El Ejemplo del Ecuador y Colombia.- AFESE-Ildis; 1996.

<sup>4</sup> www.minrelext.gov.co.-Comision de Vecindad Colombia-Ecuador.- Antecedentes.

## Objetivos de la Comisión de Vecindad

- Le corresponde coordinar, brindar apoyo y seguimiento al proceso de integración bilateral, con particular énfasis en la Zona de Integración Fronteriza.
- Proponer y gestionar la elaboración o modificación del marco jurídico requerido para viabilizar el proceso de integración.
- Fortalecer el proceso de integración, a través de la gestión ante las entidades correspondientes para el diseño de planes, programas y proyectos binacionales y coordinar los mecanismos, acciones y procedimientos para su implementación, así como la búsqueda de fuentes alternativas de recursos.
- Consolidarse como la instancia a nivel político y representativo, encargada de impulsar, apoyar y coordinar en forma dinámica la cooperación e integración binacionales, prestando especial atención al desarrollo socio económico de la región fronteriza.
- Estrechar vínculos entre sectores económicos de los dos países, incluyendo los intercambios comerciales, la inversión privada y el desarrollo productivo.

## Estructura de la Comisión de Vecindad e Integración

Está constituida por un Capítulo Nacional ecuatoriano y por un Capítulo Nacional colombiano y 6 Subcomisiones Binacionales. La **Presidencia** de cada Capítulo corresponde al respectivo Canciller.

Cada país designa un **Secretario Ejecutivo**, al más alto nivel, a quien corresponde realizar la coordinación, seguimiento y evaluación permanente de las acciones de los Capítulos Nacionales de la Comisión de Vecindad.

Actualmente, la Secretaría Ejecutiva ecuatoriana la desempeña el Subsecretario de Soberanía Nacional y Desarrollo Fronterizo de la Cancillería y por Colombia, la desempeña el Director General de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

Cada Secretaría Ejecutiva cuenta con un **Coordinador**, designado por las respectivas Cancillerías, al que corresponde colaborar con la Presidencia de la Comisión y con el Secretario Ejecutivo, en el cumplimiento de sus funciones. En el Ecuador

desempeña este cargo el Director General de Relaciones Fronterizas con Colombia de la Cancillería ecuatoriana.

La **Comisión de Vecindad** está integrada, además de los Ministros de Relaciones Exteriores y los Secretarios Ejecutivos, por 10 Comisionados por cada Capítulo Nacional en representación del Sector Público y Privado, entre los cuales tenemos:

- 1 Representante de los Prefectos Provinciales Fronterizos del Ecuador y 1 Representante de los Gobernadores de los Departamentos Fronterizos de Colombia.
- 1 Representante de los Alcaldes de los municipios limítrofes de cada país.
- 1 Representante de las Cámaras de Comercio Fronterizas de cada país.
- 1 Representante del sector académico universitario de cada país.
- 6 Comisionados, que serán designados por cada país, tratando que esta representación sea equivalente.

**Invitados Permanentes en la Comisión de Vecindad:**

- 1 Representante del organismo estatal de planificación de cada país
- ( SEMPLADES)
- 1 Representante del Ministerio de Economía y Finanzas de cada país
- Los Jefes de las Misiones Diplomáticas del Ecuador y Colombia acreditados en cada país.

## **Reuniones Plenarias de la Comisión de Vecindad**

Deben efectuarse 2 veces al año, de manera alternativa en territorio ecuatoriano y en territorio colombiano y cuando sea necesario de manera extraordinaria.

Las Partes deben realizar las reuniones interinstitucionales previas a fin de preparar los temas, asuntos y documentos que conformarán la Agenda de la Plenaria de la Comisión de Vecindad.

La Comisión de Vecindad acaba de reunirse el lunes 24 de abril del 2006, luego de dos años que había permanecido inactiva, por el impulso y mandato dado por los Cancilleres del Ecuador y Colombia en su reunión de 7 de diciembre de 2005, logrando reactivar temas de vital interés para la agenda bilateral entre los dos países

y de manera particular para la integración fronteriza ecuatoriano colombiana.

### **Atribuciones de la Comisión de Vecindad**

- Aprobar los lineamientos de los programas de cooperación e integración fronteriza ecuatoriano-colombiana.
- Impartir instrucciones a las Secretarías Ejecutivas, a los Coordinadores y a las Subcomisiones Binacionales.
- Supervisar y evaluar el cumplimiento de los objetivos y las instrucciones impartidas
- Apoyar, evaluar y hacer seguimiento de los acuerdos suscritos por los dos Gobiernos en este marco.
- Crear o disolver las Subcomisiones, de acuerdo a las necesidades identificadas.
- Las establecidas en la Declaración Conjunta de 20 de junio de 1989

### **Las Subcomisiones Binacionales**

Para el mejor desarrollo de las actividades de la Comisión, se estableció la conformación de las Subcomisiones Binacionales de infraestructura; asuntos ambientales y cuencas hidrográficas; desarrollo económico, desarrollo social; educación ciencia y cultura; Subcomisión binacional de Derechos Humanos y Asuntos Judiciales, en las cuales participan activamente las entidades pública y privadas del orden nacional, municipal o regional, que deben ser convocadas según el tema que se trate.

Los temas como el control, vigilancia y seguridad fronterizos, serán tratados en el ámbito de la Comisión Binacional Fronteriza ( COMBIFROM). Los temas migratorios son tratados en el marco de la Reunión de Altas Autoridades Migratorias de Ecuador y Colombia.

Ámbito geográfico de la Comisión de Vecindad.- Conforme lo acordado por Canje de Notas de 22 de noviembre de 2002, entre los Cancilleres de Ecuador Heins Moeller y de Colombia Carolina Barco, la Zona de Integración Fronteriza ecuatoriano-colombiana estableció tres áreas estratégicas de desarrollo: en la región del Pacífico, en la región andina y en la región amazónica. En el caso de Ecuador, estas regiones coinciden con todos los

cantones que conforman las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos y en Colombia, algunos municipios del Departamento de Nariño que abarca la zona del Pacífico y Andina y algunos municipios del Departamento de Putumayo, en la región amazónica.

Durante la XV Reunión de la Comisión de vecindad y ante las reiteradas solicitudes de representantes de la Provincia de Imbabura, para ser integrada a la Zona de Integración Fronteriza, los Vicecancilleres acordaron incorporar a esta provincia a la ZIF para lo cual se comprometieron a realizar un Acuerdo por Canje de Notas .

Entre los logros alcanzados en 17 años de existencia de la Comisión de Vecindad se pueden citar , entre los principales: el acuerdo sobre tránsito de personas y vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas; la regularización de migrantes; el reglamento de tránsito terrestre fronterizo; tarifas de integración entre empresas estatales de telecomunicaciones; transporte transfronterizo de pasajeros; interconexión eléctrica; construcción del puente internacional sobre el río San Miguel, y muchos otros en los campos de infraestructura, desarrollo social, desarrollo económico, ambiente y cuencas hidrográficas binacionales, educación ciencia y cultura, asuntos judiciales.

### **Comentarios generales**

De lo anterior se desprende que la Comisión de Vecindad se encarga de tratar lo que se ha denominado “ agenda positiva” entre los dos países, lo cual no significa dejar de lado la posición del país en temas delicados que generen controversia o desacuerdo entre Ecuador y Colombia, como son por ejemplo los relacionados con las incursiones por parte de efectivos militares de Colombia en territorio ecuatoriano, frente al cual se ha sostenido de manera firme el respeto a la soberanía nacional e integridad territorial; el problema de las aspersiones aéreas con glifosato y sus coadyuvantes que realiza Colombia en la frontera con el Ecuador, tema en el cual hemos sostenido de manera invariable la observación del Principio de Precaución y se les ha sugerido la adopción por parte de Colombia de mecanismos alternativos de destrucción de cultivos ilícitos como la erradicación manual y que no se realicen las aspersiones aéreas con el herbicida y sus componentes químicos en una extensión de 10 Km. hacia adentro del territorio colombiano, desde límite fronterizo con el Ecuador; y, de manera general, la política adoptada frente al conjun-

to de situaciones y problemas que configuran lo que se conoce como conflicto colombiano, el Ecuador ha venido sosteniendo de manera invariable, firme y definitiva, que su posición será la “No intervención”, que cuenta con el respaldo unánime de todos los ecuatorianos, lo cual no significa que nuestro país descuide las obligaciones y responsabilidades que como Estado tiene respecto a su propia seguridad y el cuidado de sus fronteras, así como las obligaciones internacionales contraídas al ser Parte de convenciones internacionales multilaterales contra las drogas y la delincuencia internacional.

El Canciller Francisco Carrión, con mucha objetividad, firmeza y pragmatismo, ha sostenido que no debemos “monotematizar” la relación con Colombia, - y, toda vez que los temas conflictivos o de desacuerdo están siendo tratados por canales especiales del más alto nivel, como son los propios Cancilleres y Jefes de Estado, como por ejemplo, de manera particular, el tema de las aspersiones, que fue elevado al más alto foro mundial, como es el de las Naciones Unidas, en el cual el Presidente de la República del Ecuador solicitó durante la última Asamblea General el envío de una Misión Técnico Científica a la frontera norte del Ecuador, para determinar los efectos de las aspersiones aéreas con glifosato y sus coadyuvantes por parte de Colombia, lo cual fue atendido favorablemente por el Secretario General e la ONU, que envió una Misión Técnica preliminar, que presentará un Informe recomendando los tipos de estudio que considera apropiado realizar para tal efecto, - lo cual ha permitido por otro lado destrabar las relaciones con Colombia y reactivar el mecanismo de la Comisión de Vecindad e Integración para poder retomar, de buena fe, el tratamiento de la variada gama de temas de la “agenda positiva”, entre los cuales podemos citar los temas de salud, los educativos y culturales, los de infraestructura, los de ambiente, los de fortalecimiento institucional, interconexión eléctrica y muchos otros temas propios de la vecindad fronteriza entre Ecuador y Colombia.

Como lo ha reconocido recientemente la Subsecretaria de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, la decisión del Gobierno de Colombia de suspender temporalmente las fumigaciones aéreas con glifosato y sus mezclas químicas en la frontera del Ecuador ha contribuido para la reactivación de las relaciones ecuatoriano-colombianas y ha impulsado el tratamiento de los temas de la agenda positiva, entre ellos el de la adopción de un Acuerdo Binacional para el Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza ecuatoriano-colombiana, cuyo

texto, inspirado en la decisión soberana y la vocación integracionista de los dos países y bajo la orientación de los principios establecidos en la Decisión 501 de la Comunidad Andina sobre Integración Fronteriza, se está discutiendo y una vez aprobado por las respectivas Cancillerías, será suscrito por los Cancilleres de los dos países, al que se adjuntará un paquete de 11 proyectos binacionales con los cuales se iniciará la aplicación de este plan, que justamente fueron aprobados durante la XV Reunión de la Comisión de Vecindad e Integración celebrada en Quito en días pasados, para el cual las Naciones Unidas ha confirmado su decidido apoyo y colaboración y ha merecido también el interés de los organismos internacionales y oficinas de la cooperación internacional.

Hay que destacar que la Representación de las Naciones Unidas en el Ecuador, a través de sus Agencias Especializadas, ha prestado un apoyo decidido al proceso que ha venido realizando la Dirección General de Relaciones Fronterizas con Colombia, en primer lugar elaborando un Informe Interagencial sobre la Frontera Norte del Ecuador y luego con la cooperación de una consultoría destinada a sistematizar los insumos recogidos, con miras a la adopción del Acuerdo Binacional para el Desarrollo de la ZIF, y para la priorización de los proyectos recogidos directamente de los actores de la integración fronteriza en varias visitas de trabajo que se realizó a las tres provincias fronterizas de Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos, en dos talleres y en tres encuentros bilaterales con delegados de Colombia, destinados a sistematizar y ordenar los proyectos más viables para ser aprobados de entre los 164 iniciativas que se recogieron en la frontera norte del Ecuador durante este proceso, que se inició bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República-SEMPLEDES y la Unidad de Desarrollo para la Frontera Norte- UDENOR, así como con la participación de los ministerios y entidades públicas a nivel nacional y de los gobiernos seccionales y entidades privadas de la frontera norte, que participaron en este proceso.

Los criterios que se aplicaron para esta selección y priorización de proyectos binacionales fueron los de: binacionalidad; que se encuentren considerados en los respectivos programas operativos del 2006 a nivel seccional y nacional y en los presupuestos correspondientes; el estado del proyecto, es decir si se encontraba en estado de idea, perfil o prefactibilidad, factibilidad o de ejecución ya iniciada o

inmediata; y, finalmente su temporalidad, es decir si son a corto, mediano o largo plazo.

De la misma manera, algunas Oficinas de Cooperación Internacional como la española, japonesa, coreana, belga y USAID, y organismos como la CAF, la OPS-OMS, la Secretaría del Convenio Andrés Bello, para citar unas pocas han demostrado especial interés por conocer los detalles de los proyectos priorizados y aprobados bilateralmente, para ser ejecutados dentro de un primer paquete con el que se iniciará la aplicación del Acuerdo Binacional para el Desarrollo de la ZIF ecuatoriano-colombiana.

Sabido es en el ámbito internacional, que América latina ha dejado de ser un área de interés prioritaria para la cooperación internacional, y que esa característica se ha trasladado a países de gran conflictividad en Asia y África, como por ejemplo Afganistán, Irak, Sudán, entre otros; sin embargo de lo cual coinciden los expertos e internacionalistas, así como los funcionarios de la cooperación internacional, que queda aún un sector de interés primordial en América Latina y este es la frontera ecuatoriano-colombiana, por los fenómenos y conflictos que allí se originan y los efectos negativos para las poblaciones fronterizas de ambos países, por lo cual hay fundadas esperanzas en que los países amigos y los organismos internacionales, puedan sensibilizarse alrededor de este gran proyecto integracionista para la frontera ecuatoriano-colombiana, azotada por un clima de extremada conflictividad, y ofrecer nos los recursos que sean necesarios para ayudar a financiar los proyectos que han sido aprobados para beneficio y mejoramiento del nivel de vida de las poblaciones fronterizas, sin perjuicio de la obligación que tienen cada uno de los países de adoptar las previsiones necesarias para incorporar en sus respectivos Planes de Desarrollo, presupuestos de inversión para la ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo que se acuerden para las Zonas de Integración Fronteriza, conforme lo establece el artículo 12 de la Decisión 501 de la CAN, que es de carácter obligatorio y tiene, dentro del nivel jurídico internacional, la misma validez que un tratado formalmente acordado, por lo que de acuerdo al artículo 163 de la Constitución Política de la República del Ecuador, es de obligatorio cumplimiento, está incorporada al ordenamiento jurídico interno y en caso de conflicto con una norma de menor jerarquía prevalece frente a ella.

Sin embargo de que debemos orientar nuestras acciones con un sentido positivo, dentro del análisis de los escenarios posibles y previsiones a adoptarse en el marco de las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia, no debe descartarse que el estado de cordialidad y entendimiento que por fortuna hoy caracteriza a la relación bilateral, puedan nuevamente deteriorarse, como resultado de acciones que en el futuro podría adoptar el Gobierno de Colombia, que afecten de manera directa los intereses del país y las firmes posiciones de defensa de la soberanía y dignidad nacionales, como ser por ejemplo, la reanudación de las aspersiones en la frontera sur de Colombia, que causan graves impactos a la salud de las poblaciones fronterizas ecuatorianas y al medio ambiente; o la reiterada violación de la soberanía nacional por las incursiones de sus efectivos militares en territorio ecuatoriano, lo cual sería inaceptable y obligaría al Ecuador a reconsiderar la continuación de los procesos de integración que con tanto entusiasmo y buena fe hemos iniciado con Colombia y que esperamos que continúen, para beneficio de las poblaciones de ambos lados de la frontera. Ante la eventualidad, no deseada por el Ecuador, de que se de esta situación, debemos preparar con urgencia una verdadera Política de Estado para el desarrollo de la frontera norte, lo cual requiere de la voluntad política de los poderes públicos y de un compromiso de todas las instituciones del Estado para trabajar por las poblaciones marginadas de nuestra frontera norte, ahora golpeadas por los efectos del conflicto colombiano.

Hay que advertir igualmente, que detrás de los planes de seguridad y defensa que Colombia aplica en su territorio para la lucha contra los irregulares, se encuentran los intereses estratégicos de los Estados Unidos, en tal virtud, en esta materia directa e indirectamente nos encontraremos con la influencia de Washington, que es otro elemento que el Ecuador debe considerar al momento de fijar posiciones frente al conflicto colombiano.

### **Percepciones sobre la política exterior de Colombia**

Debemos comenzar reconociendo las potencialidades de nuestro vecino del norte, que posee 1'138.910 Km<sup>2</sup> de territorio y 44 millones de habitantes, con costas a dos mares y vecino al Canal de Panamá, donde tiene gratuidad de peaje, como compensación a la pérdida de la provincia de Panamá; inmensamente rico en recursos

naturales y con una vocación para el comercio que se podría decir que es genética en su población.

Los estudiosos de la política exterior de Colombia aseguran que nunca fue un país pacífico, pues si se revisa su historia, siempre ha debido soportar guerras civiles y revoluciones, pero ha sido justamente esta coyuntura de permanente crisis política interna, la que ha llevado a los actores de la política colombiana a mantener a la política exterior, alejada de las contingencias del enfrentamiento interno, lo que le permite una manifestación continua y consensuada a lo largo del siglo XX., de bajo perfil y fuertemente orientada a la promoción comercial de sus productos.

Después de la catastrófica pérdida del Istmo por parte de Colombia, es el Canciller Marco Fidel Suárez, quien inspira y guía los objetivos de la política exterior colombiana hacia el restablecimiento de relaciones con los Estados Unidos y posteriormente como Presidente de la República, consolida ese acercamiento incondicional hacia la potencia norteamericana, bajo el lema “Respice Polum” mirar al norte, lo que se cristalizó en una tendencia constante para la política exterior colombiana, que llevó a sus líderes al convencimiento de que sólo con una relación de estrecha vinculación y alianza con los Estados Unidos, como la planteada por la doctrina Suárez, Colombia tendría acceso a recursos financieros y condiciones comerciales preferenciales necesarios para su desarrollo económico. Para la década de los 40, los Estados Unidos ya era el mercado principal para sus exportaciones, específicamente, para el 80% de su café.

La política exterior de Colombia ha caminado siempre en sintonía con la política exterior norteamericana, y es así como durante la II Guerra Mundial acepta rearmar su ejército con la ley norteamericana de préstamo y arriendo, con el objetivo de participar en la eventual defensa del Canal de Panamá, frente una posible invasión japonesa; rompió relaciones con las potencias del eje e incautó propiedades de alemanes en Colombia y, le declaró la guerra a Alemania en 1944.

Por su posición en la lucha contra el comunismo internacional, mereció algunas consideraciones de parte de los Estados Unidos que la visualizaba como un modelo de democracia liberal en América latina, lo que influyó para que en 1948, Bogotá sea sede de la Primera Conferencia Interamericana que dio nacimiento a la OEA, siendo su Primer Secretario General, el doctor Alberto Lleras Camargo, que luego fue Presidente de Colombia, quien tuvo a su cargo también la

redacción del TIAR. Colombia fue también el único país que participó en la guerra de Corea, donde envió fuerzas militares; se eligió al colombiano Carlos Sanz de Santamaría como Presidente del Comité Interamericano para la Alianza para el Progreso; ese país recibió los mayores desembolsos en el marco de la Alianza para el Progreso, lo que posibilitó la visita del Presidente Kennedy a Colombia en 1961 a inaugurar varias obras. En 1982, durante la Guerra de Las Malvinas, junto con Chile, fueron los dos únicos países que se opusieron a la activación del TIAR ante la llegada de las tropas británicas a las Islas Malvinas tomadas por las fuerzas argentinas, acción que fue justificada por el Presidente Julio César Turbay al decir "Es una verdad indiscutible, que nos movemos en la órbita en la que los Estados Unidos ejerce su mayor influencia". Los indicios de injerencia cubana, por el entrenamiento de la guerrilla colombiana, lo llevó al poco tiempo a romper relaciones diplomáticas con Cuba.

La diplomacia norteamericana auspició y promovió con entusiasmo la elección del Ex Presidente de Colombia César Gaviria, como Secretario general de la OEA, quien defendió y aplicó con fuerza las tesis económicas neoliberales en Colombia; y, más recientemente la vinculación con los Estados Unidos se ha estrechado más firmemente durante los gobiernos del Ex Presidente Andrés Pastrana y con el actual Presidente Álvaro Uribe, con el apoyo decidido y generoso al Plan Colombia para la lucha contra el narcotráfico y la guerrilla en el vecino país, - que ha provocado efectos negativos en la frontera norte del Ecuador-.<sup>5</sup>

Historiadores colombianos como Fernando Cepeda y Rodrigo Pardo han criticado a la Cancillería colombiana, acusándola de ser un Ministerio de Fronteras y consideran que el sesgo pan económico de la política exterior colombiana, llevó a esta, a un fraccionamiento, a una descentralización de la gestión diplomática, que no se ha limitado a lo económico, pues en la coyuntura actual abarcaría también otros frentes como el militar, lo tecnológico y el tráfico de drogas, que se tratarían en Colombia como diplomacias separadas.

Esta breve radiografía sobre la política exterior colombiana, desde la perspectiva de sus propios analistas nos permitirá comprender mejor la orientación y tendencia permanente de la política exterior de Colombia, de manera especial su vieja alianza con los Estados

---

<sup>5</sup> Fernando Cepeda y Rodrigo Pardo.- La Política Exterior de Colombia, dentro de la nueva Historia de Colombia, Tomo III, Planeta, Bogotá, 2001

Unidos, y nos ayudará a diseñar mejor nuestras posiciones en materia de política internacional con respecto a Colombia, país cuya vecindad es permanente, no la podemos cambiar, por tanto debemos aprender a convivir con ella. Además, debemos reconocer que existen inversiones colombianas en el Ecuador por un monto de US 74 millones de dólares, según estadísticas del Banco Central del Ecuador; que en nuestro país funcionan 1.010 empresas colombianas entre grandes, medianas y pequeñas, según datos de la Embajada de Colombia; y que el monto del intercambio comercial bilateral es de US 1.288 millones de dólares, de los cuales US 926 millones corresponden a exportaciones de Colombia al Ecuador; y US 362 millones corresponden a exportaciones ecuatorianas a Colombia, lo que significa que hay una balanza comercial negativa para el Ecuador de US 564 millones de dólares.<sup>6</sup>

### **Esfuerzos de Colombia en materia de desarrollo fronterizo**

Los diagnósticos realizados en ese país permitieron constatar una realidad que es válida para el Ecuador, el modelo tradicional de desarrollo privilegió el fortalecimiento del centro sobre la periferia, lo que condenó a las zonas fronterizas a ser regiones de colonización, que quedaron con la gran responsabilidad de velar por la soberanía e integridad territorial, sin mayor apoyo que el sentimiento de Patria. En Colombia, el Estado comienza a preocuparse del desarrollo fronterizo en 1983, con la expedición de la Ley No. 10, que definió el ámbito geográfico de las zonas fronterizas, permite la creación de corporaciones autónomas, crea una Secretaría de Fronteras adscrita a la Presidencia de la República y establece un régimen especial de estímulos e incentivos fiscales, tributarios, de fomento y crédito. El Decreto 3448 de 1983, sobre “Estatuto de Fronteras” complementa el esfuerzo de Colombia por el desarrollo de las regiones fronterizas, que se ve reforzado con la normativa constitucional introducida por la Asamblea Constituyente de ese país en 1991, ( Arts.289,310 y337) que permite crear normas especiales para promover el desarrollo fronterizo y generar acuerdos entre autoridades de las entidades regionales fronterizas con sus homólogos de los países vecinos. Para el desarrollo de dichos artículos, Colombia expide la Ley 191 de 1995, dirigida a establecer un

<sup>6</sup> Corporación de Estudios para el Desarrollo.- Boletín No. 5; 23 Noviembre 2004.

régimen especial para las Zonas Fronterizas, con el fin de facilitar su desarrollo integral. Sin embargo de esta importante normativa en Colombia, las evaluaciones realizadas al respecto, permiten advertir que su aplicación no se ha materializado todavía, que las entidades territoriales beneficiadas no aplicaron los mecanismos ofrecidos, ni generaron propuestas para su reforma y que las regiones fronterizas han tenido un desarrollo inferior a las del resto de ese país.<sup>7</sup>

### **Acciones del Ecuador para el Desarrollo Fronterizo**

Si comparamos con los esfuerzos de Colombia por crear una normativa en beneficio de la integración fronteriza, podemos decir que en el Ecuador ha sido considerablemente menor. Hay que resaltar sin embargo la creación en 1982 de la Dirección General de Desarrollo Fronterizo en la Cancillería ecuatoriana, como un esfuerzo inicial del Estado para impulsar el desarrollo de nuestras abandonadas fronteras, con los exiguos recursos estatales existentes para ese objeto y la ayuda complementaria de la cooperación internacional, que tampoco era abundante. Otro esfuerzo importante de destacar en ese sentido, fue la creación de la Unidad de Desarrollo de la Frontera Norte (UDENOR), por Decreto Ejecutivo 1357, de marzo de 2001, durante el Gobierno del Presidente Gustavo Noboa, como una respuesta del Estado a los efectos negativos del conflicto colombiano en la frontera norte del Ecuador, que ha realizado una importante labor a favor del desarrollo de las zonas más remotas de las provincias fronterizas de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, así como en las provincias vecinas consideradas de impacto. Desafortunadamente esta institución ha sufrido en el pasado los efectos de la inestabilidad institucional y el clientelismo político, por lo cual actualmente se encuentra en un proceso importante de reinstitucionalización, con el objeto de poder cumplir su cometido de carácter técnico, en beneficio del desarrollo de la frontera norte, para el que fue creada.

Finalmente, mediante Decreto 1666, de mayo de 2004, se crea en el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Subsecretaría de Soberanía Nacional y Desarrollo Fronterizo, que está integrada por las Direcciones Generales de Relaciones Fronterizas con Colombia, Relaciones Fronterizas con Perú; Asuntos Amazónicos y Regionales y Soberanía Nacional, encargadas de apoyar desde el campo de sus

---

<sup>7</sup> Documento Conpes 3155, Consejo Nacional de Política Económica y Social.- Departamento Nacional de Planeación.- "Lineamientos para el desarrollo de una política de integración y desarrollo fronterizo.- 2002

respectivas competencias, todas las acciones de las instituciones nacionales y seccionales que tienen a su cargo funciones de desarrollo e integración fronteriza.

### **Propuestas para una Política de Estado para el Desarrollo Fronterizo**

Salvo los esfuerzos aislados antes citados, podemos afirmar sin lugar a dudas, que el Estado ecuatoriano ha carecido de una política de estado para el desarrollo de sus fronteras, a lo cual, entre otras causas, se han debido las traumáticas desmembraciones territoriales que nuestro país ha sufrido a lo largo de su historia, por la falta de presencia soberana en los bordes de la Patria.

En tal virtud, es prioritario y estratégico que el Estado ecuatoriano inicie de inmediato:

- 1.-** La articulación de una política de integración y desarrollo fronterizo, generando estrategias especiales para fomentar la integración y el desarrollo socio económico de las regiones fronterizas a corto, mediano y largo plazo, fortaleciendo la presencia del Estado y fomentando la activa participación de las autoridades y de la población fronteriza en el proceso de desarrollo e integración de nuestras fronteras.
- 2.-** Tomando en cuenta que la integración y el desarrollo fronterizo es de responsabilidad y competencia de diferentes entidades del Estado, todas ellas deberían participar en el proceso de elaboración de un Plan Nacional de Fronteras como una Política de Estado sobre la materia.
- 3.-** Sobre la base de dicha planificación técnica y concertada de políticas de desarrollo e integración fronteriza, es necesario crear el marco jurídico adecuado que la respalde, impulse y financie, para lo cual se requiere el compromiso serio del poder político, particularmente del Ejecutivo y Legislativo, que de manera responsable deben comprometerse a promulgar una Ley sobre Desarrollo fronterizo, que respalde la aplicación del Plan.
- 4.-** Una vez aprobado el Plan Nacional de Fronteras y la Ley sobre Desarrollo Fronterizo, se debe articular un mecanismo

institucional para coordinar las acciones de las diferentes entidades del Estado que tienen competencia en el desarrollo de fronteras, a fin de evitar la dispersión de recursos y la duplicación de esfuerzos; buscando que entre el nivel institucional nacional y el provincial fronterizo se establezcan las sinergias y coordinaciones necesarias, e incorporando al proceso de desarrollo e integración fronterizo a la empresa privada, al sector académico, a las organizaciones de la sociedad civil y de manera especial a los grupos étnicos ancestrales, indígenas y afroecuatorianos que viven en la zona. La coordinación y dirección de este mecanismo articulador interinstitucional, sin perjuicio de las competencias técnicas de cada una de las otras instituciones estatales que deberán ser respetadas, debe quedar radicado en la Subsecretaría de Soberanía nacional y Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores, no sólo por ser un tema, que la mayor parte de países que tienen experiencia en la materia lo han entregado a divisiones especializadas de sus respectivas Cancillerías, que son instituciones profesionales permanentes, que no están sujetas a los avatares de los cambios políticos, sino porque el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador ha sido pionero en esta materia, tiene experiencia en el manejo del desarrollo e integración fronteriza con Colombia, Perú y en el ámbito amazónico y, es además la entidad pública competente por mandato constitucional y por la Ley, para tratar los temas relacionados con la frontera, la integración fronteriza y el manejo de la cooperación internacional, - cuyo apoyo es fundamental para el financiamiento de los planes programas y proyectos que integren el Plan Nacional de Fronteras,- materias que caen en el ámbito del Derecho Internacional cuyo tratamiento corresponde a la Cancillería ecuatoriana.

5.- Finalmente el último elemento es el del financiamiento de dicho Plan, sin el cual, cualquier esfuerzo de planificación queda en letra muerta, aún con la existencia de un cuerpo legal de apoyo como la sugerida Ley sobre Desarrollo Fronterizo. Para ello se necesita de una verdadera voluntad política del Ejecutivo, que deberá tener la suficiente entereza para disponer que el Ministerio de Finanzas y Crédito público ubique los fondos fiscales necesarios en los presupuestos de las instituciones naciona-

les y locales provinciales encargadas de ejecutar los planes de desarrollo fronterizo.

También se requiere que el poder legislativo apoye y apruebe los presupuestos necesarios y no los reduzca, como ha sucedido en la práctica con los presupuestos para UDENOR, que han merecido considerables reducciones, afectando a las poblaciones fronterizas que se quedan sin recursos para la ejecución de proyectos vitales para su supervivencia. Esta obligación, no sólo obedece a un compromiso de tipo moral con las fronteras de la Patria, sino que está establecido en el artículo 12 de la Decisión 501 de la Comunidad Andina, sobre Zonas de Integración Fronteriza, que establece la obligación que tienen los Países miembros de adoptar las previsiones en sus respectivos planes de desarrollo, presupuestos de inversión y como parte de sus políticas nacionales de fronteras, los planes, programas y proyectos de desarrollo para la ZIF., más aún si se considera que la cooperación internacional exige como una condición para aportar con recursos, que el Estado solicitante de la cooperación, también comprometa en contrapartida, recursos estatales para la ejecución de los proyectos.



## **Desarrollo y seguridad ciudadana en la zona fronteriza**

*Maximiliano Donoso Vallejo*  
Director Ejecutivo UDENOR

Para contextualizar el tema sobre el cual expongo a continuación, debo indicar que La Unidad de Desarrollo Norte, UDENOR, que presido, se creó mediante Decreto Ejecutivo en agosto del 2000, para atender prioritariamente el desarrollo económico y social en la región de la frontera norte en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Orellana y Napo.

Al respecto, la actividad a la que se consagra UDENOR, se halla en el marco del desarrollo alternativo, preventivo, integral y sostenible en la región de la frontera norte que comprende los componentes de apoyo a la infraestructura social, infraestructura productiva, desarrollo productivo, conservación del medio ambiente, desarrollo económico y gestión local.

En virtud de la trascendencia social de la entidad a mi cargo, está listo el proyecto de Institucionalización de UDENOR, que me dispongo a entregar al señor Presidente de la República para su expedición.

En relación con el tema, manifiesto que la definición de una política de desarrollo y seguridad fronteriza en el caso de Ecuador y Colombia proviene inevitablemente de la estrategia que en este campo dicte la política nacional.

En lo internacional, la globalización, determinada por la compresión que tengan grandes regiones integradas por Estados y naciones como son: Norteamérica, la Unión Europea, China e India y la de Latinoamérica expresada en la Comunidad Sudamericana de Naciones constituida en Cuzco-Perú el 14 de diciembre de 2004 de cuya declaración recojo “La convergencia de sus intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad como un factor potencial de fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades internas para su mejor inserción internacional”.

“La convicción de que el acceso a mejores niveles de vida y la promoción del desarrollo económico, no puede reducirse sólo a políticas de crecimiento sostenido de la economía, sino comprender también estrategias que, junto con una conciencia ambiental responsable y el reconocimiento de asimetrías en el desarrollo de sus países, aseguren una más justa y equitativa distribución del ingreso, la generación de empleo decente, el acceso a la educación, la cohesión y la inclusión social, así como la preservación del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible”.

“Su identificación con los valores de la paz y la seguridad internacionales, a partir de la afirmación de la vigencia del derecho internacional y de un multilateralismo renovado y democrático que integre decididamente y de manera eficaz el desarrollo económico y social en la agenda mundial”.<sup>1</sup>

De ahí, que la definición de las tareas que este siglo impone al ejercicio de la soberanía, incluye todos los avances técnicos y científicos que conforman la era de la información, la que modifica la acepción tradicional de soberanía como un atributo estatal y la aproxima a la de un atributo del desarrollo. Por esta razón, un país subdesarrollado tiene serios límites en el ejercicio de su soberanía.

La ciencia y la técnica que siempre fueron necesarias para la soberanía, hoy son condición sine qua non y su desarrollo exige una amplia base material que un Estado por sí solo no puede alcanzar, surge de ahí entonces la necesidad de la integración como una oportunidad para escapar del subdesarrollo y potencializar la soberanía. En la perspectiva de la integración, vemos que el continente americano, por su población es equivalente a la población activa de la China.<sup>2</sup> África es el continente de mayor atraso del mundo, entre otras razones porque pretende definir su desarrollo únicamente en relación con Europa, dependencia que, si bien es el reflejo de las viejas relaciones coloniales, se agrava por que los estados africanos no han consolidado un proceso de integración.

El día que América Latina, superando escollos e intereses, descubra que en su unidad está el potencial para avanzar, será el principio del camino del desarrollo y el medio para compartir su grandeza con la humanidad.

---

<sup>1</sup> Declaración de Cuzco. [www.notisur.com/nts/?p=26](http://www.notisur.com/nts/?p=26)

<sup>2</sup> población del continente americano 833 millones, población china mil 300 millones, población activa de la China 67%

Por lo expuesto, nuestro desarrollo y seguridad fronteriza se vincula a estrategias comunes en las políticas de nuestros Estados, a la visión integracionista de nuestras naciones, de descubrir soluciones en el desarrollo económico y no en los espacios de conflictos. Es evidente que una condición para el desarrollo señalada en el denominado Libro Blanco el que contiene la política de defensa nacional, es “La inversión productiva como único motor que puede generar crecimiento económico con estabilidad...” y lo enfatizo por la incidencia que tiene en la seguridad.<sup>3</sup>

### **El desarrollo preventivo alternativo en el contexto del desarrollo integral**

Ahora bien, en el contexto general del desarrollo integral y sostenible, en el caso de la región fronteriza de la zona norte de Ecuador, se agrega un enfoque de desarrollo alternativo preventivo que al tiempo de impulsar el desarrollo integral, constituye también una estrategia válida de lucha contra las drogas ilícitas, pues el subdesarrollo es un suelo fértil para su cultivo y producción.

La política ecuatoriana de desarrollo alternativo preventivo se inscribe así en la visión de la política de Naciones Unidas y de la comunidad internacional que coadyuva a evitar la expansión de cultivos ilícitos en áreas potencialmente aptas para tal propósito, generando simultáneamente actividades que impulsen el desarrollo de una economía vinculada a actividades lícitas y doten de infraestructura básica a las poblaciones fronterizas.

Obviamente, no escapa al interés de este proceso la protección del ambiente, pues la región fronteriza de la zona norte es parte de la riqueza de mayor biodiversidad del planeta. Este es el marco fundamental para impulsar el desarrollo y la seguridad en la frontera con Colombia.

Se añaden aspectos que son importantes como medio para la solución del progreso local como las inversiones y su función social con un objetivo sentido de inclusión en el crecimiento material y espiritual de las poblaciones fronterizas.

Hay que reconocer que la demanda de desarrollo y seguridad en la frontera norte, si bien es un objetivo claro del Estado ecuatoriano, para el que destina enormes esfuerzos a pesar de sus limitados recursos, éste

---

<sup>3</sup> Política de la Defensa Nacional pag. 21

se ve afectado por el impacto del conflicto en la frontera sur de Colombia y además porque no ha madurado una comprensión que pueda convertirse en un proceso concreto de solución pacífica del país vecino.

Es primordial, estimular la paz activa en la región y en tal sentido, el desarrollo y la seguridad de la frontera norte, constituyen una estrategia que contribuye a generar un espacio de solución para la superación del conflicto.

En la concreción de esta estrategia, apreciamos en alto grado la conciencia y voluntad de organismos de cooperación internacional que apoyan e impulsan el desarrollo social y económico en la región de la frontera norte.

### **Zona de integración fronteriza**

En esta perspectiva, la Decisión 501 de la Comunidad Andina contiene un extraordinario mecanismo de integración binacional y multilateral, que desborda incluso su constitución orgánica en razón de que en la definición de zonas de integración fronterizas, en muchos casos, formaliza una relación fáctica que naturalmente ha existido y existe entre los pueblos fronterizos del mundo y en particular entre los de Ecuador y Colombia.

La administración binacional de la zona fronteriza entre Ecuador y Colombia es tan necesaria para nuestros países, para su desarrollo y seguridad, como lo es para la salud del continente americano.

La referida Decisión considera que el desarrollo sostenible para ámbitos fronterizos binacionales y particularmente en zonas de integración fronteriza implica la responsabilidad compartida en asegurar la conservación y uso sostenible de sus ecosistemas y recursos naturales de interés común, así como en el bienestar armónico de sus poblaciones.

El invocado desarrollo conlleva el fortalecimiento de una cultura de paz en dichos ámbitos; demanda poner en práctica los mecanismos más avanzados de la integración para transformar los espacios fronterizos en áreas dinamizadoras del desarrollo compartido.

La Zona de Integración Fronteriza (ZIF) tiene dos propósitos: generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y promover la integración fronteriza entre los dos países, sustentados en los siguientes criterios:

- a)** En la dimensión del desarrollo social: estimular y promover acciones orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de las zonas fronterizas;
- b)** En la dimensión del desarrollo económico: fomentar el crecimiento, modernización y diversificación de la base productiva de las zonas fronterizas, aprovechando las posibilidades que habilitan los mecanismos de la integración y las ventajas de la ubicación de dichas zonas respecto de los mercados subregional, regional e internacional;
- c)** En la dimensión de la sostenibilidad ambiental: procurar que el desarrollo social y económico mejore la calidad de vida de la población, considerando las limitaciones del medio ambiente y potenciando sus ventajas;
- d)** En la dimensión institucional: promover la participación activa de las instituciones públicas y privadas de las ZIF en los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos que permitan consolidar el desarrollo de esos ámbitos, buscando compartir obligaciones y responsabilidades; y
- e)** En la dimensión de la integración: promover en las ZIF el libre tránsito de personas, vehículos, mercancías y servicios, así como armonizar y simplificar los procedimientos migratorios, aduaneros y fito/zoosanitarios.<sup>4</sup>

Quiero resaltar, entre los muchos objetivos que se propone alcanzar la materialización de la Zona de Integración Fronteriza los que considero de significativa importancia, entre ellos:

- Contribuir a diversificar, fortalecer y estabilizar los vínculos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos entre los dos Países.
- Contribuir a la creación a través de las instancias nacionales o bilaterales, de mecanismos económicos e institucionales que doten a sus ámbitos territoriales de mayor fluidez comercial y se relacionen con el mercado mundial;
- Potenciar la coexistencia pacífica que históricamente ha existido entre las dos naciones
- Formalizar y estimular procesos y relaciones sociales, económicas, culturales y étnicas históricamente existentes en dichas zonas;

---

<sup>4</sup> Decisión 501 Comunidad Andina Artículo 4

- La Investigación y uso sostenible de los recursos naturales renovables contiguos y la adopción de mecanismos para su adecuada conservación, prestando particular interés a la diversidad biológica;
- Desarrollar programas de cooperación que promuevan la transferencia de conocimientos técnicos entre Países fronterizos, encaminados a la adopción de paquetes tecnológicos conjuntos.

Para la consecución de estos objetivos, UDENOR, consagra su actividad precisamente a coordinar e impulsar el desarrollo regional de la zona norte en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Orellana y Napo.

Además asumirá la coordinación técnica de una experiencia inédita para los Estados de Ecuador y Colombia, aunque no lo es para sus pueblos, relacionada con el establecimiento de una Zona de Integración Fronteriza a partir de la suscripción del Acuerdo Binacional cuya concreción lleva adelante nuestra Cancillería conjuntamente con la de Colombia y se firmará en los próximos días.

Consciente de la dimensión de la problemática social y la repercusión económica de la región fronteriza de la zona norte, presentaré al Presidente de la República el proyecto de Institucionalización de la Unidad de Desarrollo Norte, el que prevé una estructura dinámica correspondiente con la gestión de inversión social que le compete.

## **La institucionalidad del estado y su incidencia en el desarrollo y la seguridad**

Sin embargo, existen algunos problemas en el marco de la institucionalidad del Estado y de la legislación que han afectado social e institucionalmente a la frontera, tales como:

### **1. Descentralización**

El desconocimiento en la práctica de que la descentralización constituye un proceso administrativo de distribución de potestades, competencias y responsabilidades de la fuerza institucional del Estado hacia los entes locales, para cuyo efecto debe considerarse varios factores como su densidad demográfica, recursos, grado de desarrollo social y económico, y en este caso, además su situación geopolítica, para determinar y asignar recursos con senti-

do de equidad y proporcionalidad hacia los presupuestos de los entes locales.

Lamentablemente, este desconocimiento ha traído como consecuencia que la descentralización en el Ecuador no sea un proceso organizativo de la nación que observe las distancias históricas y las desigualdades existentes entre las provincias e impulse el desarrollo armónico del país.

La descentralización debería ser una política de Estado mediante la cual el fortalecimiento institucional y social del ámbito local, sea el resultado de la fuerza organizativa de la nación y no lo que es hoy, el producto de la desinstitucionalización del Estado y de su consecuente debilidad.

La descentralización así lograda es la consecuencia del grado de influencia reivindicativa de un gobierno local y no de una sana visión del Estado respecto de la organización del régimen seccional autónomo en el Ecuador.

Por las razones expuestas, con el objetivo de fortalecer la presencia institucional del Estado en la frontera norte, UDENOR, ha ejecutado varios proyectos de fortalecimiento institucional de los gobiernos seccionales y locales, para mejorar su estructura organizacional, su capacidad de autogestión y gobernabilidad en los ámbitos: parroquial, cantonal y provincial.<sup>5</sup> y dentro del Plan Estratégico que se halla en preparación, se prevé profundizar el proceso de fortalecimiento de los gobiernos seccionales.

## **2. Repercusión de la Ley para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana**

La denominada Ley Trole II, para viabilizar la apertura a las concesiones extranjeras, derogó los artículos 50 y 51 de la Ley de Seguridad Nacional que establecían una prohibición de los extranjeros para asentarse en calidad de propietarios de bienes raíces dentro de una franja de cincuenta kilómetros de la línea de frontera. Esta medida si bien facilitaba por un lado la inversión de las empresas en áreas de exploración y explotación de recursos especialmente del petróleo, no consideró que dejaba inerme todo el perímetro territorial fronterizo que no era materia de tales concesiones.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Referencia POA-UDENOR-UNDP ECU/02/008.

<sup>6</sup> Ley publicada en el Registro Oficial No. 144 de agosto 18 del 2000,

Hoy es motivo de preocupación del Gobierno, razón por la que el Ministerio de Defensa Nacional lleva adelante un importante proceso de participación interinstitucional y social, del que UDENOR forma parte, para contribuir en la formulación de un anteproyecto de Decreto Ejecutivo “sobre zonas fronterizas y áreas de reserva” con el objetivo de conservar la soberanía nacional, la integridad territorial y la seguridad.<sup>7</sup>

### 3. La repercusión del Plan Colombia

Es indudable que el conflicto armado de Colombia y el gravísimo problema del narcotráfico inciden en la gobernabilidad de la frontera sur colombiana, en la que en ciertas zonas, la ausencia institucional del Estado colombiano impide al Estado ecuatoriano concretar avances en la integración para el desarrollo. El impacto del conflicto es ostensible y una de sus repercusiones más sentidas y menos tratadas es la del desplazamiento transfronterizo hacia Ecuador.

#### Desplazamiento silencioso

Este es un hecho inocultable y que el Estado colombiano debe asumirlo responsablemente para con sus ciudadanos. El desplazamiento silencioso transfronterizo de ciudadanos colombianos hacia Ecuador tiene un ritmo creciente. Se asientan visiblemente en nuestra frontera norte y cada vez más, de modo ostensible en el interior del país.

Tanto el conflicto colombiano como el desplazamiento transfronterizo, entre otros problemas que existen en la frontera norte, empujan a su vez a nuestros compatriotas a un desplazamiento interno que agrava la situación social y económica del país y simultáneamente debilita la presencia soberana en la frontera.

El incremento del desplazamiento transfronterizo de ciudadanos colombianos hacia Ecuador, ha podido ser absorbido parcialmente porque éste coincidió con la crisis bancaria y financiera de 1999 que redujo la población activa a causa de la emigración de aproximadamente un millón de ecuatorianos que representaban el 20% de ésta.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> “Delimitación de los Espacios Geográficos Nacionales Reservados que Estarán Bajo Control de las Fuerzas Armadas” Información desclasificada.

<sup>8</sup> Diálogos- La Insignia- [http://www.lainsignia.org/2004/agosto/dial\\_002.htm](http://www.lainsignia.org/2004/agosto/dial_002.htm)

Sin embargo, debemos observar que las medidas de restricción adoptadas por los países desarrollados para evitar la emigración, en especial hacia Estados Unidos y Europa, producen un impacto social en Ecuador, pues por un lado desacelera la emigración de ecuatorianos, colombianos y peruanos a esos países y por otro, se incrementa la migración y el desplazamiento de ciudadanos peruanos y colombianos hacia Ecuador, produciendo un problema social y económico que tiene que ser tratado por los Estados que se hallan implicados.

Al respecto, más allá de dar cifras, que dimensionen el crecimiento cuantitativo del desplazamiento transfronterizo, cito un ejemplo que ilustra además la solidaridad del Estado y pueblo ecuatoriano para con el pueblo colombiano: la comunidad indígena de los Epera cuyo territorio ancestral es el Bajo San Juan en el Chocó en Colombia, quienes empezaron a emigrar hace seis décadas, pero en los últimos años la población desplazada ha crecido por causa del conflicto en Colombia y la seguridad que sienten en Ecuador, donde el Estado les asignó una propiedad comunitaria en septiembre del 2001 denominada “Santa Rosa” en el Cantón Eloy Alfaro en la provincia de Esmeraldas.<sup>9</sup>

### **La frontera es la piel de la Nación**

La frontera es la piel del Estado, y como tal debe ser tratada en los campos diversos en que se constituye, campos que van más allá de la frontera jurídica que es importante en el terreno de linealidad que define el perfil territorial, pero insuficiente para ejercer soberanía.

En este sentido, la frontera es zonal y la soberanía se construye en la frontera social, la frontera económica, la frontera cultural, la frontera política, la frontera ambiental, la frontera viva. En suma el desarrollo fronterizo es posible si se articulan todas las fronteras como las capas en la piel. Una piel sin heridas es una piel segura.

La seguridad alcanzará su momento más alto cuando no se privilegie la presencia de las Fuerzas Armadas, como una fuerza militar sino como una Institución que coadyuva al desarrollo comunitario, pues la condición del desarrollo de los dos países es integrar nuestros territorios, no desintegrarnos en un campo de batalla. Ecuador y Colombia requieren para su desarrollo abrir surcos no

<sup>9</sup> Diálogo de Culturas del Noroccidente del Ecuador. pags. 68 y siguientes

trincheras, porque en la paz germinan las semillas, en las trincheras la guerra y la muerte.

### **Necesidad de una Ley de Desarrollo Fronterizo**

Por estas razones, pienso que el problema fronterizo debe ser asumido por el Estado de manera integral y con tal propósito planteo la necesidad de impulsar un proyecto de Ley de Desarrollo Fronterizo que no legisle para el deber ser sino para el ser, para los sujetos sociales reales que constituyen la frontera viva del Ecuador, para la preservación de los atributos esenciales del Estado y la nación como son la soberanía y la paz, en el marco del irrestricto respeto a los principios del derecho internacional.

Necesitamos una sola ley de Desarrollo Fronterizo, que sustente una política de Estado en la frontera tridimensional, no decenas de proyectos de leyes que circulan por los escritorios del Congreso Nacional, y que una vez tramitados causan frustración social por su inviabilidad real o legal<sup>10</sup>.

Una Ley que reconozca las determinaciones de la realidad fronteriza en su globalidad, en la que pueda articular el tratamiento de lo específico dentro de la visión general, en la que se identifiquen las particularidades seccionales de una parroquia, de un cantón, de una provincia o de una región sin perder de vista la totalidad desde una óptica del conocimiento sensible y objetivo de las necesidades de nuestras poblaciones, afroecuatorianas, indígenas y mestizas, sentidas, expuestas y comprendidas de abajo hacia arriba.

Una Ley de Desarrollo Fronterizo que encarne una política de Estado encaminada a la preservación de la biodiversidad, de las áreas protegidas y al cuidado de las aguas dulces, que más allá de ser un recurso estratégico vital para el país, en la perspectiva crítica de la humanidad, para el año 2025 serán sustanciales para el desarrollo social y económico del Ecuador.

Una Ley de Desarrollo Fronterizo que proteja las áreas en las que habitan las comunidades indígenas y afroecuatorianas, las que en virtud de sus derechos colectivos previstos en la Constitución Política de la República les son asignadas y como tales no son susceptibles de enajenación.

---

<sup>10</sup> Véase la Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica de Aduanas y a la Ley de Régimen Tributario Interno, que Crea la Zona de Tratamiento Especial, Comercial e Industrial Para el Cantón Huaquillas.

Una Ley que prevea, de conformidad con la Constitución Política de la República, mecanismos de exención y exoneración tributaria a las actividades productivas, a la prestación de servicios básicos a los pueblos fronterizos e implemente políticas de seguridad social.

Requerimos una Ley que dimensione la frontera tridimensional, que comprometa en su producción al conjunto de la institucionalidad del Estado, que promueva la transferencia de la ciencia y la técnica más avanzadas que influyen en la evolución de las nociones de desarrollo, soberanía, seguridad, y defensa.

En definitiva, una Ley de Desarrollo Fronterizo que erija una política que involucre al Estado y a la nación en un proceso de consolidación de asentamientos humanos de nuestra población en la frontera, respecto de la cual UDENOR, la Institución que represento, impulsa su inserción en el desarrollo alternativo preventivo, integral y sostenible y en cuyo propósito busca trascender este evento.

El desarrollo y la seguridad son dos elementos íntimamente ligados, de cuya sinergia se hace realidad el pleno ejercicio de la soberanía y la paz.



## Elementos para una política de extranjería

*Raúl Baca Carbo*  
Ex-Ministro de Gobierno

La migración no es un fenómeno nuevo. Ha estado presente en la historia de la humanidad obedeciendo a variadas circunstancias, casi siempre económicas, pero con consecuencias sociales, políticas y culturales. En los últimos años el fenómeno migratorio se ha agudizado, produciendo una movilización humana que descubre regiones con clara capacidad receptora y poblaciones afectadas por desigualdades y dificultades, ávidas por encontrar oportunidades en otras latitudes. La globalización de las economías, el vertiginoso desarrollo tecnológico de la comunicación y la informática, que acortan distancias y alimentan esperanzas, han incentivado a hombres y mujeres, cuando no a amplios sectores de población, a encontrar las más variadas razones para buscar en otras tierras las oportunidades que no encuentran en su país de origen.

En el Ecuador, a fines de los años noventa, se produce un cambio en su tradición migratoria, seguramente por la razón antes expuesta, así como por la grave situación económica y política del país. Los movimientos migratorios que hasta entonces se realizaban en el interior del país, unas veces del campo a la ciudad y otras, de provincias menos desarrolladas a zonas de mayores oportunidades de trabajo, buscan otros destinos fuera de su frontera. Los desplazamientos que eran principalmente masculinos tienen ahora un alto porcentaje femenino. La moderada emigración ecuatoriana que mantenía como destino principal los Estados Unidos, Canadá, Venezuela,

encuentra en Europa, principalmente en una próspera España, su país de destino.

El Ecuador hasta entonces no se caracterizaba por ser país receptor de inmigrantes, ni tampoco como un expulsor de flujos migratorios. Su normativa jurídica y su estructura administrativa, que respondían a esa realidad demostraron ser inadecuadas para enfrentar los cambios vertiginosos vividos en los últimos ocho años.

El Ecuador, incapaz de detener el éxodo de miles de ecuatorianos, constata la existencia de más de dos millones de compatriotas en el exterior, sus dificultades como emigrantes, el creciente número de ciudadanos ilegales tratando de alcanzar el destino escogido y al mismo tiempo el país ve como la economía ecuatoriana se alivia y crece con el envío de remesas que representan el segundo rubro de ingresos, después del petróleo.

Aparecen nuevas obligaciones, principalmente en relación a la Política Exterior del Ecuador; surge la necesidad de buscar nuevos acuerdos con los países receptores que garanticen los derechos humanos de los ciudadanos ecuatorianos en el exterior, legales o indocumentados; el país constata las estructuras deficientes del Estado, no preparadas para atender los nuevos desafíos, y al mismo tiempo los inexistentes presupuestos para atender los problemas sociales resultantes de esta situación.

Grafica nuestro criterio la opinión de un experto en política internacional, el embajador Emilio Izquierdo al plantear “La agenda de política exterior” en el libro “Orfeo en el infierno” publicado por FLACSO, CAF y la Academia Diplomática en el año 2002. “Uno de los más dramáticos retos que tiene la diplomacia para las próximas décadas constituye el tema migratorio. La crisis económica y social que afecta a la mayoría de países en vías de desarrollo está produciendo un verdadero éxodo de ciudadanos que emigran a países en desarrollo, de Norteamérica y Europa, fundamentalmente, en busca de mejores ingresos y nivel de vida que no encuentran en sus países. Ecuador no está apartado de ese fenómeno y lo siente cotidianamente. Esta situación obliga a que la Cancillería asuma la responsabilidad de proporcionar a través de sus embajadas y consulados en el exterior, la asistencia y ayuda necesaria al ecuatoriano que ha salido de su patria”.

## Marco constitucional y jurídico

El Ecuador en su texto constitucional aprobado en el año 1998, acorde con su decisión de conformarse como un Estado Social y Democrático de Derecho, establece en su artículo 16: “El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos humanos que garantiza esta Constitución”.

Señala a continuación: “El Estado garantizará a todos sus habitantes, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio y el goce de los derechos humanos establecidos en esta Constitución y en las declaraciones, pactos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes”.

Y, en materia migratoria la Constitución establece: “El derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia. Los ecuatorianos gozarán de libertad para entrar y salir del Ecuador”. Y añade: “Que los extranjeros gozarán de los mismos derechos que los ecuatorianos, con las limitaciones establecidas en la Constitución y la ley”.

Si bien las normas constitucionales son muy claras al establecer derechos políticos, sociales, culturales que competen a nacionales y extranjeros en el país, en atención a posibles retrasos en actualizaciones de normas secundarias deja sentado el precepto siguiente:

**“Art. 272.-** La Constitución prevalece sobre cualquier otra norma legal. Las disposiciones de leyes orgánicas y ordinarias, decretos leyes, decretos, estatutos, ordenanzas, reglamentos, resoluciones y otros actos de los poderes públicos, deberán mantener conformidad con sus disposiciones y no tendrán valor si, de algún modo, estuvieren en contradicción con ella o alteraren sus prescripciones”.

## Leyes y reglamentos vigentes, en temas migratorios

- Ley de Migración: Codificada el 8 de marzo de 2005 –Tiene como fuente la Ley publicada en el Registro Oficial 382 del 30 de diciembre de 1971 y reformas realizadas en los años 2000 y 2002.
- Reglamento a la Ley de Migración: Decreto Supremo 1900 decretado por el doctor José María Velasco Ibarra el 30 de diciembre de 1971.

- Ley de Extranjería: Codificada el 13 de octubre de 2004 -Tiene como fuente la Ley publicada en el Registro Oficial 382 del 30 de diciembre de 1971 con reformas en los años 2000 y 2001.
- Reglamento a la Ley de Extranjería: Decreto Ejecutivo 1991 decretado por Ley de Naturalización – Registro Oficial 14 de abril de 1976
- Ley de Documentos de Viaje - Codificada el 8 de marzo de 2005

Es evidente que las Leyes y Reglamentos enumeradas que son las que rigen la migración en el Ecuador en sus dos facetas sociales, la inmigración de extranjeros al país y la emigración de ecuatorianos al exterior, son normas carentes de la actualización indispensable para adecuarse a una realidad diferente a la que en los años setenta vivía el Ecuador y el mundo. Esta legislación que adicionalmente no ha recogido muchos avances importantes señalados en la Constitución, como la doble nacionalidad de ecuatorianos por ejemplo, las garantías a los extranjeros y la obligación de velar por los ecuatorianos en el exterior, el voto de los ecuatorianos en elecciones presidenciales en los países de su residencia, de hecho puede ser complementada, aún sin norma expresa, por el mandato constitucional contenido en el Art. 272.

Adicionalmente a la complementación de estas leyes migratorias con mandatos constitucionales, la misma Constitución establece que su adhesión a tratados y convenios internacionales le otorgan fuerza de ley a los acuerdos así pactados.

El artículo constitucional 163 establece: “Las normas contenidas en los Tratados y Convenios Internacionales, una vez promulgados en el Registro Oficial, formarán parte del ordenamiento jurídico de la República y prevalecerán sobre leyes y otras normas de menor jerarquía”.

## **Convenios internacionales**

La protección jurídica de los migrantes en el sistema interamericano tiene una larga historia que a largo de los tiempos en tratados y convenios, actualiza de acuerdo a las circunstancias las legislaciones del mundo, interpretando adecuadamente los conceptos y alcances de la migración: la protección de los derechos del inmigrante y la protección de los derechos del emigrante. Bolívar Torres Cevallos en su estudio “Los Mecanismos Internacionales de

Protección de los Derechos de los Inmigrantes” menciona entre otros importantes documentos internacionales los siguientes:

- La Convención sobre Derechos de Extranjería, aprobada en la Segunda Conferencia Panamericana efectuada en México, entre los años 1901 y 1902, que constituye el aporte más remoto del Derecho americano contemporáneo en materia migratoria.
- Convención sobre Derecho Internacional de Extranjería - La Habana 1928
- Resolución relativa al ejercicio de los derechos políticos de los extranjeros – Lima 1938
- La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre – IX Conferencia Internacional – Bogotá 1948 - Que consagró la igualdad ante la ley de todas las personas, sin distinción de raza, credo, sexo o nacionalidad, basada en los atributos de la persona.
- La Declaración Universal de los Derechos del Hombre
- La Organización Internacional del Trabajo – 1919 – Paso importante para erradicar la explotación del trabajador y prevenir su salud, vida familiar y progreso profesional y social.
- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos creada por La Organización de Estados Americanos cuyos fines son la protección de los trabajadores migratorios y sus familias.
- El Foro de Puebla -1996 – Conferencia Regional sobre Migración que facilitó a los estados partes compartir reflexiones, intercambiar experiencias, identificar políticas y coordinar acciones en las distintas facetas del fenómeno migratorio sea como países de origen, de tránsito o de destino.
- Convención de la Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias - 1990
- Protocolo contra el Tráfico de Migrantes, instrumento complementario de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional.

## **Observaciones y resultados de la emigración**

Esta masiva emigración ecuatoriana, legal o no, de gente sin mayores recursos cuando no pobre, deja a un lado la tradicional normativa jurídica migratoria del país y obliga, prioritariamente al Ministerio de Relaciones Exteriores, a encontrar en los textos de la

Constitución y de los Tratados y Convenios Internacionales vigentes los sustentos legales que le permitan realizar acciones encaminadas a proteger a los ecuatorianos en el exterior. Análisis sobre el tema realizados por especialistas van aclarando razones de la migración, políticas de “puertas cerradas” de algunos estados receptores, justificaciones de otros para establecer cupos migratorios y comprueban la inexistencia de una política migratoria en el país.

El Ministerio de Relaciones Exteriores asume obligaciones, propone acuerdos con los países receptores, crea instancias administrativas, e intenta formular Planes de Ayuda a los ecuatorianos en el Exterior en medio de carencias estructurales y financieras.

Los derechos que la Constitución y los Tratados y Convenios Internacionales otorgan a nacionales y extranjeros en el país, permiten ver los vacíos de legislación en leyes conexas a las leyes migratorias y la urgente necesidad de producir las reformas que viabilicen una acción eficaz de control, seguridad nacional y políticas en beneficio del ecuatoriano en el exterior y del extranjero en nuestro país.

La información sobre los problemas que viven los ecuatorianos que emigran y los que tratan de hacerlo, el irrespeto en muchos casos a los derechos humanos de esos hombres, mujeres y niños, la frustración de los que no llegan, nos obligan a mirar mas allá de las leyes y preguntarnos como procedemos con los extranjeros inmigrantes o no inmigrantes en el país. ¿Aplicamos a los extranjeros que ingresan o tratan de ingresar al Ecuador el mismo trato que pretendemos se aplique a los ecuatorianos en el exterior?

### **La política ecuatoriana frente a la inmigración colombiana**

El conflicto interno colombiano ha provocado en la última década un constante flujo de ciudadanos de ese país hacia el Ecuador, buscando protección y trabajo. Se calcula que aproximadamente existen 500.000 colombianos al margen de la legalidad, 12.000 refugiados aprobados, 9.000 solicitudes de refugio en trámite. Se trata en su mayoría de campesinos pobres, jornaleros, indígenas, pequeños productores. Es evidente también la presencia de personas vinculadas a los grupos irregulares de Colombia, delincuentes y narcotraficantes. Lamentablemente existe una gran dificultad para controlar el ingreso irregular pues existen a lo largo de 630 kilómetros de frontera, 72 pasos que se utilizan ilegalmente.

El Ecuador propuso un Programa de Legalización de Trabajadores. El Ministerio de Trabajo impulsó el plan y estableció los mecanismos de regularización. Apenas 900 ilegales se acogieron al procedimiento.

Esta situación irregular, sin control estadístico, coincidente con el incremento de la inseguridad en el país, ha dado lugar a un permanente debate sobre cual debe ser el régimen migratorio a aplicarse al ciudadano colombiano. Se ha propuesto el establecimiento de visas que obliguen a la calificación de idoneidad del solicitante, planteamiento que por sujeción a las normas establecidas por la integración de los pueblos andinos referidas a la libre circulación de vehículos y personas, no ha progresado. Actualmente se solicita a los ciudadanos colombianos la presentación de un documento denominado en Colombia “pasado judicial” para el cruce legal de frontera.

Es potestad del Ecuador, soberanamente, fijar las normas de Política Internacional. Constitucionalmente corresponde al Presidente de la República tomar las decisiones al respecto y, al Ministerio de Relaciones Exteriores implementar lo resuelto. Así, teniendo el Derecho Migratorio un alcance político constitucional, las normas responden a una determinación política para orientar, en un particular sentido, la inmigración y los derechos que a los extranjeros se les concede en el país.

Más que conjugación entre política exterior y política migratoria, sin perjuicio de que cada una de estas tenga su propia orientación y relativa autonomía, existe entre ella una relación de causa y efecto, de consecuencia entre una y otra, incluso una relación de complementariedad que determina que la política exterior de un Estado marque, oriente y limite la política migratoria del mismo.

Mayores o menores restricciones migratorias corresponderán a una política exterior que pone mayor énfasis en los problemas de seguridad o en los principios de derechos humanos; o mucha selectividad si esta política responde a presiones de terceros países con influencias e intereses en la región. Sin embargo, en el caso ecuatoriano, la importancia que tienen los dos millones de ecuatorianos en el exterior, las acciones que reclamamos sean cumplidas por los países receptores y los esfuerzos de Cancillería para aliviar las dificultades de emigrantes legales o ilegales en tierras extrañas, obligan a que guardemos similares criterios al diseñar una política de inmigración coherente con nuestros reclamos en el exterior. Sería

contraproducente y poco práctico para el desarrollo nacional una política de “puertas cerradas”.

## **Elementos para una política migratoria**

La actual Ley de Migración y su Reglamento, La Ley de Extranjería y su Reglamento, dictadas en la década de los años setenta, resultan obsoletas para normar la problemática actual. Se fragmentan responsabilidades y si bien se menciona al Ministerio de Gobierno y al Ministerio de Relaciones Exteriores en varios artículos de las mencionadas leyes, en la práctica resulta inorgánica su participación. Se vuelve indispensable organizar todas las actividades relacionadas a la emigración de nacionales y la inmigración de extranjeros en un solo documento legal. Para esto me permito recomendar algunas acciones.

### **1.- Investigación del fenómeno migratorio ecuatoriano**

Muchos estudios se han realizado en los últimos años por parte de historiadores y cuentistas sociales, trabajos de mucho mérito pero con enfoques específicos, parciales, que lamentablemente no configuran una unidad que permita la necesaria configuración de una política migratoria. Convocarlos y formar un equipo con participación del sector gubernamental y de las organizaciones no gubernamentales resulta indispensable. Previamente, los estudios que el Ministerio de Relaciones Exteriores viene cumpliendo permitirían diseñar una agenda que oriente adecuadamente esta investigación.

### **2.- Ley de Migración**

Por lo señalado anteriormente, si bien es importante definir la política que el Ecuador aplicará a los inmigrantes colombianos, resulta mucho más importante que el país tenga una clara política migratoria, reflejada en una Ley que señale la conducta del Estado frente a la emigración de ecuatorianos y la inmigración de extranjeros.

Una Ley cuyos preceptos reemplacen y complementen las normas contempladas en la actual Ley de Migración, Ley de Extranjería, Ley de Naturalización, Ley de Documentos de Viaje, Código de Policía Marítima, leyes que serían derogadas. Esta nueva Ley incorporaría los mandatos constitucionales pertinentes y los existentes en Tratados y Convenios Internacionales sobre derechos huma-

nos, refugio, reinserción familiar entre otros temas relacionados, de manera tal que se traduzca en su articulado la tradición humanitaria y abierta de la sociedad ecuatoriana a los emigrantes y sus familias.

Este documento deberá tener como ámbito de aplicación, la admisión, el ingreso, la permanencia de extranjeros en el país y, el egreso de nacionales, su retorno y la protección de ecuatorianos en el exterior.

Sobre la emigración, sin pretender imaginar textos de ley y, únicamente como ejemplo se podría hacer señalamientos de esta naturaleza:

**Artículo.....** El gobierno de la República del Ecuador podrá suscribir convenios con los Estados en los que residan emigrantes ecuatorianos para asegurarles la igualdad o asimilación de los derechos laborales y de seguridad social que rijan en el país receptor. Dichos tratados deberán asimismo garantizar a los emigrantes la posibilidad de efectuar remesas de fondos para el sostenimiento de sus familiares en la República del Ecuador.

**Artículo.....** El Poder Ejecutivo podrá suspender los beneficios otorgados por la presente ley respecto de los súbditos de aquellos países que tengan establecidas restricciones para los ciudadanos ecuatorianos allí residentes, que afecten gravemente el principio de reciprocidad.

**Artículo.....** Todo ecuatoriano con más de tres (3) años de residencia en el exterior que decida retornar al país podrá introducir los bienes de su pertenencia destinados a su actividad laboral libre de derechos de importación, tasas, contribuciones y demás gravámenes, así como su automóvil, efectos personales y del hogar hasta el monto que determine la autoridad competente, hasta el monto y con los alcances que establezca el Poder Ejecutivo nacional.

Las embajadas y consulados de la República del Ecuador deberán contar con los servicios necesarios para mantener informados a los ecuatorianos en el exterior de las franquicias y demás exenciones para retornar al país.

Con igual propósito las normas referidas a la inmigración, deben fijar las líneas políticas fundamentales y las bases estratégicas en materia migratoria y dar cumplimiento a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes.

Debe establecer los derechos y libertades de los extranjeros en el país y las obligaciones de los inmigrantes, las normas de admisión, los impedimentos y la documentación requerida.

Capítulo especial debe ser el referido a las obligaciones del Estado en el tema de Refugio y el cumplimiento de normas derivadas de la Convención de Ginebra de 1951, del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados-New York 1967, la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados – 1984, y el Decreto 3301 de de mayo de 1992. Igualmente las normas que deben cumplir los medios de transporte y sus responsabilidades solidarias en la conducción y transporte de pasajeros y tripulantes.

Considero conveniente que la autoridad administrativa esté concentrada en una Direccional Nacional de Migraciones y que se clarifique el rol y responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Gobierno en las distintas fases del proceso migratorio.

### **3.- Armonización de legislaciones conexas**

Es indispensable que los Códigos y Leyes de la República recojan los distintos desarrollos jurídicos que en la Constitución y en Tratados y Convenios Internacionales se han desarrollado para garantizar derechos humanos y sancionar el tráfico ilegal de personas, el crimen organizado transnacional, las redes internacionales de prostitución y pornografía infantil, el narcotráfico, tipificando en forma adecuada y precisa estos delitos. Actualizar y armonizar estos preceptos en el Código Civil, Código de Procedimiento Civil, Código Penal y Código de Procedimiento Penal. Código de Salud, Código de la Niñez y Adolescencia, Código de Trabajo, resulta urgente e imperativo.

Reforzar institucionalmente el Ministerio Público y la Policía Nacional complementaría lo señalado anteriormente.

### **4.- Modernización del Registro Civil**

Todos los esfuerzos que se realicen para buscar la eficacia y eficiencia de las instituciones de migración serán inútiles si no van acompañados de una efectiva modernización del Registro Civil Ecuatoriano. Su información es indispensable para el control de migrantes. La creación de una red informática que parta de la información real del ciudadano y ciudadana, que evite la falsificación de documentos, la suplantación de identidades, retroalimentada con la

información de la Dirección de Migración y la Oficinas Consulares de Cancillería proporcionaría la información requerida para un adecuado control migratorio.

Crear una adecuada red de información entre las oficinas de Migración del país, el Ministerio de Relaciones Exteriores y las Oficinas Consulares acreditadas en países de tránsito de emigrantes y de destino final.

En la actualidad todos los datos estadísticos de ecuatorianos en el exterior y de extranjeros en el interior del país son aproximaciones subjetivas, no confiables y muchas veces exagerados.

### **5.- Retorno voluntario y ordenado del inmigrante irregular ecuatoriano**

Impulsar la suscripción de Convenios entre el Ecuador y los países de tránsito o de destino de ecuatorianos ilegales.

Determinar concretamente competencias y recursos para aliviar el problema existente.

### **6.- Censo de extranjeros en el Ecuador**

A fin de identificar mecanismos bilaterales idóneos con Colombia y Perú en política migratoria sería conveniente buscar un Convenio con la OIM para realizar un censo en el interior del país que determine el número de colombianos y peruanos en el país, la actividad que cumplen, su identificación y condición migratoria. A partir de este censo podría hablarse o no de la regularización de ciudadanos y trabajadores ilegales.

### **7.- Plan Nacional para emigrantes ecuatorianos en el exterior**

La creación en la Cancillería de la Dirección General de Apoyo a Ecuatorianos en el Exterior constituye un paso importante y el inicio de una acción que ha dado lugar a Planes con igual propósito, no siempre con los resultados previstos.

El Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias está vigente pero no ha operado.

Coordinar con las Asociaciones de compatriotas en el exterior, con instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales e iglesias es necesario dada la dimensión del problema.

Determinar presupuestariamente los recursos que el Estado debe entregar para el cumplimiento del apoyo al emigrante ecuatoriano.

En este tema hay que tener presente que la norma constitucional señala imperativamente que el Estado procurará proteger a los ecuatorianos que se encuentren en el extranjero. Además, que quien tenga la ciudadanía ecuatoriana al expedirse la presente Constitución, continuará en goce de ella; y, que los ecuatorianos por nacimiento que se naturalicen o se hayan naturalizado en otro país, podrán mantener la ciudadanía ecuatoriana.

### **8.- Creación de una Policía de Migración**

El importante rol que la Policía debe desarrollar obliga a su especialización y no puede estar sujeta a cambios de mando y rotación de personal. Su permanente capacitación en las tareas de migración, control, atención a extranjeros es fundamental.

### **9.- Convenios de Seguridad Social**

Impulsar Convenios con los países receptores de migración ecuatoriana, para que los Institutos de Seguridad Social puedan convalidar tiempos de trabajo y aportaciones que mantengan el derecho de los trabajadores a la jubilación.

### **10.- Acercamiento de legislaciones migratorias en la región**

Impulsar seminarios regionales para analizar la política migratoria vigente en los países de la región y en países receptores a fin de lograr un acercamiento de las legislaciones sobre el tema y principios de reciprocidad que beneficien a los migrantes.

La realización de este importante Seminario, al analizar la Migración y discutir como ven los medios de comunicación las relaciones entre Ecuador y Colombia, su grado de cooperación, el tema de la seguridad, las relaciones económicas, la integración fronteriza, la inmigración, sin duda constituye un aporte importante para que las tradicionales relaciones de estrecha amistad y respeto entre los dos pueblos se afiancen; al mismo tiempo que juntos podamos enfrentar los desafíos que un mundo globalizado presenta a nuestras sociedades en los campos político, económico y social.

**Comentario a la ponencia:  
Elementos para una  
política de extranjería**

*Jorge León*  
Ministerio de Trabajo

En un breve relato de la evolución histórica de las migraciones internacionales a inicios del pasado siglo de la vida republicana no se visualiza grandes contingentes de inmigración, como lo ocurrido en países del cono sur, que el despoblamiento de grandes extensiones territoriales que motivó la aplicación de determinadas políticas, con el propósito de atraer la inmigración; sin embargo en los años 70 en el Ecuador se advierte un significativo aporte migratorio que modificará en algo esta constante.

En este enfoque, cobra importancia histórica la necesidad de algunas interpretaciones de los acontecimientos sociales, políticos y económicos, que influyeron de alguna manera en la vida nacional.

La emigración en el Ecuador es una tradición, simplemente recordemos los movimientos de la época de la Colonia en que los campesinos de la Región Andina, agobiados por el concertaje, bajaban a la Costa en verdaderos éxodos posteriormente a raíz de la producción y exportación de cacao, hasta la época del banano en que las exportaciones crecieron en 1944 a 13.881 toneladas métricas, en 1952 a 492.820, en 1959 a 855.571, los precios en sucres por racimos subieron en 1944 a 3,51, en 1952 a 18,46. Esta situación de bonanza aumento los flujos migratorios, que sumados a otros, cambiaron la estructura demográfica del país.

Con estas ilustraciones la emigración internacional, aparece entonces, como una extensión de los procesos sociales y movimientos demográficos en los que participaban segmentos más importantes de la población ecuatoriana.

A inicios de la década de los setenta el Estado de ese entonces de corte liberal es sustituido por el Estado “interventor”, que se inspira en las doctrinas de Keynes, que implementó la práctica del desarrollo que establece una relación directa con el capitalismo.

En este entorno, como corolario lógico, “se produce el proceso de sustitución de importaciones, que vincula al país con el capital y la tecnología de los consorcios internacionales; se emprende en una política de reforma y se programa el desarrollo, que provoca un crecimiento desmesurado del aparato público. Las viejas oligarquías y los políticos tradicionales son sustituidos por una elite tecno-militar en forma paralela se acelera el urbanismo, los obreros industriales adquieren cierta importancia, el sector terciario de la economía se desarrolla significativamente, así como los “sectores medios” de la sociedad, las vías de comunicación y el transporte pone fin al aislamiento de las distintas zonas y ciudades, aumenta la población estudiantil de manera inusitada”.

*“Se anuncia en 1971 la explotación del petróleo para el siguiente año y la política ecuatoriana comienza a gravitar sobre este tema. Esto generó enorme expectativa nacional inclusive internacional”*

El ingreso de consorcios petroleros, la reactivación del aparato productivo, mediante la inyección de capitales nacionales y extranjeros, la inversión pública de obras de considerable envergadura, la suerte corrida por algunos países con dictaduras totalitarias así como la violencia, el narcotráfico, entre otros fueron el elemento constitutivo o definitorio para un inusual y significativo proceso de inmigración, conjuntamente con movimientos migratorios de carácter interno.

En los años 80 la emigración está orientada especialmente hacia los Estados Unidos, la misma que se incrementa en la década de los 90 especialmente en el año 1997, pero lo que adquiere connotaciones que amerita un análisis especial a partir de 1999, a consecuencia de la crisis bancaria por todos conocidos. Pero es a finales de los 90 cuando las migraciones adquieren características extra-regionales orientándose hacia Europa, especialmente a países como España e Italia.

## **Derechos Humanos de los Migrantes**

La libre movilidad, es inmanente al ser humano, es un derecho natural, que paradójicamente, con los procesos de la globalización y el vertiginoso avance de las comunicaciones, es cuando más se ha restringido el ingreso a los países.

*“El dogma de la soberanía, así como la vieja idea de la razón del Estado, no pueden ser considerados intocables, cuando hay en juego intereses superiores como la vida y la dignidad de las personas, que deben prevalecer.”*

El proceso migratorio está acompañado de algunas circunstancias consideradas básicas, que pueden llegar a originar la necesidad de movilizarse por cuestiones de sobre vivencia; posibilidad de mejoras económicas o para precautelar la vida como el bien más preciado que tiene el hombre.

El derecho de igualdad de oportunidades en cuanto al trabajo, igualdad de condiciones en las relaciones laborales, seguridad social, salarios justos y más beneficios. (Lelio Mármora)

La discriminación que se produce en la mayoría de los países, en contra de los trabajadores migratorios, en el ámbito del empleo adquiere muchas formas, exclusiones o preferencias según el tipo de trabajo que puede desempeñar, dificultades para el acceso profesional, se establece diferencias en cuanto a las condiciones contractuales, beneficios como la Seguridad Social y se les priva de pertenecer a organizaciones sindicales.

En la mayoría de los casos, las condiciones de vida de los trabajadores migratorios, no son las más satisfactorias, bajos ingresos, alquileres elevados, prejuicios locales, son los principales problemas a enfrentar.

Comúnmente los trabajadores migratorios se alejan de sus familias del país de origen con la consiguiente disgregación familiar, se pierden los contactos con la comunidad, lo que afecta social y psicológicamente al trabajador migratorio.

## **Información objetiva**

La elaboración y distribución de la información migratoria debería reestructurarse para permitir una mayor eficiencia en las decisiones de los gobiernos y, por sobre todo, una mayor objetividad por parte de las percepciones de la sociedad civil.

Para ello es necesario otorgar una mayor importancia a la variable migratoria en los censos de recolección de datos de entrada y salida de los países; una mejor sistematización de los datos de los registros de residencia de extranjeros y, fundamentalmente, una más estrecha relación entre los tomadores de decisión y los organismos gubernamentales y no gubernamentales productores de análisis migratorios, tal como lo señala el Ing. Raúl Baca Carbo. Sobre esto último, señala Freeman: “Hay serias barreras para la adquisición de información sobre migraciones”... “La barrera más directa para la información sobre migraciones es la escasez y ambigüedad de los datos oficiales” (Freeman, 1995:883).

Se siguen planteando hipótesis sobre los efectos de las migraciones en las sociedades de origen y llegada, sin un suficiente bagaje de investigación científica que las sustente. Todavía es muy poco lo que conocemos sobre el impacto real de las remesas en el desarrollo de los países de origen e, incluso, el verdadero monto de las mismas. Otro tanto pasa con el impacto de las migraciones en los servicios sociales, los mercados de trabajo y la seguridad.

Recién en los últimos años las entidades académicas han comenzado a preocuparse por estructurar programas de investigación que permitan conocer con mayor objetividad el efecto migratorio en las sociedades, tanto en la opinión pública como en los gobiernos.

### **Análisis de las políticas**

En general, cuando se plantea la necesidad de formular una política migratoria, la primera respuesta que se recibe es que hay que hacer una nueva ley.

Esta concepción no sólo se deriva de considerar que la legitimidad emana únicamente del cumplimiento de la norma, sino también que la realidad puede encuadrarse y modificarse a través de leyes. (Héctor Maleta y Mayansky)

La complejidad del fenómeno migratorio no sólo corre el riesgo de la percepción que lo simplifica en prejuicios estereotipados, peor aún, está permanentemente amenazada por la pretensión de manejarla por normas que, muchas veces, son sólo la traducción reglamentarista de dichos prejuicios.

La paradoja es que, pese al hipernormativismo, no se cuenta con pautas claras de funcionamiento. Los funcionarios pueden violar normas por desconocimiento de las mismas.” (Krieger, 1996:5).

La adecuación de la norma debe ser realista en dos sentidos: por un lado, en consideración de las características mismas del fenómeno migratorio que, como ya se vio, son escasamente conocidas y por otro, de las posibilidades concretas que el aparato administrativo tiene para aplicarlas, como acertadamente sostiene el Ing. Raúl Baca Carbo.

Es decir, que la norma migratoria es básicamente la que articula la dinámica migratoria con la capacidad de respuestas institucionales que tiene el gobierno.

La propuesta de normas ideales basadas en el conocimiento empírico del fenómeno, que pretenden imponer lógicas administrativas donde lo que se da son lógicas de mercado, cae inevitablemente en la ineficiencia. La imposición de normas imposibles de aplicar por falta de medios administrativos desemboca en la ineficacia.

La norma que no se ajusta a la realidad del fenómeno que trata y de los medios con que cuenta para actuar, no sólo pierde validez por su inaplicabilidad, sino que muchas veces produce efectos exactamente opuestos a los objetivos deseados. Un ejemplo de esto en el campo migratorio son aquellas normas restrictivas en función de proteger a la mano de obra nacional que, en última instancia, fomentan la competitividad del extranjero frente al nacional, al crear masas de indocumentados.

El indocumentado no sólo se origina por la presión de los factores de expulsión migratoria, o por el deseo o la necesidad de violar la norma que pueda tener el migrante, sino también por la inadecuación y obsolescencia de las normas que se intentan aplicar para impedir la entrada o el asentamiento de los extranjeros.

El sistema normativo migratorio debe ser reformulado y simplificado en base a objetivos de racionalidad global y coherencia entre sus diferentes niveles.

Este último punto es importante si se considera que desde las disposiciones constitucionales, pasando por las leyes, decretos, resoluciones e instructivos, existe una pirámide normativa no siempre coincidente en sus distintos escalones.

Este escalonamiento tiene su máximo nivel y alcance en aquellos principios establecidos en las Constituciones de los países. En ellas se enmarcan los derechos y obligaciones fundamentales del extranjero y, en forma explícita o implícita, la orientación de la política migratoria del país.

Un segundo nivel está representado por las leyes de migraciones, que constituyen la “fuente” más importante para controlar y regular los movimientos migratorios internacionales.

Las leyes migratorias explicitan en su contenido las políticas de migraciones y son el reflejo de las respuestas institucionales a los fenómenos migratorios. Sus principales problemas residen en la posible superposición de diferentes leyes sobre la temática, los vacíos legales y las interpretaciones contradictorias en su instrumentación (SENALDE, 1980:5).

La superposición de la legislación se da en aquellos casos en que la normativa migratoria se va construyendo a través de sucesivas leyes. La acumulación de éstas en el tiempo puede llevar a legislar sobre los mismos temas y no siempre en el mismo sentido. Los vacíos legales se producen a raíz de la falta de respuesta a las situaciones migratorias emergentes. Las interpretaciones contradictorias se generan cuando las leyes no son claras, o bien permiten altos grados de discrecionalidad en su aplicación. Este hecho se agrava en aquellos casos de dispersión institucional, observables en la ejecución de algunas administraciones migratorias (Mayansky, 1982:67).

Con respecto al contenido de la legislación, es interesante destacar la tendencia de ésta a desarrollar preferentemente las obligaciones, prohibiciones o penas al extranjero y, en mucho menor medida, los derechos o beneficios que pueda tener.

A pesar de las diferencias observables en los distintos países áreas básicas tradicionales que abarcan las leyes migratorias. Al respecto, se podría plantear el siguiente ordenamiento como cuerpo inclusivo de los aspectos a considerar:

En primer lugar, es conveniente que una ley plantee, explícitamente, los objetivos de políticas migratorias y los fundamentos políticos, éticos, económicos, sociales y culturales que la orientan. En segundo lugar, y considerando que la mayoría de los países en la actualidad son tanto de emigración como de inmigración, es importante que la ley contemple la situación de los nacionales en el exterior, su protección, la vinculación con los mismos y las facilidades para su retorno, si éste fuera deseado. En tercer lugar, deben considerarse aquellos elementos que hacen a la administración de la inmigración, tales como las categorías de ingreso; las causales de inadmisión; la legalidad del ingreso y permanencia; las infracciones o sanciones, tanto al migrante como a los que lo emplean, alojan o trans-

portan ilegalmente; y los recursos administrativos que permiten recurrir ante la autoridad migratoria.

Un tercer nivel, complementario de las leyes migratorias, es el de la reglamentación de las mismas. De acuerdo a las características que tenga la ley, el “reglamento” de la misma puede servir de nexo con la acción administrativa, o bien de reemplazo en todo lo que la ley no dice o deja en forma indefinida.

Por último, se pueden mencionar las resoluciones administrativas que se dictan para la aplicación de las normas en el ámbito de la ejecución directa de las acciones de los agentes migratorios.

El equilibrio entre estos niveles de normatividad, depende en gran medida de la concepción de la ley, por supuesto, del criterio de quien la aplica. Nos encontramos frecuentemente, con que la acción institucional administrativa sobre las migraciones, se ejecuta a partir de disposiciones tomadas por niveles inferiores del aparato ejecutivo, que están en contradicción con lo que la ley expresa en su fundamento o la Constitución establece en sus objetivos.

Muchas veces el concepto del legislador es el de incluir en la ley todos aquellos elementos, que supuestamente van a regular el tratamiento de las migraciones. Otras veces, se prefiere que la ley tenga sólo un carácter “enunciativo”, dejando la especificación a los reglamentos, decretos o disposiciones administrativas. El punto en el cual ambas posiciones pueden encontrar una conjunción equilibrada es el que facilitará la aplicación transparente y eficiente de la ley.

Si una ley es demasiada cerrada en su formalización, sin dejar espacios de flexibilidad para su aplicación, es muy difícil que el Estado pueda responder con eficiencia a las diversas particularidades que presenta el fenómeno migratorio. A la inversa, si una ley es tan abierta como para dejar su aplicación al arbitrio del funcionario de turno, es muy probable que despeje el camino a la discrecionalidad de quien la ejecuta y, frecuentemente, a la no transparencia de la acción administrativa correspondiente.

La legitimidad política, la información objetiva y la adecuación realista de las normas, son elementos necesarios pero no suficientes para la gobernabilidad migratoria. La eficiencia de la gestión administrativa es fundamental como condición suficiente.

En términos generales, la administración migratoria, necesita una “reinención” al igual que el conjunto de la administración pública. En términos particulares, esa reinención presenta problemas

específicos, tanto por las características mismas de las instituciones migratorias como por el perfil del usuario, en este caso, un extranjero. (Héctor Maleta)

La propuesta debe ir orientada a una mayor satisfacción del usuario, que pasaría por una mayor simplicidad de las estructuras y procedimientos, autonomía de las unidades operativas, confianza y responsabilidad, contacto directo con el administrado-cliente, innovación constante, información y comunicación, capacitación y desarrollo de las personas, orientación de los comportamientos a través de la cultura de la organización, movilización y motivación de los recursos humanos, responsabilidad de los funcionarios por su oficio, administración participativa y despliegue de las energías potenciales del personal (Crozier, 1987).

### **Conclusiones y recomendaciones**

El proceso de integración, dentro de las relaciones que se imponen en el mundo moderno, la dinámica en las formas de inserción en el comercio mundial, el conocimiento y la aplicación de actuales tecnologías en los procesos productivos; las migraciones internacionales adquieren connotaciones especiales, que ameritan ser revisadas de manera permanente; cuyas tendencias deben estar perfectamente armonizadas con los objetivos de desarrollo de los distintos países, promoviendo acuerdos internacionales, binacionales, como la revisión y adecuación de los marcos jurídicos, evitando que las corrientes migratorias den lugar a controversias entre los países.

Formular y aplicar políticas coherentes, exhaustivas, compatibles y transparentes para gestionar con eficacia las migraciones laborales de manera que beneficien tanto a las trabajadoras y los trabajadores migrantes como a los países de origen y de destino.

Garantizar la coherencia entre las políticas de migraciones laborales y de empleo y otras políticas nacionales, habida cuenta de las importantes repercusiones sociales y económicas de las migraciones y con miras a promover el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

Formular y aplicar políticas de migraciones nacionales, regionales y multilaterales guiadas por las normas internacionales del trabajo y otros instrumentos internacionales y acuerdos multilaterales pertinentes relacionados con los trabajadores migrantes.

Promover que las políticas aborden la situación de vulnerabilidad específica a la que se enfrentan algunos grupos de trabajadores migrantes, incluidos los trabajadores en situación irregular.

Garantizar que las políticas de migraciones laborales integren las cuestiones de género y aborden los problemas y los abusos específicos a los que se enfrentan a menudo las mujeres en los procesos de migración.

Asignar a los Ministerios de Trabajo un papel clave en la formulación, la elaboración, la gestión y la administración de políticas de migraciones laborales a fin de garantizar que se tomen en consideración los aspectos relativos a las políticas de trabajo y de empleo.

Establecer un mecanismo para garantizar la coordinación y la celebración de consultas entre todos los ministerios, autoridades y órganos encargados de las migraciones laborales.

Velar por que las estructuras y los mecanismos específicos con los que cuentan esos ministerios tengan las competencias y capacidades necesarias para concebir, formular y aplicar políticas de migraciones laborales, incluida, cuando sea posible, una dependencia especial dedicada a cuestiones relacionadas con los trabajadores migrantes.

Asegurarse de que los ministerios competentes dispongan de recursos financieros adecuados para aplicar políticas de migraciones laborales; y,

Establecer procedimientos tripartitos para garantizar que las cuestiones relativas a las migraciones laborales se consulten con las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

La gobernabilidad migratoria podría beneficiarse también con la realización de acuerdos para que la regularización del movimiento de migrantes se asuma por consenso y el cumplimiento del mismo se garantice por el compromiso, tanto de los países de origen como de recepción de personas. Las relaciones migraciones-desarrollo y migraciones para el desarrollo, comercio internacional y medidas para la retención de potenciales migrantes, el proceso de construcción de sociedades multiculturales y poli étnicas, el tráfico de migrantes, las migraciones ilegales, los derechos humanos del migrante, los efectos no deseados de las migraciones, la modernización de las administraciones migratorias y los mecanismos multilaterales sobre el tema.

## Bibliografía

- René Báez-Ecuador Pasado y Presente , “ Hacia un Desarrollo Moderno” , Editorial Alberto Crespo.
- CONADE UMPPA.- Población y Cambios Sociales, Diagnóstico Socio –Demográfico 1987.
- Enrique Coello García, Aspectos Jurídicos e Internacionales de las Migraciones en la República del Ecuador, Editorial O y M, 1985.
- Ramiro Cardona, La Migración Internacional en la Región Andina
- Patricio Carpio Benalcazar – Entre Pueblos y Metrópolis, ILDIS-Coedición ABYA-YALA 1992.
- INEC, Anuario de Migraciones, 2002.
- Los Derechos de los Trabajadores Migratorios, Folleto Informativo No 24-(Naciones Unidas )
- Incertidumbre, Azar e Inequidad ( Informe sobre los Derechos Humanos de los Migrantes) Países Miembros de la Conferencia Regional sobre Migración.
- Trabajo del ACNUR en el ECUADOR 1º de enero-31 de diciembre 2003.
- Reglamento para la Aplicación en el Ecuador de las Normas contenidas en la Convención de Ginebra 1951, sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 , Decreto No 3301 de 6 de mayo de 1992.
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Los Trabajadores Migratorios y sus familiares (Aprobado por la Asamblea General de 1990.
- Decisión 545 (Instrumento Andino de Migraciones Laborales.
- Lelio Marmorá –El Fenómeno Migratorio( XI Curso Interamericano sobre Migraciones Internacionales) 1990
- Nelly Engel Wels-Mujeres sin Refugio (INREDH) enero 2004
- Planes Operativos de Derechos Humanos en el Ecuador 2003-2006, Primera Edición 2003.
- Constitución Política de la Constitución.
- Código del Trabajo
- Ley de Extranjería y su Reglamento
- Ley de Migración

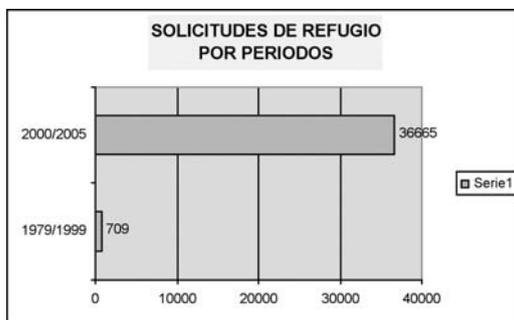
## Los refugiados colombianos en Ecuador

Gina Benavides LLerena <sup>1</sup>  
INREDH

Las relaciones entre Ecuador y Colombia han estado y están determinadas por la frontera común que comparten. Esta cubre 586 km y abarca a tres provincias que las tres regiones del país: Costa a través de Esmeraldas, Sierra a través de Carchi; y Oriente a través de Sucumbíos.

Históricamente esta frontera ha facilitado el flujo de población de los dos países, propiciando cordiales y fructíferas relaciones económicas, sociales y culturales. Sin embargo, a partir del año 1979, se convierte en un espacio de ingreso de población colombiana en búsqueda de protección internacional.

Durante la década de los 80 y 90 la demanda de protección mantiene niveles limitados de incidencia registrando 260 casos de refugio, con 709 personas solicitantes<sup>2</sup>. Pero a partir del año 2000 hasta el 2005 esta demanda va a tomar un giro drástico y un crecimiento inusitado llegando alcanzar un total acumulado de 36.665 solicitudes.



Fuente: ACNUR. Estadísticas 1979-1999 y 2000-2005

<sup>1</sup> Esta ponencia recoge los principales análisis trabajados por INREDH y los aportes de las organizaciones de Iglesia y Derechos Humanos que atienden a población en situación de refugio, planteadas en un taller de diagnóstico legal realizado en noviembre del 2005.

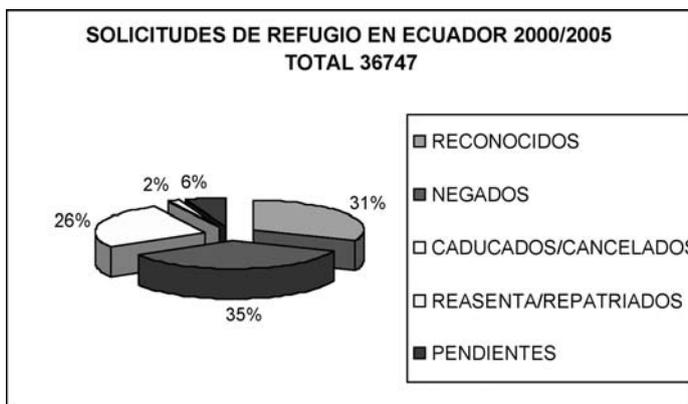
<sup>2</sup> ACNUR, Conferencia Episcopal Ecuatoriana, La Protección Internacional de los Refugiados, "El Caso Ecuador – Perspectiva Histórica, 1976 –2004, p. 53.

Este incremento de las solicitudes de refugio coincide con el inicio de la implementación del Plan Colombia, posteriormente la Iniciativa Regional Andina y finalmente el Plan Patriota donde el componente militar y la política antinarcóticos y fumigaciones ha ocasionado el recrudecimiento de la violencia en el marco del conflicto armado colombiano.

Es por tanto el agravamiento del conflicto el que genera los procesos de migración forzada de la población civil colombiana, que se expresan por una doble vía: el desplazamiento en el propio país y la búsqueda de refugio en otros países, especialmente los vecinos. Procesos que dada su complejidad y magnitud, constituyen en sí mismos, graves violaciones a los derechos humanos.

Sobre esta marco, Ecuador se ha convertido en principal país receptor de población colombiana en situación de refugio<sup>3</sup>, en América del Sur.

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.<sup>4</sup>



Fuente: Oficina de Refugio, Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, Estadísticas 2000-2005.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> INREDH considera que la categoría personas en situación de refugio (PSR) garantiza un mejor nivel de protección porque comprende a los refugiados reconocidos, solicitantes de refugio en trámite, solicitantes de refugio negados y personas que potencialmente podrían solicitar refugio, pero que no lo han hecho por desconocimiento y temor.

<sup>4</sup> Fuente: Oficina de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, Mayo 2006.

<sup>5</sup> Se debe indicar que las Estadísticas Oficiales de la Oficina de Refugiados, sobre el total de solicitudes, tienen una diferencia de 82 solicitudes, con las que maneja el ACNUR para el mismo período 2000-2005.

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.<sup>6</sup>

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<sup>7</sup>, 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 unos 500.000 personas colombianas<sup>8</sup>.

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.

### **Respuesta del Estado ecuatoriano**

La respuesta del Estado ecuatoriano frente a la demanda de refugio formulada por la población civil colombiana ha sido de apertura y acogida. Frente a la dimensión de la problemática y limitación de recursos, en ningún momento ha planteado un cierre de fronteras.

Dando cumplimiento al compromiso internacional que asumió al haber ratificado la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo Facultativo, implemento desde 1987 un Reglamento para la aplicación de esta Convención<sup>9</sup>, el

---

<sup>6</sup> ACNUR, Estimación de Población de Interés de ACNUR, a diciembre del 2005. Base de datos institucional.

<sup>7</sup> Tomando de ACNUR, Estadísticas 2000-2005.

<sup>8</sup> Datos tomados de INREDH, El Refugio en el Ecuador, 2004.

<sup>9</sup> Decreto Ejecutivo 0293, publicado en el R.O. 782, de 30-09-1987

mismo que fue reformado en 1992 a través del Decreto Ejecutivo 3301<sup>10</sup>, actualmente vigente.

Este Reglamento establece la Comisión para la Determinación de la Condición de Refugiado, como el órgano encargado del proceso de reconocimiento; señala el procedimiento y los criterios a seguir para la determinación y, expresamente incorpora la definición de refugiado de la Convención de 1951 y la definición de la Declaración de Cartagena, que amplía el marco de protección.

En el año 1999 el Ministerio de Relaciones Exteriores conjuntamente con la Sociedad Civil trabajo un Plan Operativo de Derechos Humanos de los Extranjeros, Migrantes y Refugiados, como mecanismo para viabilizar la protección de este grupo de población consagrada en el Plan Nacional de Derechos Humanos.<sup>11</sup>

Sobre esta base normativa, con el apoyo de la cooperación internacional<sup>12</sup> ha implementado un sistema tripartito de cooperación entre ACNUR, Estado y Sociedad Civil, en especial Iglesia Católica, que tiene dos ejes de acción: la protección legal y la integración social.

Los principales esfuerzos desarrollados en estos cinco años se han concentrado en los procesos de protección legal para el reconocimiento de la condición de refugiado y que se traducen en:

- Estructuración y funcionamiento de la Oficina de Refugio, dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, como instancia técnica para la recepción de solicitudes, valoración y asesoría de la Comisión para la Determinación de la Condición de Refugiado.
- Garantía al derecho a la documentación de los solicitantes de refugio y refugiados y sus familiares, mediante el sistema de carnetización individual, establecido en el año 2003.
- Descentralización del trámite: con dos oficinas estatales: Quito (central) y Cuenca; y seis de apoyo a cargo de ACNUR e Iglesia: Tulcán, Ibarra, Quito, Sucumbíos, Santo Domingo y Cuenca.
- Avances progresivos en el proceso de reconocimiento a través de: Estructuración de sistemas de recepción y registro de solicitudes, entrevistas, discusión y resolución de la Comisión. Incorporación al procedimiento del Recurso de Revisión, Apelaciones de reso-

---

<sup>10</sup> Decreto Ejecutivo 3301, publicado en el R.O. 933, del 12-05-1992

<sup>11</sup> Decreto Ejecutivo Nro. 1527, de 18 de junio de 1998.

<sup>12</sup> ACNUR, Programa Mundial de Alimentos, UNIFEM, Consejo Noruego para Refugiados, OIM, entre otros.

luciones caducidad y archivo teniendo como fuente el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva. Reconocimiento de la importancia de incorporar en la valoración de las solicitudes, la normativa internacional de derechos humanos y las perspectivas de género, generacional y étnica.

También el Estado y la sociedad civil han generado espacios de discusión y debate para el mejoramiento del marco normativo de protección. En ese sentido se formularon dos tipos de respuesta: Proyectos de Reforma al Reglamento de Aplicación de la Convención (2004)<sup>13</sup> y Proyecto de Ley Orgánica de Refugio (2005).<sup>14</sup>

En materia de integración, los esfuerzos se han concentrado en apoyar la fase inicial de ingreso y las necesidades prioritarias de grupos vulnerables, en especial mujeres solas, jefas de hogar, menores no acompañados y ancianos: apoyos en alimentos, insumos de limpieza y educación.<sup>15</sup>

Sin embargo, el establecimiento paulatino de los refugiados en el país ha venido generado crecientes demandas de integración que se expresan en acceso a trabajo, salud, educación y otros servicios, en condiciones de igualdad y sin discriminación. Frente a ello, se ha logrado que los Ministerios de Salud y Educación inicien un acercamiento a la comprensión y atención de las necesidades de la población en situación de refugio, a partir de la emisión de Acuerdos y Recomendaciones para garantizar la atención en salud a la población refugiada y facilitar el reconocimiento de estudios de los hijos/as de refugiados/as.<sup>16</sup>

Las organizaciones de iglesia y sociedad civil por su parte han promovido espacios de asistencia legal, psicológica, social y procesos de orientación a la población refugiada<sup>17</sup>, buscando garantizar el pleno ejercicio de sus derechos, reducir los niveles de discriminación y buscar el efectivo cumplimiento de obligaciones con el país de acogida.

---

<sup>13</sup> Propuesta impulsada entre Sociedad Civil, Ministerio de Gobierno y ACNUR <sup>11</sup> Decreto Ejecutivo Nro. 1527, de 18 de junio de 1998.

<sup>14</sup> Proyecto de Ley 25'389, presentado a por el Diputado Ricardo Ulcuango, Bloque Pachacutick, difundida y discutida con sociedad civil y ACNUR.

<sup>15</sup> Apoyos de ACNUR, Programa Mundial de Alimentos, Cooperación Alemana, entre otros.

<sup>16</sup> Acuerdo Ministerial que dispone la atención en salud a refugiados y solicitantes de refugio en Hospitales, Centros, Subcentros, Areas y Puestos de Salud del Ministerio de Salud Pública y Disposición de la Subsecretaría de Educación sobre reconocimiento de estudios primarios de los niños/as y jóvenes refugiados hasta los 15 años.

<sup>17</sup> Conferencia Episcopal Ecuatoriana, INREDH, Servicio Jesuita de Refugiados, HYASS, CINOR

## **Limitaciones que dificultan el ejercicio de derechos de la población en situación de refugio**

Pese a las respuestas y programas que se han implementado es evidente la existencia de problemas que dificultan la protección efectiva y el ejercicio integral de los derechos de la población en situación de refugio. Entre las principales tenemos:

### **Limitaciones en políticas generales**

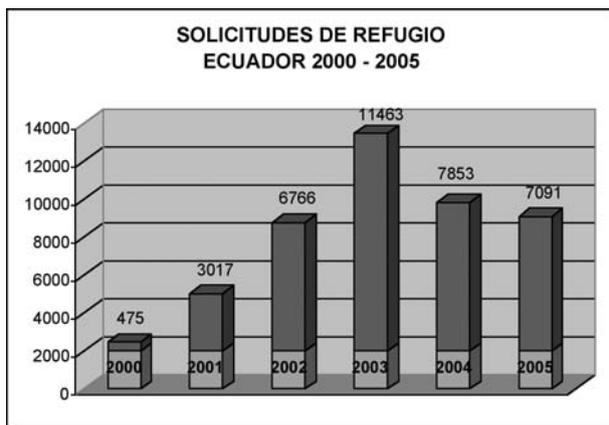
#### **1. Política de Refugio condicionada por criterios de seguridad nacional**

El refugio ha venido siendo asumido, en las relaciones Ecuador y Colombia, desde una agenda en la que priman criterios de seguridad nacional y defensa del mercado de trabajo para los nacionales. La premisa básica de implementación de estas concepciones ha partido de una concepción restrictiva de la soberanía estatal. Esta concepción ha desnaturalizando el carácter humanitario del refugio y ha dado paso a la restricción de derechos, a través de las siguientes medidas:

- a) Exigencia de la presentación del pasado judicial como requisito de ingreso al país para ciudadanos/as colombianos/as;
- b) Exigencia de otros documentos durante el procedimiento de reconocimiento como: tarjeta andina, cédulas de identidad, partidas de nacimiento entre otros;
- c) Primacía de criterios de seguridad nacional en la valoración de los casos, por sobre los criterios de derechos humanos y de derecho internacional de los refugiados;
- d) Limitaciones en la interpretación y alcance de la definición ampliada de refugio, igualmente sobre la base de criterios de seguridad nacional;
- e) Adopción de políticas de controles laborales a extranjeros y limitaciones al ejercicio del derecho al trabajo a la población solicitante de refugio;
- f) Restricciones a procesos de regularización de población extranjera

Estas medidas se adoptaron a partir del año 2004, como un mecanismo para frenar el incremento progresivo de las solicitudes de refugio que tuvo su repunte en el año 2003 con 11.463 solicitudes, y

fueron eficaces en la perspectiva de control que fue planteada, pues la demanda de solicitudes disminuyó en un 30%, promedio que se ha mantenido hasta la actualidad.



Fuente: ACNUR Estadísticas 2000-2005

La implementación de estas medidas de restricción en la práctica originó las siguientes violaciones:

- Violación al principio de no devolución, que se expresa en el rechazo en fronteras que se produce con la exigencia del pasado judicial y la implementación de procesos sostenidos de deportación a colombianos, entre los que se ha podido registrar casos de solicitantes de refugio y refugiados.
- Violación a normas de integración andina<sup>18</sup>, por la exigencia de un documento no contemplado en las decisiones que regulan la libre circulación de personas.
- Incremento de las resoluciones negativas a las solicitudes de refugio: la tasa de reconocimiento ha variado de 82% en el año 2000, 46.6% en el 2001, 23.3% en el 2003, 28.5% en el 2004, 30.5% en el 2005 y 34.5% en el 2005;
- Criminalización del derecho al trabajo y fomento de la explotación y discriminación laboral; fomentada por los controles migratorios y la prohibición de trabajo a los solicitantes de refugio.

<sup>18</sup> Decisión 503 de la Comunidad Andina de Naciones que faculta a los habitantes de la región ha ingresar a cualquiera de los países de la misma, con la sola presentación de su documento de identificación.

- Incremento de la irregularidad, pues la población negada ha venido optando por la permanencia en el país y no cuenta con alternativas viables de regularización
- Fomento de la corrupción en especial a nivel policial, con el cobro de coimas para evitar procesos de deportación.

## **2. Ausencia de coordinación interestatal**

Se evidencia poco conocimiento y coordinación del tema de refugio con otros Ministerios o instancias del Estado. El tema de refugio ha estado centrado en los Ministerios de Relaciones Exteriores y Gobierno.

Esto responde a las prioridades iniciales de la protección centrada en la protección legal. Sin embargo, a cinco años de iniciado el proceso es evidente que la demanda se empieza a sentir en otras instancias estatales a nivel local y nacional, por servicios básicos como: trabajo, educación, salud, vivienda, alimentación, etc.

Esta falta de conocimiento y coordinación viene generando dificultades en los procesos de atención efectiva de la población. Además pese a que la población en situación de refugio accede o solicita asistencia frente a otras instancias estatales, su demanda es invisibilizada por la ausencia de registros.

Además se ha detectado poca articulación y coordinación entre las diferentes dependencias del Ministerio de Relaciones Exteriores, pese a que tienen atribuciones y trámites interrelacionados: por ejemplo Soberanía, Legalizaciones, etc.

## **Limitaciones en la política de protección legal**

### **1. Limitaciones del marco normativo de protección**

Los procesos de análisis y propuesta impulsados en estos años al marco regulador del refugio, evidenciaron que el sistema puede debilitarse si no cuenta con una base normativa sólida que haga primar los criterios de derecho internacional de los refugiados y de derechos humanos por sobre los de seguridad nacional.

La actual regulación no responde a la dinámica, magnitudes y necesidades que el sistema de refugio necesita. Ello se refleja incluso en el propio marco institucional de funcionamiento. Así la Oficina de Refugio, no tiene una base legal de respaldo. No cuenta con pre-

supuesto estatal para su funcionamiento y en la práctica depende del financiamiento que, por vía indirecta, recibe de ACNUR.<sup>19</sup>

No se encuentra contemplado como causal de persecución el género; no se amplían los criterios para incorporar como motivos de persecución graves violaciones a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; no hay regulación específica sobre afluencias masivas; la conformación de la Comisión para la Determinación de la Condición de Refugiado excluye a actores claves de orientación como Defensorías de Derechos Humanos, Ministerios Sociales y organizaciones no gubernamentales.

Estas debilidades unidas al marco de políticas condicionados por los criterios de seguridad, preocupan porque pueden generar un proceso aún más restrictivo, cuando por ejemplo se viene hablando de una posible reforma al decreto 3301 para incluir como miembro de la Comisión para la Determinación de la Condición de Refugiado, a un delegado de las Fuerzas Armadas.

## **2. Limitaciones en el debido proceso**

Pese a que se ha estructurado tanto formal como prácticamente un procedimiento que busca garantizar un efectivo y justo proceso de reconocimiento, en la práctica se evidencian todavía algunas limitaciones, las cuales se manifiestan en las diferentes etapas del procedimiento. Así tenemos:

- a) Exigencia de documentos como pasado judicial, tarjeta andina y autorización para menores de edad como requisito para proseguir el trámite de refugio.
- b) Retardo en la entrega de carnés, entrevistas y decisiones para los solicitantes de provincia.
- c) Cumplimiento limitado de directrices de género en el proceso de entrevistas y en la valoración de los casos.
- d) El proceso de entrevistas está condicionado por el riesgo de confusión del caso con migración económica
- e) Limitaciones en la aplicación de la definición ampliada de refugiados (Declaración de Cartagena)
- f) Limitaciones en la aplicación de las directrices de ACNUR, considerando que éstas no tienen carácter vinculante.

---

<sup>19</sup> ACNUR canaliza los fondos para el pago de personal y apoyo técnico desde una organización no gubernamental.

- g) Insuficiente motivación de las resoluciones de negativa de refugio en primera y en las de cancelación, lo que dificulta el ejercicio efectivo del derecho de impugnación
- h) Ausencia de una instancia independiente en segunda instancia.
- i) Limitada asistencia legal a los solicitantes en 1ra y 2da instancia, condicionada por la estructura cerrada del procedimiento, que impide una participación amplia de la sociedad civil, pues sólo se limita al ACNUR y sus agencias socias.

### **3. Ausencia de información sobre refugio, mecanismos de protección y procedimientos.**

No existe información sobre el refugio y su procedimiento en los puntos de ingreso (controles migratorios de frontera). Algunas personas ingresan con la decisión tomada de solicitar refugio, por información proporcionada por amigos, parientes o instituciones en Colombia, otras, que son la mayoría, no conocen o sienten temor de acudir a las instituciones bajo el supuesto de que puedan ser localizadas por quienes las persiguen desde Colombia. Generalmente reciben información con posterioridad al ingreso, a través de amigos, compatriotas, empleadores o personas cercanas a la iglesia.

Esta ausencia de información no sólo se refleja en la población en situación de refugio, sino en las propias autoridades de frontera y en la población ecuatoriana asentada en dichas zonas; y trae las siguientes consecuencias:

- i. Restringe el acceso efectivo a personas que potencialmente pueden ser sujetos de protección internacional, las mismas que conforme hemos señalado puede llegar a representar un grupo importante de intervención (83.3%)<sup>20</sup>
- ii. Ubica a estas personas en situación de riesgo, en la medida que pueden ser consideradas como migrantes comunes y por tanto sometidas a controles y sanciones que podrían vulnerar sus necesidades de protección.
- iii. Expone a las personas a niveles de inseguridad y violencia pues muchas pueden verse sometidas a procesos de explotación, chantaje u otros abusos debido a que no acceden a la obtención de una visa.

---

<sup>20</sup> De acuerdo al total de personas de interés de ACNUR.

- iv. No les permite tener un conocimiento exacto de los derechos y deberes que tienen en el país al que ingresan

#### **4. Limitación al ejercicio del derecho al trabajo**

Entre febrero y marzo del 2003 se expidieron los carnés de identificación de los solicitantes de refugio y refugiados/as en los que se hicieron constar disposiciones que restringen el ejercicio de los derechos laborales: para los solicitantes con una prohibición expresa para ejercer labores remuneradas, por cuenta propia o independientemente; y para los refugiados estableciendo la necesidad de obtener el carné ocupacional.

En la práctica la prohibición de trabajo a los solicitantes de refugio condujo a un proceso de criminalización de la actividad laboral, lo cual se concretó a través de procesos de deportación a solicitantes de refugio, a quienes se encontró trabajando, y a quienes se les aplicó la causal de exclusión migratoria, contemplada en el Art. 11, literal II de la Ley de Migración: haber cambiado de hecho su condición migratoria

Esta prohibición fue eliminada del carné de identificación, a partir del 16 de noviembre del 2005, lo cual representa un paso importante para la protección, pero no cierra el problema, pues si bien ahora no existe la prohibición tampoco es explícita la autorización para el trabajo. La Oficina de Refugio ha explicado que esta autorización sólo le compete al Ministerio de Trabajo y Empleo. Por su parte este Ministerio, a través de la Oficina de Migración Laboral, mantiene la política de concesión de autorizaciones de trabajo y carné ocupacionales únicamente a los refugiados/as reconocidos/as, y en relación a los/as solicitantes su situación se asimila a la de las personas que se encuentran en situación irregular, con la única excepción de que no podrían ser deportados/as.

Por su parte, la obtención del carné ocupacional a la población refugiada reconocida, se tornó en un problema práctico por el costo que tiene: USD 60. Actualmente el Ministerio de Trabajo y Empleo está impulsando una propuesta de reducción de este costo a USD4,00. Esta decisión, de concretarse, podría aparecer como una solución al problema, pero en la práctica no lo es, porque deja de lado una discusión de fondo y es la no procedencia de la exigencia de este carné para la población refugiada. De acuerdo al Código Trabajo, el carné ocupacional lo deben obtener únicamente los extranjeros que

han accedido a una visa de trabajo. Por su parte, la Ley de Extranjería señala que el documento de identificación de refugio lo facultará por sí para el ejercicio del derecho al trabajo. Por tanto, la exigencia del carné ocupacional a la población refugiada, desnaturaliza la calidad y valor de la visa de refugio, al propiciar la confusión con una visa de migración económica, como es la de trabajo.

## **Limitaciones en políticas de integración local**

### **1. Discriminación y Exclusión**

Se evidencia la construcción de un discurso estatal, fortalecido por los medios de comunicación, que fomenta la discriminación y exclusión de la población colombiana.

Los colombianos son mirados como los causantes de la violencia y delincuencia imperante en el país. Además se los ubica como propiciadores de la migración de la población ecuatoriana al exterior y de desplazamiento de la mano de obra nacional.

Todos estos prejuicios tienen una alta recepción en la población en general y se han integrado a su discurso, aún cuando en la realidad, no existen sustentos estadísticos y reales que confirmen estas afirmaciones. De acuerdo a INREDH entre enero del 2000 y marzo del 2004, de un total de 127.627 detenidos, 1986 eran colombianos y de ellos tan sólo 49 son refugiados<sup>21</sup>. Hecho que evidencia que no se puede vincular la presencia de los colombianos en general y de los refugiados en particular, con la delincuencia existente en el país.

A partir de estos prejuicios, desde su ingreso al país la población en situación de refugio, particularmente colombiana, enfrenta una actitud discriminatoria para el ejercicio de sus derechos, ello se manifiesta en acciones que van desde el trato personal excluyente en la calle, en la relación entre vecinos, frente a dependencias privadas o públicas, hasta negaciones o limitaciones en el acceso a vivienda, trabajo, educación, salud y otros servicios.

De 591 casos legales a población en situación de refugio atendidos por INREDH entre agosto del 2004 y diciembre del 2005, el 90% reportó haber enfrentado procesos de discriminación en Ecuador. Los mayores reportes de discriminación se dan en relación al derecho al trabajo, siguiéndole discriminación en el trato, acceso a vivienda, educación y salud.

---

<sup>21</sup> INREDH, *El Refugio en el Ecuador*, 2004, pág. 53,

Frases comunes de los refugiados/as son: *en ningún lugar nos quieren arrendar porque somos colombianos/as, apenas se dan cuenta que somos colombianos nos dicen que la pieza ya se arrendó, aún cuando el letrero diga lo contrario. Cuando vamos a buscar trabajo o nos lo niegan porque somos colombianos/as o nos ofrecen trabajo pero pagándonos menos. Me despidieron sin pagarme el sueldo del mes y me dijeron que si reclamaba iban a reportarme a migración para que me deporten.*

En este último año la discriminación han empezado a presentar manifestaciones de violencia física, con respaldo social. Una joven refugiada colombiana fue agredida al interior de un bus de servicio masivo de la ciudad de Quito, el motivo fue haber pedido a dos jóvenes ecuatorianas, que le explicaran los motivos por los cuales la miraban insistentemente y se burlaban de ella. Las jóvenes cuestionadas la insultaron verbalmente indicándole que era una colombiana alzada y que debía irse a su país, y la agredieron mediante rasguños en la cara, que la dejaron lacrada. Todos los pasajeros del bus apoyaron verbalmente la acción de las jóvenes ecuatorianas.<sup>22</sup>

Frente a esta problemática las respuestas estatales son escasas por no decir nulas. No existe normatividad que sancione la discriminación, ni tampoco campañas de sensibilización y educación frente al tema de respeto a la diversidad.

## **2. Limitaciones en el valor real del carné de refugiado y/o solicitante**

La emisión de carnés de identificación si bien ha constituido una garantía para evitar procesos de deportación, se ha topado con una limitación práctica para el ejercicio de derechos. Instituciones del Estado y privadas desconocen su valor y en la práctica restringen el acceso a servicios. Además el carné ha contribuido a generar procesos de discriminación, pues el o la refugiada es mirada como un extranjero/a distinta de los otros por no tener pasaporte, esta ausencia genera desconfianza o rechazo.

---

<sup>22</sup> Caso CPR – INREDH, octubre 2005.

### **3. Ausencia de alternativas viables para procesos de integración a largo plazo**

Algunos refugiados/as consideran que dadas las limitaciones que tiene la visa de refugio, el poco valor práctico del carné y con el fin de evitar la discriminación, la opción de cambiar a otro tipo de visa o naturalizarse los podría ayudar en su proceso de integración.

De acuerdo al Acuerdo para el procedimiento de revocatoria de la condición de refugiado<sup>23</sup>, pasados tres años de permanencia, una persona refugiada puede optar por acceder a una visa de residente o naturalizarse. Sin embargo, en la práctica no se han promovido mecanismos que garanticen el acceso a estas nuevas condiciones. Los requisitos son iguales que para cualquier extranjero/a y se mantiene el mismo costo elevado, lo cual restringe su utilización.

### **4. Incremento de solicitudes de reasentamiento por problemas de seguridad.**

Las organizaciones y el ACNUR vienen recibiendo de manera cada vez más creciente solicitudes asesoría y el inicio de trámites de reasentamiento para un tercer país, argumentando problemas de seguridad. En algunos casos se han detectado reales necesidades de protección, pues la cercanía con Colombia propicia que en algunos casos los procesos de persecución continúen, sin embargo en otros casos, se ha podido comprobar que han sido situaciones creadas para poder obtener esta protección y enfrentar las limitadas posibilidades de integración económica y social que tienen en Ecuador.

### **5. Ausencia de políticas estatales alternativas frente a la población negada**

El porcentaje global de negativas en el período es de 31% pero si a ello unimos los casos caducados y cancelados, vemos que el promedio haciendo a un 61%. Aunque no existen datos precisos, se presume que si quiera el 90% de este grupo de población permanece en el país y se mantiene en situación irregular, pues no puede acceder por el costo a otro tipo de visas. Frente a ello, se evidencia la ausencia de políticas que apunten a promover los procesos de regularización en el país.

---

<sup>23</sup> Acuerdo Ministerial 3, Registro Oficial 661, 11 de abril de 1991.

Ecuador y Colombia han tenido en el pasado una enriquecedora experiencia en procesos de regularización de la población, sin embargo, los condicionamientos de seguridad actualmente imperantes restringen la visión de los beneficios que podría traer estos procesos, como por ejemplo: la visibilización y cuantificación real de este grupo de población, ubicación de sus necesidades, disminución de los riesgos a los que esta expuesta, combate a la corrupción y el efectivo diseño de políticas públicas.

Además los procesos de regularización disminuirían la presión que actualmente existe sobre el sistema de refugio, como única alternativa posible de regularización a bajo costo.

Frente a la población negada es importante también señalar que no se han diseñado políticas de relación con otros Estados, a fin de garantizar procesos de deportación respetuosos del principio de no devolución. Para ello es fundamental tener en cuenta el carácter declarativo y no constitutivo del reconocimiento estatal de refugio; y por tanto, el derecho que les asiste a las personas refugiadas de no ser devueltos a su país de origen y que su caso sea examinado por otro país.

### **Grupos particularmente vulnerables**

La población en situación de refugio tiene grupos particularmente vulnerables a la violación o limitación de sus derechos, estos grupos son:

**Mujeres**, en especial las solas o jefas de hogar se ven expuestas a muchos riesgos y procesos de violencia, como por ejemplo: extorsión económica por parte de autoridades migratorias ecuatorianas o de policía, explotación laboral, abusos o insinuaciones sexuales por parte de autoridades, compatriotas, empleadores, acompañantes u otros. Estos procesos de violencia se ven alimentados por el estereotipo de mirar a la mujer colombiana como prostituta.

En las provincias fronterizas (Carchi, Sucumbíos y Esmeraldas) se han empezado a identificar casos de trata de personas o utilización de las mujeres en situación de refugio para ejercer la prostitución.

**Niños/as y adolescentes:** se constata un mayor grado de vulnerabilidad en los que vienen solos, sin embargo los que forman parte de núcleos familiares también son víctimas de procesos constantes de discriminación en las escuelas y espacios de socialización (barrios, centros recreacionales y otros). Uno de los problemas más comunes de este grupo, es la falta de documentación: permisos de ingreso de

padres, ausencia de registros de identidad y documentos que certifiquen el nivel de escolaridad cumplido en su país de origen. Este hecho ha traído una serie de problemas y limitaciones a un efectivo ejercicio del derecho a la educación.

**Personas de la tercera edad:** se ven expuestas a procesos de exclusión al acceso a empleo, vivienda y salud. Dada su edad las posibilidades de trabajo son muy limitadas y ello se complica por su situación de salud que generalmente se ve afectada por efecto del desarraigo.

**Indígenas:** Su situación ha permanecido invisibilizada y eso ha llevado a la ausencia de políticas adecuadas para asumir sus peticiones de refugio. En Carchi, se evidencia la necesidad de contar con intérpretes indígenas y profundizar en un análisis sobre la concepción de territorialidad y nacionalidad y su enfoque desde la perspectiva del refugio.

**Los no solicitantes pero que tienen base para serlo:** es uno de los sectores con más riesgo, muchos de ellos han ingresado con tarjeta andina, pero se mantienen en el país pese a su vencimiento, entrando luego en situación de irregularidad con el riesgo latente de ser deportado. Dada su irregularidad están en permanente riesgo de ser devueltos a su país de origen. Es un grupo que permanece invisibilizado y su número no ha sido cuantificado.

**Las personas con problemas de seguridad asociados al proceso de persecución en Colombia.** Estas personas vienen acudiendo a las instancias policiales y del ministerio público sin recibir respuestas efectivas de investigación y protección.

## **Retos y recomendaciones para la elaboración e implementación de políticas efectivas en materias de refugio**

### **Sobre políticas generales**

#### **1. Política de refugio definida sobre una base humanitaria y de respeto a los derechos humanos.**

- Lo cual implica la voluntad del Estado ecuatoriano de establecer en sus relaciones con Colombia, una distinción clara y precisa en el tratamiento del tema de refugio con los aspectos de seguridad fronteriza.

- La agenda de refugio por tanto, debe ser tratada por cuerda separada y su análisis se debe basar en criterios que articulen la visión de derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho internacional de los refugiados.
- En ese marco, la exigibilidad del Estado frente a Colombia debe estar dada por la necesidad imperante de que cese el conflicto armado y se garantice los derechos humanos de la población colombiana.
- Sobre este marco, la Política de Refugio debe propiciar y eliminar las restricciones impuestas con criterios de seguridad, como la exigencia del pasado judicial, controles laborales y propiciar la apertura de procesos de regularización de población colombiana.

## **2. Diseño e implementación de Políticas de Refugio que promuevan la autosuficiencia e integración social coordinadas a nivel estatal y que promuevan la participación social.**

- Es necesario que el Estado asuma y operativice la agenda internacional de protección dada por el Plan de Acción de México, y a partir del mismo formule políticas nacionales en las que se articulen los diferentes actores estatales y no estatales que interactúan con la población de refugio a nivel nacional y local.
- En el proceso de elaboración de políticas es fundamental informar, sensibilizar y crear espacios operativos de decisión en los que se promueva el reconocimiento de la perspectiva de género, generacional y étnica.
- Es vital además que las instancias estatales, en especial Ministerios del frente Social incorporen en sus planes de trabajo la variable de migración. Y que se promueva una comprensión de la misma en una visión articulada entre emigración, inmigración voluntaria y forzada.
- Es necesario el diseño de variables de visibilización y medición de la implementación de políticas públicas frente a la migración, para ello se debe fomentar el registro.
- La participación y apertura de los gobiernos locales es fundamental para poder diseñar proyectos pilotos de incidencia que promuevan prácticas solidarias de apoyo e integración efectiva de la población colombiana y ecuatoriana.

### 3. Fortalecimiento de los programas de apoyo internacional

- Dadas las limitaciones económicas existentes en el país es indudable que se debe buscar y fortalecer los programas de apoyo de la comunidad internacional, pero esta solicitud debe tener como base la eliminación de restricciones a la población en situación de refugio, el respeto a sus derechos y las necesidades de articulación y relación de la demanda social nacional e internacional.
- Es indudable que la comunidad internacional estará más dispuesta a contribuir frente a un Estado que pese a sus limitaciones presupuestarias ha venido asumiendo el reto de protección internacional, con una visión y práctica de respeto a la normativa nacional, regional e internacional.
- A fin de eliminar la presión y costo social que los procesos de integración pueden implementar es necesario formular procesos y proyectos que potencien el desarrollo y apoyo de las comunidades locales y de acogida fortaleciendo así lazos de solidaridad, apoyo mutuo y evitando la discriminación

### Propuestas sobre políticas de protección legal

#### 1. Mejoramiento del marco legal de protección

- Es necesario avanzar en una normativa de refugio que permita incorporar los principales avances en materia de protección internacional y que además se armonice con nuestra realidad.
- Para ello, es fundamental el impulso de espacios amplios y participativos de discusión jurídica que permitan fundamentar y trabajar una propuesta de Ley Orgánica de Refugio, sobre la base de los proyectos y propuestas que se han venido generando desde la sociedad civil.
- La adopción de un mejor marco normativo evitará justamente que los criterios políticos de seguridad primen por sobre los humanitarios y de respeto a los derechos humanos.
- A la par se debería trabajar por avanzar en el diseño de una política efectiva de migración y extranjería en la que se articule con claridad el tema de refugio, evitando así duplicidades, interpretaciones en el ejercicio de derechos y dificultades en el acceso.
- Por último es vital incorporar en el marco legal mecanismos

legales eficaces para combatir la discriminación, para lo cual sería necesario contribuir en el debate del proyecto de Ley contra la Discriminación.

## **2. Medidas de garantía del debido proceso**

- Sin duda el mejoramiento del marco legal de protección repercutirá en una mejor garantía del debido proceso. Sin embargo, es necesario en la práctica operativizar los principios generando acciones que permitan concretar el derecho a la motivación de las resoluciones, el acceso ágil y oportuno al procedimiento y decisiones en provincias, la plena garantía del derecho de impugnación, la no exigencia de documentos como base de trámite y la aplicación efectiva de criterios de género y derechos humanos en la valoración de los casos.
- Para ello se considera esencial el fortalecer los espacios jurídicos de las instancias estatales de decisión, lo cual conlleva una asunción directa, por parte del Estado del funcionamiento del sistema de protección.
- Una contribución importante sería la revisión del proceso de reconocimiento a nivel académico, para lo cual es vital la participación de las universidades y centros de investigación jurídica y organizaciones de la sociedad civil que vienen atendiendo los casos.

## **3. Información, difusión y capacitación sobre el sistema de protección**

- Es fundamental diseñar un servicio de información en fronteras que permita acoger la real demanda de refugio existente en el país. Este servicio se puede concretar en la apertura de oficinas de orientación y en el diseño de programas y estrategias comunicativas que contengan información sobre el refugio, sus condiciones, procedimientos, derechos y obligaciones que genera, y a la par difusión sobre la realidad nacional y la institucionalidad con que cuenta.
- Este proceso de difusión sería importante articularlo con organizaciones colombianas de tal forma, que se promueva desde el propio país de origen, una comprensión clara de las condiciones del país de acogida.

- Es necesario emprender un proceso de sensibilización y formación con autoridades jurisdiccionales, autoridades locales (alcaldes y síndicos), autoridades de policía (en especial intendentes y policía de migración) y el Tribunal Constitucional, sobre el tema de Refugio y en particular la aplicación del principio de no devolución.

## **Propuestas de políticas de integración**

### **1. Definición de políticas laborales que garanticen el derecho al trabajo de la población en situación de refugio**

- A partir de la adopción por parte del Ministerio de Trabajo de una política clara que reconozca el derecho al trabajo a los solicitantes de refugio como un reconocimiento de su calidad intrínseca de refugiado, a la necesidad imperiosa de trabajo que tiene, las ventajas de su integración formal a la economía nacional como un mecanismo de autosuficiencia y no dependencia estatal y la eliminación de procesos de explotación laboral.
- Igualmente el Ministerio de Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, deberían reevaluar la exigencia del carné ocupacional a la población refugiada, tomando en cuenta que la visa de refugio no puede ser confundida con la visa laboral.
- Es necesario además el diseño de políticas efectivas de empleo que promuevan la incorporación productiva de la población en situación de refugio en igualdad de condiciones que la población ecuatoriana. En este diseño es importante tomar en cuenta las particulares necesidades de trabajo que enfrenta la mujer en situación de refugio dada la alta incidencia de mujeres solas o jefes de hogar que llegan al país.
- Los sistemas de control laboral deberían estar enfocados al cumplimiento de las obligaciones patronales y a la eliminación de la explotación laboral.

### **2. Definición de políticas educativas que garanticen el derecho a la educación.**

- En especial a través de la facilitación de incorporación al sistema educativo de la población en situación de refugio sin la necesidad de documentación del país de origen.
- Se debe trabajar por impulsar procesos de integración educati-

va que eliminen la discriminación en el aula, propiciada tanto por alumnos, profesores y personal administrativo.

- Formular mecanismos que garanticen la continuidad de la educación en especial en zonas de frontera.

#### **4. Elevar el análisis sobre las situaciones de acceso a la salud, vivienda y derecho a la alimentación.**

- Las condiciones en que debe desenvolver su vida cotidiana la población en situación de refugio revelan que generalmente hay serias limitaciones en el acceso al derecho a la salud, vivienda y el derecho a una alimentación adecuada, en especial de los niños.
- Para ello, sería importante impulsar estudios sobre estas problemáticas, en los que se involucre a actores estatales para así concretar el diseño e implementación de políticas que permitan enfrentar estas limitaciones.

#### **5. Implementación de un programa sostenido de difusión del sistema de refugio y de combate a la discriminación.**

- Es necesario cambiar el discurso mediático que ha fortalecido las prácticas discriminatorias hacia la población colombiana en general y particularmente a la población en situación de refugio, para ello es fundamental trabajar con los medios de comunicación y generar campañas masivas de conocimiento y solidaridad con la población en situación de refugio.
- Para este objetivo, sería importante también contar con datos que permitan romper con los estereotipos que se han creado sobre este grupo de población (delincuencia, narcotráfico, terrorismo, prostitución) y fortalecer la comprensión de la dimensión de los efectos que tiene sobre la población civil, el conflicto armado colombiano, la necesidad de apoyo y protección; y promover los aspectos positivos del proceso de integración.

#### **6. Políticas que promuevan la residencia y naturalización de la población refugiada reconocida.**

- Operativizando dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, la normatividad existente que garantiza el derecho de las personas

reconocidas de acceder a visas de residente y a naturalizaciones, si es que han permanecido en el país por más de tres años y tienen el deseo de permanecer e integrarse al Ecuador.

- Para ello es necesario una flexibilización en los requisitos y costos de este tipo de procesos.

## **7. Revaluación del sistema de identificación de la población refugiada**

- Promoviendo en reuniones de coordinación entre la Oficina de Refugio y el Departamento de Documentos de Viaje, del Ministerio de Relaciones Exteriores la utilización de pasaportes, que a la par que garanticen la identificación individual promuevan el efectivo ejercicio de derechos y eviten la estigmatización y discriminación.

### **Propuestas de atención a grupos vulnerables**

#### **1. Involucramiento de instancias estatales que diseñan política**

- Se considera esencial que el Consejo Nacional de Mujeres (CONAMU), Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, Consejo de Discapacidades, la Procuraduría General del Anciano y el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODEMPE definan políticas específicas de atención orientadas a favorecer la protección de las personas en situación de refugio, que se encuentran dentro de su competencia.

#### **2. Adopción de políticas que promuevan la regularización de población en situación de refugio negada o que no ha accedido al sistema por desconocimiento y temor.**

- A través del establecimiento de un proceso de regularización general de personas colombianas, promovido por el Consejo Consultivo de Política Migratoria. Permitiendo así acceder, a bajo costo, a visas de permanencia legal en el país, cuando las personas colombianas han adquirido lazos familiares, laborales o se han mantenido en el país por períodos de tiempo considerables (siguiendo la tradición de procesos pasados mínimo dos años).

- Este proceso debe ser lo suficientemente difundido y debe propiciar la participación de las diferentes instancias estatales, privadas y sociales.
- Es importante además, la realización de acuerdos con países vecinos o terceros países para la deportación de personas en situación de refugio negadas que se niegan a regresar a su país de origen.

### **3. Acciones de investigación y sanción frente a problemas de seguridad**

- A través de procesos de capacitación y sensibilización dirigidos a la Policía Judicial, Ministerio Público y Jueces, las cuales faciliten la recepción de demanda de protección de personas en situación de refugio que han sido víctimas de atentados o hechos delictivos que tienen como antecedente su situación de persecución en Colombia.
- Para concluir, sólo cabe indicar que esta lista de propuestas no es exhaustiva ni definitiva, pero considero que es sustancial para avanzar en un mejoramiento del sistema de refugio y obviamente en una satisfacción esencial de las necesidades de la población en situación de refugio.
- Sin duda, ésta conlleva un serio compromiso estatal, que debe partir de la consideración de que la migración en general, y en este caso particular el refugio lo interpela en la evaluación y reevaluación del efectivo ejercicio de la ciudadanía de todos sus habitantes, pues la ciudadanía no puede ser entendida como una categoría basada en la pertenencia nacional, sino en la universal e integral realización de los derechos humanos de todas las personas independientemente de su nacionalidad, condición social, género o edad.

**Comentario a la ponencia:  
Los refugiados colombianos  
en Ecuador**

*Felipe Adolf*  
Iglesia Luterana

Agradezco a Planex la invitación para participar en este IX Seminario sobre las relaciones entre Colombia y Ecuador. Felicito al Ministerio de Relaciones Exteriores por esta iniciativa de planificación de sus acciones y estrategias 2006- 2020; a Gina Benavides por esta extensa y exhaustiva presentación que nos ha permitido ubicar un tema complejo en su contexto; a nuestra moderadora, doña Mariana Velasco por su desempeño en esta sesión.

En la apertura de este IX Seminario escuché con mucha atención las palabras introductorias del Señor Canciller. Nos dijo que un aspecto importante es escuchar a los y las participantes para conocer todas las opiniones. Sé que el Señor Canciller conoce muy bien la situación, no obstante quiere escuchar voces de ambos lados de la frontera y de diferentes actores, por eso estamos aquí para colaborar modestamente con esta iniciativa de PLANEX.

Mi intervención será desde la perspectiva de una persona de iglesia y seré muy puntual en mi intervención.

**1.** Vivimos en una situación de interdependencia entre los países. Lo que ocurre en uno afecta a los otros. Las comunicaciones no tienen fronteras; el comercio nos interrelaciona y no pocas veces nos condiciona; acciones políticas de un país desencadenan situaciones en otros. El caso que nos ocupa: el conflicto interno en Colombia, repercute en Ecuador movilizándolo todos los estamentos del Estado y de la sociedad civil convirtiéndolo en un tema político complejo y de difícil tratamiento. Esta interdependencia hace que los gobernantes, los medios de comunicación y aún la sociedad civil debemos ser responsables con las acciones que tomemos.

**2.** Todo refugiado/a es ante todo persona y como tal debe ser tratada. Todo maltrato, indiferencia o discriminación será siempre arbitraria.

**3.** Los hermanos y hermanas colombianos son hijos e hijas de su tierra: Colombia. Cuando llegan a Ecuador, son nuestros hermanos y hermanas a los que debemos tenderles las manos, pero ciertamente implica corresponsabilidad de parte de Colombia. El país de origen no puede desentenderse de sus hijos e hijas cuando traspasan la frontera. Los colombianos y colombianas que se ven obligados a buscar refugio para salvar su vida y la de los suyos es un derecho legítimo, por lo tanto el país expulsor debe ser corresponsable por la vida, la salud, la educación y el trabajo en el país receptor.

**4.** Para todo niño, niña y adolescente colombianos que ingresen al país la educación es un derecho. Ese derecho está por encima de toda otra consideración de tipo reglamentario para la aplicación de ese derecho similar al que tiene todo niño, niña y adolescente ecuatoriano. Los refugiados no piden privilegios, piden respeto y restitución de su dignidad negadas. No pedimos tratamiento especial, si, exigimos respeto, hospitalidad, solidaridad y no discriminación.

**5.** Ecuador tiene grandes limitaciones económicas, políticas e institucionales, pero ninguna de ellas nos impiden ser un país solidario que trate con dignidad, con humanidad a las personas que ingresan en busca de refugio. Esta solidaridad puede consistir en reubicar en terceros países a los que por algún motivo no puedan ser acogidos como refugiados. La globalización no debe ser solo económica, sino también solidaria y humana.

**6.** Es necesaria una coordinación interestatal e interministerial más consistente para asumir el tema de los refugiados con profesionalidad; no solo como tarea, sino con vocación. El servicio a los más necesitados es siempre un apostolado. Los refugiados son personas y nuestra tarea es dignificarlas a través del servicio.

**Comentario a la ponencia:  
Los refugiados colombianos  
en Ecuador**

*Luis Túpac-Yupanqui*<sup>1</sup>

Ex-Director Jesuíta de Apoyo  
a los Refugiados

Agradezco a la Cancillería, en la persona del Sr. Embajador Javier Ponce Leiva, la invitación para comentar la presentación de Gina Benavides acerca de la Población Colombiana en Situación de Refugio en Ecuador (PCSR), con la finalidad de aportar propuestas de política pública para el Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020, dentro del IX Seminario “Relaciones Ecuador-Colombia”.

Espero poder hacerlo, a pesar de que no soy especialista en política internacional; mi experiencia sólo viene de estos cinco años dirigiendo el Servicio Jesuita a Refugiados.

Hacer propuestas acerca de las políticas que el gobierno ecuatoriano debe tener ante la población colombiana en situación de refugio es “la otra cara de la moneda” de las políticas que el Ecuador debe tener respecto de los derechos de los emigrantes ecuatorianos en el exterior, tema del que ya se ha hablado en otro evento de PLANEX, en Cuenca, al que muy gentilmente también me invitaron. Lo que quiero decir es que si sólo se establecen políticas públicas en favor de los emigrantes ecuatorianos y no se establecen políticas en favor de los refugiados, las respuestas sociales del Ecuador quedan incompletas y carentes de fundamentos éticos.

Con respecto a los refugiados colombianos en Ecuador, según Gina nos ha presentado, sin perdernos en una serie de cuestiones, por otro lado muy importantes, las propuestas de política pública deben sobre todo enfocarse en tres ámbitos sobre los cuales el Estado ecuatoriano debe definir contenidos y objetivos de política exterior:

---

<sup>1</sup> Ex director del SJR en Ecuador

- Los mismos colombianos en situación de refugiados
- Las causas de la presencia de población colombiana en situación de refugiados en Ecuador
- Las consecuencias y perspectivas de este fenómeno social del refugio en Ecuador

Antes de entrar a hacer las propuestas de política pública internacional en cada uno de estos tres ámbitos es necesario previamente hacer un reconocimiento sencillo y humilde. Que reconozcamos, el Estado ecuatoriano, el ACNUR, las iglesias, el SJR y todas las demás instituciones involucradas que NO hemos estado preparados para la llegada de la Población Colombiana en Situación de Refugio a Ecuador (PCSR), nos tomaron desapercibidos. Con esto quiero decir que muchas de las deficiencias en el servicio y atención a la PCSR se han debido a ello. Por ejemplo, el reglamento que regula el refugio en Ecuador es de 1992, cuando nadie imaginaba ni en las peores pesadillas que el conflicto colombiano degeneraría en las actuales magnitudes. Pero, todavía podemos hacer arreglos y son necesarias algunas correcciones.

### **1. Los mismos colombianos en situación de refugiados**

Más allá de nuestros justificados temores ante la llegada de más de 500.000 colombianos, desde el año 2000, de los cuales ACNUR considera a 250.000, como población de su interés (es decir población en situación de refugio), es necesaria una comprensión más profunda del hecho del refugio. Más allá de los estereotipos y los temores explicables respecto de los colombianos, exacerbados por algunos medios de comunicación y algunos sectores preocupados por la seguridad; más allá de estos miedos que tenemos respecto de los colombianos se trata de personas, de seres humanos, que han tenido que escapar de la guerra que vive Colombia, en situaciones límite. La mayoría son personas que han tenido que abandonar sus hogares dejándolo todo. Ante ello, el refugio es la figura internacional que permite brindarles protección.

Luego, la política exterior ecuatoriana ante las tragedias que viven los colombianos en situación de refugiados debe proceder en consecuencia:

- Promoviendo (desde los enfoques del Derecho Internacional Humanitario, del Derecho de los Refugiados, desde la particular Declaración de Cartagena) la visibilización y sensibilización, investigando las características de esta PCSR (género, edad, etnia, estatus migratorio, formación, etc.) y las condiciones en que llegan y en que se están integrando en nuestro país, con el fin de tener datos lo más responsables y reales posibles que nos permitan un plan de protección de la población en situación de refugio y también un plan emergente en caso de escalada inesperada. Solo levantar los imaginarios discriminatorios de los colombianos, como ha mostrado Gina, respecto de los datos sobre los colombianos detenidos entre el 2000 y el 2004, dan los argumentos para mantenerlos en esa zona gris que vulnera sus derechos. Insisto en proponer estas investigaciones porque los riesgos están por los dos lados: invisibilizar a la PCSR o visibilizarlos de manera deforme: ladrones y prostitutas o las víctimas, miradas coyunturalistas que no miran más que lo inmediato. Las visiones que victimizan a la PCSR lleva el riesgo de que sólo sirvan para hacer asistencia humanitaria inmediata, necesaria e imprescindible, pero que tranquiliza nuestras conciencias, sin mirar hacia las tareas del futuro de manera integral.
- Facilitándoles el reconocimiento de su estatus de refugiados. ¿Cómo es que la población de interés de ACNUR es 250.000 colombianos y el gobierno ecuatoriano sólo ha reconocido a 11.500, menos del 5%?
- Puesto que las respuestas sociales hasta ahora se han enfocado en los 11.500 refugiados reconocidos, es necesario tomar conciencia que los refugiados reconocidos son sólo una pequeña parte de los que están en situación de refugio (250.000 para ACNUR), por lo cual es necesario también elaborar y ejecutar políticas en favor de los que están en situación de refugio y no quieren solicitar, pero son refugiados de hecho. Ni siquiera se registran en sus propios consulados colombianos por temor a exponer su seguridad. No confían en su Estado colombiano.
- Facilitándoles, a los que por temor no solicitan el refugio, un proceso de regularización de su estatus migratorio, como lo ha propuesto el pasado 19 de abril del 2006 el Ministro de Trabajo, Galo Chiriboga, junto a varios sectores de sociedad civil que par-

ticipan en la Mesa de Trabajo sobre Migraciones Laborales. Es necesario regularizarlos por los mismos argumentos de la seguridad, para tener registro de ellos, y para eliminar la ventaja comparativa de los inmigrantes indocumentados que perjudica a los trabajadores ecuatorianos, ya que los patronos prefieren contratar trabajadores indocumentados para pagarles menos.

- Eliminar las medidas restrictivas en el proceso de reconocimiento del estatus del refugio: el pasado judicial (inútil para mostrar que no ha cometido delitos en Colombia puesto que el nivel de impunidad en Colombia es de más del 95% e inconstitucional puesto que violenta los derechos de los refugiados), tarjeta andina, partida de nacimiento, los documentos de identidad. Se trata de gente que ha tenido que escapar de pronto ante la sospecha de ser partidario de alguno de los grupos armados. Pero también, estas restricciones además de estar en contra de los marcos jurídicos internacionales están también en contra del mismo hecho de la llegada de la PCSR a Ecuador. Es decir, no por las restricciones que el Estado Ecuatoriano imponga se va a detener la afluencia de colombianos a Ecuador, ya que la llegada de refugiados a Ecuador se debe a otros factores.
- Capacitar a autoridades y funcionarios del ministerio de gobierno, de policía de migración, de salud, de educación, respecto del hecho del refugio.
- Pero también capacitar a otros actores de la sociedad civil involucrados, ya que con frecuencia he escuchado que el servicio y la atención a los refugiados es un favor que les hacemos y no un derecho propio de su dignidad de seres humanos en situaciones trágicas, pero también se trata del derecho de nuestra propia dignidad ecuatoriana expuesta a deshumanizarse al no ser sensibles y no hacer algo ante la tragedia humana de la PCSR.
- Fortalecer los espacios de información para la PCSR (CINOR, Casa del Migrante, FAS, SJR) y organizar otros para que la PCSR sepa qué es lo que puede hacer para que no se vulneren sus derechos.
- La mayor parte de estas recomendaciones deberían ser parte de las reformas legales que propone Gina, para la ley que regule el refugio, pero también para las leyes que regulen la inmigración.

## **2. Las causas de la presencia de población colombiana en situación de refugiados en Ecuador**

También es necesario preguntarse por qué llegan en estas condiciones estos amigos y amigas colombianas, ya que por otra parte es muy complicado para el Ecuador mantener una postura humanitaria de recepción indefinida de refugiados, como si encima el Ecuador fuera el responsable de estas tragedias humanas.

Ante ello, la política exterior del Ecuador debe:

- En los diálogos con Colombia, a la par de otros temas como el tráfico de drogas, las fumigaciones, la seguridad en la frontera, debe también poner en la agenda de conversaciones a la población colombiana en situación de refugio que está llegando a Ecuador, con el fin de exigir a Colombia su corresponsabilidad en la atención.
- Pero no sólo exigir corresponsabilidad a Colombia para la atención, sino también para que se termine la guerra, para que haya diálogo y acuerdos entre los diversos actores armados, entre los diversos sectores económicos y políticos, que están detrás de algunos sectores armados, beneficiándose de la guerra.
- Mantener la política de no involucramiento en el conflicto interno de Colombia.
- Además de pedir corresponsabilidad a Colombia es necesario pedir la corresponsabilidad a la región andina y latinoamericana, no sólo para la protección de los refugiados, mediante acuerdos de procesos de reasentamiento, sino también para buscar soluciones conjuntas para el conflicto colombiano.

## **3. Las consecuencias y perspectivas de este fenómeno social del refugio en Ecuador**

De cara al futuro, para bien o para mal, más de 500.000 colombianos están aquí, la mayoría de ellos debido a la guerra en Colombia. La mayor parte de ellos, según investigaciones del SJR, ya fueron desplazados internos en Colombia. Por lo tanto muy difícilmente regresarán a Colombia. Vienen de un ambiente de más de cuarenta años de guerra. Han elaborado mayores y mejores mecanismos para sobrevivir en situaciones adversas.

- Están aquí para quedarse.

- Pueden convertirse en un peligro, si no hacemos nada para integrarlos de manera creativa y participativa en el desarrollo de nuestra sociedad ecuatoriana.
- Pueden convertirse en un peligro si no aprovechamos de su presencia para intentar superar las lacras sociales que también afectan a la gran mayoría de la población ecuatoriana.

### **¿Cómo hacer de la presencia de la PCSR en Ecuador una oportunidad para el crecimiento de nuestra democracia y de la participación ciudadana?**

Es necesario que diseñemos un plan de integración de ellos en nuestra sociedad, una integración que beneficie tanto a los colombianos que están llegando en situación de refugiados como a las comunidades y las poblaciones ecuatorianas receptoras. Es necesario que formulemos la visión, el sueño de lo que queremos respecto de este hecho, para que nos sirva de faro guía en el ejercicio de la política internacional respecto de la PCSR en Ecuador.

La mala comprensión de lo que son y viven los refugiados nos está volviendo insensibles ante sus tragedias, nos justificamos escuchando y diciendo que son criminales y prostitutas.

Ellos necesitan documentos de identidad, educación, salud, trabajo.

Es necesario hacer un “corte de aguas” en la comprensión de ellos, no pueden ser tratados como inmigrantes económicos, a los cuales se les impone una serie de tasas y pagos por documentos, legalizaciones y acreditaciones de identificación (pasaporte/visa), laborales (carné ocupacional), de estudios (su reconocimiento), acceso a vivienda (no pueden titular propiedades).

Es necesario, como lo ha hecho el estado de España, respecto de sus inmigrantes, sacar el refugio de la agenda de seguridad y pasarla a la agenda social, a la agenda laboral, a la agenda educativa, a la agenda de salud.

Intentar enfrentar la inseguridad ciudadana con más agentes armados, como decía un filósofo argentino, es la solución de los estúpidos.

**Comentario a la ponencia:  
Los refugiados colombianos  
en Ecuador**

*Durval Martínez*  
ACNUR

En primer lugar quisiera felicitar a la Dra. Benavides por su presentación. Quizás es necesario hacer algunas precisiones en cuanto a las estadísticas, por ejemplo, al 31 de Diciembre del 2005, ya habían 11,302 refugiados reconocidos.

Por otro lado, en cuanto a la Descentralización del Trámite, en la actualidad ya se están realizando actividades descentralizadas, aunque insuficientes: con dos oficinas estatales: Quito (central) y Cuenca; y nueve lugares en los que se realizan actividades de apoyo a cargo de ACNUR e Iglesia: Tulcán, Ibarra, Quito, Sucumbíos, Orellana, Santo Domingo, Cuenca, San Lorenzo y Esmeraldas y las Brigadas de elegibilidad a cargo de la Oficina de Refugiados de la Cancillería.

Estamos totalmente de acuerdo con las observaciones presentadas en cuanto a las limitaciones experimentadas por los refugiados y solicitantes, sobre todo los niños y otras personas muy vulnerables, en cuanto a la atención en los servicios de salud, que es muy deficitaria y excluyente; la matriculación en las escuelas tanto a nivel primario como secundario o los accesos a otros servicios.

Mucho de esto tienen que ver con el desconocimiento de las políticas existentes que protegen a los refugiados y les permiten el acceso a los servicios en las mismas condiciones que a la población ecuatoriana, pero también tiene que ver con la alta rotación de autoridades de salud y de educación, sobre todo a nivel provincial, en donde, cada vez que hay un cambio de directores de hospital, por ejemplo, se quieren cambiar las normas y procedimientos para el trato a los refugiados.

Lo mismo ocurre en las escuelas cuyos directores a veces aceptan la documentación que presentan los niños para avalar sus estudios anteriores en su país de origen, otras veces los desconocen, unas

escuelas aceptan un examen de ubicación para aquellos niños que no tienen su documentación a la mano, otras escuelas simplemente se niegan a tomarles ese examen, es decir, la aplicación de las políticas de educación, en lo que respecta a los refugiados, es muy arbitraria. Coincidimos en la necesidad de enfrentar los restos presentados de una manera más participativa, pero sin llegar a paralizar los procesos debido a una masificación de la participación. Lo que se necesita son trámites ágiles y sencillos, que ajustándose a las leyes nacionales, cumplan con los convenios internacionales y que rescaten y respeten la dignidad de las personas.

**ACNUR considera que los principales retos en el tema de refugiados son:**

a) Que el Estado asuma gradualmente su responsabilidad en cuanto al tema de asilo, de acuerdo a los compromisos internacionales que ha suscrito, no solamente en cuanto a mantener una Comisión de Elegibilidad que determina el estatus de los solicitantes, sino promoviendo políticas diferenciadas para asilo y para migración

**a. ASILO:** Entendido que es un asunto de derechos Humanos y que está sujeto a convenios internacionales y que debe estar completamente separado de los temas de Seguridad Nacional, ya que se trata de proteger a las personas no de acusarlas o perseguirlas.

**b. MIGRACION:** Que se relaciona más con políticas de Control y que están sujetas a las decisiones de los Estados. Aquí entrarían, por ejemplo: los migrantes económicos, turistas, trabajadores temporales, músicos, grupos de teatro, etc. Que llegan temporalmente al país.

Por lo tanto el asilo no debería ser parte de las negociaciones políticas bilaterales ya que es parte obligatoria del derecho internacional y de los convenios internacionales suscritos y protege la dignidad de las personas. La propuesta de ACNUR es que el tema de asilo tenga una política definida y abierta a nivel ministerial para que a nivel interno existan políticas y procedimientos muy bien definidos sobre el tema y se acaben las arbitrariedades antes mencionadas.

b) Otro de los retos que propone ACNUR, es la localización e identificación de la población en necesidad de protección internacional, que, según se ha manifestado, podrían llegar a las 250,000 personas. El problema es que no sabemos en donde están lo que hace virtualmente imposible determinar cuantos realmente son. Consideramos que es responsabilidad de todos, incluyendo a la sociedad civil, iglesias, ACNUR y el estado, el de apoyar en la identificación de estas personas a fin de brindarles el apoyo que seguramente necesitan, tanto en asistencia humanitaria básica, protección legal y ofrecerles alternativas para su integración local a través de encontrar soluciones duraderas a sus problemas.

A propósito de soluciones duraderas, mucho se ha mencionado de las repatriaciones como una solución a la situación, cabe mencionar que ACNUR, en ningún momento promueve estas repatriaciones y en el caso de que estas sean genuinamente voluntarias, ACNUR está obligada a brindar la mayor cantidad a su alcance de información sobre el lugar de origen, a fin de que las personas que opten por esta alternativa, estén suficientemente informadas de los riesgos potenciales que corren al retornar a zonas en las que el conflicto aún se mantiene.

### **Las actividades propuestas para lograr la visibilizar a esta población incluyen, pero no se limitan a:**

- a) Proveer información sobre las alternativas de asilo en el Ecuador, los sitios de registro, los derechos de los refugiados, etc., esto a través de campañas de difusión, sobre todo en las zonas de frontera; brigadas de identificación y de registro, capacitación permanente a las autoridades policiales y militares en el cordón fronterizo, etc.
- b) Informar / capacitar a las distintas dependencias del Estado Ecuatoriano, población en general y las instituciones de la sociedad civil, sobre la situación de estas personas
- c) Visibilizar internacionalmente esta crisis humanitaria, calificada por ACNUR como la más grave del hemisferio occidental y la tercera crisis más grave del mundo en la actualidad. De esta manera la comunidad internacional podría brindar mucho más apoyo técnico y financiero para que podamos enfrentar esta creciente situación

ACNUR considera que el reto es de todos ya que será la única manera de enfrentarlo, creemos que el tema de refugiados no es competencia de una sola entidad estatal o de unas pocas instituciones de la sociedad civil o de un solo organismo internacional. Es una tarea que nos toca a todos y juntos debemos enfrentarlo. Por tanto, agradecemos al Sr. Ministro Carrión por haber incluido esta temática como parte del debate y discusiones de PLANEX, y confiamos en que, no solamente a nivel de Política Exterior, sino también a nivel interno, se pueda desarrollar un dialogo fructífero que favorezca acciones concretas para la integración de los asilados y el respeto de los derechos humanos.



## Relaciones económicas Ecuador-Perú<sup>1</sup>

*Ignacio Basombrío*<sup>2</sup>  
Asesor del Plan Binacional,  
Capítulo Perú

Para analizar la situación actual y las perspectivas de las relaciones bilaterales entre el Perú y el Ecuador es importante y necesario realizar una mirada hacia el pasado reciente, con el propósito de establecer criterios que puedan constituirse en elementos orientadores para, sobre la base de una comprensión de las tendencias y de los cambios producidos, proyectar el futuro.

En 1993, el PNUD y CORDES realizaron un gran esfuerzo de reflexión que quedó reflejado en un libro titulado “Ecuador y Perú: Vecinos Distantes”. Posteriormente, el Centro Peruano de Estudios Internacionales realizó un ejercicio similar.

Ambos esfuerzos tuvieron el propósito de presentar, desde la perspectiva académica, una visión más amplia y no restringida únicamente a los aspectos de naturaleza política o de índole institucional. El propósito fundamental era el de evaluar las razones por las cuales resultaba posible tener una visión optimista sobre el futuro, pero a partir de un reconocimiento de la realidad.

Con sentido de anticipación, al analizar las relaciones económicas entre ambos países Germánico Salgado subrayó que los dos países vivían entonces “una situación enteramente nueva en su comercio exterior con el mundo. Este ha sido rápida y drásticamente liberalizado y eso condiciona el valor que pueden tener como evidencia empírica las corrientes de comercio reciente para las cuales existe información estadística relativamente homogénea”.

<sup>1</sup> Documento preparado para el Seminario “Relaciones Ecuador-Perú”, Quito, 26 de julio de 2006

<sup>2</sup> Peruano, consultor internacional

En efecto ambas naciones habían dado inicio al proceso de apertura comercial, en lo que significó un primer avance para efectos de adecuar las economías de ambos países a las tendencias neoliberales que pretendían aplicarse al impulso de los cambios en los criterios de gestión económica y comercial establecidos por el Banco Mundial, entre otros organismos.

Señalaba al respecto el profesor Salgado que “al casi desaparecer o en todo caso minimizar si la discriminación frente a terceros, que era parte fundamental de esa vinculación en lo concerniente al comercio y los flujos de inversión, las dos economías enfrentan condiciones nuevas que tendrán su efecto sobre el sentido e intensidad de esa y otras variables económicas”.

Los cambios que se aplicaron a lo largo de la década de los años 90 produjeron efectos sobre las estructuras comerciales y de producción del conjunto de la región latinoamericana, incluyendo a Ecuador y el Perú. Los ajustes macroeconómicos tuvieron consecuencias sobre las relaciones económicas externas y, sin duda, impactaron en la estructura de las corrientes de comercio.

Por otro lado algunos de los principales problemas generados en el cumplimiento de los objetivos del Grupo Andino se originaron en la divergencia de las políticas comerciales externas de los países que lo integraban. El modelo que había sido desarrollado por el Acuerdo de Cartagena comenzó a experimentar resistencias en el plano de algunos de los países miembros debido a la discrepancia entre las políticas internas con los compromisos que se habían adoptado en el plano de la integración.

Uno de los aspectos que sin duda afectaba al intercambio comercial entre ambos países era la relativa importancia que, dentro del comercio exterior total, representaba el Grupo Andino. Además coyunturas de restricción económica y de inestabilidad, derivadas en buena medida de los problemas de financiamiento externo y de los ajustes introducidos para efectos de dar cumplimiento a los compromisos con los acreedores internacionales habían afectado la dinámica de la expansión comercial y de la complementación entre ambas economías.

Debe tenerse presente, además, que en 1983 se produjo un retroceso importante en el intercambio bilateral, debido al ajuste que ambos países experimentaron. El Perú, afectado por la crisis derivada del fenómeno de El Niño, sólo recibió en ese año exportaciones de

Ecuador por 4.4 millones de dólares, en tanto exportó por 21.8 millones de dólares.

Evidentemente el conflicto producido en 1981 había tenido un reflejo en la confianza mutua entre los agentes económicos. Tal factor, unido a la crisis, determinó que los niveles de intercambio fueran irrelevantes a pesar de que en ese momento el proceso integrador en el ámbito andino tenía una vigencia de casi quince años. El tema político y la subsistencia de una situación caracterizada en ese entonces por la inestabilidad de la integración regional “en el vórtice de una tendencia liberalizadora” para usar la expresión de Germánico Salgado, afectaron la estrategia de vinculación entre ambos países.

Creo que una visión dogmática de los fenómenos económicos produjo consecuencias en lo que respecta a la credibilidad de los procesos integradores. Una vez más cito al maestro Salgado, quien, con claridad en el análisis, no vaciló en señalar que “en la actitud neoliberal hay también un trasfondo de arrogancia”. En consecuencia se preguntaba que razón tenían los partidarios de la apertura indiscriminada para descartar el ámbito andino y considerar que el único espacio que justificaba realizar esfuerzos y adoptar compromisos era el mercado mundial.

A lo largo de los años siguientes fue posible iniciar una recuperación gradual de los niveles de intercambio comercial y mantener, además de la importante significación del petróleo en ese proceso, una estructura concentrada fundamentalmente en productos manufacturados con valor agregado.

Las circunstancias políticas dieron lugar lamentablemente, el año 1995, al conflicto del Cenepa. El efecto en el ámbito comercial y de vinculación entre ambos países fue, al igual que en 1982, negativo y por ende los niveles de intercambio se redujeron a mínimos incompatibles con el potencial de ambos mercados y con la necesidad de la integración.

En una reunión de intelectuales en la cual tuve el honor de participar gracias a la acogida de la Universidad Andina Simón Bolívar fue posible reiniciar el diálogo académico para explorar opciones que permitieran la recuperación de la confianza mutua y la superación de situaciones de conflicto que afectaban la gobernabilidad, el nivel y la calidad de vida de los pueblos y las posibilidades de los agentes económicos para incrementar y diversificar las relaciones económicas y comerciales.

En el encuentro de intelectuales subrayé al plantear la necesidad de recuperar los niveles de intercambios en materia de bienes, servicios, capitales, inversiones y movimiento de personas, la importancia estratégica que debía asumir una visión social y, por tanto, más integral que la correspondiente al ámbito exclusivamente económico.

Destacaba, por tanto, que “para conseguir un grado de integración más alto entre nuestras Naciones debemos reorientar y enfocar los problemas sociales, porque sino existe una base social sólida todo el esfuerzo de modernización económica, de apertura comercial y de marco institucional adecuado para captar inversiones extranjeras tendrá un problema de fondo”.

Considero que tal es un pensamiento vigente, al igual que otro señalado con relación a las condiciones en que, tanto el Perú como Ecuador podrían participar en el proceso económico internacional. Sostenía al respecto que “hay que fortalecer las estructuras vinculadas con el comercio exterior, promover la modernización de nuestras empresas, fortalecer la oferta exportable, diversificarla incorporando productos manufacturados, elevar los índices de eficiencia y de competitividad de nuestras economías mediante un aumento de la productiva, que demanda capacitación constante”.

Por último afirmaba la importancia de conciliar posiciones para fortalecer la capacidad negociadora de nuestros países en el mundo, para hacer frente a las presiones proteccionistas y la discriminación que imponen las naciones más desarrolladas.

### **Situación económica: luces y sombras**

Desde el inicio del siglo XXI, la evolución económica de la región latinoamericana y del Caribe ha mostrado indicadores que resulta conveniente analizar para efectos de establecer el marco dentro del cual se desenvuelven las relaciones bilaterales en el ámbito económico entre el Perú y Ecuador.

Entre el 2000 y 2005 el producto bruto interno de la región ha mostrado, al igual que en el pasado, periodos de lento crecimiento o de retroceso, con años en los cuales la economía ha alcanzado casi al 6 por ciento de crecimiento del PBI.

En lo que respecta al per capita se observa que se ha registrado un comportamiento equivalente al de periodos anteriores. De tal manera, a pesar de los avances macroeconómicos, han persistido tasas de crecimiento insuficientes, unidas al problema más complejo de la inadecuada distribución del ingreso.

Es evidente que uno de los resultados positivos del comportamiento económico ha sido la reducción de la tasa de inflación y, al mismo tiempo, la dramática caída del porcentaje de la deuda externa sobre el total de las exportaciones de bienes y de servicios.

En efecto, mientras el año 2000 esa relación fue de 1.74 veces, al término del año 2005, según las cifras preliminares de la CEPAL, la relación fue de 1.18. Ello como consecuencia de un vigoroso crecimiento de las exportaciones, que pasaron de 359,000 a 553,000 millones de dólares en ese periodo.

Buena parte de tal crecimiento ha sido el resultado de la significativa mejora observada, a partir del año 2004, en las cotizaciones internacionales de los minerales y del petróleo, que constituyen elementos fundamentales dentro de la estructura exportadora de la región latinoamericana.

Por otro lado debe señalarse como un elemento preocupante el que concierne a la disminución de la inversión extranjera directa a lo largo del periodo materia de análisis. De un total de IED registrada el año 2000, que sumó 68,876 millones de dólares, esa magnitud sólo alcanzó a 47,319 millones de dólares el 2005.

Lo anterior, en alguna medida, expresa un desequilibrio en lo que concierne a la participación de la región latinoamericana dentro del proceso de globalización. Se logran aumentos importantes en las exportaciones totales, como resultado del factor precio, pero no se constituye en una región suficientemente competitiva para captar porcentajes crecientes y significativos de los flujos de IED que se registran en el escenario globalizado internacional.

En el periodo 2000-2005, Ecuador ha registrado, según la CEPAL, una tasa positiva de crecimiento en todos los años. El punto más alto fue logrado en el año 2004, en que el PBI aumentó en 6.9 por ciento, mientras que el menor se registró el año 2000, con sólo 2.8 por ciento de crecimiento.

En el caso de Perú se observa, igualmente, un comportamiento similar al registrado en Ecuador, aún cuando cabe señalar que mientras el año 2001 la expansión de la economía peruana fue prácticamente inexistente (0.2 por ciento de crecimiento del PBI) a diferencia del 5.1 por ciento que creció Ecuador en ese año, el año 2005, Perú creció 6 por ciento, que se compara favorablemente con el promedio regional de 4.3 por ciento y con la expansión de 3 por ciento alcanzada por Ecuador.

Como consecuencia de la disminución de la tasa de crecimiento de la población en ambos países, en el periodo materia de análisis se ha observado, a partir del año 2002, un crecimiento del producto por habitante. Sin embargo, las magnitudes alcanzadas con relación a este aspecto no ocultan ni superan el problema acumulado a lo largo de los últimos años, derivado de la existencia de un modelo caracterizado por la concentración del ingreso y, además, por la exclusión de gruesos sectores de la población latinoamericana y, en especial, de Ecuador y de Perú.

En todo caso los indicadores positivos crean una masa crítica a partir de la cual resulta posible articular un esfuerzo hacia el futuro que permita combinar el aumento en la producción de bienes y de servicios con una mejora en lo que concierne a la distribución del ingreso. Este último aspecto constituye el talón de Aquiles del modelo económico aplicado a lo largo de los últimos años.

Debe subrayarse como factor igualmente positivo que la formación bruta de capital fijo a partir del año 2000 ha sido, en el caso de Ecuador, superior en todos los años al promedio registrado por la región latinoamericana y del Caribe. En efecto, mientras en el ámbito regional no ha podido superarse el 20 por ciento del PBI como formación bruta de capital fijo, Ecuador ha logrado una inversión cercana al 25 por ciento. En cambio, en el caso peruano, salvo en el año 2000 en que se logró superar ligeramente el promedio regional, en los años siguientes ha marchado a la zaga de ese promedio.

Es importante señalar que a pesar de las menciones relacionadas con el impacto favorable de la globalización para efectos de obtener recursos de capital riesgo lo que muestran las cifras a lo largo de los últimos 6 años es que ha sido el ahorro interno el factor fundamental que explica el financiamiento de la inversión bruta.

En cambio, el ahorro externo ha sido, como en el pasado, un factor complementario, poco significativo para explicar el comportamiento de la inversión interna bruta. Inclusive, las cifras de la CEPAL demuestran que el ahorro interno ha resultado superior a la inversión y que, en materia de relaciones con el exterior en los últimos 3 años, es decir entre el 2003 y el 2005, se ha registrado un ahorro externo negativo.

Se observa en lo que respecta al comportamiento de la balanza de pagos que las exportaciones peruanas han crecido a un ritmo superior al observado por las ecuatorianas. Mientras el año

2003 el Perú exportó 9,091 millones de dólares, frente a 6,381 millones, que correspondieron a Ecuador, el año 2005 tal magnitud pasó a 16,907 millones de dólares en el caso peruano y a 9,888 millones en lo que respecta al Ecuador.

El saldo favorable de la balanza de bienes superó, en el Perú, la magnitud de 4,800 millones de dólares el año 2005. En tanto Ecuador obtuvo un superávit de balanza comercial de 591 millones de dólares<sup>3</sup>.

Es importante señalar al respecto que, en términos de valor, las exportaciones de Ecuador, que el año 2000 tenían como índice 100, alcanzaron el 2005 a 192.5. Ese índice, en el caso del Perú, registró el año pasado 243.1.

En términos de precio unitario ambos países lograron resultados positivos, en la medida que una parte importante de la oferta exportable corresponde a productos que han tenido un comportamiento muy favorable en el mercado internacional, como consecuencia entre otros factores de la fuerte demanda de la República Popular de China y de situaciones políticas que han incidido en el comportamiento del mercado petrolero.

La buena evolución de las exportaciones ha dado lugar a que disminuya la relación entre los intereses total devengados por concepto de la deuda externa y las exportaciones de bienes y de servicios.

Tal indicador ha pasado en el caso ecuatoriano de 19.9 por ciento el año 2000 a sólo 10.5 por ciento el 2005. En lo que respecta al Perú la variación ha sido inclusive más importante, al caer de 21.6 por ciento al inicio del siglo XXI a sólo 8.2 por ciento el año pasado.

En una demostración de la manera en la cual la interdependencia con los grandes centros financieros y empresariales del exterior se refleja en el comportamiento de la economía, las cifras de la CEPAL indican que las utilidades pagadas y remesadas, en el caso peruano, con relación a las exportaciones totales han crecido de manera significativa, al pasar del 4.1 por ciento a más del 17 por ciento entre los años 2000 y 2005. En lo que respecta a Ecuador, por el contrario, se observa un comportamiento más estable, en un rango menor al 5 por ciento.

---

<sup>3</sup> Inferior al de más de 600 millones de dólares logrados con el Perú el 2005.

Lo anterior explica que, en el caso peruano, el año 2005 la transferencia neta negativa de recursos haya sido de 4,453 millones de dólares. En tanto Ecuador ha registrado una transferencia igualmente negativa del orden de 978 millones de dólares.

Un elemento que resulta importante para efectos del análisis corresponde a la posición de Ecuador y de Perú como mercados de destino de la inversión extranjera directa.

En cuanto a la inversión extranjera directa neta que, el año 2005, sumó en toda América Latina y el Caribe 47,319 millones de dólares, el Perú recibió IED por un total de 2,141 millones, mientras que Ecuador recibió inversiones por 1,530 millones.

Dentro de la Comunidad Andina nuestros países fueron, luego de Colombia, que acreditó IED por 3,716 millones de dólares, los países que ocupan las posiciones siguientes.

Debe señalarse que el endeudamiento latinoamericano ha registrado una disminución el año 2005, al pasar de 748,575 millones de dólares el año 2004 a 671,765 millones. Es decir se ha llegado a un nivel ligeramente inferior al total del endeudamiento externo registrado el año 1997.

En el caso de Ecuador la deuda externa se ha mantenido relativamente constante y ha pasado de 17,010 millones el año 2004 a 17,603 millones el 2005. Perú, en cambio, ha disminuido la deuda externa, de 31,117 millones a 30,141 millones. En todo caso, la deuda externa total, para el caso peruano, ha registrado con relación al año 2000 un crecimiento cercano a 3,000 millones de dólares. En tanto, en Ecuador la expansión de la deuda con relación a los niveles del año 2000 ha sido de 4,000 millones.

### **El avance de la convergencia macroeconómica**

En todo proceso de integración, en esta etapa de la historia en que resulta necesario mantener debidamente armonizadas las políticas económicas, es necesario avanzar en procesos de convergencia macroeconómica en la medida en que se registren avances positivos. En tal sentido será posible profundizar los procesos de vinculación entre los países y, de tal manera, construir sobre bases firmes la integración.

En la experiencia histórica latinoamericana la convergencia macroeconómica no constituyó al inicio del proceso una convicción ni un compromiso firme. De tal manera cada uno de los países que integraban un esquema de integración estaba en capacidad de mantener autonomía en la definición de las políticas internas.

Lo anterior no facilitaba el proceso destinado a lograr un desarrollo integrado sustentable a partir de la convicción de que la unidad entre los países de la región no es una prioridad sino una necesidad para hacer viable el desarrollo de nuestros pueblos.

Tal como lo señala un documento reciente la Comunidad Andina de Naciones, la convergencia macroeconómica gradual constituye uno de los logros del actual proceso integrador. Tiene como objetivo cimentar el camino del crecimiento estable y duradero, fortalecer la interdependencia y en consecuencia asegurar un desarrollo económico más equitativo.

Tanto los organismos de integración, en este caso la CAN, como las instituciones financieras de desarrollo multilateral consideran que esta convergencia es un requisito previo y necesario para efectos de propiciar la justicia social, brindar mayores oportunidades de empleo, realizar inversiones en sectores clave, aprovechar las ventajas comparativas, crear ventajas dinámicas y participar de manera más eficiente en el contexto internacional.

En tal sentido es importante para la construcción del futuro que las economías de Perú y Ecuador mantengan una convergencia macroeconómica que haga posible, respetando las características propias de cada país, trabajar en términos de unidad y por consenso, utilizando como instrumentos de monitoreo y metodología para la acción los criterios establecidos por la Comunidad Andina de Naciones.

El informe que al respecto ha producido la Secretaría General de la CAN con relación a los resultados alcanzados el año 2005 muestra un conjunto de realizaciones importantes para efectos de lograr el cumplimiento de metas y objetivos mutuamente acordados.

En lo que respecta al Ecuador el citado documento destaca, entre otros aspectos, que se considera relevante la importancia que posee la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal aprobada en junio del año 2002.

Sin embargo es importante señalar que existen problemas derivados del entorno político que de alguna manera han producido incertidumbre en el sector privado y algún nivel de desequilibrio en el sector público. Conforme lo señala un informe del economista Gustavo Arteta, preparado para la CAN, el año 2005 “se perdió parcialmente la prudencia fiscal y la estricta estabilización de precios que se había conseguido en los últimos años con la dolarización”.

Pese a lo anterior fue posible cumplir por parte de Ecuador las metas de convergencia acordadas para los países de la Comunidad Andina. En tal sentido Ecuador ha logrado mantenerse dentro de los niveles establecidos a nivel andino en materia de inflación, déficit fiscal y nivel de endeudamiento.

Como se recuerda la meta comunitaria en relación con el déficit del sector público no financiero a partir del año 2002 establece un límite del 3% del producto bruto interno, con un período de transición hasta el año 2004 en donde puede alcanzar un nivel de déficit de 4% del PIB.

En el caso ecuatoriano gracias al incremento de los precios del petróleo se ha logrado en el período 2002-2005 mantener un saldo positivo, es decir un superávit presupuestal que ha alcanzado, hasta el tercer trimestre del año 2005, el 1.6% del producto bruto.

En el análisis efectuado por el economista Arteta se destaca que en la hipótesis que no se hubiera producido esa evolución favorable de la cotización petrolera el déficit fiscal habría sido de 3.59% del producto, al considerar únicamente al sector no petrolero.

A pesar que lo anterior es un ejercicio hipotético el diagnóstico efectuado pretende señalar que es necesario despejar aquellos factores que a futuro pueden constituirse en limitantes de la obtención de una gestión fiscal que permita alcanzar los compromisos de convergencia macroeconómica en el ámbito de la Comunidad Andina.

En lo que respecta a la deuda pública tanto externa como interna del sector público consolidado el compromiso andino es lograr que ésta no exceda del 50% del PIB al final de cada ejercicio económico. Se ha establecido, además, que cada país definirá de manera individual el ejercicio económico a partir del cual se aplica la meta sin exceder el año 2015.

En el caso del Ecuador la deuda total estimada para el año 2005 alcanza al 44% del PIB. Es decir ha cumplido con la meta de convergencia macroeconómica.

En lo que respecta a la inflación los países andinos han convenido que el criterio de convergencia comunitario es alcanzar y mantener tasas anuales de crecimiento de los precios en niveles de un dígito a partir del 31 de diciembre del año 2002.

Debe señalarse al respecto que esta meta ha sido igualmente cumplida. En efecto, la inflación registrada durante el año 2005, según cifras del Banco Central del Ecuador, durante el año 2005, ha sido de 4.4%, inferior al 9.4% registrado al término del año 2002.

Adicionalmente, debe mencionarse que la inflación promedio el año 2005 ha sido de únicamente 2.4%.

Existen sin embargo algunos factores de carácter metodológico que, en opinión del economista Arteta, deben ser resueltos para efectos de lograr un mejor cumplimiento de los compromisos asumidos por Ecuador para mantener la convergencia macroeconómica andina.

En tal sentido es conveniente que el manejo de las variables macroeconómicas se mantenga con la necesaria coherencia en el futuro a efectos de evitar distorsiones que puedan producir el incumplimiento de los objetivos de convergencia macroeconómica.

En lo que respecta al Perú conforme lo ha señalado el marco macroeconómico multianual así como en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal se han establecido metas que resultan más rigurosas que las acordadas dentro de la Comunidad Andina.

De tal manera el año 2005 la inflación ha sido de sólo 1.5%, el déficit fiscal ha ascendido al 0.4% del PBI y la deuda total alcanza al 38% del producto.

Empero, debe tenerse en consideración que en un estudio preparado por el economista Elmer Cuba a pedido de la CAN se señala que “el gasto público ha crecido el año 2005 cerca de 9% en términos reales, lo que ha mostrado un sesgo procíclico en la política fiscal. El límite para el crecimiento del gasto público es de 3% real”.

El mismo documento subraya que es necesario realizar ajustes en la política fiscal con el propósito de fortalecer los mecanismos de recaudación tributaria.

Un aspecto que es señalado como singularmente importante en el diagnóstico de la situación económica peruana consiste en señalar que los retos actuales desbordan los aspectos macroeconómicos e incluyen elementos críticos tales como los elevados niveles de pobreza, los bajos niveles de competitividad empresarial, la reducida presión tributaria y de eficiencia del sector público.

### **Una nueva visión integradora**

Una de las preocupaciones fundamentales que se debe abordar para efectos de diseñar una estrategia de desarrollo sostenido y cada vez más interdependiente entre las economías de Ecuador y de Perú guarda relación con la manera en la cual se diseñan las estrategias destinadas a fortalecer la unidad sudamericana.

El fenómeno de la globalización ha abierto nuevos escenarios y oportunidades para nuestros países pero, al mismo tiempo, ha permitido conocer con mayor detalle la importancia que posee la vinculación, la convergencia, la identificación de áreas de interés compartido. En otras palabras no puede considerarse a la integración como un elemento que debe quedar excluido de las relaciones entre los países en desarrollo en la medida en que éstos opten por fortalecer sus vínculos con las naciones del norte industrializado.

Considero que no es suficiente alcanzar una calificación macroeconómica adecuada para considerar que se ha cumplido la responsabilidad del Estado como pieza fundamental para efectos de conseguir condiciones más equitativas en la distribución del ingreso y en la promoción de un desarrollo más armónico y equilibrado al interior de cada uno de los países.

Las opciones nacionales de desarrollo y su proyección económica y social no son excluyentes sino que pueden resultar indispensables para una adecuada participación dentro del escenario de carácter global.

En el ámbito de la Comunidad Andina de Naciones se ha planteado un nuevo diseño estratégico con el propósito de compatibilizar el necesario equilibrio entre el avance político e institucional con el impulso económico y la búsqueda de mecanismos que hagan posible superar una de las principales limitaciones del modelo económico de mercado cual es la exclusión de importantes segmentos de la sociedad de los frutos del avance económico.

Este esfuerzo comunitario se complementa con la importancia que se ha asignado a la definición de una política exterior en la cual los países andinos democráticos identifiquen interlocutores en el escenario global con intereses y valores compartidos a efectos de buscar asociaciones orientadas a incrementar las posibilidades, en términos cuantitativos y cualitativos, de participación en el escenario global.

Para algunos observadores de la escena internacional y de la evolución reciente de la política comercial externa de algunos países de la región, en particular los que han negociado acuerdos bilaterales con los Estados Unidos, se estaría produciendo como consecuencia de ello un retroceso así como un debilitamiento en los esquemas integradores.

Tal es un asunto que más allá de sus connotaciones de naturaleza teórica interesa fundamentalmente a Ecuador y Perú, países que junto con Colombia y Bolivia han tenido acceso al mercado nor-

teamericano en condiciones ventajosas como resultado de la aplicación del ATPDEA.

Además de los asuntos de coyuntura y de la importancia asignada a la negociación de tales entendimientos de carácter bilateral, el problema de fondo que se debe analizar concierne a la posibilidad de mantener esos esquemas bilaterales junto con una orientación destinada a profundizar e impulsar más todavía a la integración regional.

Al respecto un reciente estudio de Osvaldo Rosales sostiene que no se puede considerar como realista el afirmar que los acuerdos bilaterales de libre comercio conduzcan a la crisis de la integración regional.

Rosales plantea un conjunto de reflexiones y de autocríticas que son necesarias de tomar en consideración para efectos de determinar si, en verdad, la integración en los esquemas actualmente vigentes ha permitido obtener los resultados esperados y, por ende, si en alguna medida los acuerdos del tipo norte sur no constituyen una reacción derivada del entorno tanto regional como multilateral.

En efecto es importante tomar en consideración, por un lado, que la integración regional a pesar de su indudable necesidad, tal como lo plantea Rosales, muestra limitaciones debido a los incumplimientos por parte de los países, a las limitaciones derivadas de las discrepancias entre las políticas internas y los compromisos integradores y, además, a la persistencia de asimetrías económicas y sociales tanto en el plano regional como al interior de los países que participan de los procesos integradores.

Además es evidente que la Ronda de Doha confronta con una serie de problemas como consecuencia de las posiciones intransigentes de los principales países industrializados, cuyos esquemas de subsidios especialmente en el campo de la agricultura distorsionan el comercio internacional y crean condiciones objetivas para un mayor deterioro en las condiciones de vida y en la capacidad competitiva de los sectores rurales de los países en desarrollo.

De tal manera, en una lectura que podríamos considerar como novedosa, Rosales subraya que los acuerdos bilaterales de libre comercio “pueden leerse como reacción de los países que, enfrentados a la incertidumbre de las negociaciones en la OMC y al estancamiento de la integración, buscan oportunidades para el crecimiento en negociaciones bilaterales con terceros, sin que ello pueda legítimamente interpretarse como desinterés en la integración regional”.

Es evidente por cierto que para muchos países de la región latinoamericana la manera en la cual se ha administrado el proceso integrador no ha permitido lograr una adecuada satisfacción de las necesidades de crecimiento económico y de diversificación exportadora. He sostenido anteriormente la importancia que asigno al nuevo diseño estratégico planteado por la CAN. En tal diseño se abordan temas que son importantes para el futuro del desarrollo, combinando los compromisos tradicionales de todo proceso integrador con nuevos elementos que impulsen el comercio de servicios, las inversiones, la expansión comercial, el desarrollo tecnológico y, naturalmente, una mayor confianza entre los países con una profundización de los vínculos culturales y humanos.

Sin duda este esfuerzo por identificar la manera en la cual los países latinoamericanos deben abordar las negociaciones norte sur representa afrontar el problema de una globalización asimétrica que no ha producido en la región latinoamericana todos los efectos positivos que se consideraron al momento en que, al culminar las negociaciones de la Ronda Uruguay, se presentó una perspectiva en virtud de la cual el esquema de la globalización traería consigo beneficios para todos los países que conforman la comunidad de naciones.

Considero que no existe necesariamente una dicotomía entre la globalización y los esfuerzos de la integración regional. Por el contrario es posible no sólo preservar los logros ya obtenidos de la integración y avanzar en la dirección correcta para mantener la convergencia macroeconómica, la apertura de mercados y el impulso a iniciativas regionales o subregionales conjuntas, con una búsqueda de entendimientos bilaterales que mantengan una clara orientación para construir un futuro compartido que genere sinergias y posibilidades nuevas, con una visión más creativa frente a la dinámica de cambios que generalmente vienen impuestos desde fuera de nuestra región y que, por ello, pueden generar más costos que beneficios.

Por ello es necesario intentar un cambio de las tendencias, tal vez con un enfoque más pragmático, con una geometría variable en los esquemas de integración, o como lo subraya Osvaldo Rosales con una “pluralidad de opciones”.

Considero que con un enfoque creativo, unido a la decisión política, puede resultar factible avanzar en temas que vinculen más directamente a dos o más países para permitirles una mayor capacidad para atender las demandas internas y, además, para fortalecer su capacidad competitiva y de presencia en el escenario internacional.

Ahora bien estas condiciones de naturaleza bilateral no se restringen exclusivamente a las relaciones entre los países en desarrollo y las grandes potencias. También pueden involucrar a naciones andinas. Tal es el caso, sin duda, de los acuerdos de paz celebrados entre Ecuador y el Perú, dentro de los cuales se otorga una especial importancia al Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza.

No es propósito de esta ponencia analizar en detalle las condiciones y características, los objetivos y metas señalados en ese importante instrumento internacional. Considero relevante, en cambio, destacar los esfuerzos realizados para liberalizar prácticamente la totalidad del universo arancelario y para crear condiciones propicias que permitan muy pronto contar con lo que se podría denominar un tratado de libre comercio entre Ecuador y Perú, en el cual se incluyan las áreas de los servicios y de las inversiones, de los intercambios culturales y, entre otros aspectos, la libre circulación de trabajadores. Tales avances constituyen el resultado tangible de la paz.

Debe recordarse, además, las áreas que originalmente fueron señaladas al suscribirse los acuerdos de paz y definirse, además, de manera detallada el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza. Tales áreas han demostrado que son vigentes y que marcan una orientación para la construcción conjunta del futuro.

En ese orden de ideas debe señalarse que la participación del Estado y de los organismos internacionales, que se consideró en una primera etapa el factor fundamental en la consecución del objetivo de movilizar recursos financieros por un monto de 3,000 millones de dólares, en el período comprendido entre los años 1999 y 2009, podría ser eventualmente superado como consecuencia de una más activa participación de la inversión privada en el desarrollo de proyectos de envergadura. Dentro de tal inversión podrían considerarse no sólo los mecanismos de la inversión directa sino aquellos derivados de los compromisos que constan en los acuerdos de concesiones y de privatizaciones, inclusive de infraestructuras fundamentales como los aeropuertos, los puertos, las carreteras, los servicios de electrificación rural, agua potable y de desagüe.

En cuanto a otras actividades, como la generación de energía eléctrica, la transmisión y distribución de la misma, el desarrollo de la minería, junto con el turismo y la industria manufacturera, constituyen áreas en las cuales es posible canalizar recursos de inversión que cambiarán el rostro de la región fronteriza. Por tanto

se constituyen en factores fundamentales para lograr que la paz y el desarrollo integrado abran nuevas perspectivas para los pueblos.

A partir de 1999 el comercio ha registrado un salto impresionante, aún excluyendo el petróleo. En efecto el intercambio entre ambos países ha pasado de 255.8 millones de dólares a 1,208 millones de dólares, entre el mencionado año y el 2005. Dentro de ese total el petróleo representa 783 millones de dólares y permite a Ecuador obtener un saldo positivo en su balanza comercial con el Perú que sumó, el año 2005, 621 millones de dólares.

Sin embargo los avances logrados demuestran la potencialidad de los mercados y la capacidad del sector productivo para abrir negocios y desarrollarlos. Son, por tanto, expresiones que permiten anticipar mayores intercambios y por tanto una vinculación más estrecha entre ambos países, en la medida en que se dinamicen los flujos de inversión y se impulsen los intercambios que actualmente han podido ser obtenidos como resultado del esfuerzo empresarial y del marco liberalizador realizado por ambos Estados.

Debe tenerse presente, finalmente, en el esfuerzo para conseguir el fortalecimiento y la profundización de las relaciones bilaterales entre el Perú y Ecuador lo que señala el Informe sobre la Democracia en América Latina preparado por el PNUD. En el documento se subraya que “la revalorización de la política pasa por aplicar medidas que promuevan una institucionalidad legítima, fortalezcan una sociedad civil activa y, sobre todo, promuevan un amplio debate sobre el Estado, la economía y la globalización”.

## La Integración Fronteriza

*José Morillo B.*  
Plan Binacional, Capítulo Ecuador

### 1. Origen de esta exposición

Recibí del Embajador Javier Ponce Leiva un atento Oficio en el que me invitó a participar como expositor del tema “La integración fronteriza” en el Seminario “Relaciones Ecuador-Perú” a realizarse el 26 de julio de 2006.

La invitación la hizo en su calidad de Coordinador del Plan Nacional de Política Exterior PLANEX 2020”, que constituye una iniciativa del señor Ministro de Relaciones Exteriores, “cuyo propósito fundamental es, en consulta con los principales sectores políticos, económicos y sociales del país, arribar a consensos básicos sobre los principales temas de política exterior, a fin de darle a ésta continuidad y sustraerla, en la medida de lo posible, de los avatares de la política interna.”

El Oficio terminaba exhortando a presentar propuestas concretas que puedan ser incorporadas al “PLANEX”.

Mi opinión es que para poder presentar propuestas concretas para el futuro de este, o de cualquier otro tema, es necesario primero hacer un análisis de la situación actual. Puesto de otra manera, para decidir a donde queremos llegar, conviene analizar antes en donde nos hallamos. Y, a su vez, para que ese análisis sea una herramienta útil, debe seguir algún tipo de metodología

### 2. Metodología del análisis

Si el Plan Nacional es de Política Exterior, pienso que el punto de partida es definir lo que se debe entender por “Política”. El significado aplicable en este caso sería el de la Real Academia que dice: “Una orientación o directriz que rige la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado”.

La entidad en este caso es el Estado o la Nación ecuatoriana en el asunto de sus relaciones con otros Estados o Naciones. Esto último parece una perogrullada pero, como veremos más adelante, a veces se asume que la “política exterior” es solamente un tema del Ministerio de Relaciones Exterior y no, por ejemplo, del Ministerio de Economía y Finanzas que debe asignar recursos para convertir políticas externas en acciones concretas. (Lo cual hace probable que la falta de continuidad o de consistencia de una política exterior no se de solamente cuando cambian los Gobiernos Nacionales, sino dentro de un mismo Gobierno Nacional.)

Hay dos elementos que añadir a la definición mencionada: que la orientación o directriz sea de largo plazo y que, a su vez, esa perdurabilidad no sea el resultado de una decisión arbitraria de una autoridad, sino el fruto de una participación activa de la sociedad.

Consecuentemente la pregunta que tratará de responder esta exposición es, entonces, si sobre los distintos componentes del tema de la integración fronteriza, hay actualmente orientaciones o directrices de largo plazo del Estado ecuatoriano en cuya formulación se haya tomado en cuenta el sentir y pensar de los actores involucrados. Hay tres posibles respuestas a esa pregunta:

- No hay orientación o directriz alguna.
- Si las hay pero, o no son de largo plazo o no son de origen participativo.
- Ya hay orientaciones o directrices de largo plazo y participativas.

Adicionalmente, y para intentar atender el pedido de la Cancillería, se presentarán propuestas concretas si es que, en el campo de la integración fronteriza, hay respuestas en el sentido de que no hay directriz alguna o que si las hay, pero no de las características que busca la Cancillería.

Finalmente estimo que, para situar humana y geográficamente el tema, la metodología debe comenzar definiendo la “zona de integración fronteriza ecuatoriano – peruana” (“ZIF”)

### **3. Población y límites de la Zona de Integración Fronteriza Ecuatoriano - Peruana**

Por el lado ecuatoriano: la población total estimada es de 1'604.000 habitantes e incluye los territorios de 68 cantones ubicados en la provincia costeña de El Oro, con 5.879 km<sup>2</sup> y 14 cantones;

en la provincia serrana de Loja, con 11.100 km<sup>2</sup> y 16 cantones; y en la provincias amazónicas de Zamora Chinchipe, Morona Santiago, Orellana, Pastaza, Sucumbíos y Napo, con 115.613 km<sup>2</sup> y 38 cantones.

Por el lado peruano: la población estimada es de 2'900.000 habitantes y comprende las siguientes provincias: Tumbes, Zarumilla, Contralmirante Villar, Piura, Ayabaca, Huancabamba, Paíta, Talara, Sullana, Sechura, Morropón, Jaén, San Ignacio, Bagua, Condorcanqui, Utcubamba y Loreto; así como los distritos de Iquitos, Alto Nanay, Fernando Loes, Indiana, Las Amazonas, Mazán, Napo, Punchana y Torres Causana en la provincia de Maynas; Barranca, Lagunas, Manseriche, Morona y Pastaza en la provincia de Alto Amazonas; y Pebas en la provincia de Mariscal Ramón Castilla.

La extensión de la ZIF en el sector peruano es de 288.063 km<sup>2</sup>, abarcando en total 130 distritos.

En resumen, la ZIF ecuatoriana – peruana tiene alrededor de 4.5 millones de habitantes y abarca más de 420 mil kilómetros cuadrados,<sup>1</sup> cifras que hablan por sí solas respecto a la extraordinaria importancia binacional de esta zona de integración fronteriza, para no mencionar indicadores relativos a niveles de pobreza, desempleo, etc.

#### **4. Alcance de la Integración Fronteriza Ecuatoriano - Peruana**

La Integración Fronteriza formal entre Ecuador y Perú se inicia con dos Tratados suscritos el 26 de octubre de 1998, al acordar la Paz entre los dos países:

- El “Acuerdo Amplio Ecuatoriano – Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad”.
- El “Acuerdo de Bases sobre el Canal de Zarumilla”

No fue incluida en el Acuerdo Amplio, sino en un Tratado separado denominado “Centros de Comercio y Navegación”, la entrega en concesión por 50 años a empresas privadas ecuatorianas, de dos terrenos de 150 hectáreas cada uno, en los sitios Saramiriza y Pijuayal, ubicados en las riberas del Marañón o Amazonas, para que allí inviertan en la construcción de edificaciones industriales y en bodegas para la comercialización de mercancías en tránsito, procedentes del Ecuador o destinadas a su territorio.

---

<sup>1</sup> Notas Verbales 21136-DGAF y 5-12-M/135 de 6 y 21 de mayo de 2002 de los Ministerios de Relaciones Exteriores de Ecuador y Perú, respectivamente.

Esa exclusión se debió a que dichos Centros no se consideraron un proyecto de integración conjunto sino sólo del Ecuador.

Esta situación se enmarca dentro de lo establecido en la Decisión 501 de la Comunidad Andina de Naciones que dice: “Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) son los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de los países miembros de la Comunidad Andina, en los que se ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar su desarrollo de manera conjunta, compartida y coordinada.” (El subrayado es mío)

Dicho sea de paso, pese a reiteradas y oportunas divulgaciones hechas por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, hasta esta fecha la empresa privada ecuatoriana no ha manifestado mayor interés en invertir en estos Centros de Comercio y Navegación.

## **II. Análisis del “Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad” y Propuestas para el “PLANEX”**

Este Acuerdo Amplio comprende tres componentes:

1. El Fortalecimiento de la Cooperación Bilateral;
2. El Régimen Fronterizo y
3. Un Plan de Desarrollo de la Región Fronteriza.

### **1. y 2. El Fortalecimiento de la Cooperación Bilateral, el Régimen Fronterizo y una propuesta para el “PLANEX”**

El Acuerdo Amplio establece que, a través de mecanismos adecuados, en especial la “COMISIÓN DE VECINDAD” los dos países buscarán actualizar, ampliar y fortalecer los acuerdos de *cooperación bilateral* que estaban vigentes a la fecha de su firma (octubre de 1998) y que podrán establecer nuevos convenios otras áreas que estimen de interés mutuo.

Sin perjuicio de lo anterior el Acuerdo detalla 12 temas como prioritarios que van desde la cooperación científica y técnica en campos de relevancia para el desarrollo económico y social, hasta el desarrollo de estudios y proyectos ambientales sostenibles para el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades nativas, “contando con la activa participación de sus pobladores.”

En cuanto al *Régimen Fronterizo* el Acuerdo Amplio también contiene orientaciones como la de “facilitar el tránsito y la circulación de personas, bienes y medios de transporte entre los dos países”; “los flujos turísticos y comerciales en la frontera común” etc.

Es decir que en estos dos componentes de la integración fronteriza hay orientaciones y directrices claras y hasta específicas en algunos casos. ¿Pero son de largo plazo o perdurables?

El artículo 34 del Acuerdo Amplio dice: “El presente Acuerdo será de duración ilimitada...” por lo que pueden ir incluso más allá del año 2020 del “PLANEX.”

Además, considerando que el Acuerdo Amplio es un Tratado Internacional suscrito entre el Ecuador y el Perú, las orientaciones o directrices mencionadas en dicho Acuerdo no son vulnerables al entorno de la política interna, tanto más cuanto que la Constitución Política de la República del Ecuador establece la supremacía de dichos Tratados, incluso sobre disposiciones de la legislación nacional.

### **Una propuesta para el “PLANEX” sobre Cooperación Bilateral y Régimen Fronterizo**

Aplicando la metodología anteriormente mencionada, se desprende que en materia de cooperación bilateral y el régimen fronterizo, no procedería hacer propuesta alguna de política exterior para el “PLANEX”, porque ya las hay, y de largo plazo, salvo una cuyo propósito está en línea con lo que busca la Cancillería: la perdurabilidad de la política exterior.

Me refiero a una política exterior cuya directriz sea la de fortalecer la elaboración de Planes Operacionales Anuales, (“POA’s”) para asegurar de mejor manera el cumplimiento práctico de las distintas políticas exteriores enmarcadas dentro del PLANEX, cuya ejecución sea monitoreada más periódicamente. Esto porque es probable que no se persevere en mantener una política exterior, no necesariamente debido a enfoques filosóficos distintos de Gobiernos futuros, sino a POA’s no actualizados.

Un POA con acciones específicas que persigan objetivos mensurables de plazos u otros indicadores verificables, cuyo logro sea la responsabilidad clara de las personas o unidades ejecutoras que corresponda, puede contribuir en buena medida al éxito del proyecto del PLANEX.

El origen de esta propuesta para el PLANEX es que con ella se podría responder más sistemáticamente a la pregunta mencionada en la metodología descrita en la primera parte de esta Exposición: en donde estamos en materia de cooperación bilateral y régimen fronterizo.

¿En qué plazo se debían cumplir las 12 prioridades del sub componente de la Cooperación Binacional señaladas en el Acuerdo Amplio de 1998? ¿Cuáles se han cumplido, cuáles no y por qué razón? ¿El Ministerio de Economía y Finanzas no asignó los recursos correspondientes? ¿Se han añadido nuevas prioridades? Las preguntas son las mismas para el componente del régimen fronterizo.

Nuestra propuesta también se basa en el diagnóstico del señor Secretario Ejecutivo de la Comisión de Vecindad cuando, en el Informe presentado en la última reunión, entre las razones por las cuales los Comités Técnicos Binacionales<sup>2</sup> “enfrentan serias dificultades que ponen en riesgo el cumplimiento de sus objetivos” incluye una que dice: “Dispersión en el tratamiento de los temas. Este hecho impide identificar objetivos específicos, y en muchos casos provoca la duplicidad de esfuerzos o genera un tratamiento parcial de los problemas.” (El subrayado es mío.)

Y la propuesta de política que hemos hecho para el PLANEX amerita apoyar otros pedidos hechos por el señor Secretario Ejecutivo a la Comisión de Vecindad: “Autorizar a la Secretaría Ejecutiva Binacional para que, en coordinación con los respectivos sectores nacionales competentes, convoque a las reuniones y defina el contenido de las agendas. Asimismo la Secretaría Ejecutiva queda facultada para invitar a los sectores involucrados en el tratamiento de temas específicos.” (El subrayado es mío.)

Entendemos que el contenido al que hace referencia el señor Secretario Ejecutivo no trata solamente de los aspectos sustantivos respectivos sino que propondrán la fijación de metas con indicadores mensurables, una comparación entre dichas metas y los resultados reales obtenidos, así como una explicación de las diferencias, si las hubiere y las medidas a tomar para subsanarlas.

“Conformar un **Grupo de Seguimiento** integrado por los respectivos Secretarios Ejecutivos Nacionales y por los Directores Ejecutivos de los dos Capítulos del Plan Binacional para facilitar un intercambio fluido de información, bajo la coordinación de las Cancillerías.”

---

<sup>2</sup> Los Comités Técnicos Binacionales son instancias establecidas por la Comisión de Vecindad, por sectores y temas específicos para la preparación de programas, proyectos y actividades de interés común. Están integrados por funcionarios públicos y representantes del sector privado designados por ambos Gobiernos en función de su competencia para el tratamiento de los temas que son materia de cada Comité.

La importancia y cantidad de temas de cooperación bilateral y régimen fronterizo justificaría incluso el diseño de un programa de aplicación o software para digitalizar o sistematizar estos sub programas de la integración fronteriza.

### **3. El Plan Binacional de Desarrollo y una Propuesta para el PLANEX.**

Como su nombre lo indica el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuatoriano – Peruana, no es una “política exterior” de la manera definida anteriormente en esta Exposición. De modo que no cabe responder a la pregunta de si comprende orientaciones o directrices generales y sostenibles en el largo plazo.

Es más bien un Plan Operativo con perfiles de Programas y Proyectos Binacionales públicos y privados para 10 años, de aquellos que hemos señalado en puntos anteriores, derivados de la política exterior de impulsar la integración fronteriza con el Perú. Es decir que dicho Plan viene a ser un POA para 10 años.

(Aparte de los programas binacionales también incluye perfiles de programas nacionales de infraestructura social y física por la responsabilidad de los Poderes Públicos de compensar a las poblaciones fronterizas de cada país, la desatención del sector público y la falta de inversión del sector privado temeroso del entorno beligerante entre los dos países.)

¿Por qué hemos incluido entonces en esta Segunda Parte de la Exposición el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza si ya existe una política exterior de cooperación bilateral e integración fronteriza de largo plazo con el Perú, e incluso un POA de 10 años?

Para exponer que dicho plazo de 10 años no va a ser suficiente para cumplir a cabalidad todos los objetivos del Plan Binacional, por lo que es necesario ampliarlo, no por un número de años expreso, sino por los que sean necesarios para tal fin.

Dicha ampliación del plazo obedece a que:

- Los recursos económicos desembolsados para financiar el Plan han sido insuficientes;
- Apenas restan tres años para completar los 10 años originalmente previstos, hasta octubre del 2009 <sup>3</sup>; y

- La única fuente importante de financiamiento son los recursos propios del Estado ecuatoriano.

Creemos que la Comisión Binacional de Vecindad tendría la facultad de decidir esta ampliación del plazo, a través de Notas Reversales de los Ministerios de Relaciones de Ecuador y Perú.

Probablemente es necesario explicar la razón de la insuficiencia de recursos arriba mencionada, pues buena parte de la opinión pública todavía cree que la solución sería simplemente “exigir” la entrega completa de los \$3.000 millones, \$1.500 para cada país, que “alguien” (mucha gente cree que los países Garantes del Protocolo de Río) ofreció donar para financiar la ejecución del listado de aspiraciones del Plan Binacional.

El artículo 22 del Acuerdo Amplio establece claramente que la donación es solamente una de cuatro posibles fuentes de financiamiento:

- Aportes de los Gobiernos Nacionales de Ecuador y Perú.
- Un Fondo Binacional (para recibir donaciones de la comunidad internacional)
- Un Grupo Consultivo de Financiamiento Internacional (para lo relacionado con la obtención de préstamos reembolsables)
- Inversión privada, para los proyectos privados.

De haber sido correcta la interpretación de la opinión pública no habría sido necesario el artículo 22 en que se mencionan las otras tres fuentes de recursos.

Además, el artículo 22 no detalla los valores a recibir de cada una de las 4 fuentes de financiamiento. (Pero el cuadro de las inversiones del Acuerdo Amplio si detalla la inversión estimada para el sector privado binacional: \$800 millones, es decir \$ 400 millones para cada país que, restado de los \$1.500 millones estimados para cada país, dejarían \$1.100 millones para los programas y proyectos del sector público.)

---

<sup>3</sup> Si bien el Plan fue suscrito en octubre de 1998, el plazo de 10 años corre desde un año más tarde, octubre de 1999, ya que el Acuerdo Amplio entró en vigencia en mayo de 1999, una vez colocados los hitos en la frontera y desde esa fecha tomó unos meses constituir y organizar las entidades del Plan hasta octubre de 1999. Consecuentemente, desde octubre/99 hasta octubre/06 han transcurrido 7 años de los 10 previstos.

En el caso del Ecuador dichos \$1.100 millones divididos para los 10 años de vigencia del Plan son \$110 millones a captar por año. Como han transcurrido 7 años las entidades del Plan Binacional, Capítulo Ecuador, debieron haber captado recursos por \$770 millones.

El siguiente detalle registra, en millones de dólares, lo captado al 30 de junio de 2006:

Cooperación reembolsable (préstamos)	\$ 29.9
Cooperación no reembolsable (donaciones)	\$ 170.6
Aportes del Gobierno Nacional	\$ 59.3
Contrapartida local de beneficiarios	\$ 41.1
	<hr/>
	TOTAL \$ 300.9

Si a esto se suma los ofrecimientos de créditos externos gracias a la gestión de la entidad Plan Binacional, por el BID, la CAF y el Banco Mundial (\$600 millones para cada país) la gestión ha sido por un total de \$ 901 millones. Es decir \$131 millones por encima de los \$770 millones requeridos para estos 7 años.

Desafortunadamente, de los créditos externos sólo se pudo desembolsar lo señalado en el Cuadro, debido a la incapacidad de endeudamiento de los dos países y a los distintos Convenios suscritos con el Fondo Monetario Internacional. En el Ecuador tenemos incluso la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilidad y Transparencia Fiscal que restringe la contratación de empréstitos del exterior.

De hecho, ha caducado recientemente la posibilidad de recibir un crédito aprobado por la CAF hace más de dos años por \$ 40 millones (con contrapartida local por \$12 millones) para el Programa de Agua Potable y Saneamiento, gestionado y promovido por la entidad Plan Binacional y conocido como “AGUASUR”. La entidad Plan Binacional ha planteado al Ministerio de Economía y Finanzas que solicite a la CAF una ampliación del plazo, para poder contratar el préstamo mencionado.

Por otra parte, los recursos que se podrían esperar por concepto de donaciones de la comunidad internacional son marginales. Eso se debe a que la entidad Plan Binacional tiene que “competir” por donaciones contra temas como el antiterrorismo, catástrofes mundiales (como el Tsunami del sudeste asiático) y otras prioridades, incluso dentro del mismo país, como el caso de la frontera norte.

Una estadística publicada por el INECI en su página Web señala que lo recibido como cooperación no reembolsable, por todo el país, para todos los Programas actualmente en marcha, no sólo los del Plan Binacional, registra una caída de \$227 millones en el 2001 a \$181 millones en el 2004. Cifras preliminares del 2005 registran un valor sustancialmente menos a los \$181 millones del 2004.

Consecuentemente, si el endeudamiento ya no constituye una fuente de financiamiento y las donaciones si, pero en muy pequeña medida, sólo quedan los recursos propios del Estado para cumplir con las muy justificadas expectativas que el Plan Binacional desperdició en la comunidad fronteriza.

Pero estamos hablando de cifras que, pese al incremento de ingresos fiscales petroleros, no podrán ser atendidas en los 3 años que faltan para la terminación del plazo del Plan: \$ 800 millones. (\$1.100 menos los \$300 captados) Esto origina la petición de ampliar el plazo por un número de años indeterminado.

En este sentido, y para la eventualidad de que el Gobierno Nacional desista definitivamente de contratar el préstamo de la CAF arriba mencionado para el Programa “Aguazul” la entidad Plan Binacional ha empezado a hacer gestiones para tratar de que los \$40 millones señalados se incluyan en la reforma presupuestaria del 2006, a financiarse con los ingresos extraordinarios del petróleo, así como una preasignación a las provincias del Plan Binacional con cargo a los \$15 millones iniciales que se ha contemplado en el Programa del Gobierno denominado “Sistema Nacional de Microfinanzas” para apoyar a la micro y pequeña empresa de la región fronteriza.

Por otro lado, es motivo de gran satisfacción comentar el resultado de la comparación entre la meta de inversiones y las efectivamente registradas en el Programa de Inversión Privada del Plan Binacional.

En efecto, frente a los \$ 280 millones de meta ya mencionados (\$400 millones para 10 años por 7 años transcurridos) hay resultados de inversiones por montos importantes en interconexión eléctrica, turismo, etc.

Solamente en explotación minera de cobre, el proyecto “Mirador” de la empresa Ecuacorriente S.A. (subsidiaria de la empresa canadiense “Corriente Resources”) ha invertido ya \$40 millones y en los próximos dos años invertirá \$200 millones más para exportar 23 billones de libras de cobre. El proyecto también incluye oro y plata y está ubicado en la parroquia Tundaime, a 5

kilómetros de la frontera con el Perú, en el cantón El Pangui, provincia de Zamora.

### **III. El “Acuerdo de Bases sobre el Canal de Zarumilla” y Propuestas para el “PLANEX”**

Las graves consecuencias para la población de Huaquillas derivadas de las inundaciones invernales que han cobrado ya algunas víctimas mortales; el problema para esa ciudad y Aguas Verdes en materia sanitaria, urbanística, turística etc. generado por las deplorables condiciones del canal de Zarumilla; la necesidad de riesgo estable para los cultivos de la región, hicieron que los dos países firmaran este Acuerdo en Octubre de 1.998 para rehabilitar el Canal que desde hace algunos años es un basurero, foco de infecciones y una verdadera vergüenza frente a visitantes extranjeros que viajan por tierra a Perú o Ecuador. Sin embargo, van a ser ocho años y el problema no está resuelto...

Más del 95% del costo de la rehabilitación del Canal de Zarumilla le corresponde invertir al Perú y sólo el 5% restante al Ecuador. (Aproximadamente \$1millón)

Este es un penoso caso pero que ilustra dramáticamente cómo una “política exterior” de desarrollar y mantener fronteras “vivas” en un entorno digno de las poblaciones fronterizas, en cuya formulación ha participado la gente de la localidad, no se traduce en realidad porque obviamente este problema no es prioritario para las instituciones públicas que deben financiar las obras.

Puede terminar siendo un ejercicio estéril y frustrante para las comunidades fronterizas un Plan de Política Exterior que no incluya una que establezca que todas las Políticas Exteriores que sean del caso, deben generar Planes Operativos Anuales, con cronogramas de avance, unidades de gestión responsables de ejecutar las acciones específicas que sean del caso, con los recursos económicos y humanos suficientemente asignados, y una entidad independiente que monitoree y controle que se cumplan las metas acordadas.

A manera de conclusión final de esta Exposición: es loable la iniciativa de la Cancillería de formular un Plan Nacional de Política Exterior de largo plazo, pero para no correr el riesgo de que sea un ejercicio estéril, convendría fortalecer el sistema de Planes Operativos rigurosamente controlados y, en especial, con el compromiso irrevocable de financiamiento por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.



## **Cumplimiento de los Acuerdos de Paz de 1998 entre Ecuador y Perú**

*Galo García Feraud*  
Ex-Ministro de Educación

### **1.- Antecedentes**

Son varios los antecedentes que deben considerarse para la revisión del cumplimiento de los Acuerdos y de las acciones requeridas para ejecutarlos cabalmente.

Entre esos antecedentes, está toda la fundamentación que el Ecuador argumentó en su oportunidad, así como la cuestión vivencial que daba lugar al impase que se refirió al acceso del Ecuador al Amazonas, o por lo menos a su navegación como consta en el Artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro. Si el Ecuador logró un acuerdo para la navegación por el Amazonas, como era en parte su convicción tradicional e histórica, es urgente su eficaz cumplimiento.

Otro antecedente que no puede preterirse, aun cuando medien nuevos hechos históricos que distraigan la atención de países ofertantes y de las agencias internacionales de financiamiento multinacional, es lo que se dijo entonces respecto de unos casi imaginarios tres mil millones de dólares, entonces incondicionados y hoy sujetos a las mas variadas exigencias del mundo tecnocrático internacional.

2.- Si se revisan los trabajos y los esfuerzos cumplidos por el Ecuador, como podría ser el tema concerniente al plan y programa para lograr el total desminado que, por experiencia histórica, se sabe que es una labor que requiere de técnicas y cuidados especiales, de otra parte, se observa con preocupación que ya cerca de los ocho años contados desde la firma de Brasilia, el 26 de octubre de 1998, estamos agotando la quinta parte del plazo convenido. Esto, sin que avisoremos la instalación de dos centros de comercio y navegación en las localidades de Sarameriza y Pijuayal en las riberas del Marañón y Amazonas. Tómese en cuenta que los informes del Perú sobre la

infraestructura de los centros se remiten al año 2003 sin avances, o al hecho cierto de que deben promocionarse y aligerarse la designación de la empresa o de las empresas administradoras de los centros y comprometerse a los Ministerios de Turismo para que el Centro Turístico de Pijuyal pueda cristalizarse para beneficio de ambos países.

3.- No puede ser posible que a éstas alturas cuando tratemos de alguno o algunos de los ejes viales recién estemos calificando términos de referencia y que una decisión política binacional y de alcance internacional todavía se detenga aludiendo reacciones sociales adversas de comunidades nativas, lo cual carece de sustento técnico respecto de supuestos impactos ambientales.

Si el Protocolo de Río data de enero de 1942 y si el Acuerdo de Paz fue de 1998, no se comprende cómo el paso fluvial de frontera no logre hacer visible la decisión política y su eficaz ejecución. De la Cancillería Peruana al parecer por su poca simpatía al tema y de la Cancillería Ecuatoriana, en cuanto a lograr de los gobiernos un señalamiento de prioridad y un compromiso multisectorial de ejecución.

Lo dicho anteriormente, como reclamo nacional, está claramente recogido en un artículo del Ing. Benjamín Rosales Valenzuela, que aparece en las páginas 32 y 33 de la Revista N° 17 “Guayaquil”, Portavoz Oficial de la Junta Cívica, Año 2006, a propósito de lo que consta de la Revista “Odebrecht Informa”, N° 123 de abril del 2006, que da cuenta de los proyectos de transporte vial del Perú para conectar los Océanos Atlántico y Pacífico a través de la Amazonía, según consta del artículo titulado “Una nueva geografía económica”, (se refiere al Perú).

4.- El artículo del Ing. Rosales se titula “Puerto Morona y navegación marítima ¡YA!”. Entre otras cuestiones dice las siguientes: “El principal beneficio tangible para nuestro país en los acuerdos de paz firmados con Perú en 1998 fue la posibilidad de ejercer nuestro derecho de navegación amazónica. Parte de esos acuerdos incluyó la construcción del eje vial N° 5 entre Sameriza en el Bajo Marañón y la vía ecuatoriana Méndez-Morona. Esa ruta comunica el Ecuador entero, principalmente al Puerto de Guayaquil, con el mejor sitio para la navegación amazónica ubicado en territorio nacional. La ruta interoceánica que parte de Guayaquil a la cuenca amazónica es más corta que las que construye el Perú y nuestro puerto en el Pacífico tiene mayor tránsito internacional que los de Paita, Marcona, Matarani e Ilo, a donde llegan las rutas peruanas.

Poco se ha logrado desde la firma de los acuerdos de paz para llevar a cabo las obras que le permiten al Ecuador acceder a la navegación en la mayor cuenca hidrográfica del mundo. Ha faltado liderazgo y decisión en los últimos gobiernos para ejecutar las obras necesarias. Debemos admitir que hasta ahora, en los sectores empresariales tampoco ha habido afán de expandir sus mercados en las ciudades peruanas, colombianas y brasileñas de la Amazonía, que juntas tienen una población de más de diez millones”.

5.- Si el Canal de Zarumilla es un tema recurrente desde los trabajos de ejecución inicial del Protocolo del Río en los años 40, es urgente adelantar todas las acciones para que el tema sea debidamente atendido y ejecutado.

6.- La población del Ecuador está poco enterada de lo que acontece en estas materias, ni aun siquiera en los niveles de las universidades ecuatorianas y ni aun siquiera en los institutos de Diplomacia y Ciencias Internacionales que las universidades mantienen con no poco esfuerzo y con no pocos valores intelectuales, lamentablemente a mucha distancia de lo que se percibe y acontece en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto me permite recomendar que tales Institutos, institucionalmente y no como individualidades de uno u otro profesor, sean incorporados en los grupos de estudios o trabajos del Plan Binacional, Sección Ecuador.

Si los Institutos están muy lejos de la Cancillería en la posibilidad de suministro de personal, porque el nivel de estudios de postgrado no son suficientes para exonerar de los estudios en la Academia Diplomática, bien podría utilizarse lo que los Institutos puedan aportar corporativa o institucionalmente en lo que tiene que ver con el rápido avance en el cumplimiento de los Acuerdos, que es menester imprimir en temas de tan alta importancia.

7.- El escepticismo que se registró a finales de 1997 ante las importantes sumas de apoyo y cooperación internacionales, con significativas cifras no reembolsables o con préstamos realmente convenientes, contrastan con la realidad numérica que se observa en los cuadros e informes internos del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Comisión de Vecindad.

# Índice

## **Presentación**

*Emb. Francisco Carrión Mena* ..... 3

## **¿Qué es el PLANEX 2020?**

*Javier Ponce Leiva* ..... 5

## **Introducción**

*Javier Ponce Leiva* ..... 11

## **Relaciones Ecuador-Colombia**

### **Ecuador – Colombia, Percepciones mutuas**

La visión de Ecuador desde los medios de comunicación colombianos

*Omar Ospina* ..... 31

La visión de Colombia desde los medios de comunicación ecuatorianos

*Juan Carlos Calderón* ..... 45

La cooperación entre los medios de comunicación de Ecuador y Colombia

*León Valencia* ..... 57

### **La seguridad en las relaciones Ecuador-Colombia**

La política de seguridad democrática de Colombia,

*Alfredo Rangel Suárez* ..... 59

La política de Defensa del Ecuador frente al conflicto colombiano

*Oswaldo Jarrín* ..... 71

*Enrique Ayala Mora* ..... 90

### **Delincuencia trasnacional: narcotráfico, corrupción, terrorismo y lavado de dinero**

*Washington Pesantez* ..... 95

*Carlos Espinosa* ..... 117

*Michel Rowland* ..... 127

## **El impacto internacional del conflicto colombiano**

La política de los países vecinos respecto a Colombia	
<i>Alejo Vargas</i> .....	129
Las gestiones internacionales sobre el conflicto colombiano	
<i>Hernán Moreano</i> .....	163
<i>Luis Narváez</i> .....	183

## **Las relaciones económicas Ecuador – Colombia**

Inversiones, turismo e intercambio comercial	
<i>Marco Romero</i> .....	187

## **Integración fronteriza**

Los proyectos binacionales de integración	
<i>Claudio Cevallos</i> .....	207
Desarrollo y Seguridad ciudadana en la zona fronteriza	
<i>Maximiliano Donoso</i> .....	227

## **Inmigrantes colombianos en Ecuador**

Elementos para una política de extranjería	
<i>Raúl Baca</i> .....	239
<i>Jorge León</i> .....	251

## **Los refugiados colombianos en Ecuador**

<i>Gina Benavides</i> .....	261
<i>Felipe Adolf</i> .....	284
<i>Luis Túpac-Yupanqui</i> .....	286
<i>Durval Martínez</i> .....	292

## **Relaciones Ecuador – Perú**

Relaciones económicas Ecuador-Perú	
<i>Ignacio Basombrio</i> .....	297
La integración Fronteriza	
<i>José Morillo</i> .....	313
Cumplimiento de los Acuerdos de Paz de 1998 entre Ecuador y Perú	
<i>Galo García Feraud</i> .....	325

PLANEX 2020 convocó a un debate necesario con los países vecinos de norte y sur. El periodista colombiano Omar Ospina comparte su profunda visión del Ecuador y la forma en que es recogida por los medios colombianos. La propuesta sobre la visión de Colombia en nuestro país corresponde a Juan Carlos Calderón, del Diario Expreso.

Alfredo Rangel Suárez traduce positivamente la política de seguridad democrática de Bogotá, en tanto que Oswaldo Jarrín desde su función de Ministro de Defensa describe la reacción de Ecuador frente al conflicto colombiano. Washington Pesantez, Ministro Fiscal de Pichincha; Carlos Espinosa de la USFQ; y Michel Rowland del Proyecto “Si Se Puede”, abordan los riesgos de la delincuencia transnacional enfocándose en los temas de narcotráfico, corrupción, terrorismo y lavado de dinero. El impacto internacional del conflicto colombiano es considerado por el académico colombiano Alejo Vargas, quien repasa la política de los países vecinos respecto a Colombia, y por Hernán Moreano de FLACSO en cuanto a las gestiones internacionales. Estas dos ponencias son comentadas por el embajador Luis Narváez, rector de la Universidad del Pacífico.

Marco Romero de la UASB, trata lo referente a las inversiones, turismo e intercambio comercial. En cuanto a la integración fronteriza con Colombia, el embajador Claudio Cevallos de nuestra cancillería y Maximiliano Donoso de UDENOR, hacen un recorrido de los proyectos binacionales de integración, el desarrollo y seguridad ciudadana en la zona fronteriza. Raúl Baca, propone elementos para una política de extranjería en relación al tema de inmigrantes colombianos en Ecuador, y Gina Benavides de INREDH analiza la situación de los refugiados colombianos en nuestro país.

Las relaciones con el país vecino del sur son examinadas dentro del contexto del Plan Binacional por el peruano Ignacio Basombrio, asesor del Plan, y por José Morillo del Plan, Capítulo Ecuador. Galo García Feraud concluye con una exposición acerca del cumplimiento de los Acuerdos de Paz de 1998 entre Ecuador y Perú.

**PlanEx**



ISBN 9978-45-447-0



[www.camaleon.com](http://www.camaleon.com)